



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2014)272

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES - O Filme Europeu na Era Digital: Uma Ponte entre a
Diversidade Cultural e a Competitividade**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - O Filme Europeu na Era Digital: Uma Ponte entre a Diversidade Cultural e a Competitividade [COM(2014)272]¹.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES - O Filme Europeu na Era Digital: Uma Ponte entre a Diversidade Cultural e a Competitividade.

2 – É referido na iniciativa em análise que a mesma se insere no quadro estratégico apresentado na Comunicação da Comissão intitulada «Promover os setores culturais e criativos ao serviço do crescimento e do emprego na UE»² e está em consonância com a Agenda Digital para a Europa³.

¹ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20140272.do>

² COM(2012) 537 final.

³ COM(2010) 245 final/2.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3 - A presente iniciativa analisa, assim, a evolução recente do setor cinematográfico e identifica os desafios atuais das políticas públicas no que diz respeito ao setor cinematográfico. Destaca, igualmente, os instrumentos existentes da UE que podem contribuir para o processo de adaptação a esses desafios.

4 - É, também referido que, em todos os domínios abrangidos, a presente iniciativa procura melhorar a complementaridade entre os Estados-Membros e as políticas da Comissão. Promove a adoção de orientações comuns para melhor explorar as oportunidades e enfrentar os desafios relacionados com a passagem à era digital, tendo em conta, simultaneamente, a diversidade cultural e linguística e os diferentes contextos audiovisuais nacionais, sublinhando a necessidade de um esforço conjunto para reforçar a eficiência global dos atuais instrumentos de financiamento utilizados para promover a competitividade e a diversidade do setor cinematográfico europeu.

5 - Importa, assim, mencionar que o setor audiovisual reveste-se de grande importância cultural, social e económica. Molda identidades, projeta valores e pode ser um fator impulsionador da integração europeia, ao contribuir para a nossa identidade europeia comum. Este setor contribui para o crescimento e o emprego na Europa, sendo também um motor de inovação.

6 - É, igualmente, indicado na presente iniciativa, que a revolução digital oferece novas possibilidades e flexibilidade em matéria de distribuição e está a ter um impacto fundamental no comportamento do público. É, pois, essencial garantir a adaptação à era digital e utilizar o seu potencial para preservar os públicos atuais e conquistar novos públicos, bem como, para lançar pontes entre a diversidade cultural e a competitividade.

Uma cooperação política transnacional e um diálogo estruturado com o setor a nível europeu são, pois, essenciais.

7 - Por conseguinte, importa mencionar as conclusões da presente iniciativa: *“A indústria cinematográfica europeia precisa de um contexto estimulante para poder explorar todo o seu potencial cultural e económico. Garantir esse contexto exige a mobilização das pessoas envolvidas a todos os níveis: no próprio setor e nos Estados-*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Membros, do nível local ao nível nacional. Não deixando de respeitar plenamente o princípio da subsidiariedade, a União Europeia também pode contribuir para este processo.

Além das atuais redes de fundos públicos e parcerias regionais, nomeadamente entre os países nórdicos, as considerações acima confirmam o importante contributo que pode ser dado pela UE para o objetivo comum de superação dos desafios suscitados pela diversidade cultural e o desenvolvimento económico do setor cinematográfico. No entanto, é evidente que a primeira responsabilidade e os principais instrumentos dependem das autoridades públicas de cada Estado-Membro e dos operadores e intervenientes do próprio setor.

Face à rápida evolução do setor, é fundamental promover um debate a nível europeu e encetar um diálogo com todas as partes interessadas (autoridades públicas e setor privado) sobre a política cinematográfica na Europa. Este diálogo deverá centrar-se em objetivos comuns, a saber: melhorar o acesso do público à rica diversidade de filmes europeus e reforçar a competitividade e a rentabilidade do setor cinematográfico.

Para o efeito, a Comissão tenciona lançar um Fórum do Filme Europeu, um processo baseado nos instrumentos atualmente existentes, com o objetivo de promover o intercâmbio de experiências e práticas, e de estudar e partilhar conhecimentos sobre questões de interesse comum. O principal objetivo do Fórum será debater as políticas públicas destinadas ao setor cinematográfico. As partes interessadas a nível europeu serão chamadas a participar — numa base voluntária — neste processo, que será conduzido em total transparência, para benefício de todo o setor.”

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.



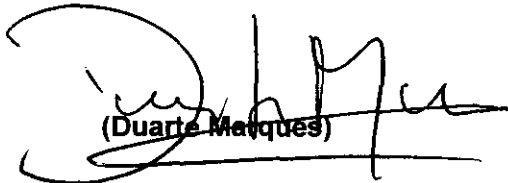
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

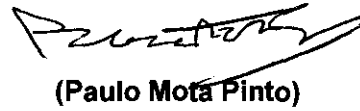
Palácio de S. Bento, 16 de setembro de 2014

O Deputado Autor do Parecer



(Duarte Marques)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Parecer

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: O Filme Europeu na Era Digital – Uma Ponte entre a Diversidade Cultural e a Competitividade

COM (2014)272

Autora: Deputada

Inês de Medeiros (PS)



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a presente Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

Esta iniciativa está enquadrada na *Agenda Digital para a Europa* e vai ao encontro do quadro estratégico definido anteriormente pela Comissão através da Comunicação "Promover os setores culturais e criativos ao serviço do crescimento e do emprego na UE".



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

- **Objetivo da iniciativa**

O objeto da presente Comunicação centra-se na análise evolutiva do setor cinematográfico europeu, em função da necessidade de identificar os principais desafios das políticas públicas e os instrumentos existentes para adaptar este setor à Era Digital bem como de melhorar a complementaridade entre Estados Membros e Comissão em prol de orientações comuns.

O grande desafio centra-se por isso na necessidade de criar instrumentos comuns que consigam responder a estes desafios e promover a competitividade e diversidade do setor e que, ao mesmo tempo, se coadunem com a diversidade cultural e linguística e os diferentes contextos audiovisuais nacionais.

A análise efetuada pela Comissão na presente iniciativa assenta, por isso, em três grandes premissas que pretendem responder a este desafio: o desequilíbrio entre produção e distribuição / consumo, a alteração de comportamentos do público-alvo, a existência de deficiências estruturais na captação de públicos potenciais e a necessidade de encontrar respostas para os desafios contemporâneos (financiamento, inovação, criatividade e adesão de novos públicos)

- **Principais aspetos**

- a) Desequilíbrio entre produção e distribuição/consumo

O êxito de um filme, do ponto de vista económico, não pressupõe apenas a sua quota de mercado e as receitas de bilheteira pois há filmes que podem destinar-se a públicos de nicho, pelo que devemos considerar a sua rentabilidade, enquanto relação entre investimento realizado e receitas geradas, para melhor aferir do êxito dos mesmos.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

A exibição em salas de cinema de uma grande parte dos filmes produzidos na UE continua a ser limitada ou mesmo inexistente, constituindo cerca de 32,9% das entradas conseguidas na Europa e tendo uma taxa de exibição de apenas 8% (dados de 2010) fora da Europa.

Esta realidade estende-se também às outras plataformas de visualização, nas quais não está sequer garantida uma melhor audiência, sendo certo que a televisão continua a ser a plataforma mais utilizada (em 2011, 41% das longa-metragens exibidas tinham origem europeia) em contraponto com o decréscimo registado pelo DVD.

Atualmente, assistimos ainda ao surgimento do VoD, plataforma que oferece uma capacidade ilimitada de distribuição e que pode garantir um nível mais elevado de distribuição de filmes europeus, registando já uma taxa de crescimento, em países como a Alemanha e a França, de 59% e 14,7%, respetivamente.

b) Alteração de comportamento dos públicos-alvo

A afluência dos cidadãos europeus às salas de cinema ou a utilização de outras plataformas de visualização de filmes europeus foi objeto de um estudo recente que veio demonstrar que cerca de 97% dos europeus veem filmes de todas as origens e 54% veem filmes todos os dias, registando-se ainda, quanto às plataformas de exibição que, 39% dos cidadãos europeus auscultados nunca vão ao cinema, 79% vê filmes através de canais de televisão gratuita, 67% vê filmes através de DVD e 56% vê filmes através de VoD.

Assim, os espetadores denotam uma maior tendência para a utilização de instrumentos capazes de exibir conteúdos em qualquer momento, em qualquer lugar e em qualquer tipo de aparelho, constituindo por isso um mercado importante.

c) Existência de deficiências estruturais na captação de públicos potenciais

A análise do setor audiovisual na União Europeia deve ter em conta as diferenças organizacionais existentes, nomeadamente no que respeita à dimensão do setor, ao volume de produção, ao contexto linguístico, à forma e instrumentos de financiamento dos filmes produzidos e às estratégias cinematográficas nacionais e regionais empreendidas.

Assim, a capacidade de distribuição dos filmes europeus ao potencial público-alvo está dependente da resolução das seguintes fragilidades estruturais:

- ✓ Fragmentação da produção e financiamento: o setor cinematográfico europeu é composto sobretudo por PME que enfrentam continuamente dificuldades em obter



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

orçamento capaz de suprir os custos elevados de produção cinematográfica, dependendo cada vez mais de financiamento público. Os filmes europeus não são, assim, rentáveis, pois não é alcançada a tão desejada viabilidade económica das produções que pressupõe a obtenção de receitas capaz de cobrir os custos de produção. Para além disso, as alterações na distribuição e no consumo decorrentes das tecnologias digitais têm afetado este financiamento, com a multiplicação de canais e a respetiva fragmentação de audiências e com o surgimento de novos sistemas. Assim, a distribuição cinematográfica tem, necessariamente, que se adaptar aos novos comportamentos do público e proceder a um maior envolvimento dos novos operadores na produção e financiamento dos filmes;

✓ Limitação das oportunidades e incentivos para a internacionalização de projetos: a grande maioria do setor não obtém financiamento adequado para projetos com vocação internacional, até porque grande parte do financiamento é público e destina-se a apoiar projetos de orientação regional ou nacional. Para além disso, a fase de desenvolvimento dos projetos é muitas vezes preterida e, conseqüentemente, a identificação do público-alvo não é devidamente rentabilizada, acrescendo o facto de as coproduções não terem ainda definida uma estratégia clara de distribuição nos países envolvidos;

✓ Focalização na produção em detrimento da distribuição e promoção: o atual sistema de auxílios estatais destina-se sobretudo a apoiar a produção dos filmes (em 2009, 69% do orçamento destinava-se à produção e só 8,4% a distribuição e 3,6% à promoção). Embora os fundos supranacionais tendem a priorizar mais a distribuição, só uma percentagem muito pequena de financiamento advém destes fundos. Para além disso, o potencial da distribuição noutras plataformas não é devidamente rentabilizado. O sistema VoD, por exemplo, apresenta grande potencialidade mas requer um investimento adaptado e o desenvolvimento de novas competências (custos técnicos acrescidos, atividades editoriais e instrumentos de promoção e divulgação bem desenvolvidos). Finalmente, quanto ao património cinematográfico europeu, verificamos que, na Europa, só 1,5% do acervo foi digitalizado, sendo certo que este esforço de digitalização constitui um pré-requisito para o acesso digital e para a concretização da Era Digital;

✓ Verificação de deficiências nas competências empresariais e parcerias transectoriais: a relação entre as escolas de cinema e as empresas do setor é muito deficitária e a formação existente não garante o mínimo indispensável à prossecução dos objetivos pretendidos, sendo certo que o setor cinematográfico europeu não se associa nem coopera com



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

parceiros potenciais (empresas de publicidades, setor das TIC) que podem vir a maximizar as audiências das suas produções nas plataformas VoD.

d) Necessidade de encontrar respostas para os desafios contemporâneos

O êxito da indústria cinematográfica exige um reequilíbrio das despesas de produção, promoção e distribuição dos filmes, nomeadamente através da redefinição do quadro de financiamento, da promoção de um contexto empresarial inovador e criativo e da captação de novos públicos.

✓ No que ao Financiamento diz respeito, não se pretende um aumento dos auxílios públicos concedidos mas sim uma otimização desses valores bem como a complementaridade entre diferentes políticas e instrumentos (ênfasis na fase de desenvolvimento do filme onde se define o público-alvo, equilibrar o apoio dado à produção com o apoio dado à distribuição e promoção, garantir uma efetiva exploração e distribuição, uma maior transparência e uma maior complementaridade regional, nacional e supranacional dos filmes com financiamento público, capacitar novos produtores e operadores e garantir uma posterior utilização dos filmes para fins educativos).

Para além disso, o atual modelo de financiamento deve ser repensado em função do surgimento de novas formas de distribuição e tendo em conta o contributo que estas plataformas mundiais podem ter na produção de obras cinematográficas.

Já o financiamento privado poderá ser reforçado em função de mecanismos de garantia para os setores culturais e criativos, como o programa "Europa Criativa" e em consequência do aumento da competitividade geral desta indústria.

✓ Quanto às características necessárias para um eficaz contexto empresarial, a Comunicação salienta a inovação e a criatividade.

A Inovação vista na ótica da análise e flexibilização do enquadramento jurídico existente, por forma a ultrapassar a atual prática comercial, mais onerosa e complexa, de financiar filmes através da venda de direitos exclusivos e a estimular o investimento e por forma a permitir o desenvolvimento e a utilização de estratégias novas e inovadoras de promoção e distribuição de filmes.

A Inovação vista na ótica da criação de condições para testar, desenvolver e utilizar estratégias de distribuição alternativas adaptadas aos diferentes filmes, permitindo uma complementaridade entre as plataformas existentes, um aumento da oferta e um acesso mais rápido aos serviços em linha.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

A Criatividade vista na ótica da exploração e promoção de talentos e competências profissionais na indústria cinematográfica europeia enquanto vetor de qualidade, diversidade e originalidade dos filmes.

A Criatividade vista na ótica da cooperação entre escolas de cinema, destas com as empresas e das empresas da indústria cinematográfica com empresas de outros setores, promovendo uma maior adequação e respondendo às necessidades efetivas desta indústria.

✓ No que concerne à acessibilidade a este setor, é essencial colocar o público no centro das estratégias cinematográficas, mediante a definição de estratégias e ferramentas que potenciem o acesso e a procura de filmes europeus e mediante a identificação das preferências do público-alvo. Para além disso, é necessário promover a visibilidade e divulgação dos filmes europeus e a interação com o público, mediante o intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de instrumentos comuns bem como a educação cinematográfica, em prol do conhecimento da gramática narrativa e visual complexa utilizada.

2. Aspetos relevantes

Tal como refere a Comunicação, o setor do audiovisual tem uma importância cultural, social e económica. No entanto, está demasiado dependente do financiamento público e a sua regulamentação é muitas vezes impeditiva da aplicação de novos instrumentos de captação de financiamento e de público.

Tendo em consideração que a indústria cinematográfica europeia é variada e criativa e que o seu património é reconhecido a nível mundial, torna-se necessário fomentar a procura por estas produções e potenciar as novas plataformas que vão surgindo nesta Era Digital, por forma a divulgar a diversidade das culturas europeias pelo mundo e a rentabilizar as referidas produções.

- **Implicações para Portugal**

Em Portugal, os incentivos à indústria cinematográfica encontram-se inscritos na Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro que Estabelece os princípios de ação do Estado no quadro do



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais.

A operacionalização deste diploma tardou em efetivar-se devido à recusa de alguns operadores de saldar os valores legalmente devidos em função deste diploma, o que tornou ainda mais escasso o financiamento do setor.

O estabelecimento de políticas comuns à União Europeia e a consequente cooperação supranacional da indústria cinematográfica pode constituir uma via muito importante de internacionalização das produções nacionais, fomentando o consumo de filmes portuguesas e dando a conhecer além-fronteiras a nossa cultura e saberes.

Neste sentido, a presente Comunicação deve merecer o devido acompanhamento futuro, tendo em consideração as alterações que se pretende promover e que visam fomentar a sustentabilidade do setor, a utilização de novas plataformas de distribuição e exibição e a complementaridade entre estratégias nacionais.

3. Princípio da Subsidiariedade

Tratando-se de uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

PARTE III – OPINIÃO DA RELATORA

A relatora considera que esta comunicação não só permite ter uma visão global da importância do sector do audiovisual para a vida cultural, social e económica de cada um dos estados membros, identifica claramente os maiores desafios com que este é confrontado como aponta algumas soluções para o seu saudável e dinâmico desenvolvimento.

✓ A relatora não pode, no entanto deixar de salientar que embora a Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro que Estabelece os princípios de acção do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais tenha dado alguns passos no sentido de corrigir as fragilidades da produção cinematográfica e audiovisual em Portugal, a revisão da mesma com a Lei 28/ 2014 de 19 de maio, representa um claro recuo.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

✓ Se com a redação anterior da lei 55/ 2012, ainda fica muito por fazer ao nível da distribuição de obras europeias e portuguesas, e particularmente no sentido de criar incentivos à inovação e criatividade, a sua revisão em vez de colmatar essas lacunas, apenas veio reduzir o financiamento privado previsto assim como as obrigações em termos de distribuição e exibição. Ou seja exactamente o oposto do que se propõe nesta comunicação: a optimização dos recursos, a complementaridade entre o sector audiovisual e cinematográfico, a capacitação de novos produtores e operadores, a criação de uma estratégia para o surgimento de novas formas de distribuição em função do contributo que estas plataformas mundiais podem ter na produção de obras cinematográficas.

✓ Para além de que Portugal continua a ser um dos únicos países europeus sem um sistema de incentivos para aumentar a sua atractividade em termos de produção cinematográfica.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura conclui o seguinte:

1. Na presente iniciativa não legislativa, não cabe a verificação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
2. A análise da presente iniciativa suscita um conjunto de ações que a Comissão pretende promover em prol da indústria cinematográfica, pelo que a sua execução deve ser devidamente acompanhada;
3. A Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração do respetivo parecer final.

Palácio de S. Bento, 1 de julho de 2014

A Deputada Autora do Parecer

(Inês de Medeiros)

O Presidente da Comissão

(Abel Baptista)