

**LIVRO VERDE RELATIVO À CONVERGÊNCIA DOS
SECTORES DAS TELECOMUNICAÇÕES, DOS MEIOS
DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E DAS TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E ÀS SUAS IMPLICAÇÕES NA
REGULAMENTAÇÃO**

PARA UMA ABORDAGEM CENTRADA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

RESUMO

Os antecedentes - convergência

Existe hoje um consenso generalizado que reconhece estar a ocorrer uma convergência a nível tecnológico. Tal significa que as tecnologias digitais tornam possível a oferta de serviços de comunicação novos e tradicionais (voz, dados, som ou imagens) através de muitas redes diferentes.

A actual actividade no mercado sugere que os operadores nos sectores afectados pela convergência estão a aproveitar as oportunidades oferecidas pelos progressos tecnológicos para melhorar os seus serviços tradicionais e iniciar novas actividades. Os sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação procuram o desenvolvimento de produtos cruzados e plataformas cruzadas, bem como uma participação financeira no capital de empresas de diversos sectores. Eis alguns exemplos de novos produtos e serviços que estão a ser já oferecidos:

- Telebanco e telecompras através da Internet;
- Voz através da Internet;
- Correio electrónico, transmissão de dados e acesso à World Wide Web através de redes de telefonia móvel; utilização de ligações sem fios a residências e empresas para as ligar às redes fixas de telecomunicações;
- Serviços de dados através de plataformas de radiodifusão digital;
- Serviços em linha combinados com televisão através de sistemas como a Web-TV e ainda a entrega através de satélites digitais e modems para cabo;
- Webdifusão de notícias, acontecimentos desportivos, concertos e de outros serviços audiovisuais.

Estes são exemplos concretos de uma sociedade da informação na Europa. Mostram como os novos produtos e serviços podem entrar na vida do cidadão comum. Representam ainda uma mudança significativa na quantidade e diversidade dos serviços tradicionais de telecomunicações e de comunicação social.

As questões - os desafios para a Europa

As implicações desta evolução são profundas. A convergência diz respeito não apenas à tecnologia, mas também aos serviços e às novas formas de fazer negócios e de interagir com a sociedade. As mudanças descritas no presente Livro Verde podem melhorar substancialmente a qualidade de vida dos cidadãos europeus, integrar melhor as regiões da Europa no coração da economia europeia e tornar as empresas mais eficazes e competitivas nos mercados mundiais e nacionais.

Prevê-se que o surgimento de novos serviços e o desenvolvimento dos existentes alargue o mercado global da informação, oferecendo novas vias ao cidadão e aproveitando o rico património cultural da Europa, a sua capacidade de inovação e as suas ambições criativas.

A dimensão mundial das actuais plataformas de comunicação, nomeadamente a Internet, constitui uma chave que abre as portas a uma maior integração da economia mundial. Este processo trará oportunidades e desafios não só para a União Europeia como para os nossos vizinhos da Europa Central e Oriental, do Mediterrâneo e, de um modo geral, de todos os países em desenvolvimento. Simultaneamente, o baixo custo do estabelecimento de uma presença na World

Wide Web dá às empresas, grandes ou pequenas, a possibilidade de alargarem o seu campo de acção à escala regional ou mundial e dá aos consumidores o benefício de uma escolha mais vasta de mercadorias e serviços. Assim, a mundialização será um tema-chave no futuro, dado que as mudanças na Europa vão a par de uma evolução em todo o mundo.

Se a Europa estiver aberta a estas mudanças, criando um ambiente que favoreça, em vez de dificultar, o processo de mudança, tal funcionará como um poderoso motor para a criação de emprego e o crescimento, aumentando a escolha do consumidor e promovendo a diversidade cultural. Se a Europa não seguir esta via, ou não a seguir com suficiente rapidez, corre o risco de as suas empresas e os seus cidadãos marcarem passo enquanto, em todo o mundo, as empresas, os utilizadores e os governos aderem à revolução da informação.

Os governos e os responsáveis políticos terão um papel essencial na implementação deste ambiente. No entanto, para além do quadro regulamentar, que é o principal foco do presente Livro Verde, continuam a ser necessários esforços, como foi reconhecido na recente cimeira sobre o emprego, para dotar a força de trabalho da Europa das qualificações que a sociedade da informação exige. Deve haver um apoio permanente às actividades de investigação e desenvolvimento. Os governos, as autoridades regionais e locais e as instituições europeias devem dar o exemplo, aderindo plenamente às tecnologias e aos serviços que o processo de convergência torna possíveis.

A instituição de um quadro regulamentar adequado é crucial

O futuro ambiente regulamentar terá uma importância crucial. A União Europeia desenvolveu já um quadro global para gerir a transição nas telecomunicações, de situações de monopólio para um ambiente plenamente concorrencial que será instaurado em 1 de Janeiro de 1998. Criou também um quadro de apoio ao mercado interno da radiodifusão. O estabelecimento de um quadro regulamentar adequado deve vir juntar-se a estas realizações. Simultaneamente, o presente Livro Verde constitui um marco, na medida em que permite que a Comunidade olhe para além de 1998 e avalie as implicações da convergência nos sectores afectados.

O presente Livro Verde afirma que o desenvolvimento dos novos serviços pode ser dificultado por diversos obstáculos, incluindo entraves regulamentares, a diversos níveis do mercado. No entanto, existem opiniões diferentes quanto à questão de saber se os quadros regulamentares actuais são adequados para fazer face a um ambiente em mudança. Segundo alguns, o desenvolvimento de novos produtos e serviços está a ser dificultado pela insegurança regulamentar (as regras actuais foram definidas para ambientes nacionais, analógicos e específicos de um sector, mas os serviços estendem-se cada vez mais por diferentes sectores tradicionais e através das fronteiras geográficas, podendo ainda ser oferecidos através de diversas plataformas). Tal põe em causa a fundamentação das abordagens regulamentares nos diferentes sectores afectados pela convergência. Os defensores deste ponto de vista afirmam que esta insegurança regulamentar inibe o investimento e afecta as previsões de implementação da sociedade da informação.

Segundo outros, as características específicas dos actuais sectores separados limitarão o âmbito da convergência dos serviços. Afirmam ainda que o papel das empresas de comunicação social, enquanto suporte dos valores sociais, culturais e éticos na nossa sociedade, é independente das tecnologias utilizadas para chegar ao consumidor. Tal implica que a regulamentação das condições económicas deve estar separada da oferta dos serviços da informação, para garantir eficiência e qualidade.

Estas questões devem ser debatidas e resolvidas. A procura de soluções deve ter em conta todos os interesses existentes nos diversos sectores afectados pela convergência. Simultaneamente, as possibilidades de mudança serão sentidas de modos diferentes e a níveis diferentes (p.ex., tecnologia, indústria, serviços e mercados). Embora a digitalização tenha feito avançar grandemente a convergência a nível tecnológico, o presente Livro verde não conclui mecanicamente que a convergência num nível conduz inevitavelmente ao mesmo grau de convergência noutros níveis. Também não defende que a convergência nas tecnologias, na indústria, nos serviços e/ou nos mercados implique necessariamente a necessidade de um quadro regulamentar uniforme.

O fórum de debate - o Livro Verde

O presente Livro verde responde à necessidade de um debate. Adota conscientemente uma atitude interrogativa. Analisa questões, identifica opções e formula perguntas para estimular comentários públicos. Não toma posição nesta fase nem extrai conclusões.

Nos **Capítulos I e II**, o Livro Verde analisa o fenómeno de convergência, a sua base tecnológica, a actual evolução no mercado e o seu eventual impacto nos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação.

No **Capítulo III**, são identificados os obstáculos reais e potenciais que podem inibir aquela evolução tecnológica e do mercado. Alguns dos obstáculos estão ligados a questões actuais do mercado ou da indústria nos sectores afectados pela convergência, enquanto outros decorrem das abordagens regulamentares vigentes. Algumas destas questões estão já a ser tratadas no âmbito de iniciativas comunitárias (p.ex., nos domínios da propriedade intelectual, propriedade dos meios de comunicação social, comércio electrónico e assinaturas digitais) e, nesses casos, aquelas iniciativas são referidas. Noutros casos, os obstáculos conduzem a uma reflexão quanto à eventual necessidade de adaptar os quadros regulamentares vigentes à luz do fenómeno da convergência.

O **Capítulo IV** analisa em pormenor questões associadas aos quadros ou abordagens regulamentares existentes ou possíveis no futuro. Tais questões inserem-se nos seguintes oito domínios:

- * Definições
- * Entrada no mercado e licenciamento
- * Acesso às redes, aos sistemas de acesso condicional e ao conteúdo
- * Acesso aos espectro de frequências
- * Normas
- * Formação de preços
- * Interesses individuais dos consumidores

O capítulo conclui com uma análise dos objectivos de interesse público, das opções para possíveis modelos regulamentares futuros e de questões levantadas a nível internacional.

Por último, no **Capítulo V**, é apresentado um conjunto de princípios para a futura política regulamentar nos sectores afectados pela convergência e são identificadas possíveis opções para futuras abordagens regulamentares, como base de discussão.

A Comissão considera que o período de consulta pública de cinco meses permitirá uma vasta participação e um amplo debate acerca de questões que são importantes para os cidadãos, as empresas e o desenvolvimento da sociedade da informação. Os comentários podem ser enviados em papel ou sob forma electrónica e, para apoio ao debate, será criado um sítio Web específico que dará acesso aos comentários enviados sob forma electrónica¹. Haverá também audições públicas no decurso da consulta. Com base nos comentários recebidos, a Comissão tenciona apresentar uma comunicação em Junho de 1998.

Conclusões - a via a seguir

O presente Livro Verde constitui um passo numa via cujo objectivo é garantir que os benefícios da convergência contribuam para o desenvolvimento social e económico da Europa. A comunicação de Junho, que apresentará os resultados da consulta pública, possibilitará a tomada de posições políticas por parte do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões e o estabelecimento de objectivos claros para uma política futura.

O presente Livro Verde inicia uma nova fase na abordagem política do ambiente das comunicações adoptada pela União Europeia. Deste modo, constitui um elemento-chave do quadro global estabelecido para apoiar o desenvolvimento de uma sociedade da informação. Apoia-se nos pontos fortes dos quadros para as telecomunicações (lançado pelo histórico Livro Verde das Telecomunicações² de 1987) e para os meios de comunicação social (criado por diversas iniciativas legislativas comunitárias). O presente Livro Verde apoia-se nestas realizações e oferece a todos os interessados a oportunidade de apresentarem comentários sobre os moldes futuros da regulamentação nos sectores afectados pela convergência, no ambiente pós-1998 das comunicações.

Este primeiro passo destina-se a abrir o caminho ao desenvolvimento de um ambiente regulamentar adequado que facilite a plena realização das oportunidades oferecidas pela sociedade da informação, no interesse da Europa e dos seus cidadãos, na alvorada do século XXI.

¹ O endereço é <http://www.ispo.cec.be/convergencep>. Os comentários enviados tanto em papel como sob forma electrónica serão disponibilizados em papel em paralelo com a publicação da comunicação sobre os resultados da consulta, sendo, no entanto, respeitados os pedidos de confidencialidade.

² COM (87) 290 final

ÍNDICE

Introdução	vii
I. Convergência - Definições e evolução	1
1. Convergência - Definição do seu âmbito	
2. O papel horizontal da tecnologia	
3. Evolução em curso do mercado	
4. Resumo e perguntas	
II. O impacto da convergência nos sectores em causa	11
1. Contexto social e económico	
2. Tendências do mercado	
3. A perspectiva do consumidor	
4. Resumo e perguntas	
III. Obstáculos ao processo de convergência	20
1. Obstáculos existentes	
2. Obstáculos potenciais	
3. Pergunta	
IV. Implicações regulamentares	24
1. Desafios às actuais abordagens regulamentares	
2. Eliminação dos obstáculos - Questões regulamentares	
3. Respeitar os objectivos de interesse público	
4. Opções para um futuro modelo regulamentar	
5. Questões a nível internacional	
V. Princípios e opções para o futuro	44
1. Princípios para a futura política regulamentare nos sectores afectados pela convergência	
2. Opções para o desenvolvimento da regulamentação	
3. Calendário das futuras acções	
4. Conclusões	
Anexo: Regulamentação existente	49

Introdução

A sociedade da informação está a tornar-se uma realidade. O seu desenvolvimento é impulsionado pelas rápidas mudanças tecnológicas que estão a transformar as indústrias da informação. A natureza e ritmo desta transformação pode dar origem a novos desafios para os responsáveis políticos.

Um dos factores mais significativos é a utilização crescente, por diferentes sectores, nomeadamente as telecomunicações, os meios de comunicação social e as tecnologias da informação (TI), das mesmas tecnologias. Nos últimos anos são cada vez mais os sinais dessa convergência, com o surgimento da Internet e a capacidade crescente das redes existentes de servirem de suporte a serviços tanto de telecomunicações como de radiodifusão.

O fenómeno da convergência é relativamente recente, havendo diversas opiniões sobre as suas implicações para a sociedade e a actividade económica. É consensual que os progressos da electrónica digital e do software estão a criar potencialidades tecnológicas para uma nova abordagem da entrega e consumo de serviços da informação. O consenso é menor no que respeita à profundidade e ao horizonte temporal da mudança das práticas actuais resultante desses progressos. Há quem considere que aquela convergência conduzirá a uma transformação completa e rápida das telecomunicações, dos meios de comunicação social e dos serviços das tecnologias da informação, de tal modo que grupos de serviços actualmente separados fundir-se-ão, eliminando, no essencial, as diferenças nítidas anteriormente existentes entre eles.

Outros pensam que a especificidade destes sectores distintos limitará o âmbito da convergência dos serviços. Afirmam ainda que o papel das empresas de comunicação social, enquanto suporte dos valores sociais, culturais e éticos na nossa sociedade, é independente das tecnologias utilizadas para chegar ao consumidor. Tal implica que a regulamentação das condições económicas deve estar separada da oferta dos serviços da informação, para garantir eficiência e qualidade. Outros

ainda pensam que, caso ocorra, a convergência será lenta.

No entanto, é claro que as implicações deste processo são potencialmente profundas. Prevê-se que o surgimento de novos serviços e o desenvolvimento dos actuais alarguem o mercado global da informação. Tal proporcionará novas oportunidades para o crescimento económico e o emprego. Simultaneamente, o novo ambiente nos serviços de comunicações oferecerá também oportunidades para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos europeus, aumentando a escolha dos consumidores, facilitando o acesso aos benefícios da sociedade da informação e promovendo a diversidade cultural.

Assim, esta evolução é positiva para o desenvolvimento económico e social da Europa, pelo que deve ser encorajada. É necessário que os poderes políticos criem um ambiente favorável à convergência, para que as potenciais oportunidades sejam aproveitadas em tempo oportuno.

Neste momento é necessário promover um debate amplo e profundo sobre o fenómeno da convergência e suas implicações, que irá contribuir para a formulação de uma política adequada. O objectivo do presente Livro Verde é dar início a esse debate.

O debate deve situar-se no contexto de outras acções importantes da Comissão nos domínios das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação. Em especial, o debate é fundamental para o futuro panorama das comunicações após a plena liberalização dos serviços e infra-estruturas das telecomunicações, em 1 de Janeiro de 1998. O processo iniciado com o Livro Verde deve garantir que no processo de análise global da eficácia do pacote regulamentar de 1998 para as telecomunicações (a realizar no final de 1999) seja tomado em devida conta o impacto da convergência neste sector. Além disso, a análise da situação nas redes de cabo, realizada à luz da liberalização e, mais especificamente, como resultado do compromisso assumido

na Directiva Cabo³ e na Directiva Plena Concorrência⁴ (telecomunicações) é objecto de uma comunicação separada da Comissão. A análise destina-se a criar uma estrutura de mercado aberta e concorrencial na oferta de telecomunicações e redes de televisão por cabo, que pode ter um impacto significativo nos mercados afectados pela convergência. Concretamente, irá encorajar a concorrência e impedir o surgimento de novas posições proteccionistas ou estrangulamentos anti-concorrenciais. Uma concorrência vigorosa nestas áreas encorajará o desenvolvimento de novos serviços inovadores que irão beneficiar os consumidores da Comunidade Europeia e proporcionarão à indústria e aos serviços europeus as competências necessárias para concorrer nos mercados mundiais.

Neste contexto de implementação de uma estrutura básica de mercado concorrencial, a oportunidade deste Livro Verde resulta da possibilidade de os novos mercados se desenvolverem rapidamente e do facto de serem intrinsecamente mundiais. Se os quadros regulamentares aplicáveis nos Estados-membros ou na Europa não forem adequados ao desenvolvimento destes novos mercados ou se criarem dificuldades ao seu desenvolvimento, a Europa poderá ficar numa posição concorrencial desvantajosa face aos seus concorrentes mundiais mais flexíveis. Tal poderá restringir a participação dos consumidores, limitando a escolha e diminuindo a confiança dos consumidores nos novos serviços, e ter consequências negativas no crescimento económico e na criação de emprego na Europa.

O Livro Verde analisa a natureza do fenómeno da convergência e dedica especial atenção à oferta de serviços e às redes subjacentes que lhes servem de suporte. Aborda ainda as eventuais implicações da convergência na forma e na substância da regulamentação. Embora o Livro Verde aborde certos aspectos do quadro regulamentar da oferta de serviços, nenhuma futura iniciativa neste domínio

poderá prejudicar os trabalhos em curso na Comissão ou a aplicação da legislação comunitária vigente.

O Livro Verde não toma posições definitivas no que respeita às novas estruturas regulamentares. Na verdade, reconhece que a convergência pode conduzir a uma menor regulamentação nos sectores das telecomunicações e dos meios de comunicação social e não deve conduzir a uma maior regulamentação em domínios como as TI. O Livro Verde analisa antes o fenómeno da convergência tal como se revela no mercado; identifica questões relacionadas com a regulamentação decorrentes desta evolução e formula perguntas relacionadas com estas matérias.

Convidam-se todos os interessados a contribuir para o debate, respondendo às referidas perguntas e apresentando eventuais observações nesta matéria. O período de consulta é de cinco meses a contar da data de publicação do presente Livro verde. Está prevista a publicação de um relatório sobre os resultados da consulta em Junho de 1998.

Os comentários podem ser enviados por correio electrónico, fax ou correio (agradece-se a inclusão de 4 cópias) para:

Comissão Europeia, DG XIII A4
Ao cuidado do Sr. E. Lalor
200 rue de la Loi, BU31 0/62
B-1049 BRUXELAS
Bélgica

Fax (+32 2) 296 9009

e/ou

Comissão Europeia, DG X C1
Ao cuidado do Sr. G. Paulger
200 rue de la Loi, L-102 5/25
B-1049 BRUXELAS
Bélgica

Fax (+32 2) 299 9201

e/ou

Correio electrónico: convergencegp@cec.be

Após a conclusão da consulta, os comentários poderão ser divulgados, a menos que tenha sido pedida confidencialidade. Foi criado um sítio Web para a apresentação do Livro Verde e dos comentários recebidos, cujo endereço é

<http://www.ispo.cec.be/convergencegp>

³ Directiva 95/51/CE da Comissão, JO n° L 256 de 26.11.1995.

⁴ Directiva 96/19/CE da Comissão, JO n° L 74 de 22.03.1996.

Capítulo I:

Convergência - Definições e evolução

O presente Livro Verde constitui um novo passo na realização da sociedade da informação na Europa. Examina um conjunto essencial de questões políticas ligadas à infra-estrutura global dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação, designados, por comodidade, como “os sectores em causa” em grande parte do presente documento.

O Livro Verde não examina questões políticas relacionadas com o conjunto mais vasto de serviços que darão corpo à sociedade da informação - serviços como o comércio electrónico, que abrange uma diversidade de actividades e pode revolucionar sectores tão diversos como a venda a retalho, as viagens e os serviços financeiros. As questões políticas ligadas a este conjunto mais vasto de serviços integram aquelas em que a Comunidade já tem acções bem avançadas, como os direitos de propriedade intelectual, os direitos de autor e direitos conexos, o pluralismo nos meios de comunicação social, a protecção da vida privada e dos dados, a cifragem e as assinaturas digitais. Estas questões inserem-se no quadro mais vasto que está a surgir para os novos serviços e actividades no âmbito da sociedade da informação. Assim, considera-se estarem fora do âmbito do Livro Verde e são apenas referidas de passagem quando tal se justifica em função da matéria em análise.

O Livro Verde concentra-se antes na infra-estrutura subjacente que irá contribuir para a criação e a entrega dos serviços da sociedade da informação aos clientes. Essa infra-estrutura é constituída por sistemas de componentes, redes e serviços associados aos sectores em causa. Nos três sectores, aqueles sistemas estão a passar por mudanças fundamentais, essencialmente através da aplicação das tecnologias digitais, o que terá, muito provavelmente, consequências a nível político e regulamentar.

O Livro Verde incide na entrega em linha de serviços, tratando, por exemplo, da edição fora de linha apenas na medida em que ela representa um mercado potencial para as actividades em linha.

O Livro Verde aborda as tendências gerais para o futuro e não tenta definir mercados para efeitos da aplicação da legislação comunitária da concorrência. As posições discutidas no Livro Verde não permitem presumir as posições que a Comissão possa vir a tomar na avaliação de processos pendentes ou futuros no âmbito das regras da concorrência.

Nesta perspectiva. O Capítulo I descreve o fenómeno da convergência e os progressos tecnológicos que lhe servem de base. Identifica ainda a evolução em curso no mercado (e a reacção dos fornecedores, prestadores de serviços e consumidores) como indicador da possível direcção das futuras mudanças. Como acontece em qualquer novo mercado, as actividades dos fornecedores e prestadores de serviços dão uma primeira indicação do modo como as coisas poderão evoluir. As suas reacções têm como contraponto as dos consumidores, que devem aceitar e aderir aos novos serviços antes de os mercados se tornarem uma realidade.

I.1 Convergência - definição do seu âmbito

O termo convergência foge a uma definição precisa, mas, em geral, considera-se que é:

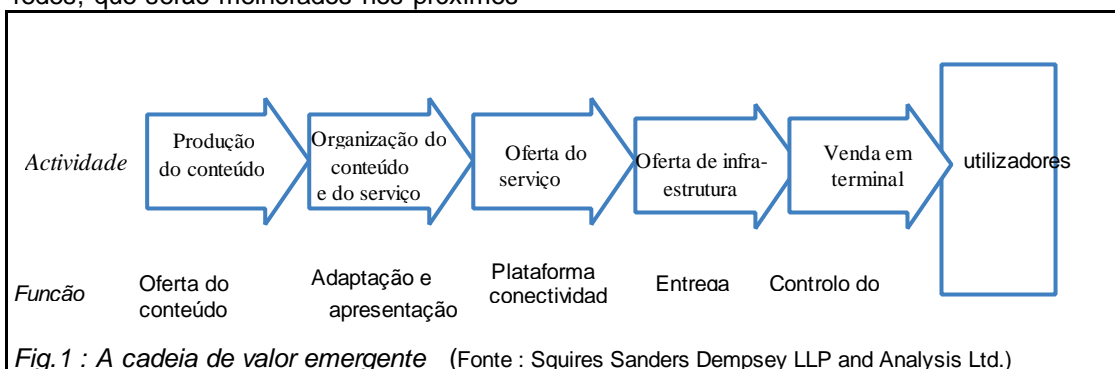
- a capacidade de diferentes plataformas de rede servirem de veículo a serviços essencialmente semelhantes, ou
- a junção de dispositivos do consumidor, como o telefone, a televisão e o computador pessoal.

A última acepção de “convergência” é a mais citada na imprensa popular - é facilmente compreendida pelos consumidores e tem ainda o interesse suplementar de reflectir uma grande luta entre as empresas de informática, de telecomunicações e de radiodifusão pelo controlo dos futuros mercados.

No entanto, apesar desta imagem popular, a convergência dos dispositivos do consumidor é hoje muito menos real do que a convergência das redes. Os operadores de telecomunicações estão já a oferecer programas audiovisuais através das suas redes (embora em regime experimental) e tornaram-se intervenientes de peso na oferta de acesso à Internet e de infra-

estrutura de base. As empresas de radiodifusão oferecem, desde há alguns anos, serviços de dados através das suas redes, que serão melhorados nos próximos

12 a 18 meses, dadas as perspectivas de transmissão digital de rádio e de televisão e de introdução da interactividade.



Os operadores de cabo estão a oferecer diversos serviços de telecomunicações, como a telefonia vocal em alguns Estados-membros, e começaram a implantar modems para cabo para um acesso de elevado débito à Internet, a par da actividade tradicional de distribuição de programas de televisão. Para além dos serviços oferecidos ao público, estão a ser introduzidas tecnologias audio e vídeo em intranets de empresa, como meio suplementar de distribuição de informação em tempo real. Estas aplicações estão também a surgir em sítios Web destinados a potenciais clientes⁵.

A plataforma de rede e o ambiente consumidor/utilizador constituem dois elementos da cadeia de oferta ou de valor que vai da criação de conteúdo à sua entrega aos clientes, passando pela organização do conteúdo e pela oferta dos serviços (ver Fig.1). O conceito de cadeia de valor é útil para analisar o comportamento das empresas e dos mercados à luz da convergência.

Actualmente, as empresas estão normalmente presentes num ou mais elementos da cadeia de valor. Alguns observadores consideram que o processo de convergência poderá levar muitos dos actuais intervenientes a alargar as suas actividades para além das que constituem o núcleo central e afirmam que esta tendência já é visível em diversos processos de fusão e aquisição (ver adiante).

O potencial de mudança resultante do fenómeno de convergência pode ser visto a três níveis diferentes (tecnologia, indústria, serviços e mercados) (ver Fig. 2), embora não se possa concluir mecanicamente que a convergência num nível conduz inevitavelmente ao mesmo grau de convergência noutros níveis, nem que a convergência nas tecnologias, indústrias, serviços ou mercados conduz obrigatoriamente à necessidade de um ambiente regulamentar uniforme.

A convergência tecnológica, de que foram dados atrás exemplos ilustrativos, baseia-se na aplicação comum das tecnologias digitais aos sistemas e redes associados à entrega dos serviços. Como indicado na secção I.2, a convergência tecnológica está já em curso e os progressos tecnológicos contínuos consolidarão o processo ao longo dos diferentes elementos da cadeia de valor.

Muitos comentadores confirmam a tendência para a convergência da indústria, traduzida em alianças, fusões e empresas comuns baseadas no saber fazer técnico e comercial dos parceiros, por forma a explorar os mercados existentes e futuros. Estas alianças, fusões e empresas comuns continuarão a ser objecto de exame à luz das regras da concorrência comunitárias. Muitas dessas alianças são "horizontais", ou seja, entre empresas que exercem a sua actividade na mesma parte da cadeia de valor. As que se destinam a aproveitar as eventuais oportunidades oferecidas pela convergência do mercado envolvem geralmente empresas que exercem as suas actividades em diferentes partes da cadeia de valor, do que resulta uma maior integração vertical. Algumas

⁵ Ver *Webcasting and convergence: Policy implications*. OCDE, DSTI/ICCP/TISP(97)6 - a publicar em Dezembro de 1997

dessas alianças depararam-se desde muito cedo com dificuldades, o que ilustra a incerteza dos mercados e os riscos envolvidos.

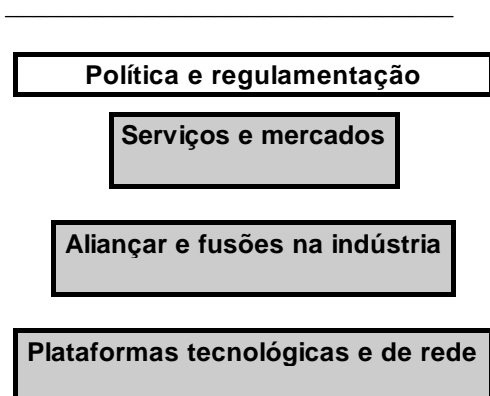


Fig.2: As etapas da convergência

É também difícil ser exacto quanto aos serviços que resultam da convergência. Muitos novos serviços resultarão do progresso tecnológico verificado em determinados sectores e não da actividade transectorial. Outros serão resultado directo da transfertilização entre sectores, como o das telecomunicações e o da radiodifusão. Sempre que haja uma referência a estes últimos no presente documento, será utilizada a expressão “serviços convergentes”. Quando for adequada uma referência mais geral, o Livro Verde referirá apenas a expressão “novos serviços”, que não pretende ser uma definição jurídica precisa.

I.2 O papel horizontal da tecnologia

A preocupação central do presente Livro Verde não é a tecnologia, mas antes os novos fenómenos empresariais e de mercado possibilitados pela evolução tecnológica e que estão a alterar as relações tradicionais entre fornecedores e consumidores. Um entendimento da natureza dessa evolução pode facilitar a apreciação do potencial de mudança.

As tecnologias digitais estão na base da convergência

Como já referido, a tendência subjacente é a de adopção comum de tecnologias digitais pelos sectores em causa. As

tecnologias digitais abrangem uma variedade de disciplinas geralmente associadas às indústrias da informática e das telecomunicações - microelectrónica digital, software e transmissão digital. Aplicadas individualmente dentro de cada um dos sectores pertinentes, estas tecnologias já demonstraram a sua grande eficiência, flexibilidade e economia e o seu potencial para suscitar a criatividade e promover a inovação.

As tecnologias informáticas desempenham neste momento um papel fundamental na criação e na produção de conteúdos nos mundos do cinema e da radiodifusão. Os modos como é produzido, entregue e consumido o material audiovisual estão a evoluir. O conteúdo está a tornar-se “modulável”, de modo a poder ser utilizado em diferentes ambientes e entregue em diferentes infra-estruturas de rede. O alicerce básico é a família de normas MPEG para a codificação digital das imagens em movimento⁶. Uma vez codificadas neste formato, as imagens podem ser alteradas, manipuladas ou transmitidas do mesmo modo que qualquer outra informação digital. Os sistemas e redes que tratam tal informação são evidentemente indiferentes à natureza da matéria-prima, seja ela imagem, som ou texto. A codificação digital da fonte forma assim a base da convergência tecnológica.

A transmissão digital pode ser feita através de redes de radiodifusão ou através da infra-estrutura terrestre com ou sem fios. Quando aplicada às redes de radiodifusão, o efeito mais significativo da digitalização é a imediata expansão da capacidade, eliminando efectivamente uma escassez que tem limitado o crescimento do sector desde o seu arranque. Mas a capacidade de processamento e o software estão também a contribuir para generalizar os aparelhos de consumo como o decodificador doméstico de televisão. A implementação da funcionalidade por software ajuda a ultrapassar os problemas da duração do ciclo de vida dos produtos associados ao hardware, reduzindo a

⁶ MPEG - *Motion Picture Experts Group*. A família de normas vai da MPEG-1 à MPEG-4, sendo a MPEG-2 (televisão com qualidade de estúdio e canais audio múltiplos com qualidade CD) a mais amplamente utilizada.

inércia do mercado e facilitando a inovação. Também confere a tais aparelhos um nível de inteligência que permite que as redes de radiodifusão igualem as capacidades de comutação normalmente associadas às telecomunicações. Por exemplo, os operadores de televisão a pagar via satélite podem hoje proceder a um tratamento individualizado dos seus clientes através dos sistemas de acesso condicional, muitas vezes combinados com a rede terrestre de telecomunicações, que fornece uma via de retorno "híbrida" para os serviços interactivos.

Tecnologias de rede para a convergência

Com a generalização das infra-estruturas alternativas de telecomunicações, as redes de elevado débito baseadas nas fibras ópticas serão capazes, dentro em breve, em combinação com as modernas tecnologias dos servidores, de funcionar economicamente num modo de radiodifusão virtual⁷. Os elevados débitos e a eficiência da utilização do espectro conseguidos com a transmissão digital abrem a possibilidade de entregar sinais audio e video de alta qualidade através de uma grande variedade de infra-estruturas de rede. As tecnologias de transmissão, como a RDIS de banda estreita⁸, a xDSL⁹ e o

ATM¹⁰, garantirão que as infra-estruturas existentes e as novas possam desempenhar um papel no transporte dos novos serviços. As capacidades das redes existentes são também reforçadas pelas técnicas de compressão implícitas nas normas MPEG, permitindo que as redes com capacidade de transmissão limitada transportem serviços anteriormente considerados viáveis apenas em infra-estruturas de banda larga, sofisticadas e mais dispendiosas.

A tecnologia ATM tem grande interesse como tecnologia de transporte multimedia. Trata-se de uma tecnologia de ligação de elevado débito entre células, capaz de transportar tráfego de telecomunicações de diferentes características (voz, dados, imagens) através da mesma rede, tendo sido designada pela UIT como a base para a RDIS de banda larga, a geração que sucede à sua homóloga em banda estreita.

Esta permanente concorrência entre diferentes tecnologias pode alterar o destino de uma e de outra abordagem, tornando difícil a determinação das arquitecturas de rede do futuro. Este pode ser um problema relativamente menor, atendendo a que as aplicações e os serviços actuais estão a tornar-se cada vez mais independentes da infra-estrutura subjacente que os transporta.

A tecnologia Internet está a conduzir à independência das plataformas

O exemplo mais significativo dessa independência de plataformas é o do Protocolo Internet (IP). O IP tornou-se o protocolo de rede *de facto* para a Internet, capaz de encaminhar e transportar todos os elementos de um serviço multimedia (texto, imagem, imagens em movimento e som). O IP é também utilizado em produtos para intranets, fornecendo uma infra-estrutura para aplicações multimedia dentro de uma empresa ou de outro tipo de grupo fechado de utilizadores.

7 Ou seja, o mesmo conteúdo entregue a muitos consumidores, mas a pedido de cada um deles e não necessariamente ao mesmo tempo.

8 RDIS - *Rede Digital com Integração de Serviços*. A versão em banda estreita foi normalizada nos últimos 30 anos pelos operadores de telecomunicações que pretendiam digitalizar a rede de acesso dos clientes. O seu longo período de gestação causou riscos de obsolescência técnica mitigados por outras tecnologias (designadamente pela compressão de dados) e pela emergência de aplicações adequadas (nomeadamente o acesso à Internet).

9 xDSL - *x-Linha de Assinante Digital* em que o *x* se refere à tecnologia do momento. Trata-se de tecnologias que exploram os cabos com fios de cobre da rede de telecomunicações existente para a transmissão de dados com débito elevado. A ADSL (em que A significa Assimétrica) funciona tipicamente a 1,5 Mbps no sentido descendente e a HDSL (em que H significa High-speed) a 6Mbps. Estas tecnologias estão agora a ser substituídas por tecnologias de débito mais elevado.

10 ATM - *Asynchronous Transfer Mode (modo de transferência assíncrono)*, uma tecnologia de comutação de elevado débito que funciona a um nível de transporte básico. Esta tecnologia contrasta com os protocolos de aplicações de mais alto nível, como o IP (Protocolo Internet), que pode funcionar sobre protocolos de transporte como o ATM.

A melhor descrição da Internet é a de uma rede de redes interligadas de forma aberta utilizando o IP, normalmente através de ligações de transmissão alugadas aos operadores de telecomunicações (OT). A rede, fundamentalmente académica e patrocinada pelo governo, que tinha uma capacidade central de 56kbit/s em 1986, evoluiu muito rapidamente na última década, passando para 45 Mbit/s em 1993 e 155Mbit/s em 1996. Esta enorme mudança de capacidade da infra-estrutura da Internet foi a resposta ao crescimento assinalável do número dos seus utilizadores e da gama de aplicações e ferramentas de software desenvolvidas para ela.

A abordagem aberta e de não exclusividade das normas para a Internet facilitou o aproveitamento pelas empresas dos progressos alcançados por outros neste sector. Por exemplo, muitos argumentam que o rápido desenvolvimento das capacidades da World-Wide Web (WWW) foi reforçado pela abordagem aberta do desenvolvimento de software de navegação seguida por vendedores como a *Netscape*, a *Microsoft* e a *Sun*. A Internet será cada vez mais um veículo para o transporte multimedia com o desenvolvimento de vários protocolos aperfeiçoados ou novos, que os prestadores de serviços Internet esperam implementar nos próximos três anos.

Esta breve análise dos progressos tecnológicos mais importantes não pretende ser exaustiva, mas antes ilustrar o papel da tecnologia como motor da mudança. A tecnologia está em constante desenvolvimento. A sua aplicação em serviços inovadores e a introdução destes serviços no mercado anunciam mudanças ainda mais profundas no futuro.

I.3 Evolução em curso do mercado

Neste momento estão a ocorrer importantes mudanças através da aplicação das novas tecnologias aos diversos sectores, que serão analisados um a um. Tais mudanças não são em si mesmas prova de convergência, mas, como atrás referido, o carácter comum das tecnologias aplicadas pode constituir a base para o desenvolvimento dessa convergência.

Os serviços de televisão digital e de radiodifusão audio digital estão a alterar a paisagem audiovisual actual

No início da década de 90, tornou-se evidente que a tecnologia digital podia ser utilizada económica e eficientemente na entrega de sinais audio e de televisão. Particularmente interessante era a possibilidade de entregar um número muito maior de canais através da mesma infra-estrutura (TV por cabo, emissores-receptores via satélite, espectro terrestre), recorrendo à compressão digital em substituição da transmissão analógica corrente.

No domínio da televisão, com base nos trabalhos do projecto Radiodifusão Video Digital (DVB)¹¹ e tendo como pano de fundo o quadro regulamentar instituído pela Directiva Televisão sem Fronteiras, Directiva Normas de Televisão e outros actos¹², foram recentemente lançados na Europa os serviços de TV digital. Outros países em todo o mundo estão também a utilizar a tecnologia DVB e as normas europeias. Os primeiros serviços comerciais arrancaram em França em Abril de 1996. Em breve surgiram outros serviços digitais e, no momento actual, mais de 200 canais de TV digital estão ao dispor dos espectadores em França, na Alemanha, em Espanha, em Itália, no Benelux e nos países nórdicos. Crê-se que estejam actualmente a funcionar na Europa cerca de 1 milhão de receptores digitais - número que pode duplicar até final de 1998.

Embora o desenvolvimento deste mercado esteja ainda nos primórdios, verificam-se já

11 O DVB é um organismo que compreende mais de 200 organizações de 30 países da Europa e de todo o mundo. Inclui empresas de radiodifusão (públicas e privadas), fabricantes (de equipamento de consumo e profissional), operadores (de redes de satélites, de cabo e terrestres) e entidades regulamentadoras. O DVB definiu um conjunto completo de especificações para a difusão televisiva digital através de sistemas de radiodistribuição por cabo, satélite, terrestres e por hiperfrequências. Estas especificações foram entretanto convertidas em normas ETSI.

12 A Directiva *Televisão sem Fronteiras* de 1989 (89/552/CEE) foi recentemente revista e actualizada pela Directiva 97/36/CE. A Directiva *Normas de Televisão* (95/47/CE) foi adoptada em Outubro de 1995.

alguns fenómenos interessantes - que ou são novos em televisão ou são uma evolução significativa de práticas anteriores - à medida que a compressão digital vai reduzindo de modo economicamente eficiente os condicionalismos de capacidade:

- **Cabazes de programas e canais temáticos** - As empresas de radiodifusão estão a comercializar os seus serviços digitais sob a forma de “cabazes” de canais de programas. O “cabaz” complementa os canais de TV “generalistas” com canais temáticos centrados nas notícias, no desporto, em filmes, etc., oferecendo aos espectadores uma maior escolha e a cobertura de domínios de interesse específico para eles. Já perceptíveis na era analógica, os canais temáticos, ao que tudo indica, aumentarão de número e vão atingir níveis maiores de segmentação com a tecnologia digital. Esses canais terão de procurar maiores audiências para que sejam economicamente viáveis e a sua exploração pan-europeia poderá ser um modo de o garantir.
- **Quase-vídeo-a-pedido** - A disponibilidade de uma capacidade de transmissão substancial a preços razoáveis tornará possível, em breve, os serviços de “quase-vídeo-a-pedido” (QVAP).

Exemplo - Com 60 canais via satélite, poderão ser emitidos em simultâneo dez filmes de 90 minutos, começando cada um deles de quarto em quarto de hora.

- **Pagamento por sessão** - Do mesmo modo, é possível comercializar eventos específicos ou filmes com base numa assinatura individual. Esses serviços pagos por sessão têm sido oferecidos no Reino Unido em canais analógicos (para os campeonatos de boxe) e em Espanha em formato digital (para os jogos de futebol da liga). A maior capacidade da televisão digital permite a emissão simultânea de vários desses acontecimentos (sendo o caso mais óbvio o dos jogos disputados numa liga de futebol), oferecendo aos

espectadores a escolha de acesso a um determinado acontecimento em regime de “pagamento por sessão”.

Estes fenómenos, que marcam um afastamento importante em relação às emissões programadas clássicas, têm potencial para aumentar a escolha do consumidor. Além disso, e pelo facto de ser intrinsecamente mais flexível do que um canal analógico, o “canal digital” pode entregar outros serviços sob a forma de dados, imagens fixas, imagens animadas ou suas combinações. A televisão digital partilha estas características com a radiodifusão audio digital, que também oferece aos ouvintes som com qualidade próxima da do CD. A “radiodifusão de dados multimedia” permite já o telecarregamento de programas informáticos, incluindo jogos, ficheiros de dados e acesso directo à Internet a partir do aparelho de televisão ou do computador de rede.

Exemplo - A Hughes Olivetti Telecom lançou, em 1996, o DirecPC, serviço de acesso à Internet via satélite. O serviço liga cerca de 2000 sítios em toda a Europa à Internet a velocidades 20 vezes superiores à dos modems tradicionais.

A chegada da rádio digital oferece possibilidades interessantes na combinação de rádio e imagens ou em ligações a sítios da Internet que vendem discos ou bilhetes para espectáculos do grupo cuja música está a ser difundida¹³. Empresas de radiodifusão, como a CNN e a BBC, estão em vias de disponibilizar na Internet parte do conteúdo radiodifundido, alargando a sua normal cobertura geográfica, ao mesmo tempo que surge uma nova geração de webdifusores que se propõe difundir em directo eventos importantes, como competições desportivas, concertos, etc..

Exemplo - Os cidadãos irlandeses espalhados pelo mundo puderam seguir as recentes eleições na Irlanda através de um sítio de webdifusão (www.itv.com).

Entre outras inovações no domínio da radiodifusão, inclui-se a TV de écran largo,

¹³ Radio with Images, Financial Times, 11 de Novembro de 1997

que utiliza o formato 16:9, e a possibilidade técnica de imagens com maior definição.

A liberalização das telecomunicações aumenta as possibilidades de escolha e faz baixar os preços

Em menos de dez anos, o sector europeu das telecomunicações sofreu uma transformação radical, deixando de ser um sector caracterizado por um monopólio rígido e ineficaz para passar a ser um sector sujeito a uma concorrência total e feroz, estando a plena liberalização dos serviços e infra-estruturas prevista, na maioria dos Estados-membros, para Janeiro de 1998. Esta transformação deve o seu arranque, em parte, a uma fase mais primária da convergência - a que se verificou entre as telecomunicações e a informática - há mais de uma década. A convergência tecnológica fez rapidamente surgir a convergência do mercado e serviços de "valor acrescentado" - novos serviços que foram buscar conceitos de ambos os sectores e que permitiram que as empresas alargassem o poder da informática para além dos limites geográficos do seu lugar de implantação.

As tradições regulamentares do sector das telecomunicações contrastavam nitidamente com o ambiente de mercado livre em que a indústria da informática se desenvolvera e a aproximação destes dois sectores mostrou ser necessária uma certa racionalização destas duas diferentes filosofias regulamentares, para que os novos serviços pudessem florescer. O Livro Verde de 1987¹⁴ concluía que uma maior harmonização e a abertura gradual do mercado no sector das telecomunicações proporcionariam o ambiente mais propício a esse crescimento. As medidas tiveram início em 1988 e culminaram com a instauração da plena liberalização do sector das telecomunicações em 1 de Janeiro de 1998¹⁵. Este processo gradual

de liberalização das telecomunicações e de abertura do mercado mundial está já a trazer benefícios consideráveis a muitas empresas e consumidores, com preços mais baixos, melhores serviços para os clientes e a oferta de novos serviços. Apesar disso, o nível e estrutura gerais dos preços continuam a ser determinantes para a aceitação dos novos serviços.

Especialmente dinâmico é o sector das comunicações móveis.

Exemplo - Na Escandinávia, cerca de uma em cada três pessoas possui um telefone móvel e na Europa há mais de 37 milhões de utilizadores da telefonia móvel.

Cada vez mais estes sistemas móveis acrescentam uma componente multimedia. Refira-se a convergência, dentro do sector das telecomunicações, dos mercados da telefonia fixa e móvel, à medida que, em certos Estados-membros e em alguns grupos da população (estudantes, pequenas empresas) os telefones móveis vão substituindo as ligações fixas.

No entanto, este exemplo prático de convergência das redes fixa e móvel é apenas uma parte de uma tendência mais ampla para a plena integração das tecnologias com e sem fios, que constitui o objectivo essencial da próxima geração de sistemas de comunicações móveis digitais. Os utilizadores disporão de uma plataforma através da qual poderão receber um conjunto uniforme de serviços de voz, dados, multimedia e audiovisuais, onde quer que se encontrem. Esta perspectiva, que tem importantes implicações para todos os sectores afectados pela convergência, foi identificada em primeiro lugar no Livro Verde das Comunicações Móveis¹⁶ de 1994 e voltou a estar presente mais recentemente nas duas comunicações da Comissão relativas às comunicações móveis universais¹⁷.

14 *Para uma economia europeia dinâmica*, Livro Verde sobre o desenvolvimento de um mercado comum dos serviços e equipamentos de telecomunicações, COM(87)290, Bruxelas, 30.06.1987.

15 Directiva 96/19/CE da Comissão e conjunto de medidas legislativas adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. Estão previstos alguns

períodos de transição suplementares em determinados Estados-membros.

16 Livro Verde sobre uma abordagem comum no domínio das comunicações móveis e pessoais na União Europeia, COM(94) 145 final de 27.04.1994

17 COM(97) 217 de 29.05.1997 e COM(97) 513 de 15.10.1997

A Internet está a oferecer novos serviços às empresas e ao público em geral

Foi, no entanto, num terceiro sector, a Internet, que ocorreram as mudanças mais radicais. A Internet é o símbolo e o principal motor da convergência. É um veículo para a entrega aos utilizadores não só dos serviços existentes (correio electrónico, vídeo, som, telefonia vocal, por exemplo) como também de serviços totalmente novos (por exemplo, a World Wide Web). Utilizada originalmente pelo governo e as universidades, a Internet transformou-se rapidamente numa plataforma poderosa de comunicação e comércio. Caracterizada por uma taxa de crescimento sem precedentes (o número de utilizadores duplica todos os anos), a Internet começou a influenciar vários sectores económicos, com a emergência de uma economia em rápido crescimento baseada no comércio electrónico.

A Internet está a tirar o lugar às redes informáticas tradicionais e a mostrar como pode fornecer uma plataforma que, com o tempo, substituirá os métodos tradicionais de comércio. Por exemplo, as transacções tradicionais de empresa a empresa em redes fechadas estão a ceder o lugar ao comércio multidimensional em redes abertas mundiais. A Internet está também a revelar-se um meio alternativo de oferta da actividade central das telecomunicações (ainda que haja diferença de qualidade entre os dois serviços), através da telefonia Internet, não sendo necessário, em alguns casos, que qualquer das partes tenha computador. A Internet é ainda uma plataforma importante para os serviços de radiodifusão.

***Exemplo** - Existem hoje 650 estações de rádio webdifundidas e 270 sítios na Internet com capacidade "Real-Video"¹⁸ que oferecem material vídeo de empresas de radiodifusão europeias e dos EUA.*

Novas técnicas para a Internet, como a multidifusão, oferecem a possibilidade de entrega de conteúdo áudio e vídeo a 50 000 utilizadores em simultâneo, evitando o envio de 50 000 mensagens individuais. Esbate-se, assim, a fronteira entre sectores até agora distintos. Muitos consideram que a Internet tornar-se-á um dos principais meios de distribuição de vídeo e de som (especialmente música).

No entanto, a Internet, enquanto plataforma, tem evoluído de forma diferente da radiodifusão e das telecomunicações tradicionais. O seu desenvolvimento tem sido impulsionado essencialmente pelos utilizadores, com equipamentos dos utilizadores (os controladores de rotas realizam funções de rede centrais e não periféricas) e os próprios utilizadores continuam a gerar uma parte substancial do conteúdo. O carácter descentralizado da Internet é considerado por muitos como a grande e única razão do seu êxito e como um exemplo a seguir num ambiente de convergência. Uma característica da Internet indicativa da convergência é o facto de funcionar simultaneamente como meio de edição e de comunicação. Contrariamente aos meios tradicionais, a Internet suporta simultaneamente uma variedade de modos de comunicação, de natureza tanto transaccional como de radiodifusão: um para um, um para muitos e muitos para muitos. Um utilizador da Internet pode "falar" ou "escutar", indiferentemente, combinando comunicação pública (cujo conteúdo é, pelo menos no caso da radiodifusão, tradicionalmente regulamentado) com comunicação privada (tradicionalmente não regulamentada). Esta mudança constante entre os modos público e privado de comunicação, regidos por princípios muito diferentes, constitui sem dúvida o principal desafio colocado à regulamentação da Internet.

As fusões e as alianças estão a reconfigurar os actuais sectores empresariais

O processo de convergência em curso, a abertura do sector das telecomunicações à plena concorrência, quer na Europa quer

18 www.timecast.com, citado no relatório da OCDE referido na nota 5

em todo o mundo, e o rápido crescimento da Internet e dos serviços em linha estão a conduzir à criação de novas estruturas de mercado e de novos papéis para os seus intervenientes. Em 1996, mais de 15% do valor total das fusões e aquisições a nível mundial (1 bilião de dólares) foram gerados por actividades no sector que pode ser designado, em termos latos, como indústrias da informação e da comunicação. Esses empreendimentos representam uma ampla gama de transacções, desde as alianças horizontais, que partilham os riscos e praticam a complementaridade das competências, até à integração vertical, em que os intervenientes de um segmento de mercado procuram controlar o processo de convergência tecnológica, expandir-se para outros segmentos de mais elevado valor ou desenvolver economias de escala. Um estudo encomendado pela Comissão Europeia interpretou as motivações em alguns dos principais tipos de transacções (nem todas concluídas com êxito), apresentadas nos quadros 1 e 2¹⁹. Embora não reflectam necessariamente os pontos de vista da Comissão e não possam ser considerados uma avaliação nos termos das regras comunitárias da concorrência, são, no entanto, indicadores ilustrativos úteis da evolução do mercado.

Quadro 1: Fusões e alianças horizontais

Justificação	Exemplos
Aumento do poder de mercado/obtenção de uma dimensão mínima de eficiência	Vebacom - Urbana Systemtechnik, Cable and Wireless Communications, Demon - Cityscape

¹⁹ *Adapting the EU Regulatory Framework to the Developing Multimedia Environment*, estudo efectuado por Squire, Sanders & Dempsey LLP e Analysys Ltd., a publicar em Dezembro de 1997.

Elevado custo das novas tecnologias (digitais)	Canal Plus - Nethold
Incerteza na procura de novos serviços	Multimediatelebetriebsgesellschaft (Kirch, Bertelsmann, etc.)
Internacionalização	BT-MCI, Global One, UUNet - Unipalm Pipex
Oportunidades surgidas com a reforma regulamentar	MFS/Worldcom, Telenet Flanders, NYNEX/Bell Atlantic

Quadro 2: Fusões e alianças verticais

Justificação	Exemplos
Incerteza da procura	Hughes Olivetti Telecom (DirecPC), @Home
Posicionamento no mercado e acesso a novas competências	Bertelsmann - AOL, BBC WorldWide - ICL, STET - IBM
Obtenção do controlo dos canais de acesso ao consumidor	BT - BSkyB, Disney - ABC - Capital Cities
Penetração em áreas da cadeia de valor com maior margem	Microsoft Network - NBC (MSNBC - novo canal Internet)
Impedir a concorrência de empresas em mercados conexos	US West - Time Warner, Oracle - Sun - Netscape (Network Computer)

O mesmo estudo conclui que se podem identificar duas tendências nestas actividades. Uma aponta para a consolidação das actividades existentes e a outra para a diversificação como resposta às novas oportunidades abertas pela liberalização dos mercados da UE e mundiais, tendo ainda em vista as oportunidades oferecidas pela convergência. Considera-se que a actividade de fusões verticais constitui um indicador mais significativo de uma mudança nas estruturas do sector como resposta ao fenómeno da convergência.

Subjacente a esta análise está o facto de poucos ou nenhum dos actuais intervenientes no mercado terem capacidades ou recursos para abarcarem toda a cadeia de valor num ambiente pós-convergência, pelo que o surgimento de grandes intervenientes nos sectores afectados pela convergência resultará inevitavelmente da criação de parcerias em diversos graus. Neste contexto, as regras da concorrência continuarão a

desempenhar um papel essencial na avaliação das novas empresas, à medida que estas vão surgindo.

Política da concorrência: é necessário manter os mercados concorrenciais

No passado, a Comissão aplicou as regras comunitárias da concorrência a processos de convergência²⁰, incluindo alguns dos processos mencionados no quadro acima. A Global One e a BT/MCI constituem exemplos de processos em que a Comissão, após alterações dos acordos destinadas a garantir a concorrência, aprovou, nos termos das regras da concorrência, acordos que se considera poderem promover o progresso técnico. Contudo, a Comissão tomou medidas contra outros acordos que fechavam indevidamente mercados, pelo que eram incompatíveis com as regras comunitárias da concorrência. Refira-se, entre estes, as operações MSG e Nordic Satellite Distribution, em que a combinação dos operadores de mercado nos mercados em convergência com as posições de mercado que muito provavelmente iriam adquirir no futuro conduziria ao fecho permanente do mercado. Esta situação poderia, por sua vez, conduzir a preços excessivos, bem como à perda de inovação e de variedade dos produtos, prejudicando um rápido desenvolvimento destes mercados na Europa. Como não era possível resolver o problema com alterações nos acordos, estes foram proibidos.

No futuro, a Comissão continuará a favorecer acordos que promovam o progresso técnico e a entrada no mercado. Por outro lado, a Comissão não aceitará acordos ou fusões que tenham como efeito o fecho dos mercados ou o reforço ou criação de posições dominantes, ou ainda a possibilidade de as partes negarem acesso a novos intervenientes. A Comissão impedirá ainda os intervenientes no mercado que gozam de posição dominante de abusarem dessa posição, como no processo Microsoft ou ainda no processo dos operadores de telecomunicações em mercados libe-ralizados.

I.4 Resumo e perguntas

O presente capítulo tentou definir o fenómeno da convergência entre os sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das TI. Descreveu as tecnologias horizontais da convergência e a sua manifestação inicial nas plataformas de rede associadas à distribuição e à entrega de serviços em linha. O capítulo concluiu que, embora exista um acordo geral quanto à noção de convergência tecnológica, existe menos certeza quanto à probabilidade e/ou calendário da convergência plena dos serviços e mercados.

**Pergunta 1 :
Natureza e impacto actual da
convergência**

O Capítulo I põe em destaque a natureza do fenómeno da convergência, a evolução tecnológica e do mercado e os desafios subjacentes para a Europa.

A - Sendo certo que a convergência está a ocorrer a nível tecnológico, em que medida e a que ritmo está também a ocorrer a nível da indústria, dos serviços e do mercado?

B - Os efeitos da convergência estão já a fazer-se sentir no mundo dos negócios e na nossa vida quotidiana? Em caso afirmativo, de que modo?

²⁰ Para mais informações, ver o Relatório Anual da Concorrência da Comissão Europeia de 1994, 1995 e 1996.

Capítulo II

O impacto da convergência nos sectores em causa

Após a análise do contexto social e económico da convergência, o Capítulo II examina as tendências do mercado, por forma a avaliar o potencial impacto da convergência nos sectores em causa. O capítulo conclui com uma análise do modo como os consumidores podem responder a esta evolução.

II. 1 Contexto social e económico

Aspectos sociais

O conceito de sociedade da informação fornece o contexto político para a convergência. A sociedade da informação ocupa as reflexões actuais sobre o futuro desenvolvimento económico, prevendo-se que o seu impacto na sociedade e no emprego seja equivalente ao da revolução industrial do século passado.

Neste contexto, os novos serviços e actividades que se tornaram possíveis graças ao conjunto de tendências tecnológicas e do mercado acima identificadas podem afectar todos os aspectos das nossas vidas, da casa ao local de trabalho, do modo de fazer negócios ao modo de aprender, do acesso aos cuidados de saúde à gestão e entrega dos serviços públicos, passando pelo modo de participação dos cidadãos numa sociedade democrática. As pessoas estão já a usar serviços baseados nas comunicações telefónicas, em alguns Estados-membros, em áreas como a banca, os seguros e a encomenda de computadores ou bilhetes de teatro. Falta dar apenas um relativamente pequeno passo para que a entrega destes serviços se torne vulgar através do televisor ou do PC. Uma questão essencial neste contexto é garantir que os utilizadores se familiarizem com as novas tecnologias e serviços e os usem com agrado, ao mesmo tempo que, como se verá mais tarde, o quadro regulamentar tem um papel a desempenhar na consolidação da confiança dos utilizadores no novo ambiente.

Diversas iniciativas comunitárias tentaram dar uma forma concreta ao impacto dos efeitos sociais da sociedade da informação, na sequência do histórico Livro Branco de 1993²¹ e do Relatório Bangemann publicado no ano seguinte²². Na mesma altura, foram tomadas iniciativas de alto nível semelhantes nos EUA e noutras partes do mundo, às quais foi conferida uma dimensão internacional em 1995, quando os países do G7 se reuniram em Bruxelas para estudar uma estratégia global de desenvolvimento na perspectiva da sociedade da informação.

21 *Livro Branco : Crescimento, competitividade, emprego - Os desafios e as pistas para entrar no século XXI*, COM(93)700, Bruxelas, 5 de Dezembro de 1993.

22 *A Europa e a sociedade global da informação*, recomendações do Grupo Bangemann ao Conselho Europeu, 26 de Maio de 1994.

Iniciativas comunitárias para a sociedade da informação

Os grandes aspectos sociais são objecto de uma série de iniciativas que contam com a participação da Comissão. Trata-se do Fórum para a Sociedade da informação²³, do Grupo de Alto Nível de Peritos para os Aspectos Sociais da Sociedade da Informação²⁴, do Livro Branco da Comissão sobre Ensino e Aprendizagem²⁵, do Livro Verde “Viver e trabalhar na Sociedade da informação”²⁶ e da reconstituição do Grupo Bangemann para avaliar os progressos realizados depois do seu relatório de 1994. Desde muito cedo a Comissão reconheceu a importância da convergência para a indústria europeia de programas audiovisuais, um vector fundamental de valores culturais e sociais²⁷. Dois documentos recentes da Comissão, um deles um Livro Verde e o outro uma comunicação, abordam a questão do conteúdo ilícito e do conteúdo eventualmente nocivo para os menores²⁸. O Parlamento Europeu²⁹ e o Conselho³⁰ têm desenvolvido intensa actividade nesta matéria e uma comunicação recentemente adoptada descreve o modo como a sociedade da

informação deve transcender uma vasta gama de políticas comunitárias³¹.

As diversas iniciativas em curso para fazer avançar a sociedade da informação estão a ser concentradas num Plano de Acção Evolutivo³², que constitui a segunda fase da resposta da Comissão ao Relatório Bangemann. A primeira fase abrangia o quadro regulamentar, os aspectos rede, serviços e conteúdo e as questões sociais e culturais³³. A segunda fase, resultado da cimeira de Corfu^{34, 35}, baseia-se num novo conjunto de prioridades: o ambiente económico, a educação e a formação, a salvaguarda do interesse público e a dimensão internacional.

Impacto na competitividade económica e industrial

O debate sobre a convergência, lançado pelo presente Livro Verde, é muito mais do que um exercício académico ou teórico. A capacidade da Comunidade Europeia de usar a convergência, ajustando-a à versão europeia da sociedade da informação, estará no cerne do crescimento, da competitividade e da criação de emprego nos próximos anos. Existe o risco de a Europa, caso não aproveite as oportunidades oferecidas pela convergência, ficar para trás, enquanto outros grandes blocos comerciais colhem os benefícios de uma abordagem mais positiva.

²³ Primeiro relatório anual do Fórum para a Sociedade da Informação apresentado à Comissão Europeia, *Redes para os cidadãos e as suas comunidades* - Junho de 1996.

²⁴ *Construir a sociedade europeia da informação para todos nós*, relatório final do Grupo de Alto Nível de Peritos, Abril de 1997

²⁵ *Aprender na Sociedade da informação - Plano de acção para uma iniciativa europeia no domínio da educação*, COM(96) 471 de 2 de Outubro de 1996.

²⁶ *Livro Verde “Viver e trabalhar na Sociedade da informação : Prioridade à dimensão humana”*, COM(96) 389 de 22 de Julho de 1996.

²⁷ *Livro Verde “Opções estratégicas para o reforço da indústria de programas no contexto da política audiovisual da União Europeia”*, COM(94) 96 de 6 de Abril de 1994.

²⁸ Ver *Livro Verde sobre a Protecção dos Menores e da Dignidade da Pessoa Humana nos Serviços Audiovisuais e de Informação*, COM(96) 483 de 16 de Outubro de 1997, e *Comunicação da Comissão sobre o conteúdo nocivo e ilícito na Internet*, COM(96) 487 de 16.10.97.

²⁹ Relatório Herman, 19 de Setembro de 1996.

³⁰ Resolução do Conselho sobre *As novas prioridades políticas na perspectiva da sociedade da informação*, de 21 de Novembro de 1996, JO n° C 386 de 12.12.1996, p.1

³¹ Comunicação da Comissão: *As implicações da sociedade da informação nas políticas da União Europeia, Preparação das próximas etapas*, COM(96) 395 de 24.07.1996

³² Comunicação da Comissão: *A Europa na vanguarda da Sociedade Global da Informação: Plano de Acção Evolutivo*, COM(96) 607 final de 27.11.1996.

³³ *A via europeia para a Sociedade da informação: Plano de Acção*, COM(94) 347 de 19 de Julho de 1994.

³⁴ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre *A Sociedade da informação: de Corfu a Dublin - As novas prioridades emergentes*, COM(96) 395 de 24.07.1996.

³⁵ Comunicação da Comissão: *As implicações da sociedade da informação nas políticas da União Europeia, Preparação das próximas etapas*, COM(96) 395 de 24.07.1996

Estão neste momento a ser estudadas em diversos fóruns e a nível comunitário as implicações socioeconómicas e comerciais da sociedade da informação³⁶. As novas estruturas de mercado e os novos serviços resultantes da convergência terão um impacto não só na economia em geral como também nos próprios sectores em causa.

O exemplo mais significativo deste fenómeno é a emergência do comércio electrónico, por forma indirecta (encomenda electrónica de bens corpóreos) ou directa (encomenda e entrega em linha de bens e serviços incorpóreos). O comércio electrónico torna possíveis as operações comerciais a baixo custo de uma região para outra e através das fronteiras nacionais.

Uma recente comunicação da Comissão chamava a atenção para o enorme potencial de oportunidades oferecido pelo comércio electrónico aos consumidores e às empresas da Europa, especialmente às PME³⁷. A comunicação calculava que o valor das transacções, directas e indirectas, efectuadas por via electrónica no mundo atingiria 200 000 milhões de ecus no ano 2 000. A comunicação preconizava igualmente a criação de um quadro regulamentar favorável, quer na UE quer a nível mundial, como pré-requisito para o desenvolvimento do comércio electrónico.

No que respeita ao impacto da convergência nos sectores que a integram, um estudo concluiu que as receitas provenientes dos sectores em causa podem sofrer uma redução de 40% até ao ano 2005, se o mercado não evoluir num sentido que permita aproveitar as vantagens da convergência³⁸. Para se fazer uma ideia da ordem de grandeza dos valores em jogo, a figura 3 mostra que os sectores em

causa representavam cerca de 1 750 000 milhões de ecus em 1996, dos quais 508.000 milhões eram atribuídos aos mercados da UE³⁹.

É provável que a expansão do mercado dos serviços e dos seus meios de distribuição tenha um efeito indirecto na produção de conteúdo, embora muitas vezes como resultado de obrigações regulamentares impostas a determinadas empresas de radiodifusão. Há provas de que, por exemplo, o êxito em França do Canal+, canal de televisão a pagar, tem produzido um impacto positivo na indústria cinematográfica francesa. Do mesmo modo, no Reino Unido, a entrada em cena do Channel 4 veio dinamizar os produtores de conteúdo independentes.

A evolução subsequente pode afectar o cumprimento da missão de serviço público. Em primeiro lugar, à medida que o mercado da TV a pagar amadurece, os operadores podem ter necessidade de aumentar o seu investimento em conteúdo local, para manter a qualidade e a diferenciação dos produtos. Por exemplo, o operador britânico de TV a pagar via satélite, BSkyB, é neste momento um dos grandes investidores na indústria cinematográfica do Reino Unido e o Canal+ está a adquirir direitos em arquivos cinematográficos franceses. Em segundo lugar, é provável que a concorrência a nível da via de transmissão (terrestre, cabo, satélite, etc.), em especial num ambiente digital, transfira o estrangulamento da entrega para o conteúdo, com a consequente subida dos preços dos direitos sobre o conteúdo.

Efeitos no emprego

Trata-se de um sinal enviado ao mercado que provocará um maior investimento e, conseqüentemente, mais emprego na indústria do conteúdo, por forma a responder à procura crescente. Colocando as suas capacidades criativas ao serviço da diversidade de ambientes culturais que abriga, a Europa está bem posicionada para responder a este desafio.

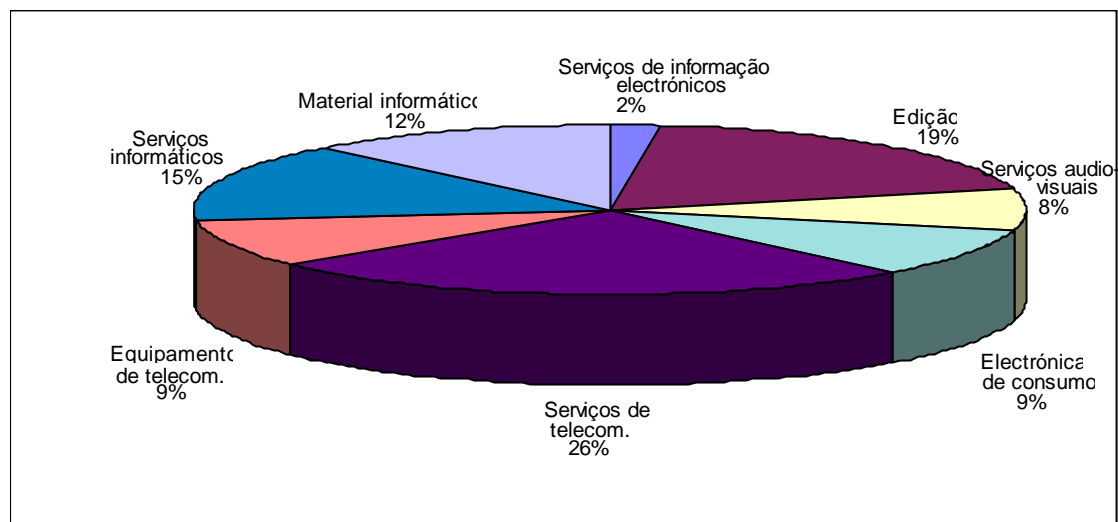
³⁶ Ver, por exemplo, *Plano de Acção para o Emprego na Europa: Um pacto de confiança*, CES /1262/96, JO nº C 56 de 24.02.1997, e *A Coesão e a Sociedade da informação*, COM(97) 7 de 22.01.1997.

³⁷ Comunicação da Comissão *Uma iniciativa europeia no domínio do comércio electrónico*, COM(97) 157, Abril de 1997.

³⁸ Ver relatório KPMG: *Public Policy Issues arising from Telecommunications and Audiovisual Convergence*, Setembro de 1996.

³⁹ Fonte: *Market developments in telecommunications and integrated communications services to the year 2010*, estudo efectuado por IDATE para a Comissão, 12/97.

Fig. 3: Repartição das receitas mundiais em 1996 (1 750 000 milhões de ecus) nos sectores em causa



(Fonte IDATE)

No entanto, a produção da UE não está a aumentar rapidamente, pelo que é necessário reforçar a competitividade das suas empresas, para que o público possa beneficiar ao máximo das oportunidades oferecidas pelos novos meios e que o crescimento do mercado se traduza na criação de emprego, de modo a que o número de pessoas empregadas no sector na Europa (1,8 milhões) se aproxime do nível existente nos Estados Unidos (2,6 milhões).

Independentemente dos efeitos multiplicadores da convergência no seu papel de vector da sociedade da informação, haverá quase certamente um impacto directo e positivo no emprego, nos sectores em causa. A expansão do mercado e a conseqüente procura de novos conteúdos e serviços criarão a necessidade de pessoas que preencham os requisitos de talento criativo. Tal será o caso em grandes empresas que procuram reorientar-se para os novos mercados e em PME que procuram explorar nichos do mercado. As PME combinarão a utilização que fazem de plataformas digitais normalizadas, como a Internet, com as suas capacidades no domínio do *software* para desenvolver aplicações e serviços destinados tanto a utilizadores profissionais como a consumidores residenciais. A tarefa consiste em aproveitar plenamente a convergência tecnológica, integrando os

diversos componentes das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das TI para produzir serviços inovadores.

A reciclagem do pessoal será um requisito importante. A abordagem dos novos mercados vai exigir pessoas que possuam as qualificações adequadas, sendo para tal necessária uma formação especializada. A Comissão lançou diversas iniciativas no domínio do ensino e da formação, nomeadamente o plano de acção Ensinar e Aprender na Sociedade da Informação⁴⁰, bem como determinadas actividades no contexto dos programas Leonardo (formação) e Sócrates (ensino).

Investigação e desenvolvimento

O apoio europeu às actividades de investigação e desenvolvimento em cooperação, através dos programas ACTS (Tecnologias e Serviços Avançados de Comunicações), Esprit e Telemática, desempenhou um papel importante em muitos dos progressos técnicos que tornaram possível o fenómeno da convergência. Contribuiu para o reforço das empresas europeias de TI, telecomunicações e *software*. Grande parte deste trabalho serviu de apoio ao

40 Op. cit. na nota 25

desenvolvimento de normas técnicas subsequentemente adoptadas pela indústria e formalizadas pelos organismos europeus de normalização, tendo ainda contribuído para o desenvolvimento de plataformas e instrumentos técnicos que servem de suporte ao comércio electrónico.

As actividades dos programas de investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT) durante o Quarto Programa-Quadro incentivaram igualmente uma maior participação das PME, que podem beneficiar, por exemplo, de sistemas e serviços que estimulam o teletrabalho. Um exemplo específico de uma abordagem integrada dos sistemas e serviços que beneficiam as PME é a iniciativa Aplicações Integradas para Sítios Digitais⁴¹. Aqui, aplicações multimedia em linha e fora de linha oferecem serviços integrados, que têm origem nas autoridades centrais/locais no domínio da gestão dos transportes, da telemedicina, do ensino e da formação e se destinam aos cidadãos, empresas e outras organizações locais, de modo convivial e economicamente eficiente.

Na sequência da adopção da proposta do Quinto Programa-Quadro, em Abril de 1997, a Comissão analisou as actividades de investigação no domínio das TI, telecomunicações e telemática, com vista a agrupá-las num único programa integrado. No contexto da convergência, tal inclui actividades de I&D na área dos conteúdos multimedia e audiovisuais⁴².

II.2 Tendências do mercado

A presente secção analisa as tendências do mercado sem, no entanto, proceder a uma avaliação nos termos das regras

⁴¹ Objecto de um convite à apresentação de propostas em 1997, no âmbito do programa Aplicações Telemáticas. Os sítios digitais são locais físicos em zonas geográficas, como zonas rurais, vilas, cidades ou regiões nas quais as necessidades locais dos cidadãos e das empresas podem ser satisfeitas através de aplicações multimedia das TI e telecomunicações.

⁴² Ver COM(97) 553 final de 05.11.1997, *Quinto Programa-Quadro de Investigação e de Desenvolvimento Tecnológico (1998-2002)*, documento de trabalho da Comissão relativo aos programas específicos: primeiros elementos para debate.

comunitárias da concorrência. As actividades e as estratégias de investimento dos intervenientes no mercado em resposta à evolução recente estão a tornar-se evidentes e fornecem uma boa indicação do modo como esses intervenientes encaram as futuras tendências. Um indicador da convergência é a vontade dos intervenientes no mercado de explorar as possibilidades oferecidas pelas novas plataformas, nomeadamente a Internet; para expandir as suas actividades para além dos limites dos seus mercados de base tradicionais, tanto geográficos como de produtos. A webdifusão, acima referida, é um exemplo. Pode dizer-se que a entrada dos operadores de telecomunicações na área da oferta de serviços Internet e da oferta de telefonia vocal através da Internet é outro exemplo. Tais serviços apenas são novos no sentido em que representam uma incursão em novas áreas para o operador em causa. Mas alguns são novos para todos os operadores.

Novos serviços

A flexibilidade da informação digital cria a possibilidade de serviços tradicionais mais ricos e em maior número (como a rádio e a televisão digitais e comunicações móveis de melhor qualidade), bem como de uma gama completa de novos serviços e aplicações. Estes novos serviços vão de jornais electrónicos a supermercados e catálogos em linha, passando pelo telebanco e a utilização de sítios web multimedia para comunicações internas ou como um instrumento-chave empresarial.

Exemplos

- As empresas de radiodifusão, que estão a penetrar em novas áreas, como a radiodifusão de dados, a webdifusão na Internet, o transporte de telecomunicações e serviços de telecomunicações;
- Os operadores de telecomunicações, que estão a oferecer serviços audiovisuais, como o vídeo a pedido e a televisão por cabo;
- Os prestadores de serviços Internet, que começam a distribuir material audiovisual, e os fornecedores de acesso à Internet, que oferecem capacidade de telefonia vocal.

Apesar das actuais limitações, algumas aplicações estão a quebrar as barreiras

entre *televisão inteligente* e *Internet video*. A zona em que estas duas áreas convergem constitui actualmente o terreno mais fértil para a inovação e as novas apostas - bem como para a criação de tipos de conteúdo totalmente novos. Formas inovadoras de "canais Internet" graficamente ricos aproveitam a criatividade de *métiers* até agora separados no domínio da produção video, da imagiologia informática e da gestão da informação. Do mesmo modo, os jogos video avançados em rede estão a formar comunidades de aficionados através das fronteiras nacionais. Num ambiente digital uniforme e modulável, estão a surgir aplicações multimedia híbridas inovadoras, como os "infoanúncios" de televisão digital com mecanismos de resposta na Internet (para encomendas imediatas), catálogos CD-ROM com ligações à Internet (para actualização de conteúdos e preços) e sítios Web comerciais com extensões locais CD-ROM (para demonstrações multimedia memória-intensivas).

No extremo da cadeia de valor ocupado pela entrega, os intervenientes estão a lançar-se no que são para eles novas áreas de actividade.

Estão a ser acrescentadas novas características aos serviços em todas as redes. Além disso, os próprios serviços estão a mudar, combinando as características de serviços até agora distintos. Assim, os programas de televisão são "reforçados com dados" através da disponibilidade paralela de texto e imagens digitalizadas. Um projecto-piloto, por exemplo, complementa as emissões de corridas de cavalos com um texto de apoio e um sistema de apostas em linha. As mesmas possibilidades são oferecidas pela rádio digital.

Novos intervenientes

A convergência, à medida que permite que os operadores estabelecidos nos sectores das telecomunicações e da radiodifusão alarguem o seu campo de acção, marca também a entrada de novos protagonistas poderosos das indústrias da edição e das TI. Para os fornecedores de informações, como editores, operadores de bases de dados e serviços de informações financeiras, a Internet constitui um prolongamento crucial do seu saber-fazer

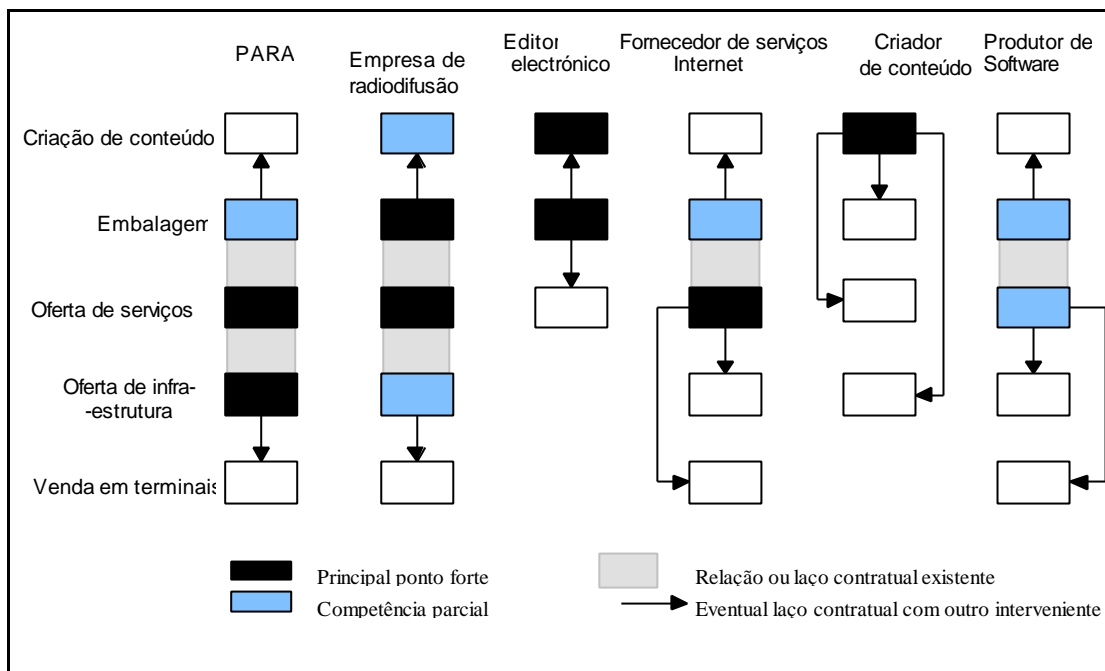
tradicional e um meio ideal para reciclar e "reorientar" valiosos stocks de informações.

Do mesmo modo, as empresas das tecnologias da informação exercem uma forte influência na configuração do mercado dos novos serviços na Europa - ao avançarem para uma generalização da distribuição em linha de *software* e de conteúdo multimedia, ao fazerem investimentos substanciais no cabo e na televisão e ao serem os principais responsáveis pela integração das experiências no domínio da televisão avançada na Europa. Apoiadas no crescimento exponencial da potência dos computadores, capazes de reagir depressa à mudança devido ao encurtamento do ciclo de vida dos seus produtos, habituadas a uma concorrência sem tréguas, não tendo tido nunca que enfrentar os obstáculos de uma regulamentação pesada, as empresas das TI têm uma capacidade que não deve ser subestimada para assumirem a liderança da convergência e colherem depois os seus benefícios.

Novas estruturas de mercado

As intensas actividades de fusão, aquisição e alianças descritas no Capítulo I resultam de um conjunto de factores comerciais e estratégicos. A tendência para a convergência é um dos mais importantes. Alguns observadores defendem que as novas estruturas do mercado reflectem uma alteração substancial a nível da cadeia de valor: a migração do valor da simples entrega para a produção e organização de conteúdo ou a oferta de serviços e transacções em linha. A liberalização e a concorrência, aliadas à digitalização e ao aumento significativo da capacidade das redes de telecomunicações e de radiodifusão, estão a transformar a transmissão e a entrega de serviços num produto corrente, convertendo-os numa actividade de grande escala e baixa margem de comercialização. As empresas que actualmente exercem as suas actividades nos segmentos inferiores da cadeia de valor procuram, por conseguinte, aumentar o volume da sua actividade central, através de alianças horizontais ou do crescimento orgânico para novos mercados geográficos.

Fig. 4: Localização dos principais actores na cadeia de valor e relações entre si



(Fonte: Squires, Sanders Dempsey LLP e Analysis Ltd.)

Simultaneamente, estão a deslocar-se na cadeia de valor para actividades com uma margem mais elevada de comercialização, através da concentração vertical. A aquisição pela Telefónica da Antena 3 TV em Espanha, a criação pelo grupo STET da Stream em Itália e a aquisição pela Microsoft do operador de televisão por cabo Comcast nos EUA constituem exemplos de empresas que penetram noutros sectores por razões tanto estratégicas como comerciais, ditadas pela procura de lucros. A figura 4 traça o mapa dessas estratégias por tipo de interveniente no mercado e por elemento da cadeia de valor envolvido. Indica ainda os tipos de relações comerciais que estão a estabelecer-se entre diferentes intervenientes. Deve notar-se, contudo, que a representação é esquemática e que, por vezes, é difícil fazer uma distinção clara entre criação de conteúdo, organização e oferta do serviço.

A situação é reforçada pelo aparecimento de novas indústrias que preenchem as zonas de separação entre sectores adjacentes; algumas das novas empresas que, há uma década, foram pioneiras no domínio dos serviços de rede informática em linha prosperaram e são hoje grupos economicamente poderosos. Dois desses casos são a CompuServe e a American

On-line. A recente associação dessas duas empresas à Worldcom constitui outro exemplo da fluidez das actuais estruturas do mercado.

II.3 A perspectiva do consumidor

A natureza e o potencial crescimento da procura dos novos serviços no mercado é o maior factor de incerteza para os intervenientes no mercado. Os sinais provenientes do mercado são contraditórios. Do lado da oferta, os indicadores, em termos de actividade de fusão/alianças e de investimento no desenvolvimento de novos serviços, fornecem uma ideia positiva do potencial do mercado. Por outro lado, embora as taxas de crescimento dos serviços Internet sejam impressionantes, apenas cerca de 8% dos cidadãos europeus utilizam a Internet no trabalho e cerca de 4% em casa. Trata-se de uma pequena parte do consumo total de material audiovisual, em que a penetração dos aparelhos de televisão ultrapassa a do telefone. Além disso, muitos consideram que o consumo passivo de programas de

televisão em família será no futuro próximo o pilar do consumo audiovisual⁴³.

No entanto, há indícios de eventuais mudanças nos padrões de consumo de serviços e no ambiente doméstico. Alguns são-nos dados pela evolução do mercado na América do Norte, onde a utilização de PC nos lares é actualmente muito maior que na Europa. Assim, qualquer paralelismo a partir do mercado dos EUA só será válido caso na Europa se atinja um nível similar de utilização de PC.

Mudança dos padrões de consumo

É provável que os consumidores utilizem os novos produtos e serviços oferecidos pela convergência apenas na medida em que eles lhes sejam úteis. O arranque de novos serviços não pode, por conseguinte, ser simplesmente ditado pela oferta, mas deve ter em conta a procura e, em especial, a opinião dos consumidores. Tal reflecte-se nas tendências de consumo, que começam a mostrar os primeiros sinais de convergência a nível doméstico:

- em 1998, serão pela primeira vez vendidos no mundo mais computadores pessoais do que aparelhos de televisão; é claro que esses dados devem ter em conta a elevadíssima penetração dos aparelhos de televisão nos lares e o facto de os PC serem vendidos não só para os lares como também para as empresas;
- em 1995, os americanos consagraram ao computador menos de metade do tempo passado em frente de um écran; as recentes medições de audiência feitas nos EUA indicam que os utilizadores da Web consomem já 59% menos televisão do que os telespectadores médios e calcula-se que a parte da televisão no tempo passado em frente do écran seja metade da do computador pessoal em 2005; por outro lado, os valores de audiência para 1995/96 mostram que o tempo

médio diário passado em frente ao écran na Europa aumentou 4 minutos, comparado com uma diminuição de 2 minutos nos EUA;

- o estudo das actividades que foram preteridas devido à maior utilização do computador mostra que a grande “perdedora” é a actividade de “ver televisão” e não a leitura de livros e revistas ou os jogos de vídeo. Segundo a Price Waterhouse, os jovens adultos nos EUA com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos que costumavam passar 4 horas por dia em frente da televisão passam agora uma dessas horas a “navegar na Net” .

No que respeita à utilização do tempo livre e do orçamento disponível, os jovens estão já a optar pela interactividade. Segundo Arthur Andersen, os jogos vídeo por si sós representam, em alguns mercados, 20% do consumo total de *média* dos menores de 16 anos⁴⁴.

A evolução do cenário doméstico do consumo

Um factor essencial na implantação dos novos serviços é a penetração dos PC nos lares, nomeadamente PC com capacidades multimedia e de ligação à Internet. Embora sejam correntes níveis de penetração dos PC próximos dos 30% na maioria dos Estados-membros, a penetração de PC multimedia é substancialmente inferior. O acesso doméstico à Internet está em crescimento contínuo, como referido acima, mas partiu de um nível baixo. Por outro lado, a vida média actual de um PC é de 3 anos, o que sugere que o parque de PC terá em breve capacidades multimedia, ao mesmo tempo que uma familiaridade crescente com estas tecnologias nos locais de trabalho e nas escolas irá contribuir para acelerar a sua implantação nos lares.

A nível doméstico, assiste-se a uma importante alteração: passou-se de uma situação em que toda a família via dois ou três canais generalistas em conjunto para uma situação em que cada membro da

⁴³ Ver *Economic Implications of New Communication Technologies on the audiovisual markets*, estudo encomendado pela Comissão Europeia à Norcontel (Irlanda) Ltd., Março de 1997.

⁴⁴ “He who hesitates has no audience”, Jolyon Barker, *Broadcast*, 10 de Maio de 1996.

família vê um programa escolhido de entre uma multiplicidade de canais. O próprio ambiente multi-canais concorre com os produtos destinados aos videogravadores e às consolas de jogos video. E tudo isto vai entrar cada vez mais em concorrência com o computador, especialmente com a sua utilização em linha.

Conscientes da evolução dos hábitos de consumo, os sectores da televisão e da informática preparam-se para a “batalha da captação das atenções”. As empresas de radiodifusão e os fabricantes de televisores estão a reforçar as capacidades interactivas dos seus serviços e equipamentos. Os descodificadores digitais de TV actuais associam já à televisão funções de telecomunicações. Os televisores já servem de écrans para equipamentos Internet de baixo custo. A indústria da electrónica de consumo prevê que os televisores com capacidade de PC incorporada, incluindo acesso à Internet, serão, a curto prazo, um elemento importante do mercado de consumo.

Na outra extremidade do espectro, a indústria de computadores já está a oferecer PC multimedia que permitem ver canais de televisão. Os aparelhos híbridos WebTV associam à recepção Internet e da televisão digital serviços que permitem armazenar e manipular o conteúdo video e utilizar aplicações tão diversas como o telecarregamento de filmes ou o envio de clips video por correio electrónico.

Quem vai ganhar esta batalha? O PC/TV? A TV/PC? Neste momento é difícil responder. O que é certo, porém, é que a “plataforma doméstica” do consumidor vai registar uma evolução significativa nos próximos anos. No entanto, simultaneamente e em paralelo, as exigências e as necessidades dos consumidores em termos de melhor acesso à informação vão também permitir a convergência dos produtos e serviços de telecomunicações, meios de comunicação social e tecnologias da informação que servem domínios de interesse público, como a educação, a saúde, o ambiente e os transportes.

II.4 Resumo e perguntas

O presente capítulo analisou o contexto político e económico geral para a convergência, situando-o na perspectiva da

sociedade da informação e descrevendo o alcance da actividade comunitária neste domínio.

Seguidamente, analisaram-se as tendências do mercado tanto no que respeita à oferta como à procura, intercalando as perspectivas optimistas sobre a futura realização da convergência com uma visão realista dos actuais padrões de consumo e os pontos de partida relativos de diferentes plataformas, como a Internet e a radiodifusão tradicional.

Pergunta 2:

Impacto socioeconómico nas empresas e nos consumidores da convergência

O Capítulo II incide no potencial impacto significativo da convergência na sociedade, no emprego, no crescimento e na competitividade das empresas na Europa, bem como no modo como acedemos a uma gama de serviços e informações, a entretenimento e à cultura.

A - A convergência irá ter um impacto significativo na criação de emprego, no ensino e na formação, na União Europeia? Como irá a convergência afectar o modo como trabalhamos? Os seus efeitos serão idênticos em toda a Comunidade Europeia?

B - Que efeitos poderá ter a evolução em curso nas telecomunicações, nos meios de comunicação social e nas TI, a nível da economia subjacente a estes sectores, dos serviços oferecidos e dos potenciais prestadores de serviços?

C - Que indícios existem de mudança na Europa no modo como as pessoas, nos lares e nos locais de trabalho, acedem a serviços, informações, entretenimento e cultura? Que implicações terá o nível actual de penetração dos PC, da utilização da Internet e da televisão na implantação dos novos serviços? Quais as medidas eventualmente necessárias para ultrapassar o baixo nível de penetração dos computadores multimedia e de utilização da Internet?

D - À luz das posições avançadas no documento de trabalho da Comissão sobre o Quinto Programa-Quadro⁴⁵, que tipos de projectos comunitários de IDT devem ser lançados no contexto da convergência?

45 Op. cit. na nota 42

Capítulo III

Obstáculos ao processo de convergência

A convergência começa a mostrar sinais de ser um dos principais motores do actual desenvolvimento dos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação. A gama de progressos e tendências identificada nos Capítulos I e II e colocada agora à discussão pode influenciar consideravelmente o arranque da sociedade da informação na Europa.

Para formular uma resposta adequada à actual evolução, é importante lançar um amplo debate sobre os obstáculos (eventualmente) existentes - reais ou potenciais - que podem travar a tendência para a convergência.

O Capítulo III tenta identificar esses obstáculos e solicita comentários sobre o seu impacto. Nem todos os obstáculos identificados são de natureza regulamentar, nem uma solução regulamentar é o único meio de resolver os eventuais problemas. No entanto, parece sensato no contexto geral do presente Livro Verde propor reflexões sobre uma variedade de factores que podem influir no processo de convergência.

Assim, quando se constata a existência de obstáculos, não deve pressupor-se automaticamente que é necessária uma resposta regulamentar. Como foi já referido, a aplicação das regras da concorrência a este sector é importante e as soluções de mercado que eliminam os obstáculos à convergência, no contexto dessas soluções, serão, muitas vezes, as mais adequadas.

A nível comunitário, os obstáculos reais ou potenciais devem ser avaliados face aos objectivos básicos do Tratado, como o estabelecimento e o funcionamento de um mercado interno, a promoção de um sistema de concorrência não distorcida, a realização de redes transeuropeias e a manutenção de um elevado nível de protecção do consumidor. Os obstáculos devem também ser examinados à luz das liberdades específicas previstas no Tratado, como a liberdade de prestação de serviços ou o direito de estabelecimento.

As regras que criam restrições devem, para serem aceitáveis, obedecer a um objectivo geral de interesse público (como estabelecido no Tratado ou pelo TJCE) e devem ser proporcionadas à luz desse objectivo. Simultaneamente, as acções comunitárias (incluindo medidas de harmonização de regras nacionais divergentes) devem ter em vista aqueles objectivos gerais de interesse público e respeitar o princípio da subsidiariedade.

III.1 Obstáculos existentes

Nas secções seguintes, procuraremos identificar os principais obstáculos reais e potenciais ao desenvolvimento do fenómeno da convergência e, em última instância, à realização da sociedade da informação na Europa.

Acesso aos utilizadores. Entre os diferentes sectores, são diferentes as abordagens relativas à propriedade e à exploração das redes. Tal significa que muitos serviços disporão de uma escolha limitada de vias para chegar ao cliente. Mesmo nos casos em que foram abolidos os monopólios legais, os aspectos económicos das redes de assinante locais podem, em muitos mercados, continuar a conferir aos actuais proprietários de redes de telecomunicações e de TV por cabo um papel predominante na ligação dos clientes. Nos casos em que recursos limitados são controlados por intervenientes verticalmente integrados, existe a possibilidade de a concorrência ser limitada a nível dos serviços.

Restrições regulamentares à utilização da infra-estrutura. As restrições actualmente impostas em alguns Estados-membros (e não em outros) aos tipos de serviços que podem ser transportados em diferentes infra-estruturas podem tornar difícil para os operadores a formulação de estratégias unificadas para os mercados pan-europeus, além de poderem impedir a realização de economias de escala. Os custos unitários mais elevados daí resultantes e, conseqüentemente, as tarifas mais altas poderão dificultar a entrega de serviços inovadores.

Os preços dos serviços de telecomunicações. Os preços elevados dos serviços de telecomunicações e da infra-estrutura de rede subjacente utilizada para entregar os serviços podem ter uma

influência significativa na procura de serviços. Entre as razões apontadas para o êxito da Internet na América do Norte conta-se a aplicação generalizada de uma estrutura tarifária baseada numa taxa fixa que oferece chamadas telefónicas locais ‘gratuitas’ e o facto de a concorrência ter feito baixar os custos da capacidade de rede alugada⁴⁶. Consequentemente, para os fornecedores de acesso, os custos diminuem significativamente.

Disponibilidade do conteúdo. Como avançado na secção II.1, a expansão dos meios de entrega resultante do aperfeiçoamento da tecnologia e da convergência pode transferir o estrangulamento da entrega para o conteúdo e conduzir a uma escassez de conteúdo adequado a médio prazo. O conteúdo de elevado valor é já um factor essencial de sucesso nos mercados da televisão digital e analógica. A continuação da escassez pode inibir a entrada de novos intervenientes e, consequentemente, a concorrência e a inovação.

Fragmentação do mercado da UE. O aumento do número de canais televisivos far-se-á, provavelmente, à custa das quotas de mercado das empresas de radiodifusão existentes. A redução das quotas de mercado poderá ser compensada pelo alargamento da audiência-alvo para além das fronteiras nacionais. Do mesmo modo, à medida que se desenvolvem novos serviços, grande parte da inovação virá dos pequenos operadores que exploram nichos de mercado ou dos grandes operadores com orçamentos avultados para financiar a I&D. Seja como for, ambos precisarão de volumes maiores do que os que podem ser fornecidos pelos mercados nacionais para compensar os seus custos. Para as cadeias de televisão, que são livres de procurar obter maiores audiências, como consequência da Directiva Televisão Sem Fronteiras, o principal desafio pode vir a ser o multilinguismo e a diversidade cultural das audiências e não os eventuais obstáculos ao estabelecimento nos países

em que pretendem estabelecer uma presença comercial.

Protecção insuficiente dos DPI. Os fornecedores de conteúdo só estarão dispostos a disponibilizar os seus conteúdos caso os respectivos direitos de propriedade intelectual sejam suficientemente protegidos. Do mesmo modo, os editores e os operadores apenas investirão em serviços inovadores se tiverem a certeza de que os novos meios de entrega da informação e/ou de serviços fornecem um grau adequado de protecção do trabalho intelectual e industrial das suas organizações e do dos fornecedores de conteúdo. A protecção insuficiente constitui já um obstáculo para o conteúdo electrónico fora de linha, que pode projectar-se no universo “em linha”. Os recentes acordos OMPI referidos mais adiante ajudam a clarificar a situação actual.

Dado o estado avançado das iniciativas comunitárias em curso que adaptam o actual quadro jurídico neste domínio ao ambiente digital, o presente Livro Verde não aborda questões regulamentares ligadas aos direitos de autor e outros direitos conexos. Estas questões foram tratadas em pormenor no Livro Verde sobre o Direito de Autor e os Direitos Conexos na Sociedade da Informação, bem como na comunicação subsequente⁴⁷, tendo a abordagem resultante tomado em devida conta a evolução das tecnologias para a convergência.

III.2 Obstáculos potenciais

Insegurança regulamentar. A insegurança regulamentar resultante do âmbito das actuais definições, do modo como são aplicadas ou da sua adequação ou não às estruturas do mercado em evolução ou às características dos serviços poderão constituir um obstáculo importante ao investimento por parte dos intervenientes no mercado. Embora muitas das actuais definições (tanto a nível nacional como comunitário), como as de *telecomunicações*, *telefonía vocal*, *radiodifusão televisiva* ou *serviços da sociedade da informação*, continuem a ser

⁴⁶ De acordo com um relatório de 1997 da OCDE, 20 horas de utilização da Internet custam \$38 na Finlândia, \$64 no Reino Unido e \$74 na Alemanha, ao passo que nos EUA custam apenas \$29.

⁴⁷ COM(95) 382 de 19.07.1995 e COM(96) 568 de 20.11.1996, respectivamente

válidas para muitas actividades, a oferta de serviços pode, porém, ser dificultada se essas definições deixarem as empresas na incerteza quanto ao tratamento regulamentar que os seus serviços irão receber.

Em alguns casos, pode haver o risco de, apesar das definições actuais, a nível comunitário, de actividades de radiodifusão e de telecomunicações, os reguladores de alguns Estados-membros submeterem um determinado serviço novo a um dado regime regulamentar, enquanto noutros Estados-membros se considera que esse serviço está sujeito a um regime diferente⁴⁸.

Além disso, dentro dos Estados-membros, poderão surgir obstáculos, caso serviços semelhantes sejam regulamentados diferentemente, com base, por exemplo, na plataforma em que são entregues.

Noutros casos, as características futuras dos serviços podem fazer com que abranjam mais do que uma área regulamentar, com base nas definições actuais. Esta situação pode traduzir-se em imposições regulamentares desproporcionadas a certos serviços.

Por último, as tendências tecnológicas e do mercado identificadas nos Capítulos I e II podem também pôr em causa a base em que assentam as actuais definições.

Um exemplo de insegurança regulamentar ocorreu durante a recente campanha eleitoral em França. As regras que proibem a publicação de resultados de sondagens na semana que precede as eleições foram aplicadas aos meios de comunicação social fora de linha, mas não à Internet. Nestas circunstâncias, diversos editores ignoraram a proibição que colocava em desvantagem os meios de comunicação social tradicionais⁴⁹.

Multiplicidade de organismos reguladores. O processo de obtenção de autorização regulamentar em todos os Estados-membros e, eventualmente, de diferentes organismos reguladores para um determinado pacote de serviços pode criar encargos substanciais para os operadores interessados em explorar esses serviços à escala pan-europeia. A oferta de serviços pode ser dificultada se os intervenientes no mercado estiverem sujeitos a vários regimes regulamentares ou se tiverem de se dirigir a vários organismos reguladores, como no caso de uma rede para a qual tem de se obter uma licença enquanto infra-estrutura de telecomunicações e enquanto rede de radiodifusão, por ser utilizada para oferecer ambos os serviços.

Entrada no mercado e licenciamento. Nos sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das TI existem diferenças no que respeita à entrada no mercado, que pode ou não estar sujeita a restrições, ser limitada ou estar sujeita a monopólio ou a direitos exclusivos. O sector das TI não está em geral sujeito a procedimentos de licenciamento.

O licenciamento ou qualquer limitação de ordem regulamentar à entrada no mercado representa um potencial obstáculo à oferta de serviços, ao investimento e à lealdade da concorrência, pelo que devem limitar-se aos casos justificados. Nomeadamente, a tendência deve ir no sentido da limitação da regulamentação nos casos em que existem potenciais obstáculos e não da imposição de uma regulamentação mais rigorosa aos sectores sujeitos a uma regulamentação mais branda para tornar equitativas as condições de mercado.

Nos casos em que o licenciamento continua a ser importante, existem grandes variações entre sectores e entre Estados-membros quanto à demora na obtenção das licenças, à transparência dos procedimentos, à duração das licenças e às taxas a pagar. Muitas licenças para redes de telecomunicações e de radiodifusão são de âmbito nacional, ao passo que outras - especialmente para a entrega de TV por cabo - são de âmbito regional ou local. Todos estes factores, embora aceitáveis no contexto dos sectores específicos, podem tornar mais

⁴⁸ Exemplo disso é o vídeo a pedido, que, segundo o estudo da Squire Sanders Dempsey, é tratado como serviço de telecomunicações de valor acrescentado nalguns casos e noutros não foi ainda formalmente categorizado (na maior parte dos Estados-membros), excepto em França, onde se insere no quadro da radiodifusão, e na Alemanha, onde se insere na nova categoria de “telesserviços”.

⁴⁹ OCDE, op. cit. na nota 5

difficil ou mais caro para as organizações a oferta de um pacote integrado de serviços, em especial a nível transfronteiras. Os encargos podem ser desproporcionados, atendendo a que a tecnologia promove essa integração e é provável que se verifique um aumento da procura de integração, tanto por parte dos utilizadores empresariais como por parte dos consumidores.

Acesso às redes, aos sistemas de acesso condicional e ao conteúdo. A questão do acesso é principalmente matéria para negociação comercial, sujeita às salvaguardas gerais previstas pelas regras da concorrência. No entanto, há actualmente uma assimetria, dado existirem regras de acesso para algumas redes (por exemplo, as regras de interligação e das redes abertas aplicáveis às redes de telecomunicações), mas não para a infra-estrutura utilizada para as actividades de radiodifusão. Do mesmo modo, existe um quadro para os sistemas de acesso condicional no domínio da televisão digital, mas não para todos os tipos de serviços digitais. (Note-se que, no que respeita a estes últimos, o Reino Unido procede neste momento a consultas sobre o desenvolvimento de um quadro comum para os sistemas de acesso condicional em todos os serviços digitais).

Nos casos em que os intervenientes no mercado controlam o acesso aos clientes, por exemplo, através da propriedade da linha local de assinante, ou através do controlo das tecnologias para o acesso condicional, a empresa em causa pode exercer discriminação em favor dos seus próprios serviços.

No que respeita às questões do acesso relacionadas com o conteúdo, aplicam-se em geral os princípios comerciais normais, apenas moderados pelas regras de concorrência aplicáveis. Constitui excepção o tratamento de determinado conteúdo “de elevado valor” nos Estados-membros, como acontecimentos desportivos nacionais, para o qual a revisão da Directiva Televisão prevê o reconhecimento mútuo em toda a Comunidade de eventos reservados pelos Estados-membros à radiodifusão tele-visual tradicional.

Atribuição de radiofrequências e de outros recursos. A oferta de serviços (e o desenvolvimento de uma concorrência efectiva) dependerá da disponibilidade de capacidade de rede suficiente, o que, para muitos serviços, significa acesso ao espectro de radiofrequências. A expansão em paralelo da radiodifusão televisiva, das comunicações móveis multimedia e das aplicações vocais, bem como a utilização das tecnologias das comunicações sem fios nas redes fixas vai conduzir a um crescimento significativo da procura. Nos casos em que existem diferenças acentuadas a nível da parcela de espectro disponível ou do modo como é atribuído, é provável que surjam obstáculos, cujos efeitos se farão sentir nos custos subjacentes à exploração da rede nos diferentes sectores, eventualmente encorajando a entrada concorrencial num dado sector e não noutra.

Diferenças nas abordagens de realização dos objectivos de interesse público. Os quadros regulamentares para cada um dos sectores abrangidos pela convergência contêm uma variedade de medidas que procuram garantir o cumprimento de determinados objectivos de interesse público, específicos desses sectores e coerentes com os objectivos comunitários. Na verdade, a Comissão atribui grande importância à entrega dos serviços de interesse geral⁵⁰, nomeadamente para garantir a coesão social e regional na Comunidade, enquanto no domínio das telecomunicações as medidas tomadas com vista ao serviço universal a nível nacional decorrem agora de um quadro estabelecido a nível comunitário. No entanto, o modo de prossecução desses objectivos (mais do que os próprios objectivos) pode implicar encargos para as organizações sujeitas a obrigações no âmbito da sua realização. No contexto da oferta de serviços transfronteiras, eventuais tensões entre as diversas abordagens, entre os diferentes sectores e entre Estados-membros podem desincentivar aquela oferta de serviços ou o investimento em serviços ou redes inovadores.

Confiança do público no novo ambiente. Dadas as diferenças existentes nos

50 Ver COM(96) 443

diversos sectores, no que se refere ao nível de protecção dos consumidores, ao tratamento jurídico das transacções electrónicas e à protecção dos dados e da vida privada, os sectores, os utilizadores e os consumidores podem não ter confiança nos serviços e sistemas disponíveis, o que impede o desenvolvimento de serviços convergentes.

Inexistência de normas que sirvam de suporte à interoperabilidade e à interligação de redes convergentes. O objectivo de garantir que qualquer utilizador possa comunicar com qualquer outro será frustrado se o mercado não puder entregar produtos e serviços interoperáveis. A existência de normas privativas controladas pelos operadores dominantes poderá limitar essa interoperabilidade.

Pergunta 3 :
Obstáculos à convergência

O Capítulo III incide nos obstáculos potenciais e reais à convergência.

Que impacto poderão ter os obstáculos identificados? Haverá outros obstáculos ou factores que possam ter um impacto importante no processo de convergência na Europa?

Capítulo IV

Implicações regulamentares

Ao analisar o impacto dos obstáculos atrás identificados, o Capítulo IV começa por verificar se algumas das características específicas do fenómeno da convergência criam desafios novos e específicos à regulamentação.

A secção IV.2 identifica as possíveis abordagens das principais questões regulamentares. A secção IV.3 examina as opções para um eventual modelo regulamentar futuro. O capítulo conclui com um panorama de questões internacionais pertinentes.

IV.1 Desafios às actuais abordagens regulamentares

Identificam-se mais adiante as áreas em que o fenómeno da convergência pode levantar dificuldades às actuais abordagens regulamentares. Esses desafios aplicam-se quer à substância da regulamentação quer à sua implementação prática. Nas secções IV.3 a IV.5 debatem-se as possíveis soluções para essas questões.

O papel da regulamentação

A regulamentação não constitui um fim em si. É antes e simplesmente um instrumento, a par da utilização das forças de mercado, de realização de objectivos mais vastos de política social, económica e geral, como os analisados no Capítulo II. Tal foi já reconhecido na comunicação da Comissão sobre o comércio electrónico, que propôs o princípio “não à regulamentação pela regulamentação”⁵¹. Este princípio aplica-se igualmente a todas as áreas da convergência. Os objectivos fundamentais que estão na base da regulamentação nos Estados-membros não são postos em causa pela convergência. Esses objectivos são variados e talhados à medida das necessidades específicas dos diferentes sectores, mas incluem objectivos nacionais, como a promoção da eficiência,

⁵¹ Op. cit.. Os três outros princípios estabelecidos naquela comunicação são também importantes no contexto da convergência: a regulamentação deve basear-se nas liberdades do mercado único, deve ter em conta a realidade comercial e deve satisfazer de modo eficaz e eficiente os objectivos de interesse geral.

o bem estar económico e a defesa dos interesses públicos e dos consumidores. A nível comunitário, as disposições e finalidades do Tratado CE reflectem objectivos similares.

No entanto, a natureza e as características da convergência a seguir analisadas, bem como a necessidade sentida pelos intervenientes da indústria de que a intervenção regulamentar seja limitada e bem orientada, devem levar as autoridades públicas a nível nacional e europeu a reapreciar o papel e o peso da regulamentação num mercado convergente. Convém realçar três questões principais:

- *Papel das forças do mercado* - Alguns comentadores sublinham a necessidade de confiar mais na capacidade das forças do mercado para o cumprimento dos objectivos regulamentares. Argumentam que essa filosofia se reflecte na abordagem evolutiva, na maioria dos Estados-membros, do serviço universal das telecomunicações, ou no universo das TI e da radiodifusão, no desen-volvimento, liderado pela indústria, de normas e software interoperáveis. Outros têm dúvidas acerca da capacidade das forças de mercado de fornecerem garantias *ex ante* adequadas aos consumidores e atribuem importância ao papel da regulamentação como salvaguarda dos objectivos de interesse público.
- *Equilíbrio entre regulamentação específica do sector e regras da concorrência* - Outra questão fundamental é o equilíbrio entre as regras da concorrência e a regulamentação específica do sector, defendendo muitos observadores que seja dada preferência à aplicação das regras da concorrência em casos individuais num ambiente pós-convergência e não ao desen-volvimento extensivo de regula-mentação.
- *Obtenção de soluções funcionais* - Nos casos em que existe regulamentação, ela deve aplicar-se de modo funcional e atempado. A dimensão global da Internet ou a natureza regional dos serviços entregues via satélite apontam para dificuldades potenciais de aplicação das regras de um Estado-membro noutros Estados-membros, embora a rapidez a que se processam

as mudanças em termos de serviços e produtos, medida em meses e semanas, represente um desafio real para quem procura uma solução legislativa para um determinado problema. Essas soluções a nível comunitário medem-se, normalmente, em meses e anos.

O desafio à coerência da regulamentação

Uma característica fundamental de um ambiente de convergência é a possibilidade de qualquer rede poder ser utilizada para entregar uma gama muito mais vasta de serviços do que actualmente. Daí não se segue automaticamente que a entrega de diferentes serviços numa única rede ou através de uma única plataforma de serviços torne esses serviços semelhantes, nem que os objectivos de interesse público que estão na base da regulamentação se transponham automaticamente de um serviço para outro.

Por exemplo, embora um filme, uma canção, um horário de comboios e uma conversa telefónica possam todos ser transportados sob forma digital, daí não resulta que o utilizador trate estes serviços/actividades como sendo intermutáveis. Do mesmo modo, as abordagens regulamentares de cada um desses serviços, embora potencialmente baseadas em princípios gerais semelhantes, poderão continuar a ser moldadas às características específicas desses diferentes serviços.

No entanto, como afirmado no Capítulo III, regulamentar de um modo diferente serviços essencialmente semelhantes, em especial com base na tecnologia utilizada para entregar o serviço, pode representar um tratamento discriminatório que impedirá a concorrência e dificultará o investimento e a oferta de serviços. Foi já referido como exemplo o tratamento dos resultados das sondagens nos termos da lei eleitoral francesa. Outro exemplo é o âmbito limitado do actual regime de interligação nas telecomunicações, que confere direitos de interligação a uma organização que explore uma rede pública de telecomunicações, mas não a uma que explore uma rede de radiodifusão. A interligação das duas pode ser especialmente importante no contexto de serviços que utilizam a radiodifusão para

transferir informação e entregar serviços, mas recorrem à rede de telecomunicações para fornecerem um canal de retorno.

Ao avaliar essas diferenças a nível do tratamento regulamentar, quer entre os vários sectores quer entre os Estados-membros, qualquer análise a nível comunitário terá de determinar se a manutenção dessas diferenças é coerente com os objectivos de interesse público identificados no Tratado e pelo Tribunal de Justiça e se as regras em vigor são proporcionadas face ao objectivo almejado. Se a resposta a ambas as perguntas for negativa, as regras em questão podem ser contestadas junto do Tribunal de Justiça.

Caso os obstáculos resultem de medidas que são plenamente coerentes com o Tratado e os princípios do reconhecimento mútuo não possam ser aplicados, poderão justificar-se medidas comunitárias (como a harmonização da legislação).

O desafio da mundialização

A mundialização dos serviços é uma característica da nova paisagem. Sendo a radiodifusão via satélite um exemplo, é a Internet que constitui a rede mundial por excelência. A estrutura da Internet e a sua ubiquidade permitem-lhe desafiar quaisquer tentativas de aplicação dos actuais objectivos regulamentares a nível nacional.

No novo ambiente mundial, o modo como estão regulamentadas redes e serviços nas diferentes regiões poderá ter um efeito significativo a nível do investimento nessas regiões. Uma regulamentação excessiva ou inadequada numa dada região pode ter como resultado uma migração da actividade económica para outro lado, com consequências adversas no desenvolvimento da sociedade da informação na primeira região.

O desafio da abundância à regulamentação baseada na escassez

A convergência pode desafiar as actuais abordagens regulamentares, especialmente no que respeita ao licenciamento das redes e à atribuição de recursos, quando tais abordagens reflectem uma escassez comprovada quer de radiofrequências quer de conteúdo.

As actuais tendências tecnológicas do mercado, como os substanciais aumentos de capacidade das redes, a possibilidade

de os serviços e o conteúdo serem entregues em várias plataformas, o aumento das vias concorrentes de acesso aos clientes e os progressos a nível da compressão digital, sugerem que, num ambiente totalmente digital, a escassez pode, com o tempo, tornar-se uma questão de menor importância, exigindose uma reavaliação das actuais abordagens regulamentares.

No entanto, a eliminação da escassez na rede de transmissão não será necessariamente acompanhada de um correspondente aumento do conteúdo ou dos serviços (em especial, conteúdo ou serviços de elevado valor necessários para preencher esses canais). Seja como for, e enquanto não se completa a migração, no sector da radiodifusão, dos serviços analógicos para os digitais, é provável que os estrangulamentos de capacidade continuem num futuro próximo.

O desafio colocado à distinção entre actividades públicas e privadas

A convergência não impedirá a implementação de regulamentação baseada nas distinções entre o que é privado e o que é público, mas pode alterar as fronteiras que demarcam os dois tipos de actividades. Tal pode ter consequências para o nível de regulamentação aplicado a um determinado serviço. Na medida em que as regras foram formuladas com base na natureza pública, e não privada, de determinadas redes, serviços ou actividades⁵², pode ser necessária uma reavaliação para determinar se as actuais fronteiras entre público e privado se mantêm válidas à luz dos progressos tecnológicos. Por exemplo, os novos meios de entrega de serviços, a interactividade e a possibilidade de pagamento por transacção podem tornar mais difícil no futuro traçar essas linhas de demarcação.

⁵² Refira-se um exemplo no sector das telecomunicações: embora as redes de telecomunicações públicas possam estar sujeitas a condições que se prendem com objectivos de interesse público e com requisitos técnicos, as redes de telecomunicações privadas só podem estar sujeitas a requisitos técnicos. No sector da radiodifusão, a definição de radiodifusão em vários Estados-membros inclui especificamente o elemento da entrega ao público, para categorizar serviços abrangidos pelo regime da radiodifusão.

Outro exemplo prático está patente nos dois recentes tratados OMPI, referentes, *inter alia*, aos direitos de autor. Esses tratados tornaram claro que uma “comunicação pública” para efeitos de legislação dos direitos de autor inclui a situação em que uma obra é colocada ao dispor do público (por exemplo, através de um sítio Web) de modo interactivo.

O desafio colocado às estruturas regulamentares

A fragmentação, a complexidade e a diversidade das estruturas regulamentares envolvidas nos sectores convergentes foram uma das questões focadas na secção III.2. Caso exista o risco de sobreposição de regulamentação ou a necessidade de lidar com múltiplos regulamentadores nos Estados-membros ou entre Estados-membros, os intervenientes no mercado podem exigir uma racionalização das actuais estruturas, por forma a evitar a criação de barreiras administrativas desnecessárias. Por exemplo, nos casos em que os serviços podem ser oferecidos numa única rede, as organizações podem beneficiar do facto de terem como interlocutor apenas uma única autoridade regulamentadora num Estado-membro para questões relacionadas com essa rede, independentemente dos serviços oferecidos através dela.

Pergunta 4 : Impacto da convergência na actual regulamentação

A secção IV.1 examina os desafios que a evolução em curso apresenta ao equilíbrio entre regulamentação, regras da concorrência e confiança nas forças do mercado. Analisa também o eventual impacto do processo de convergência nos princípios que sustentam a actual regulamentação nas telecomunicações, meios de comunicação social e TI.

A - A evolução em curso exige mais ou menos regulamentação nos sectores afectados pela convergência, maior ou

menor confiança nas regras da concorrência e maior ou menor confiança nas forças do mercado para a realização dos objectivos identificados nos capítulos anteriores?

B - A convergência põe em causa os princípios que sustentam as actuais abordagens regulamentares nas telecomunicações, meios de comunicação social e TI? Em caso afirmativo, em que medida?

IV.2 Eliminação dos obstáculos - Questões regulamentares

Esta secção analisa sete grandes áreas em que foram identificados potenciais obstáculos regulamentares:

- Definições
- Entrada no mercado e licenciamento
- Acesso às redes, aos sistemas de acesso condicional e ao conteúdo
- Acesso ao espectro de frequências
- Normas
- Política de preços
- Interesses individualizados dos consumidores

A secção não aborda uma série de questões que são actualmente objecto de iniciativas distintas na Comissão. Estas abrangem a propriedade dos meios de comunicação social, assinaturas digitais e cifragem e ainda, como acima referido, direitos de propriedade intelectual, direitos de autor e direitos conexos.

IV.2.1 Serão necessárias novas definições?

As actuais definições delimitam as fronteiras entre as diferentes regulamentações sectoriais e diferentes entidades regulamentadoras. A regulamentação está ligada à definição das actividades. Embora a regulamentação possa ser neutra em relação às tecnologias, como no sector da radiodifusão (e cada vez mais no das telecomunicações), pode também estar associada às tecnologias utilizadas para a oferta dos serviços ou entre áreas que se encontram regulamentadas e áreas a que,

em termos gerais, não se aplicam regras detalhadas.

O processo de convergência não torna desnecessárias as definições, mas uma incerteza quanto à regulamentação aplicável às actividades ou a existência de diferentes definições a nível nacional poderá criar obstáculos ao investimento ou à oferta de serviços. Simultaneamente, deve notar-se que o facto de se poderem entregar diferentes serviços através da mesma rede não altera, por si só, o carácter dos serviços, de modo a torná-los num e no mesmo serviço.

À luz dos eventuais obstáculos atrás identificados, há que examinar as actuais abordagens das definições regulamentares (e o modo como tais definições são aplicadas pelas entidades regulamentadoras) para determinar se:

- são sustentáveis à luz da evolução tecnológica;
- sujeitam o mesmo serviço a diferentes regimes regulamentares e, nestes casos, se tal é justificável;
- conduzem a discriminações, permitindo que redes ou serviços semelhantes sejam regulamentados de um modo diferente.

Alguns Estados-membros estabeleceram definições para determinadas actividades novas. Na Alemanha, criaram-se novos conceitos de “telesserviços” e “serviços de comunicação social”, centrados na natureza da actividade e não na tecnologia subjacente. A legislação do audiovisual em França também se centrou na natureza do serviço e não na sua plataforma subjacente.

Possíveis opções

Uma opção é continuar a trabalhar com as definições existentes, entendendo que estas permanecem válidas para a maioria dos serviços oferecidos e alargar, quando adequado, os princípios que sustentam a actual regulamentação, adaptando ao mesmo tempo o seu modo de aplicação, para ter em conta as características específicas dos “novos” serviços.

Uma segunda opção poderá ser a criação de uma categoria distinta de “novos” serviços que coexistirão com as actuais definições.

Uma terceira opção será a adaptação das actuais definições utilizadas nas telecomunicações e/ou na radiodifusão, como reflexo das actuais tendências e evolução.

IV.2.2 Entrada no mercado e licenciamento

Alguns dos potenciais obstáculos identificados no Capítulo III decorrem do impacto das diferentes condições de entrada no mercado, licenciamento e exploração nos sectores abrangidos pela convergência. Isto levanta várias questões a seguir analisadas:

Entrada no mercado

A concessão de direitos especiais e exclusivos pelos Estados-membros não é incompatível com as regras do Tratado, caso tais direitos sejam necessários para o cumprimento de uma tarefa de interesse económico geral atribuída à empresa em causa e sejam proporcionados face ao objectivo a atingir, ainda que provoquem restrições à concorrência ou criem obstáculos à livre circulação dos serviços.

Neste contexto, há quem defenda que, no caso de qualquer rede poder transportar qualquer serviço, as autoridades públicas devem garantir que a regulamentação não impeça que tal aconteça. Argumentam que prever restrições artificiais à utilização das redes ou manter monopólios quando outras partes do ambiente de convergência estão totalmente abertas à concorrência pode impedir os utilizadores de acederem a serviços inovadores e criar discriminações injustificadas. Do seu ponto de vista, tal abordagem contrariará as tendências tecnológicas e de mercado identificadas atrás.

Os obstáculos podem assumir várias formas:

- i) a concessão de direitos de monopólio ou especiais sobre redes ou serviços a uma empresa ou a um pequeno número de empresas pode impedir que outros operadores ofereçam o mesmo serviço;
- ii) a limitação dos serviços que podem ser oferecidos através de uma dada rede (por exemplo, impedir que um operador de telecomunicações utilize a sua rede para oferecer serviços de entretenimento);

iii) a exigência de que certos serviços (como os canais de radiodifusão terrestre) sejam transportados, o que reduz as possibilidades de oferta de outros serviços.

Outros argumentam que a concessão de direitos limitados ou a limitação do uso das redes para determinadas finalidades são modos importantes de encorajar o investimento.

Há também quem argumente que esse tipo de restrições é particularmente importante nas situações em que a concorrência se encontra numa fase embrionária ou em que um determinado operador goza de uma posição de grande força (por exemplo, numa rede concorrente ou a nível do conteúdo de elevado valor). Nesses casos, salvaguardas específicas podem garantir que os potenciais concorrentes não sejam discriminados ou que existam incentivos adequados para que entrem no mercado. De acordo com este argumento, as salvaguardas adequadas poderão assumir a forma de separação de contas ou de requisitos de transparência, de separação estrutural ou mesmo de restrições em toda a linha de actividades.

Licenciamento

Muitas actividades e áreas no domínio da informática e das TI não estão sujeitas a requisitos de licenciamento. É provável que esta situação se mantenha no futuro e a Comissão não vê motivos para que se altere essa prática, desde que se procure resolver as questões dos direitos de propriedade intelectual.

Simultaneamente, é provável que o licenciamento continue a ser um instrumento regulamentar fundamental através do qual as autoridades públicas podem exercer controlo sobre os seus mercados nacionais, em especial no que respeita à oferta de serviços de telecomunicações e de redes e serviços de radiodifusão.

Qualquer avaliação da justificação dos procedimentos de licenciamento e da sua eficácia deve em primeiro lugar ser feita no contexto do sector específico a que se aplicam essas regras. No entanto, a variedade dos potenciais obstáculos identificados no Capítulo III associados ao licenciamento sugere que esta questão poderá exigir uma análise mais profunda à

luz das tendências tecnológicas e do mercado.

Alguns comentadores argumentam que um dos objectivos principais deve ser a facilitação da entrada no mercado e o abrandamento das obrigações, a aplicar de modo coerente em todo o ambiente de convergência. São, por conseguinte, encorajados por exemplos na informática, na Internet e na edição em linha, em que um certo grau de auto-regulação, por exemplo no que se refere ao conteúdo nocivo ou ilícito na Internet, tem complementado a aplicação da legislação geral, como as regras da concorrência ou da protecção dos consumidores, que se aplicam a toda a gama de actividades económicas. Mesmo assim, a auto-regulação não deixa de apresentar riscos para o mercado interno, dada a maior possibilidade de abordagens divergentes do desenvolvimento da auto-regulação, a menos que exista um certo grau de coordenação a nível comunitário.

Simultaneamente, mesmo nos casos em que não são necessários sistemas de licenciamento e são propostas soluções de auto-regulação, os consumidores podem continuar a exigir garantias de que os seus interesses serão devidamente protegidos e de que serão identificadas as responsabilidades dos prestadores de serviços e dos operadores face aos consumidores. Devem ainda poder participar plenamente no desenvolvimento e funcionamento das abordagens da auto-regulação.

A dimensão mundial da Internet e de outros serviços de comunicações e de radiodifusão terá igualmente influência nas abordagens do efectivo cumprimento das regras do licenciamento, pondo ainda em causa a pertinência do licenciamento nacional de actividades realizadas quer num Estado-membro quer entregues através de plataformas regionais (p. ex., via satélite).

Incentivar a inovação e a eficiência do funcionamento através do licenciamento

- As autoridades que concedem as licenças poderão considerar a possibilidade de abandonar as abordagens de licenciamento que impeçam a inovação ou limitem a eficiência do funcionamento. Um exemplo, na área das telecomunicações, é a associação da entrega de serviços a uma

determinada plataforma tecnológica, exigindo licenciamentos separados (para além dos procedimentos de atribuição de frequências) a um operador de rede fixa que pretenda utilizar sistemas baseados nas tecnologias sem fios na linha de assinante. Pode revelar-se aqui necessária uma nova abordagem do licenciamento dos serviços de radiodifusão. Actualmente, as empresas de radiodifusão são, em termos gerais, licenciadas ou autorizadas caso a caso (canal a canal) pelas autoridades competentes de cada Estado-membro. Num novo ambiente multicanais digitais, poderá ser necessário rever estes sistemas, que são produto da tradição e do desenvolvimento histórico dos serviços de radiodifusão televisiva. Devem estudar-se diversas possibilidades, como o licenciamento das empresas de radiodifusão para um conjunto de serviços (p. ex., um cabaz de canais via satélite ou um multiplex terrestre), em vez do licenciamento canal a canal. A Lei da Radiodifusão de 1996 do Reino Unido, que prevê licenças de serviços em multiplex para a televisão digital terrestre, constitui um exemplo do que é, talvez, o início de uma tendência que deve ser encorajada.

Princípios comuns para a concessão de licenças - Como referido no Capítulo III, a existência de condições de licenciamento divergentes pode desincentivar a entrada no mercado e funcionar como obstáculo ao mercado interno. Caso existam, tais obstáculos devem ser justificados com um objectivo de interesse público geral e proporcionados face ao objectivo em causa.

Para evitar essa divergência, pode justificar-se a aplicação de um conjunto comum de princípios em toda a Comunidade, nomeadamente os seguintes:

- as autoridades que concedem licenças devem ser independentes dos intervenientes no sector,
- os procedimentos devem ser transparentes e não discriminatórios, obedecendo a calendários definidos e conduzindo a decisões sujeitas a recurso e
- as eventuais taxas associadas a uma licença devem ser proporcionais ao nível de esforço envolvido na administração do processo de licenciamento e não devem constituir um encargo

discriminatório sobre os lucros previsíveis,

- não obstante o princípio anterior, as taxas podem, no caso de licenciamento de radiofrequências, ser fixadas a um nível que encoraje a utilização eficiente dos recursos atribuídos.

IV.2.3 Acesso às redes, aos sistemas de acesso condicional e ao conteúdo

Levanta-se aqui a seguinte questão: as regras para o acesso aberto actualmente aplicáveis nas telecomunicações e nas infra-estruturas de acesso condicional da televisão digital devem ter uma aplicação mais alargada nos sectores afectados pela convergência? Se as tendências do mercado e da tecnologia evoluírem como sugerido nos Capítulos I e II do presente Livro Verde, é provável que a convergência provoque uma mudança na cadeia de valor, de tal modo que a produção e organização do conteúdo e a oferta de serviços aumentem de valor (embora não necessariamente como actividades comerciais separadas), enquanto o transporte de serviços numa rede fixa ou sem fios pode, como evidenciado em certas actividades de fusão, transformar-se numa actividade de relativamente baixo valor. Esta tendência será acompanhada de tentativas por parte dos actuais operadores de rede de expandirem as suas actividades a áreas de actividade de valor mais elevado.

Será extremamente importante o acesso a qualquer um dos extremos da rede de transmissão (ou seja, a entrega do serviço ao telefone, PC, ou televisão do utilizador e a capacidade de aceder à rede para, em primeiro lugar, oferecer serviços ou conteúdo).

Em geral, as condições em que é concedido acesso às redes, aos sistemas de acesso condicional ou ao conteúdo específico são objecto de acordo comercial entre os intervenientes no mercado. As regras da concorrência continuarão a desempenhar um papel crucial na resolução dos problemas que possam eventualmente surgir.

Tal levanta a questão do papel das regras específicas para o sector a nível comunitário, a par das disposições gerais do Tratado, na promoção de uma

concorrência sem distorções e da livre circulação dos serviços.

Está já instaurada legislação comunitária que prevê acordos comerciais para a interligação e a interoperabilidade das redes e serviços de telecomunicações. Legislação semelhante está a ser instaurada relativamente à televisão digital, especialmente no que se refere ao acesso por empresas de radiodifusão terceiras aos sistemas de acesso condiciona⁵³.

O mercado emergente será constituído por intervenientes de diferentes dimensões, mas, como atrás referido, haverá também operadores fortes e integrados verticalmente dos sectores das telecomunicações, do audiovisual (principalmente a radiodifusão) e das TI/software, que tirarão partido dos seus tradicionais pontos fortes e dos seus recursos financeiros. Entre as questões que podem surgir nos diferentes sectores, conta-se a agregação de conteúdo e serviços ou de capacidade de rede e serviços, a política de preços predatórios, as subvenções cruzadas de serviços ou equipamentos e a discriminação em favor de actividades próprias.

Além disso, a posição dominante dos actuais operadores de telecomunicações fixas e de radiodifusão no mercado residencial leva a que, no futuro próximo, eles controlarão os pontos de estrangulamento no acesso aos clientes, que são, para além da linha local de assinante, os sistemas de acesso condicional e de navegação.

Acesso às redes

Como referido atrás, em geral, as questões do acesso às redes ou ao conteúdo são matéria para acordo comercial, sem prejuízo da aplicação das regras da concorrência. No entanto, em algumas áreas, os quadros regulamentares têm previsto uma intervenção regulamentar de apoio ao processo comercial.

No sector das telecomunicações, o quadro acordado para a interligação garante que os utilizadores possam contactar com

qualquer outro utilizador e que os prestadores de serviços possam aceder a esses utilizadores em condições justas, não discriminatórias e proporcionadas. Além disso, as entidades regulamentadoras nacionais no domínio das telecomunicações têm poderes para intervir e resolver diferendos, estando instauradas várias salvaguardas para garantir uma maior transparência e um comportamento não discriminatório.

Como referido no Capítulo III, o facto de um quadro aberto se aplicar a um conjunto de infra-estruturas, mas não a outros, pode criar obstáculos e distorcer o investimento, especialmente se a convergência das tecnologias se alargar, com o tempo, à indústria, ao mercado e aos serviços. No contexto da eventual convergência, a questão pode, por conseguinte, ser a de saber se se justifica a extensão dos princípios de acesso aberto, tais como os aplicados à infra-estrutura das telecomunicações, a outras redes, ou se é possível elaborar outros princípios.

Mesmo no sector das telecomunicações, o desenvolvimento da Internet está a levantar uma série de questões ligadas às condições em que os fornecedores de acesso à Internet podem aceder às actuais redes fixas e móveis. Uma delas consiste em saber se devem gozar de direitos de interligação idênticos aos dos outros operadores e poder aceder a elementos individualizados do serviço; outra é saber se, ao oferecerem diversos serviços de telecomunicações, devem partilhar algumas das obrigações inerentes à oferta de serviços de telecomunicações⁵⁴.

A questão do acesso aos sistemas de acesso condicional pode tornar-se mais importante do que a questão do controlo do cabo até ao ponto em que se liga a esses sistemas.

Mais uma vez, no sector das telecomunicações, a política comunitária não exige uma separação total da linha de

⁵³ Directiva 95/47/CE relativa à utilização de normas para a transmissão de sinais de televisão, JO n.º L 281 de 23/11/1995, p. 51

⁵⁴ Para mais pormenores, ver o relatório da OCDE, op. cit. na nota 5. Diversas questões ligadas à oferta de telefonia através da Internet são também analisadas numa próxima comunicação da Comissão relativa ao estatuto da telefonia através da Internet no quadro da Directiva 90/388/CE.

assinante, ou uma separação estrutural da infra-estrutura associada, em relação à oferta de serviços nela transportados. Tal não exclui que se introduzam salvaguardas ou requisitos adequados ao abrigo das regras da concorrência. Na realidade, a questão da separação da extremidade local das redes de transmissão é complexa e deve estar estreitamente relacionada com o grau de concorrência geral no mercado em causa, a disponibilidade de canais de distribuição alternativos viáveis e o ponto de partida da concorrência no mercado específico. Há quem argumente que a separação pode ir contra os interesses do consumidor a mais longo prazo, ao eliminar os incentivos económicos às organizações para instalarem as suas próprias redes com ou sem fios.

Sistemas de acesso condicional

Os sistemas de acesso condicional são o meio técnico através do qual os fornecedores de conteúdo e de serviços podem recuperar o seu investimento, quer através de taxas de assinatura quer através de encargos sobre o consumo individual. A Directiva Normas de Televisão prevê um quadro regulamentar para o acesso condicional aos serviços de televisão digital, baseado na exigência imposta aos que exploram tais sistemas de oferecerem às empresas de radiodifusão serviços técnicos numa base justa, razoável e não discriminatória. A directiva assume uma posição deliberadamente equilibrada para a fase de arranque deste novo sector. As suas exigências são suficientemente brandas para encorajar a inovação e o investimento num ambiente de rápida evolução técnica e comercial e suficientemente fortes para proteger a lealdade da concorrência e o bem estar do consumidor. A Comissão está preocupada com o ritmo a que se processa a transposição desta directiva no direito nacional dos Estados-membros e lança mão de todos os poderes que lhe são conferidos pelo Tratado para garantir a sua aplicação atempada e correcta. Nos casos em que a aplicação foi incorrecta, a Comissão tem actuado com determinação para garantir o respeito devido do Tratado.

Os sistemas de navegação surgiram como ferramenta de auxílio aos utilizadores na gestão do crescimento e da variedade de informações e serviços na sociedade da

informação. Entre os sistemas de navegação contam-se os programas de navegação (por exemplo, Netscape, Microsoft Explorer), os motores de pesquisa (Altavista, Yahoo, etc.) e os guias electrónicos de programas (EPG).

Actualmente, eles constituem dois segmentos distintos do mercado - os programas de navegação e os motores de pesquisa são ferramentas para explorar as páginas Web da Internet, enquanto os EPG representam os “zapadores” electrónicos do futuro, orientando os espectadores através de uma miríade de programas e canais televisivos digitais. Muitos consideram que este novo modo de selecção de programas conduzirá à destruição do conceito de canal tal como o conhecemos hoje em dia, que será substituído por poderosas empresas que oferecem cabazes de canais complementados com escolhas à *la carte* por parte dos consumidores.

Os programas de navegação e os motores de pesquisa são intrinsecamente independentes e capazes de explorar o universo Internet sem estarem vinculados a determinadas fontes de informação ou a determinadas plataformas físicas ou lógicas. Recentemente, no entanto, surgiram dúvidas, em termos de concorrência, quanto à possibilidade de os programas de navegação acompanharem outro software ou mesmo de ficarem totalmente integrados nesse outro software.

O êxito dos sistemas de acesso condicional e dos sistemas de navegação depende da cooperação entre os intervenientes no mercado presentes nas diferentes partes da cadeia de valor, o que lhes atribui o papel de porteiros, do qual podem abusar, especialmente os intervenientes integrados verticalmente, para impedirem a entrada de outros no mercado. Deve ser considerada a possibilidade de alargar os princípios já aplicados ao domínio da televisão digital, com o objectivo de garantir que os novos intervenientes não sejam excluídos do acesso a tais sistemas.

Em contraste com os programas de navegação, os guias electrónicos de programas estão associados à “informação” a que eles próprios dão acesso e estão a desenvolver-se como dispositivos de suporte para cabazes de programas de

televisão digital específicos, ou para ofertas de serviços de televisão e de serviços interactivos. Será fundamental garantir a listagem dos serviços ou da programação de terceiros e a qualidade dessa listagem⁵⁵. Acordos exclusivos que vinculam determinados EPG a determinados conjuntos de serviços podem tornar-se um problema a exigir intervenção regulamentar para garantir o acesso de terceiros em condições justas, transparentes e não discriminatórias.

Uma nova característica do terminal doméstico dos consumidores é a Interface de Programa de Aplicação (API). A API é software residente no terminal que se assemelha ao sistema operativo de um PC. É utilizado para gerir aplicações interactivas, incluindo EPG, executadas no terminal, e para fornecer uma interface especificada para o desenvolvimento de aplicações por terceiros. A indústria dos PC deve o seu êxito, em grande medida, ao papel das API, como normas *de facto*, na facilitação da criação de uma grande variedade de software de aplicação desenvolvido por terceiros. Neste momento, existe uma variedade de API utilizadas em descodificadores domésticos na Europa, o que cria o risco de fragmentação do mercado e de problemas de interfuncionamento. Além disso, a utilização combinada de API exclusivas de fabricante com EPG e o acesso condicional faz aumentar o risco de os operadores abusarem do controlo do acesso aos serviços.

A implementação comercial da televisão digital está a processar-se num ambiente de rápida evolução tecnológica, cujo resultado não é ainda claro. Os comentários sobre esta questão devem, por conseguinte, ajudar a Comissão a verificar se a Directiva Normas de Televisão é adequada para responder a esta mudança tecnológica e às suas consequências no mercado.

⁵⁵ Problemas análogos foram já abordados no âmbito das regras europeias da concorrência, como no caso dos sistemas informáticos de reserva para as viagens de avião, que se regem pelos Regulamentos 2299/89, 3089/93 do Conselho, revistos na COM(97) 246 final, Bruxelas, 9 de Julho de 1997.

Acesso ao conteúdo

Regra geral, os convénios estabelecidos entre fornecedores de conteúdo, detentores de direitos e transportadores de conteúdo são matéria de acordo comercial. Nos casos de concessão de exclusividade, poderá justificar-se a aplicação das regras da concorrência. Os acordos exclusivos entre fornecedores de conteúdo e transportadores de conteúdo podem limitar a escolha dos consumidores, excluindo o acesso ao conteúdo fornecido pelos concorrentes, especialmente até que exista uma concorrência efectiva na oferta de canais de entrega ao utilizador. A detenção de direitos sobre conteúdo fundamental, como grandes acontecimentos desportivos, pode dar aos intervenientes no mercado um poder comercial especial.

Embora para a indústria do conteúdo seja fundamental a questão da dimensão, ela geralmente explora as economias de escala através da gestão cuidadosa das janelas de distribuição (por exemplo, cinema, aluguer de vídeos, venda de vídeos, pagamento por sessão, televisão a pagar, televisão gratuita radiodifundida). A exclusividade da distribuição é, muitas vezes, uma característica que garante aos proprietários de conteúdos o controlo deste processo. A convergência pode ter consequências nos actuais alicerces da gestão das janelas e poderá conduzir a uma maior utilização da distribuição electrónica não exclusiva como meio mais eficaz de maximização das receitas.

Do mesmo modo, a convergência pode originar a dissolução dos estrangulamentos a nível do transporte. Por exemplo, os direitos de distribuição exclusivos concedidos às empresas de televisão por cabo podem deixar de se traduzir automaticamente em poder de monopólio a nível dos serviços. As empresas de televisão por cabo podem, provavelmente, concorrer com as empresas de radiodifusão via satélite digital e terrestre, com os fornecedores de acesso à Internet e com os operadores de telecomunicações.

IV.2.4 Acesso ao espectro de radiofrequências

Apesar do facto de a digitalização que está na base da convergência expandir significativamente a capacidade potencial das redes de transmissão, o crescimento

da procura, em termos de intervenientes no mercado e de largura de banda, mostra que as questões ligadas aos recursos continuarão a ser centrais para a regulamentação; destas, uma das principais é o acesso ao espectro de radiofrequências.

O espectro de radiofrequências continua a ser um recurso fundamental, mas finito, mesmo na era digital. Embora acabem por produzir-se ganhos significativos com a mudança das tecnologias analógicas para as digitais, tanto no domínio da telefonia móvel como no da radiodifusão, qualquer transição será forçosamente lenta. No que respeita ao acesso à Internet e outros serviços em linha, a distribuição via satélite oferece a possibilidade de entrega em alto débito para um PC ou televisor e da utilização da rede de telecomunicações como via de retorno. Além disso, a implantação da linha de assinante sem fios e a introdução do serviço universal de telecomunicações móveis (UMTS) no início do próximo século apontam para um crescimento estável a nível da procura de espectro.

Dada a importância do espectro, as variações entre sectores, referidas no Capítulo III, no que respeita à grandeza do espectro disponível e ao preço do espectro, poderão ter um impacto importante no desenvolvimento dos canais de entrega existentes e futuros. Embora as atribuições gerais sejam determinadas a nível internacional e regional, as actuais diferenças entre sectores no preço das frequências podem criar potenciais distorções da concorrência. Por exemplo, uma empresa de radiodifusão que oferece serviços multimedia ou em linha, utilizando espectro que obteve gratuitamente ou a baixo custo, pode entrar em concorrência com operadores do sector das telecomunicações que pagaram um preço correspondente ao valor comercial do recurso atribuído.

Muitos comentadores argumentam que, do ponto de vista económico, atribuir preços ao espectro pode encorajar a sua utilização mais eficiente e contribuir para garantir que as frequências sejam atribuídas às áreas em que são mais precisas. Argumentam que as políticas das frequências devem ser influenciadas por princípios comerciais semelhantes na fase em que a atribuição é

determinada no âmbito das conferências mundiais das telecomunicações ou a nível regional, por forma a que as decisões em matéria de atribuições procurem disponibilizar espectro preferencialmente para os utilizadores de elevado valor, em detrimento dos utilizadores de baixo valor.

Se todo o espectro fosse valorizado comercialmente, os utilizadores públicos actuais, como as forças armadas ou a polícia, poderiam ser levados a utilizar soluções tecnológicas mais eficientes, libertando certas bandas de frequências para novos serviços.

Muitos economistas defendem o leilão de frequências como o melhor meio para garantir resultados que são, em última instância, do interesse dos consumidores. Outros, porém, exprimem preocupações quanto ao impacto de tal política nos preços cobrados aos utilizadores.

No que respeita à utilização eficiente do espectro, uma das abordagens possíveis é o abandono das actuais práticas de atribuição de blocos específicos de espectro a determinados serviços ou à utilização de determinadas tecnologias para entrega de tais serviços. Nessa situação, serão ainda necessárias algumas salvaguardas técnicas mínimas (por exemplo, contra as interferências electromagnéticas entre diferentes sistemas). Trata-se de uma das questões levantadas no contexto da introdução do UMTS, mas que pode ter uma aplicação mais vasta. Na prática, tal poderá significar que, em vez de se atribuir uma determinada banda do espectro exclusivamente à oferta de comunicações móveis ou à radiodifusão, o beneficiário da atribuição será autorizado a utilizar o espectro para os serviços que entender.

Por último, o aumento da procura do espectro, em particular para o UMTS e para os serviços via satélite, exerce uma pressão cada vez maior nos mecanismos existentes de coordenação das frequências a nível regional.

Os Capítulos I e II ilustraram o modo como cada parte dos sectores convergentes está a abandonar as tecnologias analógicas em favor das digitais. Os Estados-membros podem desempenhar um papel fundamental neste processo, desenvolvendo calendários claros para essa mudança, de modo a

tornar mais claro o planeamento dos serviços. No entanto, há quem argumente que se trata de uma questão de preferência dos utilizadores que deve ser entregue às forças do mercado. No entanto, é possível que o nível da procura do espectro ultrapasse os recursos de frequências actualmente disponíveis, pelo que os governos podem vir a ter um papel fundamental na reavaliação do actual equilíbrio na utilização dos recursos disponíveis pelas telecomunicações, pela radiodifusão e por entidades civis/estatais.

Poderá ainda ser conveniente verificar se há necessidade de coordenar a nível europeu esta mudança. Pode argumentar-se que um calendário claro para a total migração da transmissão analógica para a transmissão digital nos serviços que utilizam espectro de frequências evitará não só a fragmentação do mercado interno como também atrasos na libertação, para outros utilizadores, de espectro valioso utilizado actualmente por serviços analógicos. Outros defendem que questões de atribuição de frequências como esta se regem pelo princípio da subsidiariedade e que a Comunidade não deve desempenhar qualquer papel na sua resolução.

IV.2.5. Normas

Argumentou-se no presente Livro Verde que uma das consequências mais importantes do esbatimento das fronteiras tecnológicas entre tecnologias da informação, telecomunicações e electrónica de consumo é a crescente mundialização dos serviços. A natureza intrinsecamente mundial da sociedade da informação exige que o estabelecimento de normas para apoio ao seu desenvolvimento seja igualmente de âmbito mundial. Os utilizadores podem querer obter acesso de qualquer terminal a qualquer serviço, independentemente da tecnologia utilizada ou da localização geográfica de tal acesso, num ambiente multifornecedores.

Um dos grandes objectivos da normalização é, por conseguinte, conseguir a interoperabilidade de redes e de serviços. A harmonização tecnológica não é um objectivo. No entanto, a normalização é um instrumento que pode reforçar os objectivos políticos gerais, como a criação de um mercado interno dos serviços de comunicações, e o quadro regulamentar. O incentivo às boas práticas comerciais em

áreas relacionadas com a protecção dos dados e a segurança das assinaturas digitais pode ser apoiado pela normalização e a formação de consensos dentro de um quadro regulamentar apropriado⁵⁶.

Existe um interesse público legítimo em fornecer à indústria, aos utilizadores e às autoridades públicas plataformas eficazes para a construção de consensos a nível quer europeu quer internacional. Embora a sociedade da informação seja mundial, a normalização pode iniciar-se a nível regional, desde que os intervenientes de outras regiões possam participar nas actividades. O mecanismo das reuniões de trabalho pode proporcionar a plataforma para a formação de consensos, permitindo ainda que os intervenientes europeus aumentem a sua influência na arena internacional da normalização.

IV.2.6 Política de preços

Os mercados das TI e da edição em linha funcionam quase inteiramente livres de controlos específicos de preços. No sector da radiodifusão, os controlos dos preços (por exemplo, sobre a taxa de licença), caso existam, são geralmente motivados por objectivos de interesse público que procuram garantir que o serviço se mantenha a um preço acessível para os espectadores e os ouvintes, para se conseguir uma elevada penetração dos canais de televisão radiodifundidos. A necessidade de acessibilidade dos preços do serviço universal no sector das telecomunicações baseia-se na mesma premissa e traduz-se, em vários Estados-membros, num mecanismo de tectos de preços aplicável a um conjunto de serviços a retalho e/ou empresariais e em tarifas sociais subsidiadas para grupos especiais de utilizadores. Os canais de TV a pagar que incluem serviços de tarifa majorada, bem como as actividades comerciais das entidades reguladoras da televisão radiodifundida, não estão geralmente sujeitos à regulamentação dos preços, mas estão sujeitos à concorrência de outros operadores.

Além disso, em regimes regulamentares específicos das telecomunicações, no âmbito da transição para mercados

⁵⁶ Op. cit. na nota 60

plenamente concorrenciais, os controlos aplicam-se aos operadores com um poder de mercado significativo, para garantir que os encargos cobrados pela interconexão, serviços vocais e infra-estrutura alugada sejam orientados para os custos. Nessa situação, a regulamentação dos preços funciona como substituto dos efeitos da concorrência. Não tem havido uma analogia directa no caso da radiodifusão ponto a multiponto, mas estão agora a surgir questões relacionadas com a interligação, nos casos em que estão a ser introduzidos elementos interactivos ou transaccionais - o acesso condicional é a primeira dessas áreas.

Os pacotes de preços inovadores desempenharão um papel fundamental na promoção de serviços na sociedade da informação. O arranque de muitos serviços em linha e transaccionais é directamente influenciado pelo custo da infra-estrutura subjacente. No plano comercial, é importante ter em conta que as políticas de preços inovadoras serão cruciais para uma implantação e utilização muito mais ampla dos serviços em linha e outros.

Além disso, pode ser necessário verificar se existem potenciais distorções nos casos em que se aplicam diferentes regras de preços a diferentes redes, embora num ambiente de convergência qualquer rede possa oferecer qualquer serviço. Simultaneamente, a existência de concorrência nos canais de entrega pode limitar a possibilidade de estabelecer preços, como, por exemplo, para o acesso à rede, independentemente dos concorrentes, pelo que poderá não se justificar uma intervenção regulamentar.

Por último, a convergência pode, com o tempo, expor as empresas de radiodifusão públicas a pressões comerciais. A experiência nas telecomunicações pode ilustrar este processo, dado que os operadores de telecomunicações foram levados, com o tempo, a atribuir preços aos seus serviços de modo mais consentâneo com o ambiente cada vez mais concorrencial, não obstante as restrições regulamentares aplicáveis à fixação de preços. Esta experiência mostra que esse ajustamento da estrutura de preços pode ocorrer de um modo que não afecta negativamente a acessibilidade geral dos preços dos serviços entregues. O modo

como as empresas públicas de radiodifusão são financiadas (taxas, publicidade, subvenções públicas) não permite estabelecer uma analogia directa com as telecomunicações. Tal deverá impedir que as empresas de radiodifusão introduzam diferentes estruturas de preços? Esta é uma questão a debater, tal como a do impacto que as abordagens mais comerciais da fixação de preços terão na elegibilidade para financiamento estatal ou a da capacidade de aceder a outras fontes de receitas, como publicidade, taxas de assinatura ou exploração de direitos.

Pergunta 5:

Ultrapassar os obstáculos - Estabelecer um quadro regulamentar adequado às empresas e aos consumidores

A secção IV.3 analisa a eventual necessidade, em diversas áreas-chave, de soluções regulamentares para ultrapassar obstáculos e salvaguardar a concorrência.

A - As definições utilizadas no domínio das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das TI, na legislação nacional e/ou comunitária estão adaptadas ao processo de convergência?

B - O fenómeno da convergência vai exigir uma adaptação das actuais abordagens ou a adopção de novas abordagens a aplicar às questões da entrada no mercado, do licenciamento, do acesso às redes, aos clientes (incluindo os sistemas de acesso condicional) e ao conteúdo e dos preços?

C - A convergência vai exigir mudanças nas abordagens da concessão e preços do espectro de frequências? Concretamente, qual a abordagem a adoptar, à luz da convergência, na questão da conclusão da migração de serviços analógicos para serviços digitais, incluindo nesta a eventual necessidade de um calendário para a extinção dos serviços analógicos?

D - Qual deve ser o objectivo da normalização à luz da convergência e qual deve ser a relação entre a normalização regional e a internacional?

E - Que eventuais acções suplementares serão necessárias, à luz da convergência, para garantir o respeito dos interesses dos consumidores e dos utilizadores com deficiências?

IV.2.7 Interesses do consumidor individual

O objectivo de maximizar os benefícios e minimizar os riscos para os consumidores implica a necessidade de criar instrumentos regulamentares adequados para proteger os direitos e responsabilidades fundamentais dos consumidores, decorrentes da ampla circulação de informações nos sectores afectados pela convergência. As questões da vida privada, da responsabilidade pelo conteúdo, da protecção dos menores, da liberdade de expressão *versus* difamação, da jurisdição adequada e da representação dos consumidores são algumas das questões a considerar no novo ambiente.

IV.3 Respeitar os objectivos de interesse público

Existem, em todos os sectores afectados pela convergência, regras que procuram assegurar a consecução de determinados objectivos de interesse público e geral. Como sublinhado acima, tal está em perfeita consonância com a importância atribuída, a nível europeu, ao papel dos serviços de interesse económico geral no âmbito do conceito comunitário de sociedade europeia. As tendências identificadas nos Capítulos I e II não retiram valor à regulamentação do serviço universal de telecomunicações ou à missão de serviço público no domínio da radiodifusão. Na verdade, as possibilidades agora oferecidas pela tecnologia reforçam a necessidade de regras claras e eficazes relativas a objectivos específicos, como a protecção da vida privada e dos dados, a promoção da diversidade cultural ou a necessidade de um quadro para a protecção dos menores e da ordem pública.

No entanto, o impacto da convergência pode perfeitamente residir no modo como tais objectivos são alcançados e por quem. Também, como reconhecido no Capítulo III, as diferentes regras, ainda que adaptadas às características específicas de cada sector, podem criar obstáculos potenciais à

oferta de serviços integrados ou ao funcionamento transfronteiras.

Necessidade de uma definição clara dos objectivos de interesse público

As obrigações de serviço universal asseguram, em geral, a disponibilidade universal de serviços definidos a preços acessíveis, ao mesmo tempo que a missão de serviço público das empresas de radiodifusão vai para além das questões de disponibilidade universal e preço, estabelecendo condições relativas ao conteúdo dos serviços fornecidos. Neste contexto, o ponto de partida de qualquer análise dos objectivos de interesse público, à luz da convergência, deve ser a necessidade de definir os objectivos de interesse público de modo que os intervenientes no mercado fiquem com uma ideia clara das obrigações que devem cumprir. Há quem considere que tal avaliação é também essencial para decidir se tais objectivos permanecem válidos à luz da evolução do ambiente das comunicações e dos meios de comunicação social, enquanto outros argumentam que os objectivos permanecem válidos e apenas o modo como são cumpridos pode evoluir. Em ambos os casos, uma avaliação correcta parece exigir a identificação clara dos objectivos subjacentes.

No caso de certos objectivos nos diferentes sectores, impuseram-se obrigações específicas a um ou mais operadores para garantir o seu cumprimento. Tal é o caso dos prestadores do serviço universal no sector das telecomunicações ou no sector da radiodifusão aos quais foi atribuída a missão de serviço público. No caso das telecomunicações, o custo dessas obrigações pode, quando representam um encargo injusto para o operador em causa, ser partilhado com outros intervenientes no mercado.

Há quem argumente que, dada a existência de tal quadro no sector das telecomunicações, a ausência de um quadro semelhante para a missão de serviço público na radiodifusão impedirá a entrada de empresas que desejam operar de modo integrado ou favorecerá a posição das que entram no mercado das telecomunicações pela porta dos meios de comunicação social. Outros respondem que a convergência não põe em causa a

existência de diferentes abordagens, uma vez que os objectivos subjacentes são bastante diferentes. Argumentam ainda que não é possível atribuir um custo às obrigações relacionadas com a missão de serviço público de um modo lógico, e que as comparações com a experiência no sector das telecomunicações não são úteis nesta matéria.

Outra questão é saber quem de futuro poderá cumprir uma missão de serviço público ou oferecer o serviço universal. As obrigações têm tradicionalmente recaído numa única organização designada (embora a situação esteja agora a mudar no caso do serviço universal em alguns Estados-membros). No entanto, a possibilidade de oferecer serviços de telefonia vocal através de um computador ou de um televisor, ou a capacidade de utilizar a Internet para ler, ver ou escutar programas radiodifundidos ilustra a possibilidade de as novas plataformas poderem desempenhar um papel no cumprimento dessas obrigações. Levanta-se aqui a questão de tal poder constituir uma razão adicional para que tais obrigações sejam devidamente identificadas.

Além disso, trata-se de saber se os actuais quadros devem ser alterados, para criar um quadro coerente para as organizações de radiodifusão, públicas e privadas, de modo que, por exemplo, diferentes organizações possam candidatar-se ao cumprimento de tais obrigações, incluindo organizações exteriores ao sector tradicional. Nos casos em que a oferta de tais serviços conta com um financiamento específico por parte da indústria ou mesmo de fundos públicos, levanta-se, entre outras, a questão de saber se tal mecanismo terá de ser aberto a qualquer organização que pretenda ser designada para cumprir as obrigações de interesse público.

Objectivos relativos ao conteúdo

A convergência está já a conduzir à reavaliação das abordagens dos meios de realização dos objectivos relativos ao conteúdo. É o caso das abordagens relativas ao conteúdo nocivo e ilícito na Internet (ver secção IV.1). Basicamente, a questão central não é a validade de determinadas regras, mas se o impacto da tecnologia em determinados serviços exige

uma reavaliação dos meios para alcançar os objectivos em causa.

Trata-se, essencialmente, de uma aplicação do princípio da proporcionalidade, o que quer dizer que as actuais abordagens devem ser avaliadas à luz das características específicas do serviço em causa. Tal significa que não tem que existir uma norma única aplicável ao mesmo conteúdo, seja qual for o canal de distribuição utilizado. Em vez disso, poderão aplicar-se normas diferentes. Por exemplo, é provável que os controlos aplicados à publicidade numa emissão radiodifundida sejam considerados inadequados se aplicados a um programa de TV a pagar ou a um serviço Internet, devido às características específicas do serviço em causa.

Papel da radiodifusão de serviço público

É reconhecida a importância cultural da missão de serviço público confiada às empresas públicas de radiodifusão, pelo que as organizações com responsabilidades neste campo têm direito a financiamento adequado, desde que compatível com as regras do Tratado. O recente protocolo sobre a radiodifusão pública anexado ao Tratado de Amesterdão confirma esta teoria⁵⁷.

A convergência pode, no entanto, permitir que os espectadores acedam a muito mais fontes de informação audiovisual. As autoridades públicas terão de verificar continuamente em que medida os objectivos políticos traçados estão a ser alcançados pela actividade normal do mercado, incluindo o impacto de outros meios de comunicação, e se, como consequência, podem ser flexibilizadas as obrigações regulamentares impostas às empresas de radiodifusão.

As empresas públicas de radiodifusão tradicionais terão de reanalisar o seu papel no ambiente de convergência. Por um lado, a sua quota no mercado pode diminuir à medida que os utilizadores se deparem com possibilidades cada vez maiores de escolha num mercado já próximo da

57 Protocolo nº 32 sobre o sistema de radiodifusão pública nos Estados-membros, anexado ao Tratado CE.

saturação em termos de potencial de consumo individual de serviços audiovisuais num dia de 24 horas. Além disso, a subida dos preços do conteúdo de elevado valor pode sujeitá-las a pressões orçamentais que podem ultrapassar as capacidades dos actuais mecanismos de financiamento. Trata-se de saber se as empresas públicas de radiodifusão, com os seus mecanismos limitados de financiamento, podem continuar a ter acesso a conteúdo interessante no contexto de uma feroz concorrência na aquisição de direitos sobre programas. Muitas empresas preparam-se para explorar a sua reputação e a “fidelidade à marca” dos seus clientes para concorrerem com os novos operadores de televisão a pagar.

Por outro lado, a convergência tecnológica oferece às empresas públicas de radiodifusão novas possibilidades, tanto em termos de novas actividades como de potenciais vias para chegar aos espectadores e ouvintes. Tal poderá reforçar o seu actual papel e proporcionar novas e valiosas fontes de receita, a par do actual sistema de financiamento. O quadro regulamentar deve permitir que as empresas de radiodifusão explorem estas novas oportunidades. Deve ainda permitir-lhes beneficiar de economias de escala e de âmbito, caso estas beneficiem também o consumidor. No entanto, se o financiamento estatal destinado a apoiar as empresas públicas de radiodifusão na sua missão de serviço público for usado para impulsionar e subsidiar estas novas actividades ou a utilização de novas plataformas tecnológicas, como a Internet, tais práticas estarão sujeitas às regras do Tratado relativas à concorrência e à liberdade de prestação de serviços.

Outros objectivos de interesse geral

Garantir a protecção da vida privada e dos dados

- Para que os serviços convergentes se desenvolvam, os utilizadores devem ter a garantia de uma protecção adequada da sua vida privada e, em especial, devem ter confiança na segurança das informações comunicadas através das redes que utilizam. A nível comunitário, acordou-se já em legislação

sobre a protecção dos dados⁵⁸, que será brevemente complementada com regras específicas que regem a protecção dos dados e da vida privada no sector das telecomunicações⁵⁹.

Criptografia e assinaturas digitais - Uma recente comunicação da Comissão relativa às assinaturas digitais e à cifragem recomendou uma série de acções destinadas a garantir a segurança e a confiança nas comunicações electrónicas⁶⁰. Dada a dimensão mundial do comércio electrónico, considera-se importante garantir a disponibilidade a nível internacional de produtos e serviços criptográficos que correspondam às diversas necessidades das empresas e dos cidadãos.

Diversidade cultural. O Tribunal de Justiça Europeu, num caso importante que envolveu o sector dos meios de comunicação social (“TV 10” TJCE 23/9 de 09.10.94), reconheceu que os objectivos da política cultural constituem objectivos de interesse público que um Estado-membro pode legitimamente almejar. A radiodifusão de serviço público tem sido historicamente um veículo para o conseguir. O protocolo sobre esta matéria, que será anexado ao Tratado CE, com a alteração que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão, realça o facto de o sistema de radiodifusão pública nos Estados-membros estar directamente relacionado com as necessidades democráticas, sociais e culturais de cada sociedade e com a necessidade de preservar o pluralismo nos meios de comunicação.

A nível comunitário, o artigo 128º do Tratado CE prevê que a Comunidade “contribuirá para o desenvolvimento das

58 Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas no que respeita ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados, JO n° L 281 de 23.11.95.

59 Proposta de directiva relativa ao tratamento de dados pessoais e à protecção da privacidade no sector das telecomunicações..., posição comum adoptada pelo Conselho em 12.09.1996, JO n° C 315 de 24.10.1996, p.30

60 Comunicação da Comissão *Para a definição de um quadro europeu para as assinaturas digitais e a cifragem*, COM(97) 503, Outubro de 1997

culturas dos Estados-membros”, nomeadamente no sector audiovisual, e que a Comunidade também *“terá em conta os aspectos culturais na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado”*. A Comissão tenciona elaborar um Livro Verde ao longo de 1998 centrado especificamente no desenvolvimento dos aspectos culturais dos novos serviços audiovisuais e da informação.

Protecção dos menores e da ordem pública. Embora os objectivos de interesse público relacionados com a protecção dos menores e da ordem pública tenham sido tradicionalmente reconhecidos a nível nacional e comunitário (cf., por exemplo, artigo 22º da Directiva Televisão Sem Fronteiras), a natureza transaccional de alguns serviços convergentes implicará ajustamentos nos meios através dos quais tais objectivos são conseguidos, por forma a garantir o devido respeito do princípio da proporcionalidade.

Acresce que a dificuldade de aplicar salvaguardas no contexto do conteúdo nocivo e ilícito na Internet constitui outro exemplo do modo como a convergência desafia as abordagens regulamentares tradicionais da implementação, embora tal não invalide o princípio segundo o qual as regras devem proporcionar protecção⁶¹. A natureza mundial da plataforma e as dificuldades no exercício do controlo num dado Estado-membro estão a conduzir a soluções baseadas nas práticas de auto-regulação pela indústria e não na regulamentação formal, a par de soluções tecnológicas destinadas a garantir que os pais assumam uma maior responsabilidade. Foi neste contexto que a Comissão adoptou uma proposta de recomendação do Conselho relativa à protecção dos menores e da dignidade humana⁶². A recomendação destina-se a promover orientações comuns para a instauração, a nível nacional, de um quadro de auto-regulação com vista à protecção

61 Comunicação da Comissão *Plano de Acção para fomentar a utilização segura da Internet*, COM(97) 583 de 26.11.1997

62 Proposta de recomendação do Conselho relativa à protecção dos menores e da dignidade humana nos serviços audiovisuais e de informação, adoptada em 18 de Novembro de 1997, COM(97) 570

dos menores e da dignidade humana nos serviços audiovisuais e de informação, independentemente do meio de comunicação utilizado.

Pergunta 6

Garantir os objectivos de interesse público à luz da convergência

A legislação a nível comunitário vai ao encontro de diversos objectivos de interesse público, como foi já indicado na secção IV.3. A evolução em curso pode dar origem a novos meios de realização destes objectivos. Nos casos em que tais objectivos são hoje assegurados através de obrigações impostas a um ou mais intervenientes no mercado (como as obrigações de serviço universal nas telecomunicações ou a missão de serviço público confiada a determinadas empresas de radiodifusão), os serviços oferecidos poderão ser enriquecidos com novas tecnologias e serviços.

A - O fenómeno da convergência vem reforçar ou vem pôr em causa o modo como os objectivos de interesse público são realizados nas telecomunicações, nos meios de comunicação social e nas TI?

B - Tais objectivos devem ser identificados com maior clareza? Quando se traduzem em determinadas obrigações, estas devem ser assumidas por um grupo mais alargado de intervenientes?

IV.4 Opções para um futuro modelo regulamentar

Opções para a estrutura da regulamentação

O Capítulo III realçou a eventual insegurança que pode resultar da existência de regulamentação separada e múltipla. Essa insegurança foi considerada um obstáculo para os actuais operadores que desejam exercer a sua actividade em vários sectores afectados pela convergência, bem como a uma mais ampla entrega de serviços, como o comércio electrónico ou serviços financeiros (banca, seguros, valores mobiliários, etc.), através de plataformas pós-convergência.

Alguns comentadores concordam que existem obstáculos, mas consideram que não são nem insuperáveis nem incompatíveis com o Tratado CE. Em termos práticos, eles representam simplesmente divisões normais de actividade comuns a qualquer empresa cujas actividades se estendem a vários sectores da economia. Argumentam que as actuais abordagens verticais da regulamentação são sustentáveis e fornecem um elevado grau de segurança à maioria dos intervenientes no mercado.

Uma opinião alternativa considera que estes obstáculos contrariam a lógica das actuais tendências tecnológicas e do mercado. Segundo este ponto de vista, é necessário um modelo regulamentar único para todos os sectores dentro de um ambiente de convergência, baseado em princípios comuns, mas mantendo talvez alguns elementos distintos centrados nos serviços específicos oferecidos.

Outros argumentam que qualquer abordagem horizontal deve reflectir o contexto tecnológico no qual qualquer rede pode transportar qualquer serviço e, por conseguinte, circunscrevem o desenvolvimento de uma abordagem horizontal às questões associadas à infra-estrutura subjacente. Isto possibilitará um tratamento diferenciado dos serviços oferecidos através dessa rede. As regras aplicadas a nível de um serviço poderão acompanhar as actuais divisões verticais a nível dos serviços ou reconfigurar essas divisões por forma a reflectir a evolução tecnológica e dos mercados.

Em ambos estes casos, a abordagem consiste essencialmente no abandono de um modelo vertical de regulamentação sectorial em favor de uma abordagem horizontal que procura estabelecer uma

distinção entre a camada rede ou transmissão, nos sectores em convergência, e os serviços transportados nessas redes.

Dois estudos encomendados pela Comissão⁶³ sugerem que a substituição das actuais estruturas verticais por separações horizontais entre oferta de serviço/conteúdo e transporte parece oferecer uma possível solução para os tipos de obstáculos identificados no Capítulo III.

As questões relativas à definição dos serviços irão manter-se, mas esta deve ser mais estável e estar menos ligada às tecnologias subjacentes. A distinção entre as duas camadas horizontais permite, no entanto, que sejam aplicados critérios regulamentares distintos a cada camada, tendo embora em conta as ligações existentes entre camadas.

O Capítulo III referiu o impacto que tem nas empresas o facto de terem de lidar com diversos organismos reguladores para diferentes aspectos das suas actividades integradas. Para criar um clima propício à inovação e ao investimento, é importante garantir que esses obstáculos sejam atenuados.

Se a ideia do abandono das divisões regulamentares verticais em favor de uma abordagem mais horizontal for aceite, será mais fácil para as empresas beneficiarem de uma abordagem de compra em balcão único.

Uma questão importante que se coloca é saber se tal racionalização deve conduzir à existência de um único regulamentador que trate de todos os aspectos (conteúdo, oferta e entrega de serviços), ou se será mais adequada uma estrutura que divida as responsabilidades entre actividades de serviços e de transmissão, ou mesmo a existência de vários organismos regulamentadores em qualquer uma dessas camadas. Alguns consideram que um organismo único poderá assegurar uma abordagem mais coerente, integrando de um modo mais uniforme o interesse público e os aspectos de eficiência económica da regulamentação num único quadro. Outros são a favor da manutenção da separação, para evitar o risco de o interesse público

63 Op. cit. na nota 19

ser posto em causa pelas prioridades económicas.

No entanto, inerente à ideia de convergência está a realidade que mostra que uma separação estrita entre, por um lado, a oferta de serviços e, por outro, a transmissão e o transporte, pode não ser possível e eventualmente criaria dificuldades nas questões ligadas ao poder do mercado e à integração vertical.

Equilibrar as responsabilidades da Comunidade e dos Estados-membros

Ao considerar as opções para um possível futuro modelo regulamentar, há que ter em conta o modo como as responsabilidades continuarão a ser partilhadas entre a Comunidade e os Estados-membros e, nos Estados-membros, entre autoridades nacionais, regionais e, por vezes, locais. Na perspectiva comunitária, o Tratado CE define, com base na subsidiariedade, as áreas em que a Comunidade pode intervir. A Comunidade pode intervir, assumindo que se trata de uma área para a qual tem competência, apenas “se e na medida em que os objectivos da acção encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da acção prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário”.

Pergunta 7 :

Perfil futuro da regulamentação

A secção IV.1 revelou o desafio que o processo de convergência constitui para os princípios subjacentes à regulamentação actual. As secções IV.2 e IV.3 analisaram diversas questões regulamentares substantivas.

A secção IV.4 incide no modo como esses princípios podem ser aplicados no futuro, separadamente para cada sector ou “horizontalmente” nos diferentes sectores do mercado. Levanta também questões conexas, como a do número de organismos regulamentadores e a do equilíbrio entre acções a nível comunitário e nacional.

A - A evolução em curso exige uma reavaliação do modo como as regras são aplicadas às telecomunicações, à radiodifusão e às TI?

B - A existência de diferentes entidades regulamentadoras ou ministérios responsáveis pelos diferentes aspectos das actividades das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das TI proporciona uma estrutura funcional para a supervisão regulamentar à luz da convergência?

C - A convergência exigirá uma reavaliação das responsabilidades no domínio da regulamentação a nível nacional, comunitário ou internacional? Em caso afirmativo, em que áreas?

Dada a natureza regional e mundial de muitos dos serviços actualmente oferecidos, é possível passar o teste da subsidiariedade. A diversidade de abordagens nacionais pode prejudicar mais do que promover os interesses dos utilizadores, pode pôr em risco a diversidade oferecida pelo mercado interno e pode introduzir distorções que favoreçam o estabelecimento de instalações de produção em regiões em que se aplica um regime mais brando.

IV.5 Questões a nível internacional

A mundialização amplifica a dimensão internacional da convergência. Um exemplo claro é a rápida e contínua expansão da Internet em todo o Mundo, o que, sem dúvida, suscitará novas transformações tecnológicas e industriais e fará surgir oportunidades sociais, culturais e, em última instância, comerciais convidativas. Estes efeitos não se confinarão à Comunidade Europeia e à América do Norte. Estão também em vias de provocar mudanças fundamentais nos nossos vizinhos da Europa Central e Oriental e, de um modo mais geral, no mundo em desenvolvimento. O alcance mundial da Internet mostrou já a necessidade de se encontrarem soluções internacionais para uma variedade de questões fundamentais, como a segurança, os direitos de propriedade intelectual, os direitos aduaneiros, a protecção da vida privada, a interoperabilidade e o cibercrime.

Contrastando com esta situação, muitas questões regulamentares associadas às telecomunicações e à radiodifusão têm-se centrado até há pouco, na Comunidade, nos níveis nacional ou regional, dada a orientação nacional do licenciamento nesses sectores.

Neste momento, decorre um diálogo multilateral em muitos fóruns internacionais sobre os quadros que abrangem os diferentes aspectos das telecomunicações e das tecnologias da informação, diálogo esse que envolve os governos e a indústria. A Comissão tem promovido activamente, através de uma série de cimeiras internacionais sobre a sociedade da informação, diversas iniciativas no domínio da regulamentação nos países da Europa Central e Oriental.

As organizações internacionais existentes, como a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), a UIT e a OCDE, compreenderam que era necessário ter em conta o potencial impacto da convergência e lançar actividades relacionadas com a Internet e o comércio electrónico. A convergência foi o tema do sexto colóquio de regulamentação da UIT⁶⁴. Nalguns casos, tal já conduziu a um acordo sobre princípios ou regras mínimas. A título de exemplo, refiram-se os dois Tratados OMPI de Dezembro de 1996 sobre os direitos de autor e certos direitos conexos (o “WIPO Copyright Treaty” e o “WIPO Performance and Phonograms Treaty”) e a Declaração de Bona de Julho de 1997.

O Conselho da Europa está a trabalhar em alguns aspectos da sociedade da informação relacionados com direitos humanos, valores democráticos e liberdade de expressão, esperando-se que adopte resoluções sobre estas questões na 5ª Conferência Ministerial sobre a política dos meios de comunicação social, a realizar em Tessalónica em Dezembro de 1997.

Alguns acordos mundiais determinantes, como o Acordo sobre Tecnologias da Informação (ATI), os Acordos de Reconhecimento Mútuo da Avaliação da Conformidade (ARM) e o Acordo da OMC/GATS sobre serviços básicos de telecomunicações de base (Fevereiro de 1997) contribuíram também para uma nova

perspectiva mundial das questões regulamentares. O Acordo da OMC não se aplica à radiodifusão.

Com o aprofundamento destes esforços, pode tomar-se notória a necessidade de ter em conta novos factores, como a convergência e a mundialização, bem como o impacto destas mudanças em economias que vão para além do mundo industrializado. Por exemplo, a Internet pode produzir efeitos de ligação entre questões tratadas pelas diferentes organizações e envolve actualmente novos e importantes actores, menos tradicionais, como a Internet Society⁶⁵. Além disso, quaisquer princípios e regras formais terão, muito provavelmente, que recorrer a alguns elementos de auto-regulação por parte dos intervenientes no sector.

Neste contexto, poderá ser considerado mais adequado lançar um processo de diálogo internacional com o objectivo de encontrar soluções acordadas à medida que surjam os problemas relacionados com a evolução tecnológica, social e industrial. Tal processo terá de ser flexível e aberto. Não terá um prazo formalmente fixado e estará aberto a todos os interessados, incluindo organizações internacionais, os vários organismos Internet (por exemplo, a Internet Engineering Task Force e o Internet Advisory Board) e peritos técnicos. Um processo de diálogo internacional deste tipo poderá levar à criação de grupos de trabalho específicos que se concentrarão em questões específicas, como as assinaturas digitais, os direitos aduaneiros e a tributação. O objectivo geral deste processo, uma vez lançado, poderá ser o desenvolvimento de uma carta internacional das comunicações mundiais, embora o âmbito e objectivos de tal carta devam ser definidos.

Pergunta 8 :

Aspectos internacionais da convergência

A secção IV.5 examina diversas actividades internacionais em curso que estão ligadas à convergência, bem como a pontos específicos que têm impacto nessa convergência, como a Internet, os direitos de

⁶⁴ *The Regulatory Implications of Telecommunications Convergence*, relatório do presidente do sexto colóquio de regulamentação sobre a mudança do papel desempenhado pelos poderes públicos numa era de desregulamentação das telecomunicações, UIT, Genebra, 11 a 13 de Dezembro de 1996

⁶⁵ A Internet Society é uma organização profissional não governamental que pretende desenvolver um consenso sobre soluções que promovem o progresso da Internet.

propriedade intelectual e o comércio electrónico. Realça ainda as oportunidades que a convergência oferece aos nossos parceiros da Europa Central e Oriental e, de um modo mais geral, às economias em desenvolvimento no mundo.

A - Serão necessárias novas acções, a nível internacional, à luz da convergência?

B - Quais as eventuais medidas suplementares necessárias para encorajar outros países, nomeadamente na Europa Central e Oriental, a criarem condições no âmbito das quais a evolução em curso possa ser explorada?

Capítulo V

Princípios e opções para o futuro

Embora o objectivo do presente Livro Verde seja solicitar comentários e estimular o debate, inibindo-se de assumir posições nesta fase, o presente capítulo, baseado na análise anterior, apresenta na sua secção V.1 alguns princípios que podem fornecer uma base comum para as futuras abordagens nos sectores afectados pela convergência. Na secção V.2 apresentam-se três opções que a Comissão considera poderem estimular o debate sobre a adaptação, quando necessário, das actuais abordagens regulamentares à luz do fenómeno da convergência.

V.1 Princípios para a futura política regulamentar nos sectores afectados pela convergência

Independentemente da convergência total ser ou não uma realidade, a variedade de tendências tecnológicas e do mercado, os potenciais obstáculos e as questões regulamentares identificados no presente Livro Verde apontam, todos eles, para um ambiente em mudança face ao qual devem ser avaliados os objectivos políticos daqueles sectores. As futuras decisões devem, por conseguinte, não só decorrer de abordagens regulamentares bem ajustadas aos sectores em causa, mas também poder basear-se num entendimento comum dos princípios que poderão estar na base de futuras acções.

Na presente secção, a Comissão propõe cinco princípios para discussão.

1. A regulamentação deve limitar-se ao estritamente necessário para conseguir realizar objectivos claramente identificados.

Dada a rapidez, o dinamismo e a força da inovação nos sectores abrangidos pela convergência, as autoridades públicas devem evitar as abordagens que conduzam a um excesso de regulamentação ou que procurem simplesmente tornar as regras existentes nos sectores das telecomunicações e dos meios de comunicação social extensíveis a áreas e actividades pouco regulamentadas neste momento.

Quaisquer regras aplicadas devem ser ajustadas, de modo proporcionado, à

realização de objectivos claramente identificados.

2. As futuras abordagens regulamentares devem responder às necessidades dos utilizadores.

Uma das principais prioridades de qualquer quadro regulamentar deve ser a tentativa de responder às necessidades dos utilizadores, oferecendo-lhes uma maior escolha, melhor qualidade de serviço e preços mais baixos, garantindo ao mesmo tempo a defesa dos direitos dos consumidores e do interesse público geral. Tal abordagem é totalmente coerente com os mais amplos objectivos políticos que reconhecem a importância do papel de muitos dos sectores na introdução da sociedade da informação na vida quotidiana dos cidadãos.

3. As decisões regulamentares devem guiar-se pela necessidade de um quadro claro e previsível.

Os regulamentadores devem procurar garantir um quadro claro e previsível que crie condições para o investimento. Devem ser claramente definidas as questões que podem ficar a cargo dos intervenientes no mercado. Algumas novas actividades poderão criar incertezas quanto à necessidade e ao modo de serem regulamentadas. Esta questão deve também ser clarificada.

Tal não significa que o quadro poderá não evoluir, mas antes que deve evoluir com base em critérios pré-determinados, mantendo, na medida do possível, flexibilidade suficiente para responder à evolução de um mercado em rápida transformação.

4. Garantir a plena participação num ambiente de convergência.

Com base nos conceitos existentes de serviço universal nas telecomunicações e de missão de serviço público na radiodifusão, as autoridades públicas devem procurar garantir que toda a gente possa participar na sociedade da informação. É provável que a convergência neste contexto ofereça novos meios de participação.

5. Num ambiente de convergência será crucial a existência de reguladores independentes e eficazes.

Embora a tendência geral seja para um abrandamento da regulamentação, o aumento da concorrência provocado pela convergência acentua a necessidade de reguladores eficazes e independentes. A independência na regulamentação é particularmente importante nos casos em que o Estado detém uma participação num dado interveniente no mercado.

V.2 Opções para o desenvolvimento da regulamentação

Sendo ponto assente que é necessário considerar a introdução de alterações na abordagem regulamentar geral, face à tendência para a convergência, pode haver, no entanto, muitas maneiras de proceder a tal adaptação.

Na análise das possíveis abordagens, poderá concluir-se que a chave para o êxito exige mais do que a simples criação de um quadro flexível para novos tipos de serviços. Será igualmente essencial fornecer um “mapa de itinerários” que permita que o quadro actual seja adaptado ou se adapte a um ritmo que continue a garantir condições de mercado justas e não discriminatórias e que garanta a satisfação dos interesses dos utilizadores.

No centro das questões da transição está a velocidade e o modo como a evolução é gerida. O presente Livro Verde não pode propor um calendário específico. No entanto, a Comissão adianta-se ao debate, centrando-se em três opções básicas para a evolução regulamentar, embora tal lista não pretenda ser exaustiva ou fechada.

Opção 1: Tomar por base as estruturas actuais

Neste caso, seriam mantidos os actuais modelos regulamentares verticais. Tal implicaria a aplicação de regras diferentes nos sectores das telecomunicações e do audiovisual/radiodifusão e, em menor escala, na edição e nas TI. Com base em princípios bem assentes, estes quadros regulamentares existentes a nível comunitário e nacional seriam alargados *ad hoc*, principalmente a nível nacional, por forma a responder às exigências de um mercado concorrencial e aos desafios das novas tecnologias e serviços.

Os princípios normais de interpretação seriam aplicados caso a caso para resolver as questões de definição do âmbito de determinadas actividades. Na medida do necessário, a coordenação poderia ser reforçada a nível europeu, para tentar minimizar o risco de fragmentação resultante dos diferentes modos de aplicação, nos diferentes Estados-membros, das regras nacionais aos serviços emergentes.

O ritmo da evolução seria ditado pela velocidade da inovação e pela eficácia da concorrência. Tal permitiria que o quadro regulamentar se adaptasse em resposta às forças do mercado, podendo evitar-se a necessidade de um novo ciclo desregulamentação / regulamentação.

Uma tal abordagem reduziria ao mínimo a necessidade de mudança no futuro próximo e poderia ser eficaz no fornecimento de um quadro regulamentar previsível para o investimento, evitando simultaneamente a criação de obstáculos injustificados no mercado interno. No entanto, poderia dar azo a que se mantivessem certas anomalias que neste momento desincentivam o investimento.

O ritmo e o âmbito da mudança, se não for coordenado a nível europeu, poderão criar novos e significativos obstáculos entre Estados-membros e atrasar a transição para a sociedade da informação.

Opção 2: Desenvolver um modelo regulamentar separado para as novas actividades, em co-existência com a regulamentação para as telecomunicações e a radiodifusão

Esta opção implicaria que os Estados-membros criassem novos serviços e actividades que transporiam as fronteiras tradicionais, submetendo-os a um conjunto distinto de regras, caso estas fossem necessárias. Tal permitiria que se desenvolvesse uma abordagem coordenada relativamente a muitas das actividades de elevado valor que caracterizam o mercado convergente, criando uma nova categoria de serviços em paralelo com os modelos regulamentares existentes para as telecomunicações e a radiodifusão. Essencialmente, o resultado seria o abandono das fronteiras do mercado baseadas nas tecnologias ou nas plataformas em favor de uma vasta gama

de serviços, permitindo ao mesmo tempo que o quadro para as actividades centrais tradicionais das telecomunicações e da radiodifusão se adaptasse de um modo mais gradual.

A principal dificuldade de tal abordagem consiste em definir as fronteiras entre o que pode fazer parte do mundo dos novos serviços, com uma regulamentação branda, e o que continua sujeito à regulamentação tradicional. Uma abordagem possível seria a identificação de certos tipos de serviços, como a Web-TV, a Internet ou a exploração de sistemas de acesso condicional, pela negativa, ou seja, a sua exclusão das telecomunicações e da radiodifusão. A experiência no sector das telecomunicações, com a delimitação dos serviços liberalizados assente apenas na definição do que se mantém na área de monopólio, mostra as dificuldades práticas de tal abordagem.

Opção 3: Introduzir gradualmente um novo modelo regulamentar que abranja toda a gama de serviços existentes e novos

Esta opção é a de maior alcance. Exige uma reavaliação fundamental e uma reforma do actual ambiente regulamentar.

Tal não implica necessariamente um conjunto totalmente novo de leis, mas antes uma análise do modo como os quadros existentes podem ser adaptados para promover a flexibilidade, eliminar as incoerências, evitar a discriminação dentro dos sectores e entre eles e continuar a garantir a realização dos objectivos de interesse público. Em vez de modelos separados aplicáveis apenas a alguns serviços (como proposto na opção 2), esta opção criaria um quadro que abrangeria todos os sectores.

Esta opção exigiria uma definição mais ampla de serviços de comunicações que substituisse a de serviços de telecomunicações e audiovisuais na legislação comunitária. A proporcionalidade seria uma característica necessária do novo ambiente, dado que, no âmbito de tal definição ampla, o nível de regulamentação deveria ser ajustado à natureza do serviço e à intensidade da concorrência.

Esta opção pode ser considerada demasiado ambiciosa. No entanto, ela não conduziria necessariamente a alterações

radicais bruscas. A abordagem poderia ser gradual, centrando-se primeiramente nas áreas prioritárias, em que é necessária uma abordagem regulamentar coerente (ex., exploração das redes ou acesso às redes). Outra característica essencial desta abordagem seria a concessão de tempo suficiente para a migração do velho para o novo regime.

Pergunta 9 :

Princípios e possíveis abordagens à luz da convergência

O Capítulo V identifica diversos princípios políticos importantes que poderão servir de base a futuras abordagens regulamentares à luz da convergência. Propõe ainda três vias possíveis para a adaptação das actuais abordagens regulamentares nos diferentes sectores, para que seja tomada em conta a evolução em curso.

A - Que efeitos terá a convergência nos princípios aplicáveis à futura regulamentação nas telecomunicações, nos meios de comunicação social e nas TI? Estes princípios devem ser adaptados à luz da convergência?

B - Caso a convergência exija a adaptação das actuais abordagens regulamentares, tal adaptação deve:

- i) procurar apoiar-se nos quadros existentes e, caso se justifique, alargá-los, em vez de criar novos quadros?
- ii) criar um novo quadro para muitos serviços em linha e interactivos, em co-existência com os actualmente vigentes nas actividades tradicionais de telecomunicações e radiodifusão, ou
- iii) procurar criar um quadro global que siga abordagens regulamentares similares nos três sectores?

V.3 Calendário das futuras acções

Prevê-se que o calendário de actividades seja, em linhas gerais, o seguinte:

- período de consulta pública de cinco meses (Dezembro de 1997 a Abril de 1998, inclusive);
- relatório sobre esta consulta pública, a elaborar em Junho de 1998;
- adopção de resoluções nesta matéria pelo Conselho e Parlamento Europeu, no segundo trimestre de 1998;
- na sequência daquelas resoluções, a Comissão poderá preparar um plano de acção para a convergência até final de 1998;
- a já anunciada análise do sector das telecomunicações será realizada em 1999.

A par destes marcos, serão desenvolvidas importantes actividades no domínio dos meios de comunicação social. Foi criado o Grupo Oreja de alto nível para a política do audiovisual, que deve apresentar um relatório em Setembro de 1998. Está prevista a realização de uma importante conferência sobre esta matéria em Abril de 1998, em Birmingham, patrocinada conjuntamente pela Presidência Britânica e a Comissão.

V.4 Conclusões

O presente Livro Verde analisa o fenómeno da convergência e as suas implicações nos quadros regulamentares actuais que regem os sectores das telecomunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação.

As implicações desta evolução são profundas. A convergência diz respeito não apenas à tecnologia, mas também aos serviços e às novas formas de fazer negócios e de interagir com a sociedade. As mudanças descritas no presente Livro Verde podem melhorar substancialmente a qualidade de vida dos cidadãos europeus, integrar melhor as regiões da Europa no coração da economia europeia e tornar as empresas mais eficazes e competitivas nos mercados mundial e nacional.

Prevê-se que o surgimento de novos serviços e o desenvolvimento dos existentes alargue o mercado global da informação, oferecendo novas vias ao

cidadão e aproveitando o rico património cultural da Europa, a sua capacidade de inovação e as suas ambições criativas.

A dimensão mundial das actuais plataformas de comunicação, nomeadamente a Internet, constitui uma chave que abre as portas a uma maior integração da economia mundial. Simultaneamente, o baixo custo do estabelecimento de uma presença na World Wide Web dá às empresas, grandes ou pequenas, a possibilidade de alargarem o seu campo de acção à escala regional ou mundial. A mundialização será um tema-chave no futuro, dado que as mudanças na Europa acompanham uma evolução em todo o mundo.

Se a Europa estiver aberta a estas mudanças, criando um ambiente que favoreça, em vez de dificultar, o processo de mudança, tal funcionará como um poderoso motor para a criação de emprego e o crescimento, aumentando a escolha do consumidor e promovendo a diversidade cultural. Se a Europa não seguir esta via, ou não a seguir com suficiente rapidez, corre o risco de as suas empresas e os seus cidadãos marcarem passo enquanto, em todo o mundo, as empresas, os utilizadores e os governos aderem à revolução da informação.

As questões em causa são complexas e exigirão um grande debate antes de poderem ser propostas novas iniciativas comunitárias. O Livro Verde pretende lançar esse debate, convidando todas as partes interessadas a participar. Espera-se que esse debate seja profundo e frutífero. Os resultados desta consulta pública serão apresentados numa comunicação da Comissão em Junho de 1998.

O presente Livro Verde constitui um passo numa via cujo objectivo é garantir que os benefícios da convergência contribuam para o desenvolvimento social e económico da Europa. A comunicação de Junho possibilitará a tomada de posições políticas por parte do Parlamento Europeu, do Conselho de Ministros, do Comité Económico e Social e do Comité das Regiões e o estabelecimento de objectivos claros para uma política futura.

O presente Livro Verde inicia uma nova fase na abordagem política do ambiente das comunicações adoptada pela União

Europeia. Deste modo, constitui um elemento-chave do quadro global estabelecido para apoiar o desenvolvimento de uma sociedade da informação. Apoia-se nos pontos fortes dos quadros para as telecomunicações (lançado pelo histórico Livro Verde das Telecomunicações⁶⁶ de 1987) e para os meios de comunicação social (criado por diversas iniciativas legislativas comunitárias) e oferece a todos os interessados a oportunidade de apresentarem comentários sobre os moldes futuros da regulamentação nos sectores afectados pela convergência, no ambiente pós-1998 das comunicações.

Este primeiro passo destina-se a abrir o caminho ao desenvolvimento de um ambiente regulamentar adequado que facilite a plena realização das oportunidades oferecidas pela sociedade da informação, no interesse da Europa e dos seus cidadãos, na alvorada do século XXI.

66 COM (87) 290 final

ANEXO

Regulamentação existente

O presente anexo descreve os ambientes regulamentares existentes na União Europeia, nos sectores das telecomunicações e dos meios de comunicação social. É ainda de notar a ausência de regulamentação no domínio das TI.

A regulamentação das telecomunicações prepara-se para a total liberalização

Está já instaurado um quadro claro para a concorrência efectiva em toda a Comunidade Europeia, quadro esse que se encontra num estado avançado de implementação nas legislações nacionais, dada a proximidade da data-limite de 1998. Na realidade, a transição de uma situação de monopólio para uma de concorrência efectiva exigiu uma profunda reforma da regulamentação no sector das telecomunicações, tendo-se acordado regras de estabelecimento das datas para a liberalização do sector e de instituição de um quadro regulamentar comum que abranja, *inter alia*:

- as condições de entrada no mercado (por exemplo, um quadro comum para o licenciamento - procedimentos, calendário e condições eventualmente a incluir);
- a defesa do interesse público (por exemplo, um quadro que garanta a oferta de um serviço universal e que especifique os direitos dos consumidores em relação, por exemplo, ao serviço de telefonia vocal; e regras para a protecção dos dados e da vida privada);
- a interligação e a interoperabilidade de serviços e redes e a atribuição justa dos recursos (por exemplo, o acesso aos números, a disponibilidade do espectro de radiofrequências).

Uma questão fundamental a considerar é a necessidade de limitar a regulamentação ao mínimo necessário para garantir a defesa do interesse público geral e para possibilitar a entrada efectiva no mercado e a concorrência sustentável.

O quadro regulamentar das telecomunicações tem-se centrado na oferta

de redes e serviços (incluindo aspectos relacionados com a salvaguarda do interesse público) e não no conteúdo transportado nessas redes. Podem destacar-se três aspectos desta centragem no mercado interno das telecomunicações:

- a eliminação dos obstáculos ao investimento e à inovação no mercado interno;
- a garantia de condições favoráveis às redes e serviços pan-europeus;
- a manutenção de um nível definido de serviço para os utilizadores.

O acordo da OMC/GATS sobre telecomunicações de base concluído em 15 de Fevereiro de 1997 está totalmente em consonância com o quadro regulamentar comunitário para o sector. Tal é válido não só para as datas estabelecidas para a liberalização, mas também para os princípios regulamentares subjacentes. O acordo não abrange a radiodifusão, aplicando-se apenas aos serviços de telecomunicações (transporte). Assim, o acordo não abrange quaisquer “serviços de conteúdo⁶⁷” que podem ser oferecidos através de serviços de telecomunicações.

A regulamentação do audiovisual

A nível comunitário, a actual regulamentação do audiovisual destina-se a conseguir a livre circulação de serviços nos termos do artigo 59º do Tratado. Trata-se de um exemplo da aplicação do princípio da subsidiariedade, segundo o qual a legislação comunitária apenas é adoptada quando absolutamente necessário para cumprir o supracitado objectivo do Tratado. As regras nacionais foram coordenadas na medida do necessário para eliminar os obstáculos resultantes das disparidades

67 Os compromissos assumidos pela CE no GATS sobre serviços de telecomunicações de base excluem a actividade económica que consiste na oferta de conteúdo, que exige serviços de telecomunicações para o seu transporte, estando a oferta do conteúdo sujeita aos compromissos específicos assumidos pela CE noutros sectores pertinentes. A CE não assumiu quaisquer compromissos no GATS sobre serviços audiovisuais/de radiodifusão. Existem também algumas derrogações ao princípio MFN (Most-Favoured-Nation - Nação Mais Favorecida) nos serviços audiovisuais, por forma a proteger os valores culturais.

entre essas regulamentações, quando tais regras se justificam por razões legítimas de interesse público.

Historicamente, o Tribunal de Justiça reconhece que, na ausência de harmonização a nível comunitário, os Estados-membros podem impor as suas regras nacionais aos prestadores de serviços de outros Estados-membros, caso essas regras obedeçam a um objectivo de interesse geral e sejam proporcionadas face ao objectivo a alcançar⁶⁸. Esta jurisprudência conduziu à adopção do principal instrumento comunitário neste domínio, a chamada Directiva *Televisão sem Fronteiras* (TVSF), que coordena as regulamentações nacionais numa série de domínios relacionados com a oferta de serviços de radiodifusão (critérios de jurisdição, publicidade, patrocínio, telecompras, protecção de menores, ordem pública, direito de resposta, promoção de programas europeus).

Esta directiva baseia-se no princípio do controlo pelo “país de origem”, ou seja, o controlo pelas autoridades do país de origem a cuja jurisdição está sujeita a empresa de radiodifusão. A directiva provou a sua eficácia no actual ambiente de radiodifusão⁶⁹. Recentemente foi adoptada uma directiva⁷⁰ que altera o texto original de 1989, por forma a adaptar o quadro jurídico às mudanças operadas na paisagem audiovisual. A nova directiva deve estar transposta no final de 1998; a Comissão velará pelo cumprimento rigoroso deste processo.

A directiva deixa algumas questões para os Estados-membros, uma das quais a do licenciamento. Considerou-se que as diferenças nesses domínios não iriam criar obstáculos ao funcionamento do mercado interno, ou seja, à livre circulação de programas televisivos. Os Estados-membros devem garantir que, na sua área

de jurisdição, as empresas de radiodifusão respeitem as regras mínimas estabelecidas na directiva, mas (nos termos do artigo 189º do Tratado) podem decidir o modo como essas obrigações serão implementadas a nível nacional.

Foram tomadas mais duas iniciativas, em parte com o objectivo de servir de suplemento à Directiva *Televisão Sem Fronteiras* na criação do quadro jurídico para a “zona europeia do audiovisual”. Em 1993, o Conselho adoptou uma directiva relativa à coordenação de certas regras respeitantes aos direitos de autor e direitos conexos, aplicável à radiodifusão via satélite e à retransmissão por cabo⁷¹. Mais recentemente, a Comissão propôs uma directiva relativa à protecção jurídica dos serviços de acesso condicional⁷².

Para além das referidas iniciativas comunitárias, a regulamentação do audiovisual possui um âmbito essencialmente nacional. A tipologia da regulamentação dos serviços audiovisuais é em geral ou positiva (obrigação de, por exemplo, fornecer uma série equilibrada de programas) ou negativa (regulamentação para limitar certos tipos de material, por exemplo, material de incitamento ao ódio racial). As obrigações positivas são muitas vezes cumpridas na prática, em grau variável de Estado-membro para Estado-membro, pelas empresas de radiodifusão incumbidas de uma missão de serviço público. A regulamentação existente baseia-se em parte na disponibilidade generalizada da televisão (a sua grande capacidade de penetração). É evidente que a regulamentação deve obedecer a critérios de proporcionalidade e, numa era digital, ela deve e, na verdade, já está a evoluir. Tal significa que é adequado flexibilizar a regulamentação em função da natureza do serviço (por exemplo, a televisão via satélite ou a televisão por cabo paga por sessão tem em geral uma regulamentação mais flexível do que a televisão terrestre radiodifundida, que é, provavelmente, o meio de comunicação que tem maior penetração).

Edição e TI

⁶⁸ Processo nº C 52/79 de 18/03/80 Procureur du Roi v. Marc J.V.C. Debauve.

⁶⁹ Ver “Segundo relatório sobre a aplicação da Directiva 89/552/CEE” COM(97) 523 final de 24.10.1997.

⁷⁰ Directiva 97/36/CE que altera a Directiva 89/552/CEE, a Directiva “Televisão sem fronteiras”, 30.06.1997, JO nº L 202 de 30.07.1997, p. 60

⁷¹ Directiva 93/83/CE, JO nº L 248 de 06.10.1993

⁷² COM(97) 356 final de 09.07.1997.

O sector da edição funciona num quadro regulamentar mais limitado e específico, em comparação com os sectores das telecomunicações e do audiovisual/radiodifusão, sendo menores os obstáculos regulamentares à entrada no mercado (enquanto requisitos formais de licenciamento), embora existam regras rigorosas para este sector.

Simultaneamente, um conjunto de controlos aplicáveis ao sector da radiodifusão (por exemplo, os que se referem ao pluralismo, à propriedade de estrangeiros e ao direito de resposta) também se aplica de algum modo ao sector da edição (e, em especial, à imprensa), reflectindo objectivos de interesse público comuns a ambos os sectores. No entanto, a implementação de alguns desses princípios no sector da edição faz-se através de organismos de auto-reguladores, como os conselhos de imprensa ou da indústria, ou dos códigos de boas práticas, em contraste com o maior poder de intervenção regulamentar no domínio da radiodifusão. Além disso, muitas das regras gerais relacionadas com a moral pública, a publicidade, a difamação, a vida privada, a protecção dos direitos de propriedade intelectual ou o acesso a documentos públicos também se aplicam ao sector da edição.

As indústrias das tecnologias da informação e de software têm ainda menos tradição de regulamentação específica do sector, embora mais uma vez se possam aplicar regras horizontais relacionadas com questões como os controlos das exportações, as interferências electromagnéticas ou a protecção dos consumidores, tal como se aplica a legislação geral da concorrência.

A Internet está mais estreitamente associada às indústrias das TI e de software do que à das telecomunicações, cuja infra-estrutura utiliza. Embora a rede através da qual circula muito do tráfego da Internet esteja sujeita a regulamentação detalhada, a organização, a gestão e a atribuição de recursos na Internet têm sido em grande medida conduzidas pela indústria e pelos utilizadores. A Comunidade tem apoiado activamente uma abordagem liderada pela indústria nos seus trabalhos sobre os conteúdos nocivos e ilícitos na Internet e, em termos mais

gerais, nos meios de comunicação social⁷³.

Embora as abordagens possam estar a mudar, em especial em áreas fundamentais como a atribuição de nomes e de endereços, existe pouca regulamentação da Internet específica do sector na Europa⁷⁴.

73 Op. cit. na nota 28, ver *Livro Verde sobre a protecção dos menores e da dignidade humana nos serviços audiovisuais e da informação*, COM(96) 483 de 16.10.97 e *Comunicação sobre o conteúdo ilícito e nocivo na Internet*, COM(96) 487 de 16.10.97.

74 O que contrasta com a abordagem seguida em Singapura, no Vietname ou na China, onde foram impostas restrições.

Para encontrar este ficheiro no site www.anacom.pt siga este caminho ou cole a URL (link) abaixo no campo address do seu navegador (browser), e pesquise por "livroverde.pdf"

[Página Inicial](#) >

Url: <http://www.anacom.pt/render.jsp?categoryId=2>

Última actualização: 08.08.2006
Publicação: 27.01.2002