

## **A POLÍTICA AUDIOVISUAL DA UNIÃO EUROPEIA: A TV E O CINEMA NA AGENDA INTEGRACIONISTA**

Daniele Pereira Canedo<sup>1</sup>

**Resumo:** Na União Europeia, a gestão de políticas audiovisuais no âmbito regional precedeu a implantação da política cultural. A introdução do setor na agenda dos projetos integracionistas levanta questões a respeito dos fatores motivacionais das iniciativas. Neste artigo, analisamos as principais políticas audiovisuais da União Europeia em duas linhas de ação: políticas de harmonização legislativa e políticas de apoio à indústria cinematográfica. A metodologia da pesquisa é qualitativa e descritiva, baseada na análise de documentos oficiais e na revisão bibliográfica. Os resultados evidenciam que tais políticas foram motivadas por preocupações com a hegemonia de conteúdos de Hollywood nas salas de exibição e nos canais de TV europeus, pela demanda por fortalecimento da consciência regional europeia e pela revolução tecnológica.

**Palavras-chave:** política cultural, audiovisual, União Europeia.

### **1. Introdução**

O processo de integração regional da Europa não aconteceu de um dia para o outro. Desde que a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) foi criada, em 1951, a unificação dos países europeus aconteceu em estágios graduais de alargamento geográfico e político. Em 2014, mais de 60 anos depois, a União Europeia (UE) está consolidada como a iniciativa de integração regional que mais avançou no que concerne à unificação econômica e política. Em termos econômicos, destaca-se a adoção da moeda única e a representação regional nas esferas de negociação do comércio internacional. No âmbito político, a UE inovou na aplicação do modelo de governança multinível que envolve a divisão de poderes políticos e responsabilidades entre

---

<sup>1</sup> Pós-doutoranda em Comunicação - Observatório de Economia e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal de Sergipe. Doutora em Cultura e Sociedade (Universidade Federal da Bahia) e *PhD in Media and Communication Studies* (Vrije Universiteit Brussel - Bélgica). E-mail: danielcanedo@gmail.com



estruturas administrativas supranacionais e intergovernamentais, a partir do princípio da subsidiariedade (CANEDO, 2013).

Em 1973, pela primeira vez, a questão cultural apareceu entre as preocupações do bloco na Declaração da Identidade Europeia, mas apenas em 1992 a cultura passou a figurar entre as áreas de competência do bloco em uma função partilhada com os Estados-Membros. Todavia, é interessante notar que a gestão de políticas audiovisuais no âmbito regional precedeu a implantação da política cultural. Datam dos anos 1960 os primeiros documentos europeus que defendiam "uma agenda de liberalização do cinema em nível europeu." (DE VINCK, 2011, p. 286). Entre as medidas recomendadas estavam a harmonização dos sistemas nacionais de financiamento ao cinema, a inclusão dos Estados-Membros nas cotas de tela nacionais e a eliminação de impostos na comercialização de conteúdos audiovisuais.

Todavia, apenas na segunda metade dos anos 1980 as políticas para a criação de um espaço audiovisual europeu foi intensificada através das ações de duas organizações com atuação regional: o Conselho da Europa e a União Europeia. Tendo em vista este contexto, surge a seguinte questão: Quais foram os principais fatores que motivaram a introdução das políticas audiovisuais na agenda integracionista da União Europeia? Para responder a esta pergunta de pesquisa, analisamos as principais políticas europeias no setor audiovisual. A metodologia da pesquisa é qualitativa e descritiva, baseada na análise de documentos oficiais e na revisão bibliográfica. Neste artigo, apresentamos as principais políticas da União Europeia e do Conselho da Europa em duas linhas de ação: políticas de harmonização legislativa e políticas de apoio à indústria cinematográfica.

## **2. Políticas de harmonização legislativa**

A regulação da radiodifusão europeia foi uma das áreas de atuação da política europeia que recebeu maior destaque e gerou diversos conflitos por agregar questões ligadas à sustentabilidade econômica e à diversidade cultural (PAUWELS; DONDEERS, 2011). As ações nesta linha tiveram por objetivo a harmonização legislativa do setor midiático regional e a implantação de políticas antitruste para garantir a livre concorrência nos setores de mídia e telecomunicações (MICHALIS, 2007).

Nos anos 1980, dois documentos lançados pela Comissão Europeia são considerados os marcos do estabelecimento de um mercado comum de radiodifusão. Estamos nos referindo ao Livro Verde sobre a criação de um mercado comum de

transmissão, especialmente por satélite e cabo, lançado em 1984; e ao Livro Verde sobre o desenvolvimento do mercado comum de serviços e equipamentos de telecomunicações, lançado em 1987 (COMISSÃO EUROPEIA, 2013). Estes documentos sugeriam a quebra de barreiras e monopólios na transmissão de conteúdos televisivos e a liberalização dos sistemas de telecomunicações nacionais. Para alcançar tais objetivos, foram propostas medidas para a harmonização das legislações nacionais de regulação em questões relacionadas à propaganda, direitos de autor, propaganda infantil, direito de resposta e fomento a produções europeias e/ou independentes.

Todavia, o processo de negociação para implementação de tais medidas foi marcado por diversas tensões e conflitos de interesses em pelo menos três vias: atores interessados ligados aos setores industriais, Estados-Membros dirigistas e Estados-Membros liberais (BURRI-NENOVA, 2007). Para Caroline Pauwels e Karen Donders (2011), os divergentes campos de força começaram dentro da Comissão Europeia, tendo em vista que foi a Diretoria Geral (DG) Mercado Interno e Serviços quem tomou a iniciativa para elaboração do documento de 1984, ao invés da DG Políticas Audiovisuais e Midiáticas, o que seria mais natural, tendo em vista a função desse segundo órgão. As medidas propostas não foram implementadas. Contudo, a negociação dessas propostas nas diferentes esferas de tomada de decisão da Comunidade Europeia culminou na adoção da Diretiva Televisão sem Fronteiras, posteriormente substituída pela Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual.

## **2.1 Diretiva Televisão Sem Fronteiras**

Adotada a partir de 1989, a Diretiva Televisão sem Fronteiras (TWF) teve por objetivo lançar as bases para a livre circulação dos serviços televisivos na região. A diretiva eliminou barreiras para a recepção de programas televisivos entre os Estados-Membros e delimitou condições e regras de transmissão de programas de TV em todos os países da comunidade (DE VINCK; BITEREYST; PAUWELS, 2007). A iniciativa também estipulou cotas mínimas para a transmissão de produções independentes e conteúdos europeus provenientes dos outros membros. Os canais de TV europeus se viram obrigados a exibir conteúdos europeus em pelo menos 51% da programação diária, no horário nobre, sendo 10% de produções independentes. A regulamentação também propôs a aplicação do princípio do país de origem, que previa que a exibição de um programa em qualquer país da UE estaria sujeita à legislação do país de origem.

As novas regras geraram tensões entre os Estados-Membros. O princípio do país de origem, por exemplo, foi considerado ilegítimo por alguns países, que protestavam que a medida limitava a soberania de um país para regular conteúdos audiovisuais transmitidos no próprio território nacional (DONDEERS, 2010). Ademais, as cotas para produções independentes e europeias foram consideradas ambíguas e de difícil aplicação prática (MICHALIS, 2007). Pauwels e Donders (2011) também indicam pontos de conflitos e criticismo no que concerne à regulação da propaganda televisiva. Ainda assim, a diretiva foi aprovada, com apenas dois votos contrários, da Bélgica e da Dinamarca, e as medidas passaram a valer em todos os países da União Europeia.

No Tratado de Amsterdã, que estabeleceu a Comunidade Europeia em 1997, foi assinado um protocolo prevendo o direito soberano dos Estados nacionais em apoiar o serviço público de radiodifusão. A justificativa da iniciativa apontava para os direitos democráticos, sociais e culturais dos cidadãos europeus, bem como para a necessidade de preservar o pluralismo midiático (COMUNIDADE EUROPEIA, 1997). O poder político na esfera regional ficou responsável por controlar fundos de financiamento que pudessem influir na ampliação da competitividade do serviço no mercado (DONDEERS, 2010). O caso exemplifica a complexidade da tomada de decisões nos assuntos relativos ao setor audiovisual no âmbito regional europeu. Quando a radiodifusão é vista sob o prisma da cultura, está sob a responsabilidade dos governos nacionais. Por outro lado, se a questão econômica é colocada em primeiro plano, a radiodifusão torna-se um serviço comercial, portanto sob responsabilidade da Comunidade Europeia.

Em 1997, uma nova versão da diretiva Televisão Sem Fronteiras atualizou regras e reforçou a base jurídica regulamentária. Novamente, desacordos surgiram no que concerne à propaganda infantil, a regulação de conteúdos audiovisuais sob demanda pela internet e à dubiedade do sistema de cotas. Um dos principais problemas residiam na dubiedade de alguns conceitos, como "serviços de mídia", "produções independentes" e "produções europeias". Como esses conceitos eram vagos, provocavam diferentes interpretações no âmbito nacional, o que gerava fragmentação ao invés de integração (FEIGENBAUM, 2007). Os países com diferentes posições negociaram para que a diretiva fosse aprovada, porém com poucas alterações em relação à primeira versão (DRIJBER, 1999; PAUWELS; DONDEERS, 2011).

## **2.2 Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual**

A Diretiva Televisão Sem Fronteiras, que apenas regulava o setor televisivo, foi substituída em 2007 pela Diretiva Serviços de Comunicação Audiovisual (AVMSD). A nova regulamentação ampliou o campo de atuação e incluiu TV, vídeo sob demanda e o campo das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's) no que concerne à convergência midiática. No caso dos vídeos sob demanda, certas regras não são aplicadas tendo em vista que nesta modalidade o público tem poder para escolher o que quer assistir (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). Adicionalmente, vale notar que a reformulação da diretiva também levou em consideração o contexto posterior à adoção da Convenção da Diversidade pela Unesco e às modificações nos modelos de negócios da mídia a partir da internet (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

O processo de implantação da diretiva também foi marcado por polêmicas e criticismos (DONDEERS, 2010). No texto final da Diretiva, algumas regras foram consolidadas, como o princípio do país de origem e as cotas para produções europeias e/ou independentes porém, com algumas exceções. A justificativa para manutenção do princípio do país de origem é que esse princípio concede mais segurança aos provedores dos serviços de radiodifusão para atuar em outros mercados nacionais europeus, na medida em que estão submetidos às regras do próprio país de origem (COMISSÃO EUROPEIA, 2007). A exceção é que um país passou a ser capaz de restringir a transmissão de conteúdo que seja considerado inadequado no país. No caso das cotas, criticadas pela dubiedade dos conceitos, elas continuaram obrigatórias para conteúdos televisivos, mas no caso dos conteúdos sob demanda, a regulação apenas estimula a oferta de produções europeias e independentes. Entretanto, outras questões foram flexibilizadas, como o fim dos limites diários de propaganda e a implantação de regras mais liberais para propaganda implícita.

Alguns autores salientam que a diretiva causou impacto positivo no mercado audiovisual no que concerne aos objetivos econômicos e culturais. Pauwels e Donders (2011) defendem que a diretiva atingiu os objetivos quanto à harmonização de legislações, embora salientem que "um mercado midiático interno continua distante de ser uma realidade" (PAUWELS e DONDEERS, 2011, p. 30, tradução nossa). Ademais, devido ao fato de que a diretiva foi discutida em 2002 e implantada apenas a partir de 2007, na opinião de alguns autores, a legislação já está obsoleta no que concerne à convergência da radiodifusão com as TIC's, tendo em vista as constantes mudanças tecnológicas que afetam provedores de mídia na internet (VALCKE; LIEVENS, 2009; HETTICH, 2008).

## **2.2 Regulamentando as coproduções cinematográficas**

No âmbito da regulamentação do cinema, a iniciativa com maior destaque é a Convenção Europeia de Coprodução Cinematográfica (CECC), assinada em 1992 e ratificada por 43 países europeus. A iniciativa teve por objetivo a adoção de regras únicas para a realização de coproduções europeias, de modo a promover a ampliação de acordos multilaterais na região. A convenção definiu conceitos e delimitou condições para que uma coprodução cinematográfica seja considerada europeia.

A Convenção prevê que uma produção deve envolver pelo menos três empresas ou profissionais de diferentes Estados-Membros para que seja considerada uma coprodução regional. O limite de investimento de cada sócio deve estar entre 10% e 70% e a contribuição técnica e artística de cada sócio deve ser proporcional ao investimento financeiro. No caso de produções com sócios cuja contribuição é apenas financeira, a Convenção sugere que a obra seja considerada uma coprodução regional apenas se o sócio investidor contribuir com o mínimo de 10% e o máximo de 25% do orçamento total da produção. A participação de países terceiros é limitada ao máximo de 30% do orçamento total da produção (CONSELHO DA EUROPA, 1992). Adicionalmente, a equipe deve ser formada por maioria de profissionais europeus. É interessante destacar o sistema adotado pela Convenção, que prevê ganho de pontuação de acordo com a origem dos profissionais. Existe uma lista com as principais funções de uma equipe de cinema e pontos a serem concedidos se os profissionais nessas atividades forem europeus, até o máximo de 19 pontos. Para que um filme seja enquadrado na Convenção deve somar o mínimo de 15 pontos. Caso a pontuação mínima não seja atingida, ficará a cargo dos governos dos países envolvidos na coprodução decidirem se devem ou não conceder o título de coprodução europeia para a obra.

Desde 1994, quando foi adotada, a Convenção passou a ser o instrumento de referência para a gestão dos acordos de coprodução na Europa, substituindo a antiga prática de realização de acordos bilaterais entre os países (MORAWETZ, 2008). Todavia, Sophie De Vinck (2011) chama a atenção para o fato de que a aplicação do acordo depende do controle dos países envolvidos em cada produção, o que abre margens para o descumprimento dos pressupostos estabelecidos na convenção.

## **3. Políticas de apoio à indústria cinematográfica regional**

Para alcançar a tão almejada integração do mercado cinematográfico europeu, as organizações regionais reconheceram a necessidade de combater os elevados desequilíbrios entre as cinematografias nacionais. Entre os principais problemas a serem enfrentados estavam as assimetrias internas, que resultavam em um mercado fragmentado, com pouca circulação regional e baixos índices de público (EURÉVAL, 2010). Portanto, a cinematografia europeia estava enfraquecida para enfrentar a concorrência com os filmes norte-americanos dentro do próprio mercado. As iniciativas de apoio à indústria cinematográfica que foram efetivadas a partir dos anos 1980 focam na necessidade de fortalecer a competitividade do cinema europeu (EURÉVAL, 2010). Nesta seção, discorreremos sobre políticas de apoio à indústria: os programas de financiamento Eurimages e Media, que atuam em áreas diferentes e complementares; e a rede de exibição Europa Cinemas.

### **3.1 O fundo Eurimages**

Em 1989, o Conselho da Europa lançou o Eurimages, um fundo de apoio à coprodução, distribuição, exibição e digitalização de salas de cinema. A coprodução, área de competência soberana dos governos nacionais, entrou no rol da atuação do Eurimages por conta do caráter intergovernamental do Conselho da Europa<sup>2</sup>. Tendo iniciado com apenas 12 países participantes, o programa atualmente conta com 36 membros e é considerado uma das mais importantes iniciativas de apoio à indústria cinematográfica europeia (DE VINCK, 2011).

Entre 1989 e 2012, foram investidos cerca de € 451 milhões no cinema regional através do Eurimages, sendo que 89% deste total foi destinado para apoiar a realização de 1.488 coproduções. Para Sophie De Vinck (2011), o perfil cultural do Conselho da Europa pode ter contribuído para que o Eurimages priorizasse a dimensão cultural do cinema. A autora analisou as coproduções apoiadas pelo Eurimages de 1989 a 2006 e identificou a participação de 52 países que formaram 551 diferentes combinações de países coprodutores e produziram filmes em 55 idiomas (DE VINCK, 2011). Entre os resultados positivos do Eurimages, Norbert Morawetz (2008) afirma que o fundo contribuiu para expandir a quantidade e a diversidade das coproduções europeias.

---

2 A União Europeia tentou desenvolver diversos programas de financiamento ao cinema no âmbito supranacional. Todavia, as iniciativas foram contestadas pelos governos nacionais com justificativas protecionistas em relação aos mercados nacionais. A este respeito, ver CANEDO, 2013.

Por outro lado, as críticas focam em pelo menos três questões principais. Primeiro, destaca-se que embora seja uma política para promover o cinema europeu, os interesses nacionais continuam sobressalentes. Exemplo disso, apontado por De Vinck (2011), é o fato de que alguns países terem pararam de contribuir para o fundo com a justificativa de que o investimento não estava beneficiando as cinematografias nacionais. Adicionalmente, o programa é criticado pelo excesso de burocracia e por assumir um viés elitista do cinema (MORAWETZ, 2008).

Por fim, vale destacar as críticas a determinados arranjos de coproduções que são forçados para se enquadrarem nos critérios da Convenção Europeia de Coprodução Cinematográfica e estarem aptos a concorrer aos recursos financeiros do programa Eurimages. Um sistema de pontos contabiliza o grau de "europeização" da equipe a partir da nacionalidade da equipe técnica e dos artistas que interpretam os personagens principais. Tal demanda teria induzido a inclusão de personagens escolhidos pela nacionalidade do ator ou de determinadas locações, alterando o roteiro da obra para transformar um filme de caráter nacional em uma produção regional. Este tipo de arranjo ficou conhecido pejorativamente como "pudim europeu" (*europudding*). Para De Vinck (2011), o resultado estereotipado demonstra que a exigência de colaborações artísticas no âmbito regional pode ter resultados desastrosos. Todavia, a pesquisadora ratifica o critério de seleção como sendo uma abordagem legítima para fomentar a ampliação de parcerias na região (DE VINCK, 2011).

### **3.2 Europe loves cinema - O programa MEDIA**

Uma iniciativa da União Europeia, o programa MEDIA foi lançado em 1991 para apoiar financeiramente as áreas de capacitação, desenvolvimento, distribuição e promoção cinematográfica. Para não ferir o princípio comunitário da subsidiariedade, e não criar contendas com os Estados-Membros, o programa não contempla a área de produção, que permanece no rol das ações sob ingerência dos governos nacionais (EURÉVAL, 2010). O programa atua, portanto, nas áreas que historicamente receberam pouca atenção dos governos nacionais, de modo que as fontes de financiamento supranacional, intergovernamental (Eurimages) e nacionais possam ser complementares (HENNING; ALPAR, 2005). A partir de 1986, a Comissão Europeia executou uma série de iniciativas piloto para testar o modelo a ser implantado pelo programa. Entre 1991 e 2013, quatro edições do programa foram efetivadas: MEDIA I (1991-1995), MEDIA II (1996-2000), MEDIA Plus & Training (2001-2006) e MEDIA 2007 (2007-2013). O



programa evoluiu e teve diferentes prioridades a cada edição, influenciado pelo contexto regional, pelas inovações tecnológicas e pelas avaliações de cada edição anterior. Todavia, em linhas gerais, os objetivos principais foram:

lutar por um forte setor audiovisual europeu, refletindo e respeitando a identidade e a herança cultural europeia; ampliar a circulação de obras audiovisuais europeias dentro e fora da União Europeia; reforçar a competitividade do setor audiovisual europeu, facilitando o acesso ao financiamento e promovendo o uso das tecnologias digitais (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, tradução nossa).

Portanto, o programa MEDIA busca, sobretudo, atacar a fragmentação do mercado regional, ampliar a circulação e melhorar a competitividade do cinema europeu. De Vinck (2011) chama à atenção para o fato de que o programa foca em objetivos comerciais ao invés de almejar fins culturais como conscientização regional, pertencimento e integração cultural. A menção à diversidade, identidade e herança cultural só teriam surgido nos objetivos do programa a partir do MEDIA II, no contexto da Convenção da Diversidade Cultural. Para a autora, o foco na indústria cinematográfica evitou a objeção dos Estados-Membros (DE VINCK, 2011).

Para tentar solucionar as assimetrias nos mercados internos, o programa prioriza o apoio a pequenas e médias empresas; a países menores, com frágeis indústrias; e a grupos linguísticos que são minorias na região. Na prática, a aplicação da discriminação positiva funciona durante o processo de seleção de propostas, por exemplo, através da concessão de pontos extras para países pequenos e para parcerias entre empresas produtoras consagradas e novas. Entretanto, para Victor Henning e Andre Alpar (2005), esta abordagem é equivocada e não condiz com o objetivo de ampliar a competitividade do audiovisual europeu e combater a dominância de Hollywood. Em uma visão comercial, os autores afirmam que as empresas de pequenos e médio porte "raramente produzirão filmes internacionalmente competitivos", tendo em vista que "sem um orçamento grande o suficiente, a produção não vai chegar a um certo limiar de qualidade para comercialização e a exportação permanecerá insignificante" (HENNING; ALPAR, 2005, p. 248, tradução nossa). Trata-se de uma crítica economicista que deixa de lado questões relativas à diversidade cultural. Contudo, vale ressaltar que o acesso à produção cultural é também um direito do cidadão e os investimentos públicos devem ser democráticos e pensar em estratégias para lidar com as assimetrias regionais.

O primeiro ciclo do programa compreendeu o período de 1991 a 1995 e teve orçamento de € 200 milhões. O MEDIA I foi dividido em 19 subprogramas com diversas finalidades e gestão descentralizada. A ampla diversificação de objetivos e a descentralização administrativa foram criticadas, tendo em vista os resultados: ampliação dos custos operativos; limitação da transparência e do controle; e minimização dos resultados (DE VINCK, 2011). Tendo em vista a avaliação dos resultados da primeira temporada, o MEDIA II, realizado de 1996 a 2000, focou investimentos nas áreas de capacitação, desenvolvimento de projetos e distribuição. O investimento foi ampliado e dividido da seguinte maneira: € 265 milhões para as áreas de desenvolvimento e distribuição e € 45 milhões para atividades de capacitação profissional. O programa também privilegiou o cinema ao invés de tentar atender a todo o setor audiovisual. A avaliação final do programa foi de que cada € 1 (um euro) investido gerou € 5,75 na indústria audiovisual (COMISSÃO EUROPEIA, 2013).

Nos anos 2000, duas novas temporadas do programa MEDIA ampliaram consideravelmente os investimentos na tentativa de resolver três principais desafios: a fragmentação do mercado, a reduzida oferta de filmes europeus na região e a introdução de inovações tecnológicas no setor cinematográfico (EURÉVAL, 2007). Para o período de 2001 a 2006, a União Europeia investiu € 453,6 milhões no programa *MEDIA Plus* e € 59,4 milhões no *MEDIA Training*. Foram financiados nove mil projetos, sendo a maioria nas áreas de distribuição (67%) e desenvolvimento (21%). Esta versão do programa introduziu o conceito de discriminação positiva para beneficiar os novos Estados-Membros que possuem cinematografias menos estruturadas. Entre 33 e 40% dos investimentos do programa foram direcionados aos países com frágeis indústrias cinematográficas. Todavia, ainda assim, dois terços do orçamento total do programa financiaram projetos de cinco países: Alemanha, Espanha, França, Grã-Bretanha e Itália (EURÉVAL, 2007). Em 2004, o MEDIA lançou o *i2i Audiovisual Initiative*, uma parceria com o Banco Europeu de Investimento para a concessão de empréstimos para o setor audiovisual, que havia sido testada no período de 2002 a 2003. No geral, a edição 2001-2006 do MEDIA foi avaliada como tendo contribuído de forma significativa para a formação de redes de profissionais, para ampliar a competitividade do cinema europeu no mercado e para a integração da dimensão regional do cinema e, portanto, para reduzir a fragmentação. Todavia, foram consideradas não satisfatórias as contribuições para potencializar a circulação dos conteúdos na região e para o desenvolvimento tecnológico da indústria de cinema (EURÉVAL, 2007).

O MEDIA 2007 contou com recursos da ordem de € 755 milhões para o período de 2007 a 2013. A principal mudança em relação às fases anteriores foi a intervenção no âmbito do cinema digital. Mais uma vez, as prioridades do programa foram definidas de modo a abarcar o impacto das inovações tecnológicas na indústria cinematográfica. Adicionalmente, o MEDIA 2007 também focou nas necessidades dos novos Estados-Membros, tendo em vista que as assimetrias entre os mercados nacionais ficaram ainda mais graves com o alargamento da União Europeia (EURÉVAL, 2010). Uma avaliação realizada em 2010 mostrou que nos primeiros três anos a iniciativa recebeu propostas de três mil organizações, tendo apoiado 1.400 delas em mais de cinco mil projetos. As propostas submetidas foram provenientes de 98 regiões do total de 105 elegíveis. Todavia, o estudo destaca a concentração de beneficiários em dez regiões de onde provém mais da metade das propostas recebidas. Concluiu-se que, nos primeiros três anos, o MEDIA 2007 contribuiu para fortalecer a dimensão regional do cinema europeu e tornar o setor mais competitivo. Contudo, em relação às demandas tecnológicas, o período de sete anos de execução teria sido por demais extenso para acompanhar as mudanças do mercado (EURÉVAL, 2010).

### **3.3 Exibição extra-Hollywood: Europa Cinemas**

A lacuna por janelas de exibição para o cinema regional motivou a criação, em 1992, da rede de salas Europa Cinemas (EUROPA CINEMAS, 2012). A iniciativa funciona através da concessão de apoio operacional e financeiro para salas privadas que assumem o compromisso de exibir de 15% a 30% de filmes europeus não-nacionais. Os membros da rede também se disponibilizam a realizar eventos, cursos e outras iniciativas de alfabetização midiática. Em 2011, o montante de apoio recebido por cinema, concedido anualmente, variava entre € 15 mil e € 45 mil, de acordo com o número de salas. Adicionalmente, a rede aplica um sistema de pontuação que concede mais recursos para as salas que somam mais pontos de acordo com a realização de atividades para o público infantil e infanto-juvenil. Também existe uma linha de apoio para exibidores que investiram na digitalização das salas. Por exemplo, existe um fundo que disponibiliza um montante de € 5 mil a € 10 mil a ser destinado a cinemas localizados em países que ainda não tenham alcançado 50% de salas com tecnologia digital. Os cinemas beneficiados pelo programa com a quantia se comprometem com a exibição anual mínima de cinco filmes europeus não-nacionais em pelo menos 150 sessões digitais (EUROPA CINEMAS, 2012).

Com recursos provenientes do programa MEDIA e do fundo Eurimages, a rede começou com 45 salas em 12 países. Outras fontes de apoios para casos específicos foram fornecidas pelo governos francês (MAE) e alemão. Em 2012, quando completou 20 anos de existência, a rede estava composta por 1.170 cinema em 68 países (Quadro 1). Deste total, 26 países estão fora da Europa, em países da Ásia, da América Latina, da Região do Mediterrâneo e da África.

Fonte de Financiamento	Países	Cidades	Cinemas	Telas
MEDIA	32	538	907	2203
Eurimages	5	31	42	160
Europa Cinema Mundus	26	99	215	819
MAE	5	5	6	15
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>673</b>	<b>1170</b>	<b>3197</b>

Quadro 1: Rede Europa Cinemas

FONTE: elaboração própria com dados de EUROPA CINEMAS, 2013.

Vale mencionar outros indicadores dos resultados alcançados pela rede. Em 2011, 65 milhões de ingressos foram vendidos nas salas da rede Europa Cinemas. Destes, 38 milhões (58%) foram comprados para assistir a filmes europeus. A programação incluiu filmes de 40 países europeus, além de obras americanas consideradas independentes, um filme iraniano e um canadense (EUROPA CINEMAS, 2012). Somadas, as cotas de tela dos filmes europeus nacionais e não nacionais totalizam 60% das exibições, média estável na rede nos anos 2000. Os filmes americanos representam 31% de todas as exibições (EUROPA CINEMAS, 2003). Apesar das limitações que uma rede dedicada oferece, como localização e público cativo, a cota de tela alcançada é representativa levando em consideração que a média de ingressos dos filmes europeus nos cinemas comerciais da região foi de 27% nos últimos cinco anos.

#### 4. Conclusões

Na segunda metade dos anos 1980, a concertação de esforços para a criação de um espaço audiovisual europeu foi intensificada tendo em vista, sobretudo, a dualidade econômica e cultural do setor. O cenário do audiovisual europeu é caracterizado como "amplo e vibrante", tendo em vista que conta com cerca de 75 mil companhias produtoras, gera 400 mil postos de trabalho e movimenta uma receita anual de € 60 bilhões. Todavia, o mercado é predominantemente formado por empresas de atuação restrita ao âmbito nacional e em uma etapa da cadeia produtiva, o que resulta em um

mercado fragmentado e que aproveita pouco as oportunidades da integração europeia. (DE VINCK e LINDMARK, 2012). A pesquisa salientou três principais fatores motivacionais para a intervenção regional no setor audiovisual.

O primeiro fator identificado foi a hegemonia de conteúdos provenientes de Hollywood nas salas de exibição e nos canais de TV europeus. O mercado europeu está sob controle das majors americanas no que tange à distribuição e exibição cinematográfica e televisiva. O cinema norte-americano domina cerca de 60% do mercado cinematográfico e, conseqüentemente, é hegemônico na preferência do público (OBSERVATÓRIO AUDIOVISUAL EUROPEU, 2012). Vale lembrar que a Europa e os Estados Unidos sempre foram concorrentes na arte cinematográfica. Todavia, as duas grandes guerras da primeira metade do século XX contribuíram para uma mudança no cenário do cinema global. Enquanto que a Europa saiu destrozada dos conflitos e, conseqüentemente, com suas cinematografias enfraquecidas e fragmentadas, o cinema de Hollywood conquistou espaço com a falta de competição e o apoio contundente do governo americano (SÁNCHEZ RUIZ, 2003; HENNING; ALPAR, 2005).

Nos anos 1980, a onda liberalizante promoveu a privatização de sistemas públicos de radiodifusão em diversos países europeus. A competição entre os canais de televisão foi vista, a princípio, como uma oportunidade para o fortalecimento do setor audiovisual na região tendo em vista a ampliação da demanda por programação (COMISSÃO EUROPEIA, 2011a). Entretanto, com o fim do apoio público, a produção de conteúdos próprios europeus se tornou mais cara e abriu portas para as produções enlatadas americanas, mais baratas e melhor adaptadas à necessidade comercial dos canais de TV. Portanto, a balança comercial negativa no comércio audiovisual com os Estados Unidos e a necessidade de tornar as indústrias europeias mais competitivas motivaram iniciativas na expectativa de que "promovendo a produção de mais programas televisivos e filmes europeus" poderiam ajudar "a restabelecer o equilíbrio entre a produção europeia e a americana" (FONTAINE, 2010, p. 55).

Como segundo fator, é possível apontar a crença de que a ampliação da produção e a melhoria da circulação de filmes na região iria contribuir para o fortalecimento da consciência regional europeia (COLLINS, 1994). O sucesso do projeto integracionista dependia do apoio popular através do reconhecimento de uma cidadania cultural comum, baseada na partilha de valores, interesses e tradições. A mídia e, mais especificamente, o setor audiovisual e o cinema poderiam exercer um papel relevante ao colocar em relevo aspectos da cultura dos povos europeus

(CANEDO, 2013). Se nos primeiros anos o discurso político esteve baseado no reforço ao reconhecimento da identidade regional, mais recentemente a política audiovisual passou a ser justificada pela defesa da diversidade cultural e do pluralismo da indústria de conteúdo audiovisual.

Por fim, como terceiro fator motivacional, vale destacar a revolução tecnológica motivada pela globalização a partir dos anos 1990. A convergência tecnológica passou a ser considerada como uma oportunidade, mas também como um possível fator de enfraquecimento da competitividade dos setores midiáticos europeus, justificando a atuação regional no setor. Sophie De Vinck (2011) detalha como o discurso da União Europeia apresenta a relação entre o audiovisual e a tecnologia a partir da dualidade ameaça/oportunidade. A justificativa consiste na "defesa europeia," e em "aproveitar as oportunidades oferecidas pelo mercado interno". A ausência de apoio público para o setor poderia resultar em custos elevados pelo não-aproveitamento do mercado interno ou pela exploração do mercado interno por empresas concorrentes estrangeiras, prejudicando os atores europeus (DE VINCK, 2011, p. 294). Portanto, a política audiovisual regional foi elaborada para solucionar necessidades do mercado audiovisual e cinematográfico europeu e do projeto integracionista.

## Referências

BURRI-NENOVA, Mira. The New Audiovisual Media Services Directive: Television without Frontiers, television without diversity. **Common Market Law Review**, 44 (6), 2007, p. 1689 -1725.

CANEDO, 2013. Todos contra Hollywood? Políticas, redes e fluxos do espaço cinematográfico do Mercosul e a cooperação com a União Europeia. 451 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

COLLINS, Richard. **Broadcasting and audio-visual policy in the European Single Market**. London: John Libbey & Company Ltd, 1994.

COMISSÃO EUROPEIA. **A Diretiva Serviços de Comunicação Audiovisual (AVMSD)**, 2007. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.htm)>. Acesso em Dec 2011.

\_\_\_\_\_. **History of TVwF - The Television without Frontiers Directive** Disponível em: <[http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/historytwwf/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/avpolicy/reg/history/historytwwf/index_en.htm)> Acesso em: 19 out 2011.

\_\_\_\_\_. **More about the European Commission**. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)> Acesso em: 20 Fev 2013.

\_\_\_\_\_. **European Convention on Cinematographic Co-Production**. Strasbourg, 02/10/1992. Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=147&CL=ENG>>. Acesso 14 nov 2012.

DE VINCK, Sophie; BILTEREYST, Daniel; PAUWELS, Caroline; Our Policies Keep on Reinventing the Past: An Overview of EU Policy-Making in the Audiovisual Domain. In: D'HAENENS, Leen ; SAEYS,

Frieda (Ed), **Western Broadcast Models. Structure, Conduct and Performance**. Berlim: Mouton de Gruyter, 2008, p. 25-59.

\_\_\_\_\_. **Revolutionary Road?** Looking back at the position of the European film sector and the results of European-level film support in view of their digital future. A critical assessment. 2011.768 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Vrije Universiteit Brussel, Bruxelas, 2011.

\_\_\_\_\_; LINDMARK, Sven. **Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: The Film Sector** (ed. Simon, J-P). JRC Technical Report 25277-EN, European Commission, 2012.

DONDERS, Karen. **Under Pressure? An analysis of the impact of European State aid policy on public service broadcasting**. Marginalisation or revival as public service media? 2010. 621 f. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Vrije Universiteit Brussel, Bruxelas, 2010.

DRIJBER, Berend J. The revised Television without Frontiers Directive: Is it fit for the next century? **Common Market Law Review**, 36, 1999, p. 87-122.

EURÉVAL & MEDIA CONSULTING GROUP. **Final evaluation of the MEDIA Plus and MEDIA Training programmes**. Paris/Lyon: Euréval/MCG, 2007.

\_\_\_\_\_. **Interim evaluation of MEDIA 2007**. Paris/Lyon: Euréval/MCG, 2010.

EUROPA CINEMAS. **Network Review nº 4**, mai 2003 (a). Disponível em: <<http://www.europa-cinemas.org/en/Resources/Network-Reviews>> Acesso em: 04 fev 2013.

\_\_\_\_\_. **Support measures for digital projection 2012** (a). Disponível em: <<http://www.europa-cinemas.org/en/Activities/Digital-Cinema>> Acesso em: 04 fev 2013.

\_\_\_\_\_. **Network Review nº 20**, Cannes 2012 (b). Disponível em: <<http://www.europa-cinemas.org/en/Resources/Network-Reviews>> Acesso em: 04 fev 2013.

FEIGENBAUM, Harvey B. Hegemony or diversity in film and television? The United States, Europe and Japan. **The Pacific Review**, 20(3), 2007, p. 371-396.

FONTAINE, Pascal. **A Europa em 12 lições**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2010. Disponível em: [ec.europa.eu/publications](http://ec.europa.eu/publications). Acesso em dez. 2012.

HENNING, Victor; ALPAR, Ander. Public aid mechanisms in feature film production: the EU MEDIA Plus Programme. **Media, Culture & Society**, 2005 27: 229.

HETTICH, Peter. YouTube to be Regulated? The FCC Sits Tight, while European Broadcast Regulators Make the Grab for the Internet. **St. John's Law Review**, 82, 2008, p. 1447-1508.

LITTOZ-MONNET, Annabelle. EU Cultural Policy between Community building and Market-making: putting the EU's Cultural Agenda into Historical Perspective. In: **Papier d'actualité**, No. 2, March 2010. Disponível em: <<http://www.fondation-pierredubois.ch/Papiers-d-actualite/eu-cultural.html>>. Acesso em: 26 Mar 2012

MICHALIS, Maria. **Governing European Communications: From Unification to Coordination**. Lanham: Lexington Books, 2007.

MORAWETZ, Nobert. The rise of co-productions in the film industry. The impact of policy change and financial dynamics on industrial organization in a high risk environment. 2008. 262 f. Tese (Doutorado em Filosofia ) - University of Hertfordshire, Hertfordshire, 2008.

OBSERVATÓRIO AUDIOVISUAL EUROPEU. **Focus 2012**. World Film Market Trends. Strasbourg/Cannes: Marché du Film, 2012.

PAUWELS, Caroline; DONDERS, Karen. From Television Without Frontiers to the Digital Big Bang: The EU's Continuous Efforts to Create a Future-proof Internal Media Market. In: MANSELL, Robin; RABOY, Marc. (Ed.). **The Handbook of Global Media and Communication Policy**. London: Blackwell Publishing Ltd., 2011, p. 525 – 542.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique E. Hollywood y su hegemonía planetaria: una aproximación histórico-estructural. **Colección de Babel de la Revista Universidad de Guadalajara**. Guadalajara: Ediciones Pandora, número 28, 2003.

VALCKE, Peggy; LIEVENS, Eva. Rethinking European broadcasting regulator.val In: PAUWELS, Caroline et al. (Ed.) **Rethinking European Media and Communications Policy**. Brussels: University Press Brussels, 2009, p. 127-164.