

CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSTRUÇÃO DE

# INDICADORES DO DIREITO À COMUNICAÇÃO



intervozes  
coletivo brasil de comunicação social

# INDICADORES





# DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

CONTRIBUIÇÕES PARA  
A CONSTRUÇÃO DE

# INDICADORES

# DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

intervenções

Pesquisa ABRIL DE 2006 A OUTUBRO DE 2007  
Finalização JUNHO DE 2009

Realização INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Coordenação e redação DIOGO MOYSES, JOÃO BRANT E MICHELLE PRAZERES

Edição JOÃO BRANT

Colaboração na edição BIA BARBOSA, LIDIA NEVES, MÁRCIO KAMEOKA E OONA CASTRO

Pesquisadores consultados

CÉSAR BOLAÑO (Universidade Federal de Sergipe)

MURILO CÉSAR RAMOS (Universidade de Brasília)

REGINA MOTTA (Universidade Federal de Minas Gerais)

VENÍCIO ARTUR DE LIMA (professor aposentado da Universidade de Brasília)

CARLOS SEABRA E LAURA TRESCA (IPSO – Instituto de Pesquisas e Projetos Sociais e Tecnológicos)

Ilustração da capa ESTÚDIO CONTÍNUO - ALCIMAR FRAZÃO

Projeto gráfico HENRIQUE COSTA

Apoio



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Contribuições para a construção de indicadores do  
direito à comunicação. -- 1. ed. -- São Paulo :  
Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação  
Social, 2010.

1. Comunicação - Aspectos sociais  
2. Comunicação de massa 3. Comunicação e cultura  
4. Comunicação e tecnologia 5. Comunicação social  
6. Meios de comunicação 7. Mídia.

10-06349

CDD-302.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Indicadores do direito à comunicação : Sociologia 302.2

INTERVOZES / COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL  
rua Rego Freitas, 454, conjunto 122  
01220-010 São Paulo SP  
Tel [55 11] 3877 0824  
[www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br)

INTERVOZES /  
COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

CONTRIBUIÇÕES PARA  
A CONSTRUÇÃO DE  
**INDICADORES  
DO DIREITO À  
COMUNICAÇÃO**

1ª EDIÇÃO

 **intervozes**  
coletivo brasil de comunicação social

São Paulo, 2010

O presente livro é licenciado por meio de uma licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilhar Igual, versão 2.5, disponível em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/deed.pt>. Os artigos que compõem a obra poderão ser reproduzidos, integral ou parcialmente, podendo ser, inclusive, traduzidos, desde que sempre seja reconhecido o direito de atribuição e referência aos nomes dos autores e desta obra, nos termos da licença. Adicionalmente, caso o uso implique alteração, transformação ou criação de outra obra com base em qualquer dos artigos ou na obra completa, a obra resultante somente poderá ser distribuída sob uma licença idêntica a esta. Qualquer uma destas condições pode ser renunciada, desde de que se obtenha permissão expressa do autor. O livro também pode ser obtido em sua versão eletrônica, no site: [www.intervozes.org.br](http://www.intervozes.org.br).

APRESENTAÇÃO	10
1/ POR QUE INDICADORES DO DIREITO À COMUNICAÇÃO	14
2/ OBJETIVOS	17
3/ METODOLOGIA	19
4/ RECORTE TEMÁTICO	22
5/ QUESTÕES GERAIS SOBRE INDICADORES	31
6/ DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES	48
7/ ESTRUTURA DOS INDICADORES	54
8/ DIMENSÕES E INDICADORES PROPOSTOS	58
9/ OUTRAS REFERÊNCIAS	95
10/ PRÓXIMOS PASSOS	98
BIBLIOGRAFIA	101
ANEXO	104

APRESENTAÇÃO /

**E**STA PUBLICAÇÃO TEM COMO OBJETIVO APRESENTAR PARA PESQUISADORES, ORGANIZAÇÕES E MOVIMENTOS DO SETOR DE COMUNICAÇÃO CONTRIBUIÇÕES PARA O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DO DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL, REALIZADO NO ÂMBITO DO PROJETO DO CENTRO DE REFERÊNCIA PARA O DIREITO À COMUNICAÇÃO DO INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL, COM APOIO DA FUNDAÇÃO FORD.

A intenção é fomentar um amplo debate sobre a construção de referências qualitativas e quantitativas de mensuração do direito à comunicação no Brasil e alimentar parcerias para reflexões e ações que possam viabilizar o desenvolvimento de indicadores para aplicação em âmbito local e nacional.

Esta proposta nasceu no ano de 2004, enquanto o Intervozes trabalhava na confecção do relatório brasileiro do Global Governance Project (Projeto de Governança Global) da Campanha CRIS (Communication Rights in the Information Society)<sup>1</sup>. Esse projeto foi criado para construir bases teóricas e ferramentas práticas para subsidiar a luta pelo direito à comunicação. A pesquisa foi realizada entre 2004 e 2005 em cinco países: Brasil, Colômbia, Filipinas, Itália (cobrindo a União Europeia) e Quênia. Coube ao Intervozes realizar o relatório brasileiro. A pesquisa incluiu o desenvolvimento de atributos e indicadores gerais do direito à comunicação e um diagnóstico da situação no Brasil<sup>2</sup>.

Ali foram analisadas quatro questões – base constitucional e legal, implementação, o papel dos diferentes atores e tendências atuais e futuras – em relação a diversos temas ligados ao direito à comunicação, como liberdade de expressão, pluralidade dos meios, propriedade intelectual, respeito à diversidade cultural, privacidade nas comunicações, acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e participação da sociedade civil nas decisões sobre essas questões.

A pesquisa evidenciou a falta de referências organizadas sobre esses temas no país e a necessidade de qualificar os dados e informações utilizados por aqueles que lutam pelo direito à comunicação. Internacionalmente, foi desenvolvido um quadro de referência que esboçou indicadores em diversas frentes do

<sup>1</sup>Ver INTERVOZES, 2005 e CRIS CAMPAIGN, 2005.

<sup>2</sup>A pesquisa está disponível em <http://www.intervozes.org.br/publicacoes/GGP.pdf>

direito à comunicação, mas não foram desenvolvidas mais que perguntas gerais. Elas indicam o que se quer medir, mas não propõem instrumentos de aferição.

Em setembro de 2005, teve início o projeto do Centro de Referência para o Direito à Comunicação, que tinha o desenvolvimento de indicadores como uma de suas estratégias principais (ao lado da criação do Observatório do Direito à Comunicação<sup>3</sup>). A pesquisa se iniciou no ano seguinte, contando com a colaboração de quatro consultores, todos professores universitários com importantes trabalhos na área de políticas de comunicação: César Bolaño, Murilo César Ramos, Regina Motta e Venício Artur de Lima. Em 2007, houve a colaboração também do Instituto de Pesquisas e Projetos Sociais e Tecnológicos (IPSO), pelos seus pesquisadores Carlos Seabra e Laura Tresca. A despeito das indispensáveis contribuições desses consultores, nenhum deles é responsável por eventuais falhas ou imprecisões, já que a estrutura e redação final desta publicação não lhes foram submetidas à aprovação.

O resultado que se apresenta aqui é, essencialmente, fruto desses dois anos de pesquisa. O longo tempo entre a produção da pesquisa e sua publicação deve-se ao fato de que, no ano de 2007, quando o projeto já estava em sua fase final, foi noticiado que a Unesco, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, estava trabalhando em âmbito internacional em um documento sobre indicadores do desenvolvimento da mídia. Pela proximidade dos temas e pela dimensão (e pretensão) da proposta do desenvolvimento de indicadores da comunicação, a opção do Intervozes foi iniciar um diálogo com a instituição para ver de que forma a pesquisa desenvolvida nacionalmente poderia dialogar com a proposta internacional.

Esse diálogo gerou uma parceria entre a Unesco, o Intervozes, o Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília e o Núcleo de Estudos Transdisciplinares de Comunicação e Consciência da Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciada no ano de 2009, que motivou a publicação dos resultados da pesquisa realizada entre 2006 e 2007.

A publicação está dividida em quatro partes: nos capítulos 1 a 3 são apresentados a justificativa do desenvolvimento de indicadores nesse campo, seus objetivos e a metodologia utilizada na

<sup>3</sup><http://www.direitoacomunicacao.org.br>



pesquisa. Nos capítulos 4 a 6, define-se o recorte temático dos indicadores do direito à comunicação, desenvolvem-se questões gerais sobre indicadores e comentam-se alguns desafios e opções metodológicas feitas durante o processo. Os capítulos 7 e 8 trazem o formato dos indicadores e as dimensões e indicadores propostos. A última parte reúne um breve comentário sobre outras referências, notas sobre os próximos passos, bibliografia e anexo.

Esperamos que esta publicação fortaleça o diálogo entre instituições interessadas no tema e motive diferentes processos para desenvolvimento e aplicação de indicadores relacionados à comunicação.



# 1/ POR QUE

INDICADORES DO DIREITO  
À COMUNICAÇÃO

O conceito de direito à comunicação é uma referência fundamental para as lutas pela democratização do setor desde a década de 60, quando o diretor de meios visuais da ONU, Jean D'Arcy, primeiramente o nomeou, e de que a proposta de Nova Ordem Mundial para Informação e Comunicação (NOMIC), nos anos 70, o difundiu amplamente. Embora seja bem desenvolvido como conceito e tenha surgido em textos constitucionais recentemente aprovados, sua definição em termos práticos tem fronteiras turvas e nunca houve uma experiência de desenvolvimento e aplicação de políticas públicas totalmente baseada nesta referência. Com a convergência tecnológica e a efetivação da globalização econômica, tornou-se ainda mais necessário atualizar as formulações das últimas décadas e observar quais são características desse conceito, como ele muda e o que o define. O capítulo 4 trata justamente do entendimento do direito à comunicação adotado neste estudo.

Independentemente da concepção adotada, a defesa do direito à comunicação esbarra cotidianamente na ausência de referências objetivas. Ao mesmo tempo em que se ampliam os atores envolvidos nessa luta e o entendimento de sua centralidade para a luta pelos direitos humanos, faltam elementos de referência sobre seu atual estágio de desenvolvimento e apropriação pela população. Existem poucas evidências e referências, qualitativas e quantitativas, sobre as diferenças no acesso aos meios de produção e difusão da comunicação, apesar de ser evidente a concentração dos meios nas mãos de poucos.

A despeito de iniciativas importantes de mapeamento de condições de liberdade de expressão<sup>4</sup> e acesso à comunicação, especialmente no campo das tecnologias de informação e comunicação<sup>5</sup>, são poucas as experiências de sistematizar os dados primários disponíveis, que permitam a concretização da análise sobre o cenário de efetivação do direito à comunicação no Brasil. Entre elas, destaca-se o site Donos da Mídia, desenvolvido pelo Epcom (Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação), que organiza dados do Ministério das Comunicações e da Anatel sobre propriedade das empresas concessionárias de rádio e televisão.

A intenção desta pesquisa foi dar início ao desenvolvimento de indicadores que permitam à sociedade quantificar e qualificar

<sup>4</sup>Como pesquisas da Repórteres Sem Fronteiras e outras organizações da rede IFEX e dados reunidos pela Associação Nacional de Jornais e a Federação Nacional de Jornalistas.

<sup>5</sup>Como as pesquisas do Comitê Gestor da Internet no Brasil realizadas em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

os elementos fundamentais que indicam a efetivação do direito à comunicação, estabelecendo referências normativas para isso. Esta questão se torna ainda mais relevante quando se entende a comunicação como elemento chave para a democracia. O grau de desenvolvimento da democracia depende diretamente da pluralidade e diversidade de ideias e valores que circulam pelo espaço público. Pelo papel central que cumprem os meios de comunicação nessa esfera pública, a acessibilidade a eles, com a garantia de efetiva liberdade de expressão e direito à informação, é determinante para este resultado.

Assim, acompanhar o grau de desenvolvimento do direito à comunicação torna-se um elemento central para acompanhar o grau de desenvolvimento da democracia de um país. Nesse sentido, é preciso garantir diagnósticos, monitoramento e avaliação do funcionamento do setor e das políticas públicas nesta área. A ausência de referências consolidadas e de medição da maioria das questões ligadas à comunicação no Brasil, inclusive no tocante ao próprio mercado, dificulta a reunião de informações organizadas como instrumento para balizar ações da sociedade civil e do Estado para promoção e garantia do direito à comunicação.



## 2/ OBJETIVOS

O objetivo primeiro desta proposta foi deflagrar um processo em que seja possível oferecer - não somente aos gestores, atores da sociedade civil organizada ou do campo da comunicação, mas também ao cidadão comum - uma referência objetiva sobre o direito à comunicação. A médio prazo, a intenção do projeto é possibilitar aos cidadãos brasileiros uma análise comparativa do “estado” do direito à comunicação no tempo (após a aplicação em diferentes anos) e no espaço (com a aplicação em diferentes locais).

É certo que a existência de indicadores e análises periódicas não significa, por si só, a realização das transformações pelas quais se batalha; mas sua aplicação motiva dois processos importantes. Primeiramente, oferece um instrumental de análise, que possibilita a criação de referências objetivas sobre o direito à comunicação, possibilitando à população o monitoramento e avaliação da consolidação do direito à comunicação em seu país, estado ou cidade.

Além disso, a possibilidade de comparações no espaço e no tempo oferece condições para a confecção de séries históricas que identifiquem tendências e que possam auxiliar na defesa da promoção e da garantia do direito humano à comunicação. O resultado da aplicação de indicadores tem ainda o potencial de suscitar a avaliação de iniciativas e políticas públicas, deflagrando ações que busquem aproximar a realidade dos parâmetros ideais.

Para desenvolver um conjunto de indicadores que possam cumprir esse papel, é preciso partir das referências já existentes e de levantamentos que já são feitos com regularidade. Como já foi citado, há experiências consolidadas no campo da liberdade de expressão e do acesso às tecnologias de informação e comunicação. Da mesma forma, é preciso entender a reunião e desenvolvimento desses indicadores como um processo de longo prazo, que depende de alianças e construção conjunta com outros atores.

Essa pesquisa se propõe a ser um ponto de partida, com abertura para trazer sugestões a serem referendadas ou negadas, testar possibilidades e hipóteses e dar condições para que se avance nesse processo de longo prazo. Pode-se, então, pode-se trabalhar a perspectiva de desenvolvimento de um índice que reúna todos ou alguns desses indicadores.



# 3/ METODOLOGIA

A pesquisa foi desenvolvida nas seguintes etapas:

**A. Definição do objeto** – buscou-se definir com mais clareza o objeto – direito à comunicação – a partir de estudos da área. Como principal referência, foi tomado o estudo da Campanha CRIS sobre direito à comunicação, que propõe um debate conceitual e um recorte prático a partir de quatro eixos organizadores. Essa é a base do capítulo 4.

**B. Definição conceitual** – a partir de pesquisa sobre teorias gerais de indicadores e sobre indicadores de outras áreas, fixou-se uma referência do tipo de indicadores com que se iria trabalhar. O resultado da pesquisa está no capítulo 5 e o resultado efetivo pode se ver na estrutura adotada para os indicadores, como indicam os capítulos 7 e 8.

**C. Recorte do objeto** – a partir daí, com o apoio dos consultores, selecionou-se o escopo dessa fase do projeto, dado que os quatro eixos propostos pela Campanha CRIS seriam muito amplos. A opção de foco feita baseou-se em dois critérios: i) relevância para o caso brasileiro, tendo como referência os estudos de políticas de comunicação; ii) ausência de dados organizados, tendo como referência as fontes já conhecidas e sistematizadas. Esse escopo pode ser ainda mais recortado para primeiras aplicações.

**D. Definição das dimensões** – o recorte do escopo possibilitou a definição de sete dimensões para pesquisa, que estão definidas no capítulo 8.

**E. Determinação dos atributos e indicadores** – a partir das dimensões e com base em estudos de políticas de comunicação, com o apoio dos consultores, definiram-se atributos ou características desejadas para cada dimensão. Desses atributos nasceu a proposta das perguntas centrais para a aferição dos indicadores.

**F. Detalhamento dos indicadores** – partiu-se, então, para o detalhamento dos indicadores. Por conta da ausência de parâmetros internacionais consolidados e da fragilidade da legislação brasileira como referência para o direito à comunicação, buscou-se referência normativa em estudos internacionais sobre cada um dos temas e em alguns indicadores utiliza-



dos em outros países. A impossibilidade de tomar abstrações como base e a necessidade de obtenção de parâmetros concretos, mesmo nessa primeira fase de construção dos indicadores geraram opções metodológicas que estão mais bem descritas no capítulo 6 e no próprio detalhamento dos indicadores, no capítulo 8.



# 4/ RECORTE TEMÁTICO

As definições sobre direito à comunicação e sobre liberdade de expressão adotadas nesse trabalho foram em parte tomadas do Manual para a Avaliação dos Direitos à Comunicação<sup>6</sup>, publicado como resultado do Projeto de Governança Global da Campanha CRIS, do qual o Intervozes foi participante como pesquisador e co-redator. Por sua relevância e atualidade, foram aproveitadas várias das formulações ali contidas<sup>7</sup>. Ao final deste capítulo, encontram-se algumas observações sobre as implicações da opção pelo direito à comunicação como abordagem temática.

## **DIREITO À COMUNICAÇÃO E LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

A liberdade de expressão é um direito humano fundamental. Entretanto, a ideia por trás do direito à comunicação sustenta que esta liberdade só pode ser alcançada de forma plena se for assegurado um conjunto mais amplo de direitos ao seu redor, como o acesso aos meios de comunicação de massa.

Na prática, o direito à comunicação requer que sejam criadas, de fato, as condições necessárias para um ciclo positivo de comunicação, que envolve um processo não apenas de busca, recepção e transmissão de informações, mas também de escuta, compreensão, aprendizagem, criação e resposta – o que passa por medidas que assegurem a diversidade da propriedade e dos conteúdos dos meios de comunicação, indo além da liberdade de expressão como direito individual.

Consagrada em numerosos tratados, convenções e acordos internacionais e presente em diferentes formulações em praticamente todas as constituições e legislações nacionais, a liberdade de expressão tem justamente no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos seu ponto de partida:

*Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui o de não ser incomodado por causa de suas opiniões, o de pesquisar e receber informações e opiniões, e o de difundir-las, sem limitação de fronteiras, por qualquer meio de expressão.*

Simple e claro. Tanto os poderosos quanto os excluídos devem ter a mesma liberdade para procurar, receber e transmitir informações. Trata-se, assim, de um pilar central nos sistemas

<sup>6</sup>Disponível em <http://www.crisinfo.org>

<sup>7</sup>O quadro de referência com os indicadores desenvolvidos no âmbito daquele projeto é apresentado como anexo neste documento.

democráticos, responsável por garantir desde a prevenção à censura, condição indispensável para a existência de uma mídia livres, até a cobrança de prestação de contas de cada governante.

Por que então ir além da defesa da liberdade de expressão – direito fundamental que segue sistematicamente violado – e reivindicar um novo direito, desta vez à comunicação?

De acordo com a lei, uma pessoa pobre que busca dar visibilidade à injustiça que sofre tem a mesma proteção de seu direito à liberdade de expressão, de expressar seus pontos de vista, do que um poderoso magnata dos meios de comunicação. Porém, na prática, ela carece de recursos de toda ordem – econômica, política, técnica, cultural e social – para fazer ouvir sua voz, enquanto o dono de um veículo possui os meios para garantir que sua mensagem seja amplamente ouvida. A liberdade de expressão pode ser na prática, então, uma liberdade para poucos, muito poucos.

De fato, quão real é a “liberdade de receber e transmitir informação” quando não se pode ler ou escrever? Ou a liberdade de “buscar e receber informação” em lugares onde os governos e empresas não têm obrigação de fornecê-la? Ou quando o acesso a meios de comunicação como a telefonia ou a internet não são garantidos?

Em uma sociedade de níveis extremamente variados de acesso ao poder, em que a maioria das relações são fortemente midiadas e filtradas – ou seja, mediadas pelos meios de comunicação de massa –, em que os governos, as corporações comerciais, os grupos de interesse e muitos outros disputam a atenção da população, buscando influenciar e controlar o processo de criação e conteúdo e o fluxo das comunicações, defender a liberdade de expressão de cada indivíduo não basta.

Uma insistência exclusiva na liberdade de expressão diz muito pouco sobre os processos que controlam os meios de expressão da sociedade – jornais, televisão, rádio, filmes, música, material educativo – e os interesses em que estes se apoiam em última instância. Limitar sua garantia, sob a forma de leis de prevenção à interferência direta do governo e de defesa da livre expressão, pouco pode fazer para prevenir a dominação das vozes mais



fortes, daqueles que podem influenciar de forma significativa os meios de comunicação de uma sociedade. Sejam os que estão no governo, os proprietários de empresas de comunicação ou poderosos grupos de interesse.

Atacar este cenário requer um conjunto adicional de conceitos e instrumentos, apontando para o novo – e também disputado – conceito de direito à comunicação, que apareceu pela primeira vez na década de 60 e foi se cristalizando em debates no âmbito da Unesco, culminando com a publicação do relatório “Um Mundo, Muitas Vozes”, nos anos 80.

O direito à comunicação pode ser tido como garantidor das condições para o pleno exercício da liberdade de expressão em uma sociedade complexa e midiaticizada, na qual o poder e o controle dos recursos são distribuídos de forma muito díspar. Ele nos obriga a compreender de forma muito mais ampla o espírito da “liberdade de expressão” enquanto liberdade que não apenas requer a ausência de limitações sobre os indivíduos, mas também a eliminação das restrições que pesam sobre setores inteiros da sociedade e, em paralelo, a criação de instrumentos e recursos para construir o acesso dos grupos excluídos aos meios de comunicação.

A busca pela não discriminação e o fim da desigualdade no acesso ao espaço midiático constituem, portanto, uma visão que inverte o paradigma atual do campo das comunicações, colocando o foco no interesse público, coletivo, em detrimento dos interesses de poucos, o que no contexto atual significa o interesse mercantil.

### **O ato de comunicar**

Indo além da liberdade de expressão, o conceito de direito à comunicação envolve o ato de comunicar, ou seja, de garantir a interação entre as pessoas. Como dito anteriormente, trata-se de colocar em funcionamento um ciclo que não inclui apenas buscar, receber e transmitir informações, mas, sobretudo, ser ouvido.

Neste caso, falar em direito à comunicação pressupõe afirmar o papel do Estado na garantia das condições para a geração deste ciclo criativo e respeitoso da interação entre os indivíduos e grupos da sociedade; um ciclo que, na prática, sustente o

direito de todas as pessoas a que suas ideias sejam igualmente expressas, ouvidas e consideradas. Enquanto houver impeditivos – sejam eles sociais, políticos, econômicos ou técnicos – para a realização plena desse direito, é dever e papel do Estado promover a superação dessas desigualdades.

São condições que passam por assegurar que o espectro mais amplo possível de opiniões e pontos de vista seja disseminado através dos instrumentos de comunicação de massa da sociedade; que o direito de resposta seja promovido quando as opiniões e ideias estiverem mal representadas nos meios; que sejam criadas obrigações de prestação de contas e acesso a informações de interesse público por parte das autoridades públicas e das corporações privadas etc.

Desta forma, o direito à comunicação:

- amplia o acesso à informação, à cultura e ao conhecimento;
- protege contra diversos abusos da comunicação de parte de fontes públicas e privadas – estabelecendo com mais clareza as bases para os limites à liberdade de expressão, como em casos de incitação ao ódio ou à violência, ou de difamação deliberada e injustificada;
- garante a expressão da diversidade cultural;
- estabelece o acesso equitativo a tecnologias da informação e da comunicação;
- promove a diversidade e pluralidade de meios e conteúdos;
- sustenta a existência de um regime equilibrado de gestão do conhecimento, com regras flexíveis de propriedade intelectual;
- estimula a apropriação de uma visão autônoma da população em relação à mídia, visando à formação de espectadores críticos;
- garante a participação popular na formulação, definição e acompanhamento de políticas públicas de comunicação.

Este conjunto de direitos se revela essencial em um modo de



organização social contemporâneo, no qual as comunicações mediadas assumem papel fundamental nos processos de compreensão do mundo e de como a humanidade se move nele. Seus veículos são o principal espaço de circulação de informação e cultura e alguns dos mais importantes para a referência de valores e formação da opinião pública. Como grande arena em que os projetos de sociedade são disputados, os meios de comunicação devem ser sempre um espaço plural e diverso, nunca restrito a interesses privados ou de governo.

Esta capacidade generalizada para o diálogo corrente, por sua vez, aprofunda a democracia, por meio da promoção do entendimento mútuo e o respeito não só entre indivíduos, mas também entre diversas comunidades e culturas, grupos étnicos e nacionalidades. Neste sentido, o direito à comunicação apoia a noção e o valor da diversidade.

Assim, a ausência de meios de comunicação plurais e de recursos amplamente disponíveis para chegar a disseminar conteúdos e opiniões através dos meios, por exemplo, pode apresentar obstáculos decisivos para a efetivação do direito à comunicação e dos direitos humanos como um todo. Afinal, somente num espaço onde todos e todas tenham voz e acesso aos meios de produção e veiculação de informação, os demais direitos humanos poderão ser conhecidos, reconhecidos, protegidos, defendidos, reivindicados e efetivados.

### **A exigibilidade do direito à comunicação**

Apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e dos Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) serem vinculantes para todos os países signatários e terem sido ratificados pelo Brasil, as dificuldades para garantia da liberdade de expressão e do acesso à informação – direitos expressamente protegidos por estes tratados – são enormes. O que dizer então do direito à comunicação como um todo?

Uma compreensão ampla do conceito de liberdade de expressão e direito à informação poderia servir como forma de proteção à maior parte das componentes do direito à comunicação. Contudo, a realização dessa proteção depende do entendimento, por parte dos operadores do direito, da liberdade de expressão como uma liberdade não apenas a ser protegida, mas a ser

garantida positivamente, e do direito à informação como um direito que depende do estímulo à pluralidade e à diversidade. No plano nacional, essa compreensão é ainda rara, e encontra pouca sustentação na própria legislação brasileira.

Internacionalmente, as relatorias de liberdade de expressão da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas (ONU) já trabalham numa perspectiva próxima a essa. É, contudo, bastante difícil que casos jurídicos alcancem essa esfera e terminem com sanções a atores públicos ou privados praticantes de violações.

O amplo descumprimento do espírito e, poderia se dizer, da letra do direito internacional no que diz respeito ao direito à comunicação não surpreende. Apesar de a Declaração Universal dos Direitos Humanos contar com uma significativa força moral, ela não é suficiente para gerar as mudanças que possam garantir este direito, ainda que dentro dos marcos do artigo 19. O reconhecimento do direito à comunicação em âmbito internacional passa, assim, a ser visto tanto como uma aspiração quanto como uma ferramenta prática de ativismo que pode ser utilizada para exercer pressão em todos os níveis.

#### **ÊNFASES E IMPLICAÇÕES DA OPÇÃO PELO DIREITO À COMUNICAÇÃO**

A opção pelo direito à comunicação como referência não significa que só sob essa bandeira há condições de se concretizarem os objetivos traçados nesses indicadores. Entretanto, é essa referência que dá sentido a esse agrupamento de questões.

No desenvolvimento dos indicadores aqui propostos, foi feito um recorte que enfoca alguns dos aspectos do direito à comunicação, sem a pretensão de olhar para todos os seus atributos. O estudo se concentrou naqueles para os quais, por um lado, há menos indicadores desenvolvidos e que, por outro lado, têm grande impacto no Brasil, como a questão da concentração dos meios de comunicação e da diversidade de conteúdo.

Sem dúvida, em uma aplicação mais ampla será preciso incluir outros indicadores, entre eles alguns tradicionais de liberdade de expressão, tais como agressões e assassinatos de jornalistas, e os de acesso a informações públicas.



Em relação ao tema da liberdade de expressão, por haver indicadores consolidados, não se mostrou essencial abordá-los nesta etapa de apresentação de contribuições. Já os de acesso a informações públicas devem ser desenvolvidos em diálogo com as organizações que têm se debruçado nesse tema. Trabalha-se aqui, portanto, com a ideia de que a cesta de indicadores a ser utilizada para analisar a efetivação do direito à comunicação deverá conter indicadores já existentes combinados com novos indicadores elaborados especialmente para este fim.

Também é importante salientar que, diferentemente dos atributos utilizados na pesquisa sobre Governança Global (GGP) da Campanha CRIS, nessa pesquisa não foram desenvolvidos indicadores de avaliação de leis e nem de políticas públicas. Primeiramente, porque esses indicadores medem as condições do exercício do direito, mas não da efetividade do exercício do direito. A decisão, neste caso, foi de se considerar a existência de legislação e políticas públicas como um indicador relevante, mas que deve ser considerado à parte dos indicadores que medem a efetividade do exercício do direito.

Em segundo lugar, porque há uma ausência de referências para avaliar a legislação nacional. Embora se note que o marco regulatório brasileiro não fornece referências adequadas e suficientes para o direito à comunicação, também em âmbito internacional há poucas referências de indicadores ou de acordos mais detalhados em que seja afirmado o direito à comunicação<sup>8</sup>, a despeito da relevância de alguns marcos normativos (pactos e declarações) com ênfase em liberdade de expressão e direito à informação, especialmente a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José), de 1969.

Outro aspecto a se destacar é que a abordagem da pesquisa não se restringe às ameaças do Estado à prática privada da comunicação. Em alguns casos, as restrições à prática do direito à comunicação podem estar justamente nas ações do setor privado, pelo efeito negativo que a concentração de propriedade exerce sobre a pluralidade e diversidade de conteúdo. Da mesma forma, a defesa do direito à comunicação depende de ações positivas promovidas pelo Estado. Assim, é preciso olhar tanto o Estado quanto o setor privado como potenciais alçozes e, ao mesmo tempo, como potenciais promotores da liberdade de expressão e de direitos relacionados.

<sup>8</sup>Entre eles está a Convenção da Unesco para Diversidade Cultural e os documentos resultantes da Cúpula Mundial para a Sociedade da Informação, realizada em duas fases em 2003 e 2005.

Para o caso brasileiro, foi dada ênfase ao desenvolvimento de indicadores voltados aos meios de comunicação eletrônicos tradicionais (televisão e rádio). Foram três os motivos que guiaram essa decisão:

- televisão e rádio são os meios com maior penetração na sociedade brasileira. Só em termos de acesso residencial, há 94,5% de domicílios com televisão e 88,1% de domicílios com rádio. Já as residências com micro-computadores são 26,6%<sup>9</sup>. Se isso, por um lado, evidencia a necessidade de políticas públicas para garantir o acesso às novas tecnologias, por outro evidencia o impacto dos meios tradicionais.
- as novas tecnologias dependem especialmente do acesso para que o cidadão seja não apenas receptor, mas também produtor de conteúdo. Nesse sentido, indicadores simples e já medidos, como penetração e custo de acesso à internet ou a telefones celulares, já servem como referência balizadora, pelo menos em um primeiro nível de análise<sup>10</sup>. Há diversos outros indicadores sendo desenvolvidos a partir de parcerias do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Para um 'pacote' de indicadores do direito à comunicação, eles são, nesse momento, suficientes e confiáveis, e devem ser incorporados no processo de aplicação.
- do ponto de vista de legislação e políticas públicas, o Brasil ainda não cumpriu a agenda do século xx (liberdade de expressão e direito à informação, regulação da radiodifusão etc.) e já tem que entrar nas questões do século XXI (convergência tecnológica, direitos civis na internet etc.). A ausência de definições e referências democráticas relativas aos meios tradicionais fortalece a necessidade de se buscar aprofundar neste momento essa modalidade de indicadores.

<sup>9</sup>Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007, IBGE.

<sup>10</sup>Na verdade, diversos autores (como LASTRES, 2004) destacam que a maior parte dos indicadores de TICs trata apenas de aspectos econômicos e tecnológicos, o que simplifica o lugar do usuário a de simples consumidor. Esse aspecto deve ser observado e levado em conta na escolha dos indicadores de TICs a serem considerados.

Como será detalhado mais à frente, o recorte proposto terá de ser adaptado para fins de aplicação dos indicadores, de modo a se adaptar também à viabilidade da coleta, sistematização e checagem de dados. Nesse sentido, pode-se trabalhar a proposta de aplicações piloto para testar alguns indicadores em relação à viabilidade e à sua capacidade de dar respostas às perguntas estabelecidas.



5/ QUESTÕES  
GERAIS SOBRE  
INDICADORES

Para construir os indicadores do direito à comunicação, foi necessário realizar uma análise de outros setores sociais para os quais poderes públicos ou organizações da sociedade civil já desenvolveram mecanismos e instrumentos de aferição das políticas que garantem direitos humanos. Este capítulo traz uma análise de alguns indicadores já existentes e consolidados na avaliação e implementação de políticas no Brasil.

Apresentamos igualmente uma análise conceitual, parte da pesquisa que subsidiou a criação dos indicadores do direito à comunicação, que avaliamos ser importante reproduzir aqui, de forma resumida. Esta abordagem conceitual alicerçou o formato dos indicadores, como veremos nos capítulos seguintes.

### **INDICADORES NO BRASIL**

Há pelo menos duas décadas, a sociedade internacional observa um crescente interesse pela utilização de indicadores outros, que não meramente econômicos, para o acompanhamento, a avaliação, a comparação ou a descrição do desenvolvimento humano observado em dada região ou conjunto de regiões do globo (NATALINO, 2008). Esse interesse, potencializado pelas novas ferramentas informacionais e pela maior abertura e interesse dos Estados e da sociedade civil na coleta de informações sociais, teve como um grande marco a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pela primeira vez em 1990.

Por meio dele, abriu-se uma possibilidade – vislumbrada por estatísticos, economistas e cientistas sociais, apoiada por estudos em geral e popularizada pelos meios de comunicação de massa – de medir e comparar o nível de desenvolvimento e a qualidade de vida em diversos países com o uso de informações sintéticas que vão além da simples aferição da renda dos seus habitantes.

No Brasil, fazendo um histórico esquemático e resumido, até a década de 80, os principais indicadores sociais construídos eram baseados em aspectos econômicos, como no caso do PIB per capita. Nos anos 90, o país passou a utilizar o IDH como forma de avaliar a qualidade de vida da população. Mais recentemente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) empreendeu uma série de mudanças no sistema de co-



leta de informações domiciliares, de forma a responder a novas demandas. Nos últimos anos, outros indicadores relacionados aos direitos humanos vêm sendo produzidos.

Em 2005, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) lançou a primeira versão do Radar Social, que analisa seis dimensões: trabalho, renda, educação, moradia, segurança e alimentação. A terceira versão do levantamento está prevista para 2008. Em 2004, por demanda das Nações Unidas, o Brasil também elaborou seu relatório de evolução acerca dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e apresentou dados da situação do país em relação às 18 metas e 48 indicadores elaborados pela ONU. A partir deste estudo, o país elaborou cinco novas metas nacionais, complementares e mais amplas que os Objetivos do Milênio.

Em 2006, IPEA, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria Especial de Direitos Humanos coordenaram o segundo relatório brasileiro de acompanhamento do Pacto Interamericano de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). Os próprios ministérios têm investido na elaboração e produção de informação em suas áreas específicas, muitas vezes com o apoio de conselhos com representação da sociedade civil.

Hoje, no Brasil, existe um sistema estatístico que é formado por um “conjunto de instituições públicas e privadas produtoras de estatísticas com recursos públicos, sob coordenação central ou não, abrangendo diferentes áreas temáticas e níveis federativos” (RIBEIRO, 2009). Neste sistema estão agências departamentais ou ministeriais, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), na área de Educação, e o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), na área da Saúde. Além disso, há uma integração de agências municipais e estaduais que lidam com o tema, sob a coordenação do IBGE.

Este sistema organiza informações sociais e econômicas, incluindo, no primeiro subsistema, questões demográficas e dados sobre educação, saúde e trabalho, que engloba estatísticas de emprego e renda e outras diretamente relacionadas à medição da pobreza. No subsistema econômico estão informações industriais, agropecuárias, de comércio, serviços e sobre as contas nacionais.

Outras iniciativas de aferição de direitos e políticas sociais em andamento no Brasil podem ser observadas no âmbito da sociedade civil, a partir da ação de organizações e redes. Januzzi e Guimarães (2004) fazem uma análise de alguns dos indicadores sintéticos elaborados no Brasil. Nos anos que precedem a obra dos autores, é possível observar que o volume deste tipo de trabalho, realizado em especial por iniciativas da sociedade civil como forma de controle público de políticas, vem se proliferando no país. Neste campo, destacam-se indicadores da educação, desenvolvidos pela Ação Educativa; de pobreza e desigualdade, desenvolvidos pelo Ibase, entre outros.

Januzzi (2004) descreve também diversas iniciativas em âmbito internacional, que compõem um “Sistemas de Indicadores”, ou índices, sobre diversos temas, entre eles a qualidade de vida, o desenvolvimento urbano, a exclusão/inclusão social. Segundo o autor, são “tentativas de apropriação do dado estatístico com o objetivo de usá-lo para o planejamento ou, ainda, como instrumento de reivindicação ou controle social” (idem).

Nesse sentido, segundo aponta Natalino (2008), um sistema de indicadores em direitos humanos deveria “identificar as áreas onde dados estatísticos são insuficientes, inadequados ou inexistentes para fornecer uma avaliação consistente do respeito ao direito humano em questão, e propor um conjunto minimamente padronizado de relatórios periódicos que permitam conjugar as informações quantitativas e qualitativas existentes com uma análise consistente das informações”. Para o autor, “é adequado que um sistema de indicadores em direitos humanos preveja a sistematização das informações existentes por experts e pesquisadores, permitindo o acesso a um número maior de pessoas e instituições de dados de difícil acesso. O princípio que os norteia deve ser a produção de uma análise rigorosa e balanceada de todas as informações disponíveis, utilizando-se para isso de todos instrumentos pertinentes de pesquisa social, incluindo, a depender do caso, entrevistas não estruturadas e mesmo observação participante”.

Partindo da proposta do autor, baseada na insuficiência, inadequação ou inexistência de indicadores capazes de medir com eficácia a garantia de determinado direito ou a implementação de políticas, buscamos analisar como os direitos relacionados à comunicação são medidos no Brasil.



## **Indicadores da comunicação**

No Brasil, no âmbito ampliado das políticas comunicação, há duas grandes pesquisas que medem alguns indicadores relacionados ao campo da comunicação. Uma é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do IBGE e a outra é a TIC Domicílios e Empresas, do Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic), ligado ao Comitê Gestor da Internet no Brasil. Nos últimos anos, outros órgãos de governo, como o Ministério da Cultura e o IPEA, também criaram indicadores culturais que tangenciam o campo da comunicação.

A MUNIC avalia a evolução quantitativa da oferta de cultura nos municípios brasileiros (em números absolutos de municípios com acesso a determinado equipamento). Englobados no conceito de cultura da pesquisa – além de “tradicionais” equipamentos culturais como bibliotecas e salas de cinema e cineclubes – estão TV aberta, rádio comunitária, provedor de internet, jornal diário, estação de rádio FM e AM, geradoras de TV, revista impressa local, TV comunitária e TV a cabo.

A pesquisa TIC Domicílios, do Cetic, mede aspectos relacionados às tecnologias da informação: acesso a computadores e serviços de internet em domicílios e por tecnologias sem fio, o seu uso individual, atividades desenvolvidas na rede, barreiras de acesso, segurança, uso do e-mail, spam, comércio eletrônico, habilidades para uso do computador e internet e uso de governo eletrônico.

A TIC Empresas, por sua vez, afere o uso das tecnologias de comunicação e informação em empresas, o acesso a computadores e à internet, o uso de governo eletrônico, comércio eletrônico, segurança na rede, habilidades em TI, entre outros.

Em parceria com o CGI.br, o IBGE realiza também levantamentos para a Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD) que investigou, em 2006, como tema suplementar, o acesso à internet e a posse de telefone móvel celular para uso pessoal. São também estes órgãos que medem o acesso à telefonia celular e o volume da rede de telecomunicações no país.

Além dessas medições, as duas agências com incidência sobre o setor – a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e

a Agência Nacional de Cinema (Ancine) – reúnem alguns dados relativos ao setor. Na página da Anatel é possível encontrar dados sobre penetração de telefonia fixa, celular, televisão por assinatura e radiodifusão. A Ancine oferece dados sobre o mercado de cinema e opera o Sistema Interativo do Cinema e do Audiovisual (SICA), que favorece a interface entre dados públicos e privados. Esses dados não necessariamente são transformados em indicadores, mas são importantes fontes primárias de referência.

As entidades patronais do setor também reúnem dados relevantes. A Associação Nacional de Jornais (ANJ), por exemplo, fornece informações sobre circulação diária, circulação média diária dos jornais pagos, número de jornais brasileiros, anúncios em jornal, investimento publicitário, anunciantes, perfil de vendas e de leitores, penetração, entre outros. A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) iniciou em 2008 uma medição mais detalhada de dados sobre os meios de comunicação eletrônica.

No entanto, estes dados estão isolados e não sistematizados. São informações que, se articuladas e/ou ampliadas, podem gerar novos indicadores e índices relacionados ao direito à comunicação. Eles subsidiam o debate sobre a aferição da garantia do direito à comunicação no Brasil, mas não são suficientes para identificar sua efetivação.

## **CONCEITUAÇÃO E MODELOS DE AFERIÇÃO DE INDICADORES**

### **Abordagem conceitual**

O termo “indicador” tem origem no latim “indicare”, verbo que significa apontar. Em português, indicador significa que indica, torna patente, revela, propõe, sugere, expõe, menciona, aconselha, lembra. É algo que indica ou serve para indicar, para mostrar ou significar algo com indícios e sinais. É sinônimo de evocação e sintoma.

Um indicador pode ser entendido como uma medida operacional de um conceito (Deponi, Eckert e Azambuja, 2002). É, efetivamente, uma referência conceitual e numérica que serve para diagnosticar e medir qualitativa e quantitativamente as-



pectos de uma determinada situação no tempo presente e ao longo de um determinado período de tempo, a fim de possibilitar a avaliação de aplicação ou a ausência de políticas relacionadas àqueles determinados elementos.

A produção de estatísticas faz parte da lógica de planejamento de ações governamentais e empresariais em todo mundo, mas sua aplicação ao campo dos direitos humanos é um fenômeno recente (partindo, na maioria das vezes, de iniciativas da sociedade civil de monitoramento de políticas) e, por isso, a produção de dados e índices é também recente.

Os indicadores se mostram instrumentos fundamentais para planejar o desenvolvimento dos países, na medida em que corroboram com um sistema de monitoramento adequado da situação dos direitos humanos e políticas públicas. Não atendem, portanto, somente aos interesses da sociedade civil, de acompanhar as ações e omissões dos governos em sua tarefa de controle social, mas dos próprios países em se planejar (e avaliar suas políticas) de acordo com demandas e informações reais, medidas por números e avaliadas por análises qualitativas deles.

Embora seja um termo comumente apropriado pelo campo da gestão empresarial em nome da lógica da produtividade, indicadores são usados para construir, medir e monitorar a aplicação de políticas públicas. É importante ressaltar que os indicadores respondem a objetivos e que sua construção está condicionada, portanto, a estas metas.

Para Patarra, Silva e Guedes (2004), a dificuldade de construir indicadores reside em parte na dificuldade de conceituar os direitos humanos:

*“Nas últimas décadas do século xx, a atuação de diversos atores sociais nos mais diversos âmbitos (...) consolidou a luta em prol dos direitos humanos como um marco histórico do período. Nesse contexto, a ideia do acesso irrestrito aos direitos mínimos, fundamentais, passa a ser um consenso nas mais diversas sociedades. No entanto, por não se tratar apenas da subsistência de cada ser humano, a definição deste mínimo patamar comum apresenta múltiplas construções”.*



As autoras afirmam que:

*“A ideia de que a inexistência de políticas públicas em determinado setor, ou a falta de avanço nos indicadores sociais, representa a falta de compromisso dos governos com os acordos firmados instaura um novo campo de estratégia de luta política sobre os direitos de cada população. A atuação de diversos movimentos sociais e organizações não-governamentais (ONGs) em todo o mundo vem fazendo com que, no plano macro, os princípios assinados se transformem em metas a serem atingidas através de diversos indicadores sociais e, no plano micro, esses direitos sejam difundidos para as populações tradicionalmente alvo das violações de direitos humanos, com o intuito de que possam cobrar melhor assistência das instâncias locais de poder”.*

Documento sobre indicadores de progresso para direitos econômicos, sociais e culturais produzido em 2007 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização de Estados Americanos mostra a especificidade dos indicadores de direitos humanos por conta da necessidade de uma aferição progressiva para se medir o acesso efetivo e a capacidade de a sociedade exigir direitos. Para isso é preciso avaliar os direitos quantitativa e qualitativamente.

O documento da CIDH concentra-se na tarefa de avaliar ações estatais e aponta três tipos de indicadores: estruturais, de processo e de resultados. Os indicadores estruturais são aqueles que buscam aferir de que medidas dispõe o Estado para implementar os direitos de determinada lei, convenção ou protocolo. Os indicadores de processo são os que buscam medir a qualidade e a magnitude dos esforços do Estado para implementar os direitos através da medição de alcance, cobertura e conteúdo das estratégias, planos, programas, políticas ou outras atividades e intervenções específicas destinadas a atingir metas que correspondem à realização de um determinado direito. Por fim, os indicadores de resultado são aqueles que buscam medir o impacto real das estratégias, programas, intervenções do Estado.

Para melhorar a aferição e as possibilidades de análise, o documento sugere três categorias para avaliação de cada indicador:



recepção do direito; capacidades estatais; e contexto financeiro e compromisso orçamentário.

Dialogando com as propostas do documento, o pesquisador Antonio J. González Plessmann (s/d) afirma que, “segundo a natureza, os indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos; segundo o uso para avaliação das fases das políticas, podem ser de insumo, processo e resultado; segundo o tipo de obrigação estatal que tenta medir, podem respeitar, proteger ou cumprir; e segundo o poder público monitorado podem ser do executivo, legislativo, judiciário ou cidadão”.

Plessmann (idem) aborda os indicadores também como instrumentos de promoção e garantia de condições para o exercício da participação social ou do controle público. Para ele, indicadores são “informação processada com lógica de direito” que permite incidir sobre as políticas e, assim, “exercer poder”.

Neste sentido de construção de informações para o exercício do controle público de políticas, um dos grandes objetivos de desenvolver indicadores para um determinado campo ou processo pode ser a construção de um índice. Um índice é a composição de diversos indicadores que sintetiza uma condição ou situação. Um exemplo é o Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH. Ele mede a condição de vida dos países a partir de uma série de parâmetros ou indicadores sócio-econômicos e políticos. Embora receba algumas críticas por ser limitado e não levar em consideração a complexidade da vida em sociedade como um todo, este é um dos índices mais legitimados e conhecidos (e, por consequência, utilizado como referência) em todo mundo.

### **Caracterização dos indicadores sobre direitos humanos**

Nem todo indicador tem as características desejáveis para viabilizar a medição de garantia de direitos. Na classificação de Trzesniak (1998), aqui tomada como referência, há cinco propriedades indispensáveis que qualquer “indicador-candidato” deve necessariamente exibir:

- **relevância** (seletividade): o indicador deve retratar um aspecto importante, essencial, crítico do processo / sistema;
- **gradação de intensidade**: o indicador deve variar suficientemente no espaço dos processos / sistema de interesse;

- **univocidade:** o indicador deve retratar com total clareza um aspecto único e bem definido do processo / sistema;
- **padronização** (estabilidade): a geração do indicador deve basear-se em uma norma, um procedimento único, bem definido;
- **rastreabilidade:** os dados em que a obtenção do indicador é baseada, os cálculos efetuados e os nomes dos responsáveis pela apuração devem ser registrados e preservados.

### Características desejáveis

Embora possam estar presentes (deliberadamente ou por acaso) já no momento da proposição, as propriedades desejáveis dos indicadores costumam resultar de aperfeiçoamentos em sua conceituação e obtenção.

São características desejáveis: a **cobertura** ou **abrangência** ou **amplitude**; a **portabilidade** ou **transferabilidade**; e a **invariância de escala**. Essencialmente, as três dizem respeito a se poder aplicar o indicador a processos/sistemas diversos, sem que seja perdida a sua validade, seu significado e sua fidedignidade relativamente à informação que retrata.

A **amplitude** aumenta quando a nova aplicação corresponde a processos/sistemas de natureza diferente, porém dentro da mesma (sub)área do conhecimento na qual o indicador é usualmente empregado;

A **portabilidade**, mais forte, significa que o uso do indicador pode ser estendido com sucesso para o estudo de sistemas/processos de outras (sub)áreas do conhecimento contíguas à alguma em que ele funciona adequadamente;

A **invariância de escala** está presente quando o indicador mantém sua validade e sua interpretação mesmo que as dimensões do processo examinado sejam acentuadamente diferentes.

Resumidamente, para a construção de um indicador é importante considerar que ele deve:

- ser significativo para a avaliação do sistema;
- ter validade, objetividade e consistência;
- ter coerência e ser sensível a mudanças da conjuntura e do sistema;



- ser centrado em aspectos práticos e claros, fácil de entender e que contribua para a participação da população local no processo de mensuração;
- permitir enfoque integrador, ou seja, fornecer informações condensadas sobre vários aspectos do sistema;
- ser de fácil mensuração, baseado em informações facilmente disponíveis e, preferencialmente, de baixo custo;
- permitir ampla participação dos atores envolvidos na sua definição;
- permitir a relação com outros indicadores, facilitando a interação entre eles.

Para que a escolha de indicadores seja coerente com os propósitos da avaliação, é necessário ter clareza sobre:

- O que avaliar
- Como avaliar
- Por quanto tempo avaliar
- Por que avaliar
- De que elementos consta a avaliação
- De que maneira serão expostos, integrados e aplicados os resultados da avaliação
- De que forma contribuirão para o melhoramento da realidade analisada

A clareza quanto aos aspectos acima é fundamental, pois são eles que deverão orientar a definição quanto ao **tipo de indicador** recomendado para o monitoramento do objeto proposto.

Outro aspecto importante, segundo Deponti, Eckert e Azambuja (2002), é que, no levantamento de indicadores considerados importantes (pelo público envolvido com o objeto a ser monitorado), podem ser apontados não indicadores e sim **descritores**, pelo fato de serem genéricos, qualitativos e, portanto, não passíveis de mensuração. Esses descritores necessitarão ser traduzidos em itens mensuráveis, quantificáveis, ou seja, em **indicadores**.

Todavia, a mensuração ou a apuração quantitativa de um dado não é suficiente para que ele funcione como um indicador relevante. Segundo os autores, o dado passará a ter significado apenas se referido a **parâmetros**, que necessariamente não são universais, estáticos e imutáveis. Pelo contrário, em geral, os

parâmetros refletem os interesses concretos que se colocam para o avaliador naquele momento histórico. Os parâmetros são **limites** idealizados por seus propositores que representam o **nível** ou a **condição** em que o sistema em análise deve ser mantido para que seja sustentável ou o nível ou condição considerado “**ideal**”.

Faz-se necessário, portanto, definir **descritores, indicadores e parâmetros** que mensurem, monitorem e avaliem a viabilidade e a sustentabilidade do sistema em questão nesses aspectos.

Trzesniak (1998) propõe duas abordagens para a construção de indicadores: a do processo e a matemática.

### **Abordagem do processo**

Entre os passos identificados para a construção de indicadores estão:

- a. Identificação do público envolvido;
- b. Determinação do objeto de estudo e do tipo de avaliação;
- c. Determinação dos atributos ou características do "sistema ideal";
- d. Definição de pontos críticos;
- e. Definição dos descritores;
- f. Levantamento da lista de indicadores;
- g. Elencar ‘indicadores estratégicos’ (que se repetem em diferentes regiões, públicos)
- h. Determinação de parâmetros;
- i. Medição e monitoramento;
- j. Apresentação, integração e validação dos resultados.

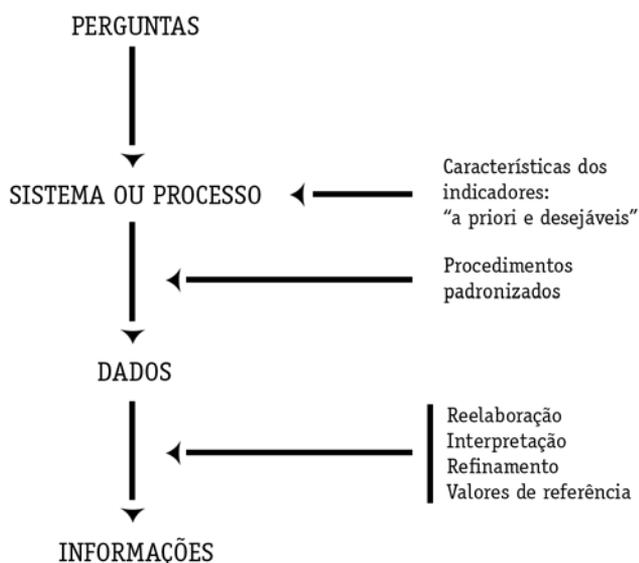
### **Abordagem matemática<sup>11</sup>**

O diagrama a seguir ilustra uma parte da metodologia da ciência estreitamente ligada ao **desenvolvimento de indicadores** e **extração de informações** relativas a processos e sistemas de qualquer natureza. No centro, encontra-se o processo de interesse. Observá-lo envolve, sob o ponto de vista do pesquisador, dirigir ao processo uma ou mais *perguntas* no seguinte sentido: *como este sistema funciona? Existe uma regra, uma organização ao alcance de uma lógica em seu comportamento?*

A resposta (ou as respostas) surgirá(ão) das *informações* que forem extraídas no processo de pesquisa, consulta e testes.

<sup>11</sup>As abordagens do processo e a matemática não são contraditórias, mas se complementam, e assim permitem uma visão sistêmica do processo de construção de indicadores.





A expressão de informações sob forma **numérica** apresenta inegáveis vantagens, mas não é facilmente realizada na prática. Ao se propor uma discussão a respeito da construção de indicadores **quantitativos**, consideram-se pelo menos duas metas da maior relevância:

- quebrar a distância entre o topo (perguntas) e a base (informações) do diagrama em trechos menores, através do estabelecimento de **critérios** para análise dos indicadores em fases diversas do seu desenvolvimento;
- que já no instante da concepção/proposição de um indicador sejam observados os aspectos necessários para que ele seja eficaz, bem como que se evitem vícios básicos que possam, futuramente, vir a limitar sua validade ou amplitude.

As duas metas podem ser contempladas considerando-se os quadros colocados no lado direito da figura. A rota das **perguntas** até as **informações** passa, então, por:

A. Fase que precede a obtenção da informação:

- **proposição dos indicadores**: busca, no processo, dimensões ou aspectos com características específicas, que possam, direta ou indiretamente, conter as respostas desejadas;
- **padronização da metodologia de obtenção**: tal metodologia deve ser estável, bem definida e reprodutível, de modo que,

repetindo-a em circunstâncias idênticas, os dados colhidos sejam coerentes entre si.

B. Fase de obtenção da informação:

- **reelaboração dos dados brutos:** a informação desejada, em geral, fica escondida nos dados colhidos. Muitas vezes é preciso reelaborá-los (por exemplo, reordenando-os de diversos modos ou efetuando algum tipo de cálculo ou recombinação) para que ela apareça;
- **interpretação:** corresponde a saber o que a informação resultante realmente significa, que resposta foi de fato obtida. É, de certo modo, uma retroalimentação: que pergunta foi efetivamente respondida, a original ou outra qualquer? Se outra, qual?

C. Fase de aperfeiçoamento da relação indicador-informação:

- **refinamento:** frequentemente, o estabelecimento da interpretação leva a algum tipo de refinamento em uma ou mais das etapas anteriores (enunciado das perguntas originais, metodologia de obtenção, reelaboração);
- **valores de referência:** consolidado um indicador, pode-se muitas vezes identificar para ele valores ou princípios específicos, dotados de significado especialmente relevante, que podem se tornar metas a superar.

### CONSIDERAÇÕES

O processo de construção dos indicadores vai determinar a eficácia de sua aplicabilidade e a sua capacidade de proposição de soluções, recomendações ou políticas que pretendem influir. Se a construção não for bem conduzida, más decisões podem ser tomadas com base nos resultados obtidos.

Além de observar com cuidado o processo de construção dos indicadores, deve-se ficar alerta à extração de informações que eles inicialmente não foram projetados para fornecer, especialmente a questão da portabilidade. O processo deve ser dialógico, já que em seu decorrer podem surgir informações relevantes não cogitadas na concepção. Estas informações devem retroalimentar e reformular o processo de construção dos indicadores.



A comunidade de pesquisadores, desenvolvedores e usuários de indicadores precisa constantemente revê-los, questioná-los e discuti-los, divulgando de forma clara e sem ambiguidades tanto a informação eles contêm como a que eles não contêm com respeito ao processo a que estão associados.

### Síntese

Para o processo de construção dos indicadores do direito à comunicação, destacamos alguns pontos que se mostraram fundamentais a partir desta pesquisa conceitual. Eles devem ser objetivos de todos indicadores:

- responder a uma expectativa de aferição, que gera uma **justificativa** da sua existência. É a justificativa que explica por que é relevante a medição deste indicador.
- responder a uma **pergunta**, que explicita o que se quer medir.
- ter um **parâmetro**, que deriva da justificativa e tenta antecipar o que seria um diagnóstico da aferição deste indicador em termos ideais.
- ter uma **métrica** clara, que indica a metodologia de medição daquela indicador.
- possibilidade de ter o resultado de sua medida distribuído em **gradações** (quantas forem necessárias). Recomenda-se que o número de gradações seja o mesmo para os diversos indicadores se o desejo futuro for de construção de um índice.
- Em alguns indicadores, é possível converter essas gradações para **escalas comparáveis**, a fim de que se possa trabalhar os indicadores em conjunto, visando à construção de um índice que reúna vários desses indicadores.
- O **índice** é a composição dos indicadores a partir de seus descritores.

É importante ressaltar que estes componentes podem estar todos submetidos a um componente primeiro, que é a abrangência da aplicação de um indicador. Este elemento pode determinar os demais de acordo com sua variação.

### Exemplo prático

Para dimensionarmos o desafio da construção dos indicadores, propomos um exercício preliminar nos valendo de um dos fundamentos já consagrados do direito à comunicação, a *liber-*

*dade de expressão*. Como afirmar convictamente que um país, uma região ou uma comunidade exercem de maneira ampla e irrestrita essa liberdade? Quais são as barreiras ou obstáculos para que essa liberdade seja efetiva? Por outro lado, quais condições ou premissas devem ser garantidas para que o direito à livre manifestação não seja violado? Como trataríamos este conceito num indicador?

Em primeiro lugar, parece importante delimitar (ou recortar) o conceito, embora existam diversas formas de compreender “liberdade de expressão”, que vão desde a ausência de coerções diretas exercidas por um poder estabelecido até a possibilidade de acesso aos meios de comunicação de massa. Que os indicadores devem tratar de todos eles, não há dúvidas, mas como ordená-los, escolher as variáveis mais importantes, que digam o que há de mais fundamental em cada um dos conceitos ou temas-chave? Por certo, na construção de indicadores, precisaremos fazer um exercício de simplificação – até mesmo de redução - daquilo que é fundamental para a garantia do direito humano à comunicação.

Em segundo lugar, é necessário mensurar esse recorte e atribuir valores em uma escala numérica, ou pelo menos ordenada. O fundamental nesta tarefa é definir o objeto a ser mensurado e a melhor forma de mensurá-lo, dividindo as partes desse objeto de uma maneira racional e que não crie distorções ou diferenças artificiais. No caso da liberdade de expressão, supondo que o indicador procure exclusivamente saber se há interferência do poder estatal na liberdade individual de manifestação, qual deve ser objeto o ser “medido”? O número de casos de censura direta pelo governo ou pela justiça? O número de prisões? De mortes? De apreensão de jornais? Como medir a efetividade de uma lei ou mesmo dizer se ela é abrangente o suficiente? Como mensurar tudo isso?

A terceira tarefa, tão fundamental quanto as outras, é atribuir valores qualitativos aos recortes feitos nas duas primeiras etapas. Se queremos saber se há coerção ou censura e escolhemos como elemento a ser mensurado o número de vezes em que um jornalista teve o seu texto vetado pela direção do jornal, qual número pode ser considerado aceitável? Como os números se comportam na escala de valor referência? Quantos vetos constituem um valor A ou B? A relação matemática desse número



será absoluta por unidade pesquisada ou terá uma relação com o número de habitantes, de jornalistas ou jornais?

Por fim, será preciso relacionar os números ou conceitos obtidos, criando um novo indicador, ou índice, que seja, ele mesmo, uma referência para a avaliação do direito à comunicação. Como combiná-los de maneira correta, sem que haja sobreposição de uns sobre os outros, ou que sejam valorizados de maneira incorreta, é o desafio para a constituição deste índice.



# 6/ DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DOS INDICADORES

O processo de construção e aplicação de indicadores requer uma avaliação permanente de sua metodologia a fim de garantir o cumprimento dos objetivos planejados. Por ser um processo periódico, é natural que haja constatações e reavaliações de rotas no decorrer do percurso.

A seguir descrevemos onze desafios que encontramos no desenvolvimento da pesquisa e que seguem para o processo futuro, de desenvolvimento e aplicação. Para cada um deles, explicitamos as opções metodológicas já feitas e as preocupações e orientações para as fases seguintes.

### **1 Legitimidade**

O tema da legitimidade atravessa pelo menos três dimensões desse processo: legitimidade dos indicadores adotados, legitimidade dos dados utilizados e legitimidade dos atores que dão suporte e o aplicam.

No primeiro caso, prevalece o aspecto técnico. Nesse sentido, buscamos encontrar indicadores que de fato possam dar respostas às perguntas selecionadas. O fato de eles serem fortes tecnicamente não significa que eles sejam isentos de valor. Se indicadores são justamente usados para valoração, eles refletem um ponto de vista e uma opção conceitual (detalhada no capítulo 4). O segundo caso – legitimidade dos dados – está mais ligado às fontes e formas de coleta de dados. É provável que haja casos em que distintas fontes vão obter resultados diferentes para a mesma medição. Nesse caso, pode-se trabalhar com o critério de apelar para uma terceira fonte e validar os dados que forem encontrados em duas delas. Além disso, não se trata apenas de trabalhar com fontes que sabidamente sejam rigorosas metodologicamente, mas também com fontes críveis e socialmente reconhecidas. Um processo como esse tem pouco valor se ele não obtiver legitimidade social que lhe respalde. Esse aspecto está diretamente relacionado ao terceiro, em relação aos responsáveis pela aplicação. É preciso trabalhar com atores que tenham legitimidade social, técnica e política para o trabalho de aferição e análise.

### **2 Objetividade**

A questão da objetividade se define a partir da busca de metodologias rigorosas e apuradas para responder exatamente à pergunta posta pelo indicador. Nesse tipo de processo, é normal

que se tenha que fazer opções, desde a forma dos indicadores até os descritores adotados. O fundamental é que essas opções estejam baseadas em critérios claros, transparentes e metodologicamente defensáveis. Essa preocupação está expressa em cada um dos indicadores definidos no capítulo 8.

### **3 Confiabilidade e continuidade dos dados**

É preciso trabalhar com dados que sejam confiáveis e que tenham continuidade em seu processo de coleta, com poucas variações metodológicas – explícitas, no caso de haver. Esse desafio nos obriga a equilibrar rigidez e flexibilidade na definição dos indicadores. Por um lado, se adotado um modelo muito rigoroso em uma área com constantes modificações como é a comunicação, corre-se o risco de haver descontinuidade na coleta. Por outro lado, se o modelo é exageradamente flexível, perde-se no quesito comparabilidade (ver abaixo).

### **4 Comparabilidade**

Essa é justamente a outra face do ponto acima. Modelos excessivamente flexíveis perdem capacidade de comparação com medições de outros locais ou de outros momentos (com a possível construção de séries históricas). Nos casos em que a variação da conjuntura modifica o significado ou os parâmetros dos indicadores, esse ponto deve ser explicitamente abordado. Outro aspecto central para a comparabilidade é a definição precisa da metodologia adotada, inclusive em relação aos termos e conceitos usados. Assim, é necessário trabalhar com padronização e normalização de metodologias e resultados a fim de não prejudicar o aspecto da comparabilidade.

### **5 Atualidade**

Nesse quesito, aparece novamente a questão do equilíbrio entre rigidez e flexibilidade. Com as rápidas mudanças tecnológicas e de suporte, é preciso identificar quais são as questões que permanecem, aquelas que, se não são imunes ao tempo, ao menos são menos efêmeras e voláteis. Como visto, é necessária alguma rigidez para permitir a comparabilidade, mas alguma flexibilidade para permitir a adaptação aos tempos, de forma inclusive a garantir a continuidade dos dados.

### **6 Relevância**

É preciso identificar a capacidade de o indicador dar respostas precisas à pergunta estabelecida. Ao se definir um indicador e



os parâmetros correspondentes, é preciso se questionar: essa é realmente a melhor forma de se responder à pergunta? Esse indicador sozinho traz respostas precisas e relevantes em relação a esse ponto? Esse aspecto leva, neste estudo, à relativização da existência de leis e normas como um indicador que possa apontar sozinho a efetivação de certos direitos. Por exemplo: a existência de leis que protegem a liberdade de expressão é relevante para a avaliação das condições de exercício desse direito, mas ela não descreve a efetividade do exercício do direito. Nesse sentido, ela é relevante para essa medição, mas não suficiente.

### **7 Equilíbrio entre os focos descritivo e normativo**

Esse foi um desafio especialmente presente na fase de definição dos indicadores apontados no capítulo 8. Indicadores não podem definir realidades ideais que sejam inalcançáveis, por dois motivos. Primeiro, porque eles perdem legitimidade, ao apontar um cenário que não dialoga com um cenário possível. Ainda que os indicadores tragam consigo aspectos normativos, eles perdem legitimidade e se desvinculam da realidade quando essa normatividade está muito longe da realidade. Segundo porque, dessa forma, dificulta-se a medição e o escalonamento (e, assim, a comparabilidade) ao igualar todos os que não alcançam tais resultados.

Por outro lado, se os indicadores se basearem apenas em aspectos descritivos e estiverem muito presos à realidade momentânea, eles perdem a capacidade de projetar mudanças e cenários distintos daqueles hoje encontrados. Nesse sentido, eles devem responder não apenas a questões já oficialmente previstas em lei ou normas, mas a princípios realizáveis que respondam claramente ao direito à comunicação. Como no item anterior, de novo aqui se põe o conflito entre medir as condições do exercício do direito, por meio da existência de legislação positiva, e da efetividade do exercício do direito, por meio de indicadores voltados a identificar o que de fato ocorre na realidade. A decisão, neste caso, foi a de considerar a existência de leis e normas como um indicador relevante para a análise das condições, mas não da efetividade do direito. Afinal, se o objetivo for apenas avaliar se a lei está sendo cumprida, não são necessários indicadores deste tipo. Na verdade, é preciso avaliar inclusive se as leis e normas respondem ao objetivo de garantir o direito à comunicação. Este estudo, portanto, se concentra nos indicado-

res que demonstrem a apropriação de fato, de fato, de aspectos do direito à comunicação que podem ou não estar garantidos por uma norma legal ou constitucional.

### **8 Precisão**

Os aspectos conceituais precisam estar muito bem definidos, especialmente no momento de aplicação dos indicadores. Além dos problemas para a comparabilidade, a imprecisão nas definições pode gerar resultados não confiáveis, seja por gerar coletas baseadas em critérios distintos, seja por gerar respostas que não se encaixam nas perguntas estabelecidas.

Por outro lado, a precisão das definições não pode se basear apenas em uma análise normativa, mas precisa dialogar com aspectos da realidade que são por vezes definidores de referência. De novo, mostra-se relevante o equilíbrio entre os aspectos descritivo e normativo, apontado no item 7. Por exemplo: ao propor a medição da presença no espectro de diferentes sistemas de comunicação, foi mantida a classificação de público, estatal e privado prevista no artigo 223 da Constituição Federal, embora ela não seja regulamentada e não seja idealmente a divisão mais adequada. Isso porque parece relevante identificar o quão efetiva é a complementaridade prevista normativamente. Neste caso, se a opção fosse trabalhar com aspectos normativos ideais, possivelmente se adotaria uma divisão que levasse em conta aspectos de gestão, financiamento, programação e natureza jurídica que diferenciam emissoras de cada sistema.

### **9 Proporcionalidade**

Ao se trabalhar em conjunto com um pacote de indicadores, é preciso estabelecer pesos relativos para cada um deles, sob risco de se estabelecer uma visão de conjunto distorcida, que dê igual importância a indicadores que interferem com forças distintas na efetivação do direito à comunicação. Essa distinção se torna indispensável se a intenção for a construção de um índice. Não se estabeleceu essa ponderação entre os indicadores nessa etapa de desenvolvimento, mas esse é um aspecto a ser definido ao se trabalhar a aplicação de um conjunto de indicadores.

### **10 Detalhamento**

Tanto na escolha dos indicadores quanto na definição dos parâmetros e gradações é preciso calibrar a opção para não cair



nos riscos extremos de abordagens muito genéricas ou muito detalhadas. Com a primeira, corre-se o risco de estabelecer um indicador que não serve para medir o que se quer, já que ele se torna pouco suscetível a variações no mundo real. Por outro lado, se há a tentativa de estabelecer gradações muito detalhadas para aspectos sobre os quais não há parâmetros minimamente acordados, o indicador perde legitimidade.

### 1.1 Desenvolvimento das métricas

Algumas questões, embora evidentemente relevantes para o direito à comunicação, não têm métricas desenvolvidas a ponto de serem aceitas como medida de determinadas questões polêmicas. Um exemplo é a questão da diversidade de ideias e pontos de vista. A inexistência de diversidade de opiniões nos meios de comunicação, por um lado, cria embaraços à formação crítica dos cidadãos e, por outro, impede a manifestação de forma equilibrada, por meio desses veículos, dos diferentes pontos de vista existentes na sociedade. Assim, é preciso avançar no desenvolvimento de metodologias que permitam mensurar e qualificar a diversidade demográfica e de ideias e pontos de vista. Já há iniciativas interessantes nesse sentido que merecem ser estudadas. Entre elas estão o Observatório Brasileiro de Mídia, iniciativas do Conselho Audiovisual da Catalunha e do Reino Unido, que tomam o pluralismo como referência.

# 7/ ESTRUTURA DOS INDICADORES

A partir do recorte temático e das opções metodológicas foram definidas sete dimensões gerais, que abrigam os indicadores:

- *Perfil do sistema*
- *Meios de comunicação e poder político*
- *Diversidade de conteúdo*
- *Acesso aos meios de comunicação*
- *Participação social, monitoramento e gestão democrática*
- *Financiamento da comunicação*
- *Percepção da representação e do direito à comunicação*

Para cada indicador, foram definidos parâmetros comuns, que devem estar presentes em todos eles. São eles:

**INDICADOR:** o aspecto relevante para a efetivação do direito à comunicação que se quer medir.

**JUSTIFICATIVA:** os motivos pelos quais esse indicador é relevante para o direito à comunicação.

**PERGUNTA:** a questão que operacionaliza a medição do indicador.

**APLICAÇÃO:** em que tipos de meio de comunicação e sistemas e com qual abrangência pode se dar a medição

- **Meios de comunicação:** TV? Rádio? Jornais? Internet?
- **Sistemas:** Privado? Público? Estatal?
- **Abrangência:** Nacional? Estadual? Local?

**MÉTRICA:** qual a metodologia de medição daquele indicador.

**PARÂMETRO:** o parâmetro que se toma como referência ideal e que vai definir o tipo de resposta a se obter.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA:** fontes de informação que já coletam dados similares ou idênticos aos que se está buscando obter.

**Pontos a definir em fase posterior:**

**GRADAÇÃO:** é o resultado da medida distribuído em gradações. Pode adotar parâmetros comuns para comparabilidade (por exemplo: ideal, regular e crítico).

**ANÁLISE DE DADOS:** que parâmetros e referências devem ser usados na análise dos dados brutos obtidos.

**GRAU DE RELEVÂNCIA/PONDERAÇÃO:** o quão importante é esse indicador para a efetivação do direito à comunicação. Em relação aos outros indicadores, ele é mais, menos ou igualmente importante?

**Exemplo:**

### **INDICADOR 3.2 / Programação independente nacional**

**JUSTIFICATIVA** A veiculação de produção independente na televisão é fundamental para garantir que os conteúdos ofertados pelos concessionários públicos de radiodifusão não sejam exclusivamente produzidos pelas emissoras. Com a desverticalização da cadeia produtiva do audiovisual, fortalece-se o mercado de produção, diversificam-se formatos e amplia-se a diversidade de abordagens e conteúdos. A presença das produções independentes na televisão é, além disso, forte estímulo à produção de conteúdos de caráter regional. A abertura a produções independentes também permite que a produção descentralizada de conteúdo, inclusive aquela feita em espaços públicos de produção, possa alcançar as telas, superando o gargalo da distribuição. Aqui, consideraremos apenas TV, e não rádio, porque no rádio, pela quantidade bem maior de emissoras, é menos relevante se há verticalização integral, isto é, se a emissora produz diretamente toda a produção realizada.

**PERGUNTA** Quanto tempo as emissoras de TV dedicam semanalmente à programação independente?

**APLICAÇÃO** mídia: TV; sistemas: comercial e público; abrangência: local

**MÉTRICA** Volume de programação independente brasileira veiculado na semana em relação ao total de programação veiculado.

**PARÂMETRO** Quanto maior a participação de programação independente no total da programação, melhor. Como referência, o Projeto de Lei 256-E/1991 prevê as seguintes porcentagens: Dedicção de pelo menos 10% da programação semanal veicu-



lada entre 5h e 24h para produção independente nacional, sendo pelo menos 40% desse tempo destinado à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ancine e ABPI-TV.

# 8/ DIMENSÕES E INDICADORES PROPOSTOS

Os eixos, o quadro de referência e os resultados da pesquisa do Projeto de Governança Global aplicada no Brasil foram insumos determinantes para a criação das dimensões e indicadores aqui apresentados. Conforme indicado nos capítulos anteriores, duas foram as principais justificativas para o recorte adotado: i) relevância para o caso brasileiro, tendo como referência os estudos de políticas de comunicação; ii) ausência de dados já organizados, tendo como referência as fontes conhecidas e sistematizadas.

Nesta fase, o trabalho se concentrou em definir os indicadores, sua justificativa, pergunta(s) relevante(s), modalidades de aplicação, parâmetro e métrica, definida em termos gerais, sem detalhes. Em alguns casos, a opção foi por não detalhar a métrica e os parâmetros de referência, pelo entendimento que se partiria para um tipo de opção que precisará ser pactuada em um espaço mais amplo, com o conjunto de atores que estiver envolvido no desenvolvimento e implementação dos indicadores. Mesmo nestes casos, foi mantida uma descrição genérica sobre a correlação entre os resultados e o objetivo desejado. Para alguns indicadores, contudo, foram mantidas sugestões para a métrica e os parâmetros de referência, sujeitas a revisões posteriores.

A estrutura geral adotada tem algumas variações, por conta de adaptações feitas em determinadas dimensões e de alguns indicadores conterem mais de uma pergunta. Por fim, é importante salientar que esta etapa não se concentrou na definição da gradação, no desenvolvimento do grau de relevância/ponderação entre os indicadores e no detalhamento da análise de dados. Esses pontos devem ser abordados em um eventual processo de aplicação.



**SUMÁRIO DE INDICADORES****DIMENSÃO 1****Perfil do sistema**

- 1.1 / Quantidade de veículos
- 1.2 / Grau de complementaridade entre os sistemas
- 1.3 / Concentração de mercado

**DIMENSÃO 2****Meios de comunicação e poder político**

- 2.1 / Número de concessões outorgadas a detentores de cargos eletivos
- 2.2 / Número de detentores de cargos eletivos que são concessionários

**DIMENSÃO 3****Diversidade de conteúdo**

- 3.1 / Programação regional
- 3.2 / Programação independente
- 3.3 / Concessões de rádio e televisão
- 3.4 / Diversidade demográfica
- 3.5 / Diversidade de tipos de programa/formato
- 3.6 / Origem dos programas veiculados

**DIMENSÃO 4****Acesso aos meios de comunicação**

- 4.1 / Acesso privado aos meios de comunicação
- 4.2 / Acesso público à internet
- 4.3 / Preços e tarifas dos serviços de comunicação

**DIMENSÃO 5****Participação social, monitoramento e gestão democrática**

- 5.1 / Mecanismos de monitoramento ativo do conteúdo
- 5.2 / Gestão democrática dos veículos públicos e comunitários
- 5.3 / Participação social nos processos sobre as outorgas
- 5.4 / Participação social nas políticas de comunicação

**DIMENSÃO 6****Financiamento da comunicação**

- 6.1 / Recursos públicos para comunicação
- 6.2 / Investimentos em publicidade
- 6.3 / Investimentos no sistema público de comunicação



## DIMENSÃO 7

### Percepção da representação e do direito à comunicação

7.1 / Percepção geral do direito à comunicação

7.2 / Percepção da representação de grupos sociais

#### LEGENDAS

 TV	<b>MEIO DE COMUNICAÇÃO</b>
 Rádio	
 Mídia impressa	
 Internet	
 TV por assinatura	
 Telefonia	
 Público	<b>SISTEMA</b>
 Estatal	
 Privado	
 Local	<b>ABRANGÊNCIA</b>
 Regional	
 Nacional	



### 1.1 Quantidade de veículos

**JUSTIFICATIVA** Um dos critérios fundamentais para garantir a diversidade de conteúdos é a pluralidade quantitativa dos veículos de comunicação. Ainda que a quantidade não garanta diversidade de opiniões, valores e de representação, é impossível pensar em diversidade sem a existência de um número mínimo de veículos/emissoras, nos quais as diferenças existentes na sociedade possam se manifestar e garantir uma representação equilibrada em cada um dos tipos de meio de comunicação.

**PERGUNTA** Quantos veículos de comunicação existem/circulam na localidade/região (canais de televisão, emissoras de rádio, jornais, revistas, agências de notícias locais)?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Aqui mais do que estabelecer números arbitrariamente, a melhor análise é por meio de séries históricas que possam mostrar uma tendência de aumento ou de queda no número de veículos. Comparativamente, pode-se optar por uma relação entre número de veículos e habitantes.

**PARÂMETRO** Quanto mais veículos de comunicação existentes/disponíveis, melhor. Deve-se considerar: disponibilidade do sinal (para rádio e TV); número de veículos e abrangência da circulação (para jornais e revistas); porcentagem do número de canais em relação ao espaço disponível por espectro (considerar relação com o número de habitantes).

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Ministério das Comunicações, ANJ e Associação Nacional de Editores de Revista (ANER).



## 1.2 Grau de complementaridade entre os sistemas

**JUSTIFICATIVA** É essencial para a realização do direito à comunicação que haja um equilíbrio entre os sistemas público, estatal e privado de radiodifusão<sup>12</sup>. A Constituição Brasileira prevê, em seu artigo 223, a complementaridade entre esses três sistemas. A prevalência do sistema privado-comercial faz com que haja pouco espaço para vozes independentes em relação aos governos e ao mercado. É o sistema público de radiodifusão que viabiliza que a diversidade da sociedade se reflita nos meios de comunicação e que haja democratização do acesso aos meios de produção e distribuição de comunicação. Também não é positivo que haja um grande espaço para o sistema estatal/governamental, uma vez que isso reforça o poder de um ente já poderoso, o governo. Dentro desse contexto, é positivo reservar parte do espectro destinado ao sistema público para as emissoras comunitárias, já que muitas vezes tais veículos têm espaço reduzido no espectro.

**PERGUNTA** Qual o grau de complementaridade entre os sistemas na divisão do espectro?

### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de emissoras públicas, privadas e estatais em relação ao total dos canais disponíveis no espectro.

**PARÂMETRO** A definir, a partir da indicação de percentuais mínimos e máximos de ocupação do espectro por cada sistema.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel e Ministério das Comunicações

<sup>12</sup>Nesta proposta, foi adotada a divisão e nomenclatura consagrada pela Constituição Federal, que estabelece os sistemas público, estatal e privado. Pela ausência de definição legal, assumimos as seguintes definições: o sistema público é aquele integrado por organizações de caráter público geridas de maneira participativa a partir da possibilidade de acesso universal do/a cidadão/ã às suas estruturas dirigentes e submetida a controle social. O sistema privado abrange todos os meios de entidades privadas em que a natureza institucional e o formato de gestão sejam restritos, sejam estas entidades de finalidade comercial ou não comercial. O sistema estatal compreende todos os serviços e meios controlados por instituições públicas vinculadas aos poderes do Estado nas três esferas da Federação.

### 1.3 Concentração de mercado

**JUSTIFICATIVA** O setor da comunicação tem características específicas que geram uma especial tendência à concentração, com barreiras de entrada econômicas, técnicas e políticas. Os efeitos negativos da concentração e da ausência de concorrência não estão apenas na esfera econômica. Ainda que consideremos apenas o seu setor privado-comercial, a comunicação não é um simples mercado. Os meios de comunicação são os principais espaços públicos de circulação de ideias, valores e opiniões, e uma acessibilidade democrática a esse espaço é condição para o fortalecimento da democracia. A concentração, por impedir essa acessibilidade, afeta diretamente o pluralismo e a diversidade de conteúdo. A concentração se manifesta por meio de quatro parâmetros isolados ou combinados: propriedade (concentração horizontal, vertical e cruzada), audiência, alcance e distribuição de verbas publicitárias.

**PERGUNTA 1** O mercado de TVs, rádios e jornais é concentrado em relação à propriedade?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Número de emissoras/veículos (do mesmo tipo de meio de comunicação ou de distintos tipos) sob propriedade do mesmo grupo familiar ou econômico ou cruzamento com audiência e alcance.

**PARÂMETRO** Entre os possíveis parâmetros estão:

**Legislação Brasil, EUA, França e Reino Unido** – diferentes números como limites à propriedade horizontal. Nos Estados Unidos e na França, por exemplo, uma pessoa não pode possuir mais que uma das grandes redes de televisão.

**Legislação Estados Unidos, França e Reino Unidos em relação à propriedade cruzada** – Exemplos:

**Estados Unidos/** uma pessoa não pode possuir uma estação de radiodifusão (rádio ou televisão) e um jornal diário quan-



do o serviço da estação cobre a cidade de publicação do jornal<sup>13</sup>.

**Reino Unido/** Nenhuma pessoa pode manter, ao mesmo tempo:

- uma concessão de rádio analógico local;
- uma licença de um dos principais canais privados de TV cuja audiência potencial inclua 50% da audiência do serviço de rádio analógico; e
- um jornal local com mais de 50% de participação

**Collins e Murroni<sup>14</sup>** – Método desenvolvido por pesquisadores ingleses para mensuração de propriedade cruzada, a partir da quantificação da presença de mercado de um mesmo grupo em cada uma dos tipos de meios de comunicação: rádio, TV, jornais de alcance nacional, jornais de alcance regional. Combina propriedade com participação no mercado (audiência ou vendagem):

Máxima participação no mercado se o grupo detém 1 tipo de meio de comunicação – 40%

Máxima participação no mercado se o grupo detém 2 tipos de meio de comunicação – 30% (em cada um)

Máxima participação no mercado se o grupo detém 3 tipos de meio de comunicação – 20% (em cada um)

Máxima participação no mercado se o grupo detém 4 tipos de meio de comunicação – 15% (em cada um)

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel e Ministério das Comunicações.

**PERGUNTA 2** O mercado de TVs, rádios e jornais é concentrado em relação à participação no mercado?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Market share de audiência/circulação.

**PARÂMETRO** Entre os possíveis parâmetros estão:

<sup>13</sup>Na última revisão da legislação dos Estados Unidos esta regra foi flexibilizada em alguns casos, mas de modo geral continua válida e servindo como referência.

<sup>14</sup>Ver COLLINS E MURRONI, 2006.

**Herfindahl-Hirschman Index (HHI)** – medida de concentração de mercados usada pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos. É dado pela soma do quadrado do market share de todas as firmas em determinado mercado.

Abaixo de 1000 – mercado não concentrado

Entre 1000 e 1800 – concentração moderada

Acima de 1800 – alto nível de concentração

Ex. a) 10 empresas, cada uma com 10% de MS, geram  $HHI = 1000$

Ex. b) 10 empresas, 1 com 40%, 1 com 30%, 7 com 4% e 1 com 2%, geram  $HHI = 2616$

Este parâmetro é válido especialmente para mercados com alguma abertura, como jornais e rádios, mas é menos recomendável no caso da mediação de audiência de televisão.

**CR4 (four firm concentration ratio)** – esta é uma medida de concentração que agrupa a participação (*market share*) das quatro maiores empresas de determinado mercado. Se a soma atinge o a 50%, o mercado é considerado pouco concentrado. Mercados que têm soma de 50 a 75% são considerados com concentração média, com provável ocorrência de oligopólio. Mercados de 75 a 100% são considerados muito concentrados, com ocorrência de oligopólio ou monopólio.

**Collins e Murroni** – conforme citado na pergunta anterior.

**British Media Industry Group (BMIG) – share of voice** – agrega os índices de participação de audiência e de publicidade de diferentes veículos – jornais nacionais e regionais, rádios e televisão. Rádio tem metade do peso, por ser considerado um meio de comunicação de menor influência.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ibope, Índice de Verificação da Circulação (IVC) e ANJ.

**PERGUNTA 3** O mercado de TVs e rádios é concentrado em relação ao alcance?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de lares com rádio e TV que recebem o sinal de emissoras pertencentes a determinado grupo.

**PARÂMETRO** Uma possibilidade é tomar as referências dos Estados Unidos e da França, que determinam:

**Estados Unidos/** nenhuma pessoa pode possuir canais de TV que agregados alcancem mais de 39% dos lares com TV;  
**França/** nenhuma pessoa pode manter licenças para serviços de rádio cuja audiência potencial exceda 20% do total da audiência de rádio terrestres.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Ministério das Comunicações e PNAD/IBGE.

**PERGUNTA 4** O mercado de TVs, rádios e jornais é concentrado em relação aos investimentos publicitários?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Market share de verbas publicitárias, incluindo investimentos públicos e privados

**PARÂMETRO** Entre os possíveis descritores estão o HHI e o CR4 (conforme descrito nos itens anteriores) e uma comparação com a participação de audiência para detectar casos em que haja correlação atípica.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anuários Meio e Mensagem, Secom/Presidência da República e ANJ.

### Meios de comunicação e poder político

**JUSTIFICATIVA (comum aos dois indicadores)** A independência dos meios de comunicação em relação ao poder político é imprescindível para garantir que os conteúdos produzidos e veiculados tenham como referência exclusiva o interesse público. A indevida permeabilidade de interesses políticos particulares na produção e difusão de informação, especialmente a jornalística, é uma violação objetiva do direito à informação e, conseqüentemente, do direito à comunicação, criando embaraços inclusive à implementação de políticas públicas e marcos regulatórios instituídos sob o prisma do interesse público. A Constituição Federal, em seu artigo 54, estabelece que os detentores de cargos públicos não poderão “ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoas jurídicas de direito público, ou nela exercer função remunerada”. No entanto, a interpretação do Ministério das Comunicações não tem sido esta, e sua análise das outorgas tem mantido o repasse de outorgas a deputados e senadores.

A posse de meios de comunicação por parlamentares significa um acúmulo de poder inaceitável em uma democracia, que acaba funcionando como um círculo vicioso reforçador de poder. Essa separação existe entre os três poderes tradicionais, e não deve ser diferente em relação ao “quarto poder”.

Além disso, no caso dos meios eletrônicos, os deputados e senadores concessionários são também concedentes (o artigo 223 estabelece que a concessão ou permissão só tem validade depois de aprovada pelo Congresso Nacional), o que gera um inevitável conflito de interesses. Para a medição desse fenômeno, sugerem-se dois indicadores que observam suas duas faces: presença de detentores de cargos eletivos entre os concessionários e presença de concessionários entre os detentores de cargos eletivos. São dois lados da mesma moeda, mas o primeiro aborda o conjunto de concessionários, enquanto o segundo aborda o universo de políticos.



## 2.1 Número de concessões outorgadas a detentores de cargos eletivos

**PERGUNTA** Quantos concessionários e permissionários de rádio e televisão na localidade/região são também detentores de cargos eletivos?

### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de concessões nas mãos de detentores de cargos eletivos. Para abranger os grupos familiares, deve-se incluir o respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau.

**PARÂMETRO** Quanto menor esse número, melhor a situação.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Ministério das Comunicações, Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Tribunais Regionais Eleitorais (TREs).

## 2.2 Número de detentores de cargos eletivos que são concessionários

**PERGUNTA** Quantos detentores de cargos eletivos na localidade/região são concessionários de outorgas de rádio e televisão?

### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de concessionários entre os detentores de cargos eletivos nacionais ou de determinada localidade. Para abranger os grupos familiares, deve-se incluir o respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau.

**PARÂMETRO** Quanto menor esse número, melhor a situação.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Ministério das Comunicações, TSE e TREs.

## DIMENSÃO 3

### Diversidade de conteúdo

**JUSTIFICATIVA GERAL** A programação veiculada pelas emissoras públicas de rádio e TV deve estar em sintonia com as demandas de informação, educação e acesso à cultura da sociedade brasileira, espelhando e respeitando sua diversidade. A programação das emissoras deve seguir os princípios constitucionais de preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; de promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; e de regionalização da produção cultural, artística e jornalística. Além disso, deve haver diversidade em relação a formatos, pontos de vista e demografia.

Em relação a formatos, deve haver, no conjunto do sistema, equilíbrio entre conteúdos dramáticos, jornalísticos, artísticos, culturais, educativos e recreativos. Deve haver também respeito à diversidade de opiniões que expresse as diferentes visões existentes na sociedade. Por fim, os concessionários devem assumir o compromisso de diversidade de representação, dando visibilidade aos distintos grupos que compõem os recortes de classe, raça e cor, gênero, orientação sexual, geração e origem regional da sociedade brasileira.

#### 3.1 Programação regional

**JUSTIFICATIVA** A produção e difusão de programação local (de cunho jornalístico, educativo e cultural) é fundamental para a expressão e afirmação das expressões regionais, assim como das diversidades decorrentes dessa regionalidade. A ausência de produções locais, ou a sua pequena presença nas grades de programação, é forte estímulo à prevalência exacerbada das culturas dos grandes centros econômicos sobre as culturais regionais, assim como ao estrangulamento dos mercados de produção locais. A garantia de um percentual mínimo de programação regional é, portanto, elemento fundamental para o exercício do direito à comunicação das comunidades. Também é fundamental observar a formação de redes entre emissoras de rádio e televisão, um instrumento que permite tanto o intercâmbio quanto a nacionalização das



programações, em geral produzida nos grandes centros urbanos. Apesar de não ser indesejável *a priori* e poder, inclusive, ser importante elemento de socialização de conteúdos, a formação de redes pode levar a uma diminuição da diversidade e à sobreposição das culturas e valores dos grandes centros às culturas e valores locais.

**PERGUNTA 1** Qual a proporção da programação realizada local/regionalmente em relação ao tempo de veiculação nas emissoras de TV e rádio?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Volume de programação produzida local/regionalmente com a participação de pelo menos 50% de técnicos e artistas locais em relação ao total de programação veiculado, diferenciando regiões maiores (com obrigações também maiores) e localidades menores, que podem ter uma cota menor, por conta da condição econômica desfavorável<sup>15</sup>.

**PARÂMETRO** quanto maior a participação de programação regional no total da programação, melhor. Como referência, o projeto 256-E/1991 prevê a seguinte participação:



Programação regional<sup>16</sup> na programação veiculada entre 5h e 24h:

- I – trinta e duas horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com mais de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;
- II – vinte e duas horas semanais, no caso de emissoras que atendem áreas geográficas com menos de um milhão e quinhentos mil domicílios com televisores;
- III - dez horas semanais, no caso de emissoras que atendem localidades com menos de quinhentos mil domicílios com televisores.

<sup>15</sup>Este critério toma por base a definição constante no Projeto de Lei 256-E, de 1991, aprovado na Câmara dos Deputados em 2003, que aguarda votação no Senado Federal.

<sup>16</sup>O Projeto de Lei 256-E define programação regional como a produção cultural, artística e jornalística totalmente produzida e emitida nos estados onde estão localizadas as sedes das emissoras de radiodifusão ou televisão e suas afiliadas e realizada por produtor local, seja pessoa física ou jurídica.

<sup>17</sup>Definições, a partir do PL 256/91:

**Programação independente:** aquela realizada por produtor ou produtora independente nacional que não tenha qualquer relação econômica ou de parentesco próximo com os proprietários, cotistas ou acionistas da emissora exibidora, seja pessoa física ou jurídica, e que não apresente nenhuma característica de exclusividade de compra ou de venda na relação produtor-emissora;

**Programas Culturais, Artísticos e Jornalísticos:** programações e apresentações musicais, espetáculos de teatro, ópera, circo, dança, teledramaturgia, obras audiovisuais de ficção, documentários e animação, programação jornalística e religiosa, sendo que esta última no limite de 10% do total;

**Teledramaturgia:** novelas, seriados, séries, minisséries e outras obras audiovisuais;

**Programação Jornalística:** telejornais, debates, mesas-redondas, entrevistas, documentários, reportagens e assemelhados e eventos esportivos.



Pelo menos 25% do seu tempo de transmissão para a veiculação de programação musical ou jornalística de caráter nacional e 10% para a de caráter regional.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Emissores de televisão e medição direta.

**PERGUNTA 2** Qual o alcance das redes nacionais de televisão e rádio? (diferentemente do indicador 1.3.3, aqui a preocupação não é com a propriedade, mas com a diversidade).

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de lares com rádio e TV que recebem o sinal de emissoras daquela rede.

**PARÂMETRO** A desenvolver.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Ministério das Comunicações. Grade das emissoras em cada local.

### 3.2 Programação independente nacional<sup>17</sup>

**JUSTIFICATIVA** A veiculação de produção independente na televisão é fundamental para garantir que os conteúdos ofertados pelos concessionários públicos de radiodifusão não sejam exclusivamente produzidos pelas emissoras. Com a desverticalização da cadeia produtiva do audiovisual, fortalece-se o mercado de produção, diversificam-se formatos e amplia-se a diversidade de abordagens e conteúdos. A presença das produções independentes na televisão é, além disso, forte estímulo à produção de conteúdos de caráter regional. A abertura a produções independentes também permite que a produção descentralizada de conteúdo, inclusive aquela feita em espaços públicos de produ-



ção, possa alcançar as telas, superando o gargalo da distribuição. Aqui, consideraremos apenas TV, e não rádio, porque no rádio, pela quantidade bem maior de emissoras, é menos relevante se há verticalização integral, isto é, se a emissora produz diretamente toda a produção veiculada.

**PERGUNTA** Quanto tempo as emissoras de TV dedicam semanalmente à programação independente?

#### **APLICAÇÃO**



**MÉTRICA** Volume de programação independente brasileira veiculado na semana em relação ao total de programação.

**PARÂMETRO** quanto maior a participação de programação independente no total da programação, melhor. Como referência, o projeto 256-E/1991 prevê as seguintes porcentagens:

Dedicação de pelo menos dez por cento da programação semanal veiculada entre 5h e 24h para produção independente nacional, sendo pelo menos 40% desse tempo destinado à apresentação de documentários, de obras audiovisuais de ficção e de animação, incluindo teledramaturgia, e até 5% à apresentação de obras audiovisuais de publicidade comercial.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ancine e ABPI-TV.

### **3.3 Concessões de rádio e TV**

**JUSTIFICATIVA** Um dos fundamentos para a garantia das finalidades públicas na exploração dos serviços de radiodifusão é a organização de critérios que orientem a outorga das concessões e permissões. Critérios exclusivamente baseados na capacidade financeira dos interessados criam uma barreira econômica à liberdade de expressão, e tendem a não avaliar com a amplitude necessária a qualidade do serviço que será prestado pelos concessionários, na medida em que outros critérios importantes deixam de ser considerados ou

suficientemente valorizados. Para garantir uma exploração dos serviços sonoros e audiovisuais baseada em princípios de interesse público, deve-se considerar, além da capacidade financeira dos pretendentes, também a contribuição daquela outorga à pluralidade e diversidade do conjunto do sistema.

**PERGUNTA** Os critérios para a concessão de outorgas de radiodifusão levam em conta a promoção da pluralidade e da diversidade?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Peso da avaliação de diversidade em relação ao conjunto dos componentes tomados em conta na avaliação das concessões. É importante estabelecer que a capacidade financeira não pode se sobrepôr ao projeto de programação, estabelecendo como referências desejáveis: i) a diversidade na oferta, considerando o conjunto do sistema; ii) a contribuição para a complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal; iii) a referência aos que ainda não têm meios de comunicação; iv) o fortalecimento da produção cultural local e a ampliação de empregos diretos; e v) a maior oferta de tempo gratuito disponibilizado para organizações sociais e produções independentes. Estes princípios são baseados na legislação uruguaia, que tem forte ênfase no estímulo à pluralidade e à diversidade. Além disso, podem ser considerados o tempo dedicado à produção audiovisual nacional, ao conteúdo infantil nacional e aos conteúdos jornalísticos, entre outros possíveis aspectos.

**PARÂMETRO** Quanto maior for o peso dos quesitos ligados à programação que apontem para maior diversidade e pluralidade, melhor; quanto mais alto forem os percentuais de programação independente, regional, audiovisual nacional, conteúdo infantil nacional e jornalismo/programas de debates, melhor.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Relatórios e resoluções da OEA, legislação uruguaia e PL 256-E/1991.



### 3.4 Diversidade demográfica

**JUSTIFICATIVA** Uma mídia cujos conteúdos não reflitam de forma equilibrada a diversidade demográfica existente na sociedade (especialmente em relação a gênero e raça/etnia) não cumpre seu papel fundamental enquanto serviço público. Inversamente, uma mídia que exponha de forma equilibrada tal diversidade é fundamental para a formação das identidades individuais, regionais e nacional.

**PERGUNTA** A programação das emissoras de rádio e TV reflete de maneira co-relativa a diversidade demográfica encontrada na sociedade brasileira?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICAS** Medição da proporção de grupos étnico-raciais e de gênero na programação, seguindo metodologia de pesquisas e outros estudos similares já realizados sobre o tema.

**PARÂMETRO** A proporção de grupos étnico-raciais e de mulheres em diferentes espaços da programação, em comparação com sua representação na população em uma dada região, segundo dados do IBGE.

**FONTES QUE PODEM SERVIR DE REFERÊNCIA** Estudos da Fundação Cultural Palmares, da World Association for Christian Communication (WACC) e dados do IBGE.

### 3.5 Diversidade de tipos de programa/formato

**JUSTIFICATIVA** A presença de diferentes formatos e gêneros na radiodifusão é importante para garantir a própria diversidade, já que as diversas manifestações (culturais, de opinião, entre outras), não se expressariam de forma satisfatória a partir de formatos televisivos únicos. Além disso, a presença de formatos e programas que estimulem a reflexão e formação cultural, social e política dos cidadãos é fundamental para o cumprimento da responsabilidade dos veículos enquanto concessionários de serviço de radiodifusão.

É preciso medir a presença de programas de notícias, por serem fonte fundamental de informação, e de debates, já que é essencial que as diferentes vozes na sociedade possam se expressar diretamente, sem mediação, e que suas opiniões possam se confrontar no espaço público. Outra questão a se medir é a variedade de formatos oferecidos. Para torná-lo aplicável, a pesquisa deve ser feita pela grade de programação das emissoras, com foco especialmente na programação nacional. Esta diversidade, no entanto, não precisa se realizar necessariamente no interior de cada emissora, mas deve passar todo o sistema.

**PERGUNTA 1** Qual o índice de diversidade do conjunto da programação em relação a programas e formatos?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Variedade de formatos em relação ao total de programas veiculados em uma semana, com ponderação pelo tempo de veiculação. Pode-se medir a variedade interna a cada canal e/ou a variedade do conjunto dos canais.

**PARÂMETRO** Podem ser utilizadas as seguintes referências: **Top-three index (Dominick and Pearce)** – busca medir diversidade de formatos. Tempo dos três formatos de programa mais vistos é comparado com o tempo total da programação. Alta porcentagem indica baixa diversidade. **Entropia relativa (Shannon and Weaver)** – considera a quantidade e a variedade da informação. Leva em conta tanto o número de diferentes categorias oferecidas como a concentração de material em cada uma dessas categorias.  $H = -\sum p_i \log_2 p_i$ , sendo H a variedade e  $p_i$  a probabilidade de ver um programa do tipo i

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Grade das emissoras de televisão e medição direta.

**PERGUNTA 2** Qual o tempo semanal dedicado a programas informativos no rádio e na TV?



#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de tempo semanal dedicado a programas informativos com relação ao total de tempo da programação. A lei brasileira prevê que ao menos 5% do conteúdo seja de caráter informativo. A medição deve levar em conta em conta cada canal e o conjunto dos canais.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Grade das emissoras de televisão e medição direta.

**PERGUNTA 3** Qual o tempo semanal dedicado a programas de debates no rádio e na TV?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de tempo semanal dedicado a programas de debates em relação ao total de tempo da programação. A medição deve levar em conta cada canal e o conjunto dos canais.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Grade das emissoras de televisão e medição direta.

### 3.6 Origem dos programas veiculados

**JUSTIFICATIVA** Em um país com grande desigualdade de condições econômicas e técnicas para acesso a bens culturais, a maior parte do acesso e consumo de cultura se dá pela televisão e pelo rádio. Nesse cenário, a presença de conteúdo nacional em quantidade significativa é essencial para a afirmação da cultura brasileira e para o fortalecimento

de nosso mercado audiovisual. Pela sua tradição de produção televisiva e pela pouca quantidade de conteúdo produzido em português no mundo, é raro que sejam veiculados programas em nossa língua que tenham sido feitos em outros países. Assim, as informações mais relevantes nesse quesito passam a ser identificar, no caso da televisão, quanto do conteúdo veiculado é produzido no Brasil. No caso do rádio, é preciso identificar quanto da programação musical brasileira.

**PERGUNTA 1** Qual o tempo dedicado a programas produzidos no Brasil?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de tempo de produções nacionais em relação ao total da programação. A medição deve levar em conta em conta cada canal e o conjunto dos canais.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Grade das emissoras de televisão e medição direta.

**PERGUNTA 2** Qual a proporção de músicas brasileiras nas rádios musicais?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de tempo dedicado a músicas brasileiras em relação ao total de programação musical. A medição deve levar em conta cada canal e o conjunto dos canais.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Medição direta.



## DIMENSÃO 4

# Acesso aos meios de comunicação

### 4.1 Acesso privado aos meios de comunicação

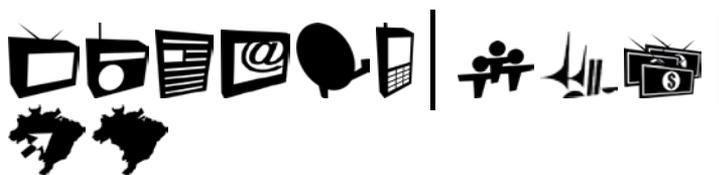
**JUSTIFICATIVA** Um dos pilares do direito à comunicação é o direito à informação, que significa garantir à população o acesso a uma pluralidade de fontes de informação que permita o fortalecimento de uma visão autônoma em relação aos acontecimentos. Uma das condições para ele se realizar é a inexistência de barreiras técnicas, políticas ou econômicas para o consumo de informação. Nesta dimensão inclui-se a internet como mídia. Isso se justifica por três motivos: o primeiro é que só nesta dimensão aparece o principal gargalo em relação à internet, justamente o acesso ao meio. Por conta da possibilidade de disponibilizar uma infinidade de conteúdos uma vez que se tem acesso aos meios, não é de grande relevância debater a concentração ou a diversidade de conteúdos na internet, o que justifica a ausência dessa mídia nas outras dimensões. O segundo é que a internet é, cada dia mais, também uma porta de entrada para os outros meios, viabilizando o acesso a vídeos, áudios, material de jornais e revistas etc. Em terceiro lugar, o acesso à internet extrapola a dimensão do direito à informação e se torna garantidor do direito à comunicação, por conta de seu potencial bidirecional. Também estão incluídos nesse indicador o acesso à TV por assinatura e telefonia.

Este indicador precisa levar em consideração todos os fatores objetivamente mensuráveis em relação ao acesso: 1. disponibilidade do bem; 2. a posse dos meios de recepção; 3. volume de consumo. Todas essas questões precisam ser medidas para todos os tipos de meios de comunicação. Vários desses dados já são medidos por órgãos como o IBGE (na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, na Munic e na Pesquisa de Orçamento Familiar), o Comitê Gestor da internet, a Fundação Getúlio Vargas, a Associação Nacional de Jornais, entre outros; a proposta é usar dados já coletados, sem duplicar esforços. Na análise podem ser feitos cruzamentos com outros dados que levem em conta as condições econômicas. É preciso definir também as diferenças dos ti-

pos de acesso, especialmente em relação à internet, que pode ser residencial, em centrais públicas ou por lan-houses.

**PERGUNTA 1** Há disponibilidade de oferta desses bens nacional e localmente?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Para TVs e para rádios, disponibilidade do sinal de cada canal; para veículos impressos, tiragem e disponibilidade em banca; para internet, disponibilidade de banda larga no município e de provedores que viabilizem acesso discado por ligações locais; para TV por assinatura, porcentagem da população habitante de áreas cobertas por cabeamento e/ou sinal de MMDS ou satélite; para telefonia, disponibilidade na localidade.

**PARÂMETRO** Na análise dos dados, de maneira geral, é evidente que quanto mais acesso, melhor; porém, a análise desses dados deve ser feita de maneira cuidadosa, e deve ser baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Ministério das Comunicações, Ancine e Associação Brasileira de Televisão por Assinatura (ABTA).

**PERGUNTA 2** A população tem posse dos bens que permitem a recepção desses meios?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Para TVs e para rádios, posse dos aparelhos de recepção, por residência; para internet, posse de computadores.



**PARÂMETRO** Na análise dos dados, de maneira geral, é evidente que quanto mais acesso, melhor; porém, a análise desses dados deve ser feita de maneira cuidadosa, e deve ser baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** PNAD/IBGE.

**PERGUNTA 3** Qual o acesso efetivo a esses meios de comunicação?

**APLICAÇÃO**



**MÉTRICA** Para TVs e para rádios, audiência somada de todos os canais em relação ao total de televisores; para veículos impressos, consumo; para internet, volume de acesso residencial, no local de trabalho e de acesso público; para TV por assinatura, número de assinantes e audiência efetiva; para telefonia fixa e móvel, número de assinantes e uso efetivo (em minutos de ligação efetuada).

**PARÂMETRO** Na análise dos dados, de maneira geral, é evidente que quanto mais acesso, melhor; porém, a análise desses dados deve ser feita de maneira cuidadosa, e deve ser baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Comitê Gestor da Internet no Brasil, ABTA, Anatel, Ancine e Ibope.

## 4.2 Acesso público à internet

**JUSTIFICATIVA** O exercício do direito à comunicação depende da garantia de condições igualitárias de acesso aos meios de comunicação. Em um cenário de convergência, o acesso à internet ganha uma dimensão essencial para exercício do direito à comunicação, especialmente pelo seu caráter bidirecional. Uma vez que o acesso residencial não está

disponível a todos, é preciso identificar também as estruturas de acesso público, tanto aquele provido por governos quanto o provido por particulares.

**PERGUNTA 1** Quantos pontos de acesso público (provido por iniciativas estatais) por habitante existem nesta localidade/região?

**APLICAÇÃO**



**MÉTRICA** Devem ser consideradas todos os pontos de acesso de iniciativas que sejam abertas ao uso público de forma equânime.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ministério das Comunicações, Secretaria Geral da Presidência da República, governos e prefeituras e ONID/IPSO.

**PERGUNTA 2** Quantos pontos de acesso público (provido por associações ou empresas) por habitante existem nesta localidade/região?

**APLICAÇÃO**



**MÉTRICA** Devem ser consideradas todas as máquinas de iniciativas que sejam abertas ao uso público de forma equânime, diferenciando entre cobradas e gratuitas.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ministério das Comunicações, Secretaria Geral da Presidência da República, governos e prefeituras e Observatório Nacional de Inclusão Digital (ONID/IPSO).



### 4.3 Preços e tarifas dos serviços de comunicação

**JUSTIFICATIVA** Uma parte dos recursos comunicacionais está disponível à sociedade apenas por meio de serviços pagos. É o caso da TV por assinatura, serviço residencial de acesso à Internet, telefonia fixa e móvel. Uma das condições chave para avaliar as condições de acesso da população a esses serviços é mensurar as tarifas vigentes.

**PERGUNTA** Qual a média de preço/tarifa dos serviços de comunicação prestados em regime público e privado?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Para TV paga, preço do pacote básico; para Internet, preço de acesso à banda larga em velocidade estipulada como padrão de referência; para telefonia fixa e móvel, preço do minuto e da assinatura, diferenciando por tipo de tarifa.

**PARÂMETRO** Buscar indicadores internacionais da União Internacional de Telecomunicações como referência comparativa. Trabalhar séries históricas desses dados em comparação com o poder aquisitivo ou com a renda *per capita* dos cidadãos.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anatel, Comitê Gestor da Internet no Brasil, ABTA, operadoras.

### 5.1 Mecanismos de monitoramento ativo do conteúdo

**JUSTIFICATIVA** A existência de mecanismos que permitam à sociedade monitorar as obrigações dos concessionários públicos de radiodifusão, em especial as previstas no artigo 221 da Constituição Federal, e incidir de forma democrática no caso de violações a direitos humanos e princípios constitucionais é essencial para garantir o interesse público na comunicação. Além disso, por rádios e televisões serem concessões públicas, é preciso que eles prestem contas à população a partir de parâmetros previamente estabelecidos.

**PERGUNTA 1** Existem mecanismos de interação direta da sociedade com os meios de comunicação?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Proporção de meios de comunicação em que haja *ombudsman*, ouvidorias, conselhos de leitores/ouvintes/espectadores e instrumentos congêneres.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** ANJ, Abert e averiguação direta.

**PERGUNTA 2** Existem mecanismos de interação ou instrumentos formais de monitoramento ativo sobre o conteúdo já veiculado e com capacidade de incidência no caso de violação de direitos humanos e princípios constitucionais?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Existência de instâncias acessíveis financeira e tecnicamente e em tempo razoável para monitoramento de programação com mecanismos de punição para violações de direitos humanos e a princípios constitucionais.

**PARÂMETRO** Além da existência ou não dessas instâncias, é preciso avaliar tempo, recursos financeiros e conhecimento técnico necessários para que a população possa acioná-las.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ministérios das Comunicações e da Justiça e Congresso Nacional.

## 5.2 Gestão democrática dos veículos públicos e comunitários

**JUSTIFICATIVA** Veículos públicos e comunitários têm, por natureza, a missão de representar o interesse de uma comunidade ou do conjunto da sociedade. Para que essa missão se efetive, eles precisam ser abertos à participação do público também em sua gestão, sob pena de interesses particulares ou governamentais prevalecerem sobre o interesse público.

**PERGUNTA** Há espaços de participação da sociedade na gestão dos meios de comunicação públicos e comunitários?

### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Proporção de meios públicos com espaços democráticos de participação da sociedade em sua gestão.

**PARÂMETRO** Quantificar os meios com espaços de participação e qualificar a abertura na participação.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço), Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCCOM), Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec), Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU) e Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral).

### 5.3 Participação social nos processos sobre as outorgas

**JUSTIFICATIVA** Rádios e televisões, assim como o serviço de telefonia fixa, são concessões públicas. A única forma de se avaliar se eles cumprem os preceitos constitucionais e seus deveres como concessionários é criando referências (metas e compromissos) que serão utilizadas para a avaliação no momento da renovação da outorga. Além disso, é preciso que seja garantido o debate público nos processos tanto de aprovação quanto de renovação das concessões.

**PERGUNTA** Existem mecanismos de participação da sociedade no processo de concessão e renovação das outorgas de rádio e televisão e de prestação de serviços telefônicos?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Existência de instâncias de participação social, desde audiências públicas até conselhos de comunicação que permitam o acompanhamento do uso das concessões em determinada localidade.

**PARÂMETRO** Avaliar se mecanismos são acessíveis/democráticos e transparentes.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ministério das Comunicações, Ministério da Justiça e Congresso Nacional.

### 5.4 Participação social nas políticas de comunicação

**JUSTIFICATIVA** Em outros campos dos Direitos Humanos, é comum a existência de mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil nas políticas públicas existem de fato. São conselhos nacionais, estaduais e municipais, conselhos temáticos, comitês gestores e conferências que compõem um ambiente favorável ao controle público democrático. A existência destes instrumentos participativos, com capacidade de incidência real, são fundamentais para que a socie-



dade – titular do direito à comunicação – tenha condições de avaliar e fiscalizar o cumprimento das responsabilidades dos concessionários de radiodifusão e de propor e deliberar sobre o rumo das políticas públicas do setor.

**PERGUNTA** Existem mecanismos como conferências e conselhos com participação social que tenham capacidade de incidência na elaboração das políticas públicas da área?

#### **APLICAÇÃO**



**MÉTRICA** Avaliar existência desses instrumentos, qualificando-os segundo os parâmetros abaixo.

**PARÂMETRO** Abertura para participação da sociedade, forma de composição que privilegie a indicação por pares, capacidade real de incidência e modo de funcionamento transparente e democrático.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Ministério das Comunicações, Ministério da Justiça e Congresso Nacional.

### 6.1 Recursos públicos para comunicação

**JUSTIFICATIVA** O quanto um governo investe em determinada política indica o grau de prioridade política que ela tem. Nesse sentido, compreender o quanto se gasta com comunicação, em especial com políticas de comunicação, é essencial para dimensionar o esforço que se está fazendo para a realização do direito à comunicação. É preciso identificar principalmente o quanto se gasta diretamente com o incentivo à pluralidade e à diversidade, já que as características da economia da comunicação fazem com que sejam necessários investimentos diretos estatais em políticas públicas para que se garanta liberdade de expressão a toda a sociedade.

**PERGUNTA 1** Quanto o governo gasta com comunicação?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Tomar o valor absoluto e valor relativo de comparação com outros setores e com o total do orçamento público. Será preciso definir com precisão o que se entende por gastos em comunicação, e devem-se incluir investimentos orçamentários, investimento indireto e isenções fiscais.

**PARÂMETRO** Análise dos dados deve ser feita baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** SIAFI/Orçamento da União, SECOM/Presidência da República, Ministério das Comunicações.

**PERGUNTA 2** Quanto deste montante é direcionado para políticas públicas de efetivação do direito à comunicação (estímulo à diversidade e pluralidade, políticas de acesso etc.)?



## APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Tomar o valor absoluto e valor relativo de comparação com o total do investimento em comunicação. Incluir investimentos orçamentários, investimento indireto e isenções fiscais.

**PARÂMETROS** Análise dos dados deve ser feita baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** SIAFI/Orçamento da União, SECOM/Presidência da República, Ministério das Comunicações.

## 6.2 Investimentos em publicidade

**JUSTIFICATIVA** O modelo de financiamento dos meios de comunicação (especialmente da radiodifusão aberta) tem na publicidade comercial e oficial uma de suas bases de financiamento. Para avaliar a capacidade de sustentação e expansão desse sistema, é essencial dimensionar o volume de recursos investidos em publicidade, identificando a origem (se oficial ou comercial) e o destino (tipo de meio) desse financiamento.

**PERGUNTA 1** Qual a proporção entre investimentos publicitários e o Produto Interno Bruto (PIB)?

## APLICAÇÃO



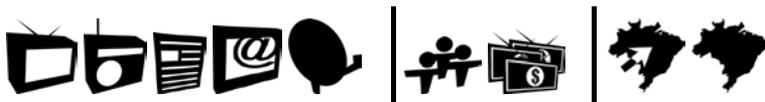
**MÉTRICA** Porcentagem de comparação do total de investimentos publicitários com o PIB.

**PARÂMETRO** Análise dos dados deve ser feita baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anuários Meio e Mensagem, SECOM/Presidência da República e Ministério da Fazenda.

**PERGUNTA 2** Qual o volume total de recursos privados investidos em publicidade comercial nos diferentes meios de comunicação?

**APLICAÇÃO**



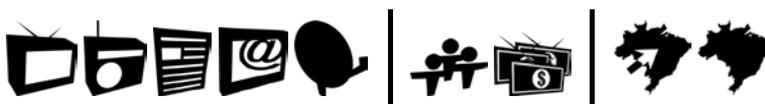
**MÉTRICA** Valor absoluto dos investimentos privados em publicidade, por tipo de meio de comunicação.

**PARÂMETRO** Análise dos dados deve ser feita baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anuários Meio e Mensagem, SECOM/Presidência da República.

**PERGUNTA 3** Qual o volume total de recursos investidos em publicidade oficial nos diferentes meios de comunicação?

**APLICAÇÃO**



**MÉTRICA** Valor absoluto dos investimentos oficiais em publicidade, por tipo de meio de comunicação.

**PARÂMETRO** Análise dos dados deve ser feita baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Anuários Meio e Mensagem, SECOM/Presidência da República.

**PERGUNTA 4** Há correlação entre os valores de publicidade oficial distribuídos pelo governo e a audiência/circulação dos meios de comunicação?



## APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Indicador de correlação entre valores de publicidade oficial distribuídos pelo governo e audiência/circulação dos meios de comunicação.

**PARÂMETRO** Aqui se deve tomar um cuidado especial, porque a distribuição com correlação perfeita entre audiência e volume dispendido não é necessariamente a mais favorável para fomentar a pluralidade e diversidade. É preciso desenvolver parâmetros que permitam fazer essa leitura com análises mais detalhadas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** SECOM/ Presidência da República e Ibope.

## 6.3 Investimentos no sistema público de comunicação

**JUSTIFICATIVA** O modelo de financiamento adotado é essencial para a consecução dos objetivos do sistema público de rádio e televisão. É preciso trabalhar com mecanismos que garantam um volume de recursos suficiente para a sustentação e manutenção das emissoras e, ao mesmo tempo, preservem a autonomia das televisões e rádios públicas (incluindo as comunitárias) em relação aos governos e ao mercado.

**PERGUNTA 1** Qual o volume total de recursos investidos no sistema público de comunicação?

## APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Valor absoluto dos investimentos, identificando origem (governo, fundos públicos, recursos privados etc.) e destino (diferenciando pelo tipo de veículos, tais como universitários, comunitários, legislativos e educativos).

**PARÂMETRO** Análise dos dados deve ser feita baseada em séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** SIAFI/Orçamento da União, SECOM/Presidência da República, ABCCOM, ABTU, Abepec e Astral.

**PERGUNTA 2** Qual a proporção entre investimentos no Sistema Público de Comunicação e PIB?

#### APLICAÇÃO



**MÉTRICA** Porcentagem de comparação do total de investimentos com o PIB, diferenciando de acordo com a origem dos recursos.

**PARÂMETRO** Embora não haja padrões ideais, é preciso levar em conta, comparativamente, o investimento realizado em países europeus, entre 0,2 e 0,3% do PIB.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** SIAFI/Orçamento da União, SECOM/Presidência da República, Ministério da Fazenda, ABCCOM, ABTU, Abepec e Astral.



## DIMENSÃO 7

# Percepção da representação e do direito à comunicação

### 7.1 Percepção geral do direito à comunicação

**JUSTIFICATIVA** A percepção de que a comunicação é um direito humano e a aferição sobre o significado deste direito no conjunto da sociedade são elementos importantes para indicar o grau de enraizamento do direito junto à população. Quanto maior for seu enraizamento, melhores serão as condições para sua efetivação.

**PERGUNTAS (SUGESTÕES)** Você vê a comunicação como um direito? / Como esse direito se materializa? / Você se vê como beneficiário do direito à comunicação? / Você produz comunicação? / Você se sente contemplado pelos conteúdos veiculados pela mídia? / Você é beneficiário direto de alguma política de comunicação?

**APLICAÇÃO** Pesquisa de campo.

**MÉTRICA** A definir.

**PARÂMETRO** Séries históricas.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Não há.

### 7.2 Percepção da representação de grupos sociais

**JUSTIFICATIVA** Os grupos sociais diversos existentes na sociedade brasileira devem estar representados na televisão de forma adequada e equilibrada em relação aos demais grupos. É preciso que segmentos mais vulneráveis (tipicamente vítimas de preconceitos e subrepresentação) da sociedade avaliem como são representados, identificando inclusive estereótipos ou desproporções, que podem afirmar preconceitos e desequilíbrios existentes na sociedade, contribuindo para sua reprodução. Nesse sentido, aferir a percepção dos indivíduos sobre a representação de segmentos vulneráveis nos meios de comunicação é um dos elementos fundamentais para avaliar a diversidade e a pluralidade nos meios de comunicação.

**PERGUNTA** Os grupos sociais sentem-se representados de forma adequada? (direcionada aos grupos) e Você considera que tais (detalhar) grupos sociais são representados de forma adequada? (direcionada a toda a população).

**APLICAÇÃO** Pesquisa de campo.

**MÉTRICA** Pesquisa de campo considerando como os próprios grupos se veem representados e como o conjunto da sociedade vê a representação dos outros grupos.

**PARÂMETRO** A definir.

**FONTES QUE PODEM SERVIR COMO REFERÊNCIA** Verificar pesquisas sobre o tema previamente realizadas.



# 9/ OUTRAS REFERÊNCIAS

O debate sobre indicadores na comunicação tem diversas outras fontes que devem ser tomadas como referência antes de se preparar uma cesta final para aplicação. Entre eles estão alguns da área de liberdade de expressão, de organizações como Freedom House e Repórter Sem Fronteiras, e outros mais amplos, como o Media Sustainability Index. Entretanto, consideramos que eles não contemplam todos os aspectos concernentes ao direito à comunicação. As duas experiências mais próximas a este princípio e com mais amplo escopo, ainda que de naturezas distintas, são os já citados indicadores do Projeto de Governança Global da Campanha CRIS e os indicadores sobre o desenvolvimento da mídia, recentemente organizados pela Unesco.

#### **PROJETO DE GOVERNANÇA GLOBAL – CAMPANHA CRIS**

O Projeto de Governança Global, realizado pela Campanha CRIS com a participação do Intervezes, desenvolveu um documento que estabelece 34 questões gerais, divididas em 4 eixos<sup>18</sup>. São embriões de indicadores que podem servir como referência especialmente nos temas que não foram tratados a fundo neste documento. Essas questões são listadas em anexo.

#### **PROJETO PIDC/UNESCO**

Em 2008, a Unesco aprovou documento publicado em 2007 pelo International Programme for the Development of Communication (IPDC) que propõe indicadores do desenvolvimento da mídia<sup>19</sup>. O documento apresenta a discussão conceitualmente, faz um mapeamento das experiências de indicadores existentes no mundo e designa cinco dimensões, abordando o sistema de regulação; a pluralidade e diversidade nos meios de comunicação e a transparência da propriedade; os meios como plataforma para o discurso democrático; capacitação profissional e instituições de apoio; e capacidade de infra-estrutura.

Embora a pesquisa que dá sustentação a este documento do Intervezes já estivesse em fase de finalização no momento do lançamento do documento da Unesco, ficam claras similaridades no escopo, nas opções metodológicas e na base conceitual, ainda que compreensivelmente se adote outra nomenclatura (desenvolvimento da mídia, e não direito à comunicação).

<sup>18</sup>INTERVOZES, 2005 E CRIS CAMPAIGN, 2005.

<sup>19</sup>PIDC/UNESCO, 2008.



A partir dessa constatação, estabeleceu-se a aproximação e diálogo que resultou em uma parceria da Unesco com o Inter-vozes, o Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília e o Núcleo de Estudos Transdisciplinares de Comunicação e Consciência da Universidade Federal do Rio de Janeiro, iniciada em 2009. É com base nessa parceria que serão definidos os próximos passos de desenvolvimento e aplicação de indicadores no Brasil (ver capítulo 10).

Já no fechamento deste documento, tivemos acesso a um documento preparado para a Comissão Europeia por um consórcio de instituições acadêmicas liderado pela universidade K.U.Leuven, da Bélgica, em associação com a consultoria Ernst&Young, que traz um conjunto de indicadores para monitorar o pluralismo da mídia. O documento, citado na bibliografia, pode ser também uma boa referência para o procedimento de aplicação dos indicadores.



10/ PRÓXIMOS  
PASSOS

Esta publicação reúne contribuições para construção de indicadores do direito à comunicação e encerra essa primeira fase de pesquisa e proposição. O início de um projeto conjunto com a Unesco abre possibilidades para desenvolvimento e aplicação de indicadores de perfil similar, e aponta para a necessidade de pactuar os próximos passos com o conjunto de atores envolvidos. Ainda assim, são apresentadas aqui algumas propostas para as fases seguintes de desenvolvimento e aplicação dos indicadores.

**1** Ampliar o debate sobre indicadores do direito à comunicação com atores nacionais e internacionais, abordando a pertinência de sua adoção, a referência conceitual e questões metodológicas;

**2** Ampliar a articulação com outros atores, especialmente IPEA, IBGE e outros órgãos que trabalham com questões afins;

**3** Definir pesquisas e fontes primárias de dados a serem usadas como referências, analisando grau de confiabilidade dos dados;

**4** Qualificar métodos de aferição, comparação e análise dos dados;

**5** Atualizar a análise da base de dados sobre as leis e o conjunto do marco regulatório (já realizada no documento *O direito à comunicação no Brasil*<sup>20</sup>)

**6** Desenvolver aplicações piloto levando em conta os seguintes objetivos e estratégias:

### **Objetivos:**

- balizar uma noção mais concreta da realidade de efetivação do direito à comunicação no Brasil;
- testar aproximação de indicadores do direito à comunicação a outros indicadores com escopo similar;
- tomar estipulações numéricas e parâmetros como hipóteses a serem testadas;
- consolidar conceitos e metodologia proposta;
- criar métodos de aferição e guia de padronização de coleta e análise de dados.

<sup>20</sup>INTERVOZES, 2005.



**Estratégias:**

- reunir dados já existentes e coletar outros;
- aplicar indicadores que não dependam de métricas detalhadas ou de pesquisas quantitativas de grande porte;
- trabalhar apenas nos indicadores de abordagem nacional;
- trabalhar por amostra de municípios (com o mesmo porte ou de portes distintos);
- eleger algumas dimensões para aplicar nacional ou localmente;
- estabelecer rede colaborativa de coleta de dados.



# / BIBLIOGRAFIA

CARIBE, Rita de Cássia do Vale. **Sistemas de indicadores: uma introdução**. Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação. Campinas, v.6, n. 2, p. 1-23, jan./jun. 2009– ISSN: 1678-765.

CIDH/OEA. **Guidelines for preparation of progress indicators in the area of economic, social and cultural rights**. Organização dos Estados Americanos. Washington, 2007. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08eng/Indicadores1.eng.htm>.

COLLINS, Richard e MURRONI, Cristina. **New media, new policies: media and communications strategies for the future**. Blackwell. Cambridge, 2006.

CRIS CAMPAIGN. **Assessing Communication Rights: a handbook**. Seán Ó Siochrú (coord.). WACC. Londres, 2005.

DEPONTI, Cidonea Machado; ECKERT, Córdula e AZAMBUJA, José Luiz Bortoli de. **Estratégia para a construção de indicadores para a avaliação da sustentabilidade e monitoramento de sistemas**. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, Porto Alegre, v. 3, n. 4, p. 44-52, 2002. Disponível em: <http://www.agroecologia.inf.br/biblioteca/indicadores%20para%20avaliacao%20de%20sistemas%20agroecologicos.pdf>.

INTERVOZES. **O direito à comunicação no Brasil**. Relatório para o Projeto de Governança Global/Campanha CRIS. Intervozes. São Paulo, 2005.

JANUZZI, Paulo de Martino e ARRUDA, Marcela Rocha. **Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 14, n. 1, p. 243-247, jun. 2004.

JANUZZI, Paulo de Martino e GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. **Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades**. Texto apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. ABEP, Caxambú, 2004.

K.U.Leuven – ICRI et alli. **Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based**. European Commission. Leuven, 2009.

LASTRES, Helena M. M. **Indicadores da Era do Conhecimento: pautando novas políticas na América Latina**. Texto apresentado



no Sexto Taller de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericano e Interamericano: medir el conocimiento para la transformación social. Buenos Aires, 2004. Disponível em <http://www.oei.es/salactsi/Concimientto-Iparte.pdf>.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Apontamentos sobre a criação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos**. Sem data. Disponível em: <http://www.andhep.org.br/downloads/trabalhosIVencontro/MarcoAntonioNatalino.pdf>.

PATARRA, Neide Lopes, SILVA, Angélica de Faria e GUEDES, Moema de Castro. **Direitos Humanos: ideias, conceitos e indicadores**. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 14, n. 1, p. 249-255, jun. 2004.

PIDC/UNESCO. **Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar El desarrollo de los médios de comunicación social**. Unesco. Paris, 2008.

PLESSMAN, Antonio J. González. **Indicadores de Derechos Humanos y Políticas Públicas**. Sem data. Disponível em: [http://dhnet.org.br/direitos/indicadores/a\\_pdf/09\\_plessmann\\_indicadores\\_ddhh.ppt](http://dhnet.org.br/direitos/indicadores/a_pdf/09_plessmann_indicadores_ddhh.ppt).

RIBEIRO, José. **Conceitos básicos dos indicadores** [apresentação eletrônica]. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Salvador, 2009. Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/formularios\\_internet/arquivos/conceitos\\_basicos\\_indicadores.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/formularios_internet/arquivos/conceitos_basicos_indicadores.pdf).

TRZESNIAK, Piotr. **Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu estabelecimento**. Ci. Inf. [online]. 1998, vol. 27, n.2, pp. nd-nd. ISSN 0100-1965.

#### SITES CONSULTADOS

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**

<http://www.ibge.gov.br>

**Comitê Gestor da Internet no Brasil**

<http://www.cetic.br/indicadores.htm>

**Instituto de Estudos Socio-econômicos**

<http://www.inesc.org.br>

**Ação Educativa**

<http://www.acaoeducativa.org>

**DHNet**

<http://www.dhnet.org.br>



# ANEXO /

QUADRO DE REFERÊNCIA PARA AVALIAÇÃO DO DIREITO À COMUNICAÇÃO

Todo o espectro de direitos relacionados ao Direito à Comunicação está dividido em quatro pilares. A seguir, eles são resumidos em uma matriz simples, cada um definido de acordo com um conjunto de atributos. Nas páginas seguintes, é apresentada uma série de perguntas-guia em relação a cada atributo. O formato de pergunta é oferecido como uma ajuda para clarear os tipos de questões cobertas sob cada atributo.

## **PILARES DO DIREITO À COMUNICAÇÃO**

### **PILAR A / Espaços para participação democrática: comunicando na esfera pública**

Este pilar questiona se os meios de comunicação, desde jornais impressos até canais de televisão e rádio, inclusive a internet, criam e sustentam espaços para debate amplo e interação democrática entre toda a população. Também questiona se tais meios de comunicação proveem informações e ferramentas que permitam à sociedade civil participar nos processos e deliberações políticas.

Aqui se inclui a liberdade de expressão de forma geral, inclusive liberdade de imprensa; a disponibilidade de informação relevante ao interesse público, de fontes públicas ou empresariais; a promoção da pluralidade e diversidade dos meios de comunicação; e condições que permitam a todos os setores da sociedade se comunicar de forma crítica e criativa utilizando tecnologias de comunicação.

### **PILAR B / Comunicando conhecimento para equidade e criatividade: enriquecendo o domínio público**

O segundo pilar investiga o papel das comunicações<sup>21</sup> na geração de conhecimento e no seu processo de compartilhamento e disseminação na sociedade. No centro deste debate está a governança da produção do conhecimento e sua disseminação, de forma a criar um equilíbrio justo e eficiente entre a mais ampla criação de conhecimento criativo e a maximização do uso de tal conhecimento para o benefício da sociedade em geral.

Um importante princípio relacionado é que conhecimento criado com o uso de fundos públicos deve fazer parte do do-

<sup>21</sup>Aqui ‘comunicações’ é uma tradução de *media and communication*. Assim, todas as vezes em que este documento se refere a comunicações, ele está se referindo ao conjunto dos meios de comunicação e aos processos de comunicação não mediados, com acesso direto pelo público.

mínio público. Adicionalmente, isto significa assegurar que a informação necessária para determinados grupos seja criada, e que o acesso ao conhecimento da sociedade seja possível a custo razoável para todos.

### **PILAR C / Direitos civis na comunicação**

O terceiro pilar foca os direitos civis necessários para proteger a integridade e segurança das comunicações entre pessoas e entre grupos em uma dada sociedade, inclusive os usos de informações pessoais (RG, CPF, endereços, etc.). Estão incluídos o direito à privacidade nas comunicações, o direito a ser informado sobre a necessidade de informações pessoais, bem como consentir e corrigi-los, e o direito a não ser vigiado.

### **PILAR D / Direitos culturais na comunicação**

O quarto pilar foca em direitos culturais relacionados à comunicação que contribuem para a preservação e renovação do patrimônio e diversidade culturais, e que são parte chave da constituição e evolução de identidades culturais, dos pontos de vista pessoal e coletivo.

Estão incluídos neste pilar o direito a usar sua língua nativa, o direito à livre participação da vida e prática cultural de uma comunidade e o respeito à comunicação dentro e entre culturas diversas.

Cada um destes pilares é examinado através de três eixos.

Sem dúvida, o maior de todos é a questão do direito à comunicação na esfera doméstica (nacional) já que o Estado-Nação ainda representa a principal instância jurídica, social, econômica, cultural e política.

O segundo eixo cobre as interações de diversos tipos para além de fronteiras nacionais. Estão inclusos o impacto nacional, sobre o direito à comunicação, de comunicações que cruzam fronteiras; as posições assumidas por governos nacionais em relação a temas do Direito à Comunicação no âmbito de suas relações exteriores; o impacto de instituições de governança, tratados e acordos bilaterais, regionais e globais; interações internacionais da sociedade civil e outros.



O terceiro eixo é a natureza e extensão da democracia e participação nas estruturas de governança, tanto em âmbito nacional quanto internacional; em particular quais oportunidades a sociedade civil possui para participar em tais estruturas, incluindo a concepção, implementação, avaliação e revisão de políticas públicas.

A matriz a seguir ilustra esta estrutura, em termos dos atributos de cada pilar e os três eixos.

O segundo e terceiro eixos usam as mesmas perguntas para cada um dos quatro pilares.

**QUADRO DE REFERÊNCIA SOBRE O DIREITO À COMUNICAÇÃO: ATRIBUTOS E EIXOS**

<b>PILAR</b>	<b>A: Comunicando na esfera Pública</b>	<b>B: Comunicando o conhecimento</b>	<b>C: Direitos civis na comunicação</b>	<b>D: Direitos culturais na comunicação</b>
<b>DIREITO À COMUNICAÇÃO NO ÂMBITO NACIONAL</b>	<p>A1: Liberdade de Expressão</p> <p>A2: Liberdade de Imprensa e Meios de Comunicação, inclusive eletrônicos</p> <p>A3: Acesso e pronta disponibilidade de informações públicas e governamentais</p> <p>A4: Acesso a informações corporativas</p> <p>A5: Diversidade e pluralidade de meios de comunicação e conteúdo</p> <p>A6: Acesso universal aos meios de comunicação relevantes</p>	<p>B1: Um regime equilibrado de partilha do conhecimento, com medidas práticas de suporte</p> <p>B2: Conhecimento financiado por recursos públicos entra em domínio público</p> <p>B3: Acesso equitativo e a preço razoável a todos os meios de comunicação para compartilhamento de conhecimento</p> <p>B4: Disponibilidade de conhecimento relevante para todas as comunidades</p> <p>B5: Habilidades e capacidades para uso dos meios de comunicação amplamente difundidas, especialmente TICs</p>	<p>C1: Tratamento equânime perante a lei, com relação à defesa da honra e reputação</p> <p>C2: Privacidade de informação e proteção de dados</p> <p>C3: Privacidade na comunicação</p> <p>C4: Vigilância da comunicação em áreas públicas e no local de trabalho</p>	<p>D1: Comunicação na língua nativa</p> <p>D2: Participação na vida cultural de uma comunidade</p> <p>D3: Estímulos para a partilha da cultura e identidade cultural</p>
<b>DIMENSÃO INTERNACIONAL DO DIREITO À COMUNICAÇÃO</b>	A7: A Esfera Pública	B6: A Partilha do Conhecimento	C5: Direitos Civis	D4: Direitos Culturais
	... e o papel das comunicações não-nacionais, transnacionais e que cruzam fronteiras.			
	A8:	B7:	C6:	D5:
O papel e a relevância dos acordos internacionais.				
<b>DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NA GOVERNANÇA DA COMUNICAÇÃO</b>	A9:	B8:	C7:	D6:
	A participação efetiva da sociedade civil na governança no âmbito nacional.			
	A10:	B9:	C8:	D7:
A participação efetiva da sociedade civil na governança no âmbito transnacional.				



## QUESTÕES EM CADA PILAR E ATRIBUTO

Questões cobertas pelos atributos do pilar podem ser mais facilmente explicadas como uma série de perguntas. Elas contêm um aspecto normativo e uma resposta afirmativa a cada uma delas representa uma contribuição positiva ao direito à comunicação.

Cada um dos pilares e seus atributos são considerados separadamente:

### **PILAR A / Criando espaços para deliberação democrática: a esfera pública**

#### *Direito à comunicação no âmbito nacional*

Liberdade de expressão inclui o direito de ter e expressar visões divergentes e de criticar aqueles que estão no poder. É um direito humano fundamental, e um requisito absoluto para democracia.

#### **A1: A liberdade de expressão pode ser exercida por todas as pessoas, por lei e na prática?**

A1.1 A liberdade de expressão está garantida na Constituição e nas leis, alinhada aos padrões internacionais?

A1.2 As garantias de liberdade de expressão estão refletidas nas políticas governamentais e são efetivamente exigidas e aplicadas pelo governo e pelo judiciário?

A1.3 A liberdade de expressão está protegida contra as interferências de empresas ou outras interferências privadas?

A1.4 Há restrições à liberdade de expressão exercida por meio de panfletos, cartazes e outros meios públicos?

A1.5 Há medidas tomadas para garantir uma atmosfera de abertura, livre de ameaças, incluindo, por exemplo, como a liberdade é vivenciada diferentemente por mulheres e homens?

A1.6 O sistema educacional provê educação crítica sobre os meios de comunicação?

**A2: Há liberdade de imprensa e dos meios de comunicação, incluindo os meios eletrônicos?**

A2.1 A liberdade de imprensa e dos meios de comunicação é garantida constitucionalmente e em lei, alinhada com padrões internacionais e levando em conta os direitos de resposta e o direito à privacidade do público?

A2.2 A liberdade de imprensa e dos meios de comunicação está livre de interferência, de censura aberta ou indireta por meio financeiro ou por outras pressões?

A2.3 A imprensa e os meios de comunicação são livres, na prática, de interferência comercial direta ou indireta de seus proprietários, acionistas, anunciantes e outros?

A2.4 A imprensa e os meios de comunicação são livres, na prática, de interferência comercial ou censura de telefônicas, operadores de cabo, mecanismos de busca, provedores de internet e de venda de capacidade no tráfego no atacado?

A2.5 Há medidas, incluindo autorregulação da indústria, obrigando meios de comunicação, editoras e empresas de distribuição (provedores de internet, mecanismos de busca e de venda de capacidade de tráfego etc.) a atuar como ‘common carrier’ em relação a todo material considerado legal sob normas internacionalmente aceitas, incluindo material crítico ao governo, à indústria ou a outras partes?

A2.6 Os direitos humanos e civis de jornalistas são protegidos adequadamente para permitir a eles fazerem seu trabalho, especialmente em áreas de conflito?

A2.7 Os jornalistas têm liberdade editorial e material para fazerem seu trabalho, incluindo segurança no trabalho, participação sindical, proteção contra discriminação de gênero, direitos morais como autor, ausência de coerção do empregador etc.?

**A3: Há acesso à informação pública e governamental, com pronta disponibilidade?**



A3.1 Há legislação robusta sobre liberdade de informação, com mínima retenção por órgãos públicos e máximo acesso pelo público geral?

A3.2 A legislação sobre liberdade de informação garante que a informação esteja acessível financeiramente e em tempo razoável para todos?

A3.3 O setor público e governamental promove ativamente a abertura e a transparência, por meios tais como: estruturas ou escritórios para compilar e publicar informação em formas apropriadas; publicação de objetivos e planejamentos para serviços e políticas públicas; proteção a funcionários públicos que revelem informações de interesse público; ampla difusão de deliberações de representantes eleitos e órgãos públicos; transparência de processos de decisão em assuntos de interesse público?

#### **A4: Há acesso a informação empresarial, onde relevante para questões de interesse público?**

A4.1 Há requisitos legais na legislação e regulação para revelação de toda informação disponível, além da informação financeira básica, para empresas que tenham conexão com políticas públicas ou com o interesse público?

A4.2 Há acesso a informação empresarial na prática, incluindo ação voluntária das empresas?

#### **A5: Há diversidade de conteúdo e pluralidade de meios de comunicação?**

A5.1 Há meios efetivos de regulação pelo interesse público pela prevenção de concentração de propriedade, incluindo concentração de propriedade de um meio em particular, propriedade cruzada de meios de comunicação e concentração vertical de produção de conteúdo, distribuição de conteúdo e/ou infraestrutura?

A5.2 Há marco regulatório que ampare, na prática, a emergência de pluralidade de tipos de meios de comunicação em âmbito nacional e, quando apropriado, em âmbitos regional e local: canais e empresas públicas, comerciais e comunitárias/independen-

dentes, inclusive a alocação de modo transparente e igualitário do espectro de radiofrequências e outros bens públicos?

A5.3 Os meios de comunicação públicos têm disponíveis recursos adequados, especialmente para o noticiário jornalístico e o trato de assuntos atuais?

A5.4 Os meios de comunicação públicos são completamente independentes dos governos e livres de interferências arbitrárias e de regulamentações desnecessariamente pesadas?

A5.5 Os meios de comunicação comunitários e sem fins lucrativos, especialmente os de comunidades marginalizadas ou excluídas, têm recursos adequados, inclusive recursos públicos como o espectro de frequências?

A5.6 Os meios de comunicação comunitários e sem fins lucrativos são livres de interferência arbitrária do governo e de outros?

A5.7 Os meios de comunicação comunitários e sem fins lucrativos são transparentes, democráticos e participativos?

A5.8 Há obrigações regulatórias aplicáveis sobre meios de comunicação comerciais, inclusive radiodifusores, quando apropriado, para assegurar o cumprimento dos requisitos da prestação de serviço público?

A5.9 Há mecanismos implementados para lidar com representação gravemente inadequada, estereótipos ou outras distorções de mulheres, grupos étnicos, dos mais pobres outros grupos marginalizados nos conteúdos dos meios de comunicação?

A5.10 Os diferentes grupos sociais, incluindo mulheres, estão justamente representados entre os funcionários dos meios de comunicação, em todos os níveis, e há mecanismos implementados para garantir que eles estejam?

A5.11 Há medidas para impedir que a publicidade exerça influência indevida sobre a esfera pública, tais como a garantia de que ela seja prontamente identificada como publicidade, limitação do volume de propaganda e regulação do conteúdo de interesse público?



## **A6: Há acesso universal aos meios de comunicação por todas as comunidades?**

A6.1 Há medidas efetivas para garantir a acessibilidade econômica e física dos conteúdos dos meios de comunicação relevantes para a discussão política, especialmente para mulheres e grupos mais pobres e marginalizados, tais como benefícios tributários ou subsídio à televisão aberta ou à distribuição de impressos?

### *Interações externas das comunicações*

## **A7: O papel das comunicações não nacionais é positivo para a esfera pública?**

A7.1 Há medidas efetivas na esfera nacional para assegurar que a propriedade estrangeira de meios de comunicação nacionais não afete negativamente a extensão e a qualidade da cobertura de questões locais, a qualidade da cobertura dos meios de comunicação em geral e o ambiente midiático como um todo?

A7.2 Há medidas efetivas na esfera nacional para assegurar que o fluxo de comunicação transnacional, como as transmissões diretas por satélite, não afetem negativamente a extensão e a qualidade da cobertura de questões locais, a qualidade da cobertura dos meios de comunicação em geral e o ambiente midiático como um todo em sua relação com a esfera pública?

A7.3 O conteúdo de internet de fora do país contribui para a disponibilidade de informação relativa à esfera pública?

A7.4 A sociedade civil nacional participa nos meios de comunicação transnacionais, internet ou outros que contribuam para uma esfera pública transnacional?

## **A8: Os acordos e eventos internacionais, e as posições governamentais relativas a eles, dão amparo e ampliam o papel das comunicações na esfera pública?**

A8.1 Os acordos internacionais e as instituições multilaterais, dentro e fora do Sistema ONU, na prática, dão suporte às comunicações no que se refere à esfera pública, por exemplo, por meio da proteção e do apoio para meios de comunicação livres,

diversos e abertos em âmbito nacional, e o direito de discriminar em favor de tais meios de comunicação locais e a regular conteúdo originário de fora do país?

A8.2 O governo apoia e advoga por medidas em acordos e instituições relevantes que dariam suporte ao papel das comunicações na esfera pública?

A8.3 Há consistência entre as posições governamentais em relação às comunicações em âmbito nacional e internacional?

A8.4 O governo mantém posição independente em relação às ações de governos poderosos, impedindo influência externa indevida em relação a estas questões?

### *Democracia e Participação na Governança da Comunicação*

#### **A9: Existe, nacionalmente, participação efetiva da sociedade civil na governança das comunicações, no que se relaciona à esfera pública?**

A9.1 Existem consultas públicas adequadas e oportunidades para participação no desenvolvimento de estratégias e políticas nacionais sobre comunicações que afetam a esfera pública?

A9.2 Existem meios efetivos em funcionamento para que preocupações e reclamações públicas sejam escutadas e atendidas, no que tange a políticas e práticas no campo da comunicação, inclusive ações corretivas?

A9.3 Existem mecanismos adequados para participação direta e independente na revisão e implementação de políticas públicas, de forma descentralizada quando apropriado, nesta área?

A9.4 A sociedade civil e outros atores desenvolveram e aplicaram mecanismos e instrumentos de governança que apoiam o papel dos meios de comunicação na esfera pública, de forma reconhecida ou não pelo governo?

A9.5 Existem medidas específicas para assegurar que as mulheres possam participar ativamente nas estruturas de consulta, representação e participação, e que questões relativas a gênero sejam consideradas?



**A10: Existe, internacionalmente, participação da sociedade civil na governança de comunicações, no que se relaciona à esfera pública?**

A10.1 Existem mecanismos para assegurar abertura e transparência governamental em negociações e instituições internacionais em relação aos meios de comunicação e à esfera pública?

A10.2 Existem oportunidades adequadas para a sociedade civil, incluindo as mulheres, participar em estruturas e ambientes de governança internacional, em relação ao papel das comunicações na esfera pública, tanto no contexto nacional como no internacional?

A10.3 Existem entidades da sociedade civil, como ONGs e centros de pesquisa, atentas para aspectos de governança transnacional, nacional, regional ou internacionalmente? Elas participam de modo significativo nestes níveis?

**PILAR B / Criação de conhecimento e partilha para equidade e criatividade: enriquecendo o domínio público**

*Direito à comunicação em âmbito nacional*

**B1: A governança e prática da produção de conhecimento, propriedade e compartilhamento geram um equilíbrio eficiente e equitativo entre apoiar a ampla criatividade e possibilitar o uso amplo do conhecimento?**

B1.1 Existe uma orientação de políticas estratégicas para a produção, difusão e uso do conhecimento (especialmente direito autoral, inclusive publicações e transmissão em TV e rádio de materiais educacionais ou softwares) com o objetivo explícito de enriquecer o domínio público, atendendo às diversas necessidades do conhecimento e incentivando a criatividade em todos os setores da sociedade?

B.1.2 Há políticas públicas e ações para incentivar e capacitar a produção e transmissão amplas de conhecimento, que devem incluir: apoio ao “uso justo”<sup>22</sup> de materiais protegidos por direito autoral; restrições a DRM (Digital Rights Management, ou Gestão de Direitos Digitais); reconhecimento e proteção aos

<sup>22</sup>Nota da tradutora: a expressão é consagrada na literatura de direitos autorais e diz respeito a limitações e exceções que são relevantes para o interesse público e não afetam significativamente o interesse econômico do autor.

‘direitos morais’ dos autores; ou esforços para adaptar os Direitos de Propriedade Intelectual às condições nacionais?

B1.3 Os órgãos públicos interpretam ou implementam ativamente leis e acordos internacionais e nacionais relativos a patentes relevantes e direitos autorais favorecendo o compartilhamento equilibrado do conhecimento, como por exemplo: promover novos modelos de negócios e jurídicos fortalecendo o compartilhamento de conhecimento; incentivos às pesquisas necessárias e à produção de conhecimento; facilitação da disseminação por meio da mídia; apoio a códigos abertos e livres, bem como a abordagens favoráveis ao desenvolvimento e a comunidades ou esforços para proteger culturas tradicionais de exploração?

## **B2: As obras e o conhecimento financiados com recursos públicos entram automaticamente em domínio público?**

B2.1 Há políticas públicas, sustentadas por medidas práticas, para garantir que todo conhecimento gerado por meio de fundos públicos torne-se parte do domínio público?

B2.2 As informações e conhecimento armazenado por órgãos públicos estão disponíveis em domínio público?

B2.3 Os meios de comunicação públicos e outros conteúdos financiados com recursos públicos põem seu acervo em domínio público?

## **B3: Todos os grupos sociais, inclusive mulheres e grupos marginalizados, têm igualdade de condições de acesso, a preços acessíveis, aos vários meios de compartilhamento de conhecimento?**

B3.1 Os diferentes grupos sociais (incluindo diferenças de gênero, etnia, idioma e de renda) e regiões geográficas têm acesso ao conhecimento de maneira equitativa, levado pelos meios de comunicação e das tecnologias da comunicação e informação, em termos de disponibilidade, poder de compra e acesso?

B3.2 O conhecimento educacional e científico, distribuído por editoras, pelos meios convencionais ou digitais, está disponível a preços acessíveis?



B3.3 Há medidas efetivas para garantir a acessibilidade e a disponibilidade a preços acessíveis a meios de comunicação de compartilhamento de conhecimento, especialmente para os grupos mais pobres e marginalizados, como benefícios tributários, transmissão por rádio e TV aberta, obrigações *must-carry* para operadores do cabo etc.

B3.4 O quadro político e regulatório favorece ativamente a extensão da universalização do acesso e de serviços, como por exemplo prioridade para o setor de meios de comunicação, incluindo tecnologias da comunicação e da informação, serviços de radiodifusão e outros?

B3.5 As políticas públicas de tecnologias da comunicação e da informação convencionais e inovadoras buscam garantir serviços universais e acesso a conhecimento, por exemplo fornecendo subsídios?

B3.6 Há apoio ativo para o desenvolvimento da indústria local nos setores de tecnologias da comunicação e da informação (TICs), como incentivos específicos, períodos de transição para a implementação de empresas locais entre outras medidas?

#### **B4: Todos os grupos sociais têm oportunidades razoáveis para produzir e disseminar conhecimento?**

B4.1 Há medidas para garantir que todos os grupos sociais, inclusive mulheres, tenham pelo menos um mínimo de conhecimento da sociedade disponível a todos e todas, de forma apropriada, pelos meios de comunicação, incluindo pessoas analfabetas?

B4.2 Há medidas para apoiar a produção de conhecimento por todos os grupos sociais, destinada à difusão pelos meios de comunicação?

#### **B5: Existem habilidades e capacidades disseminadas para habilitar pessoas e comunidades para a utilização da mídia e da comunicação para atingir objetivos individuais e coletivos?**

B5.1 Há oportunidades para o desenvolvimento de capacidades para o uso das TICs disponíveis a todas as comunidades,

como treinamento, programas de intercâmbio ou disciplinas no currículo formal em estabelecimentos públicos como escolas, bibliotecas ou centros comunitários?

B5.2 Há oportunidades de treinamento formal, informal e comunitário em comunicações disponível para todas as comunidades?

B5.3 Educação para a mídia é parte do currículo educacional oficial/padrão?

### *Interações externas das comunicações*

**B6: O papel das empresas estrangeiras de comunicações é positivo no que diz respeito ao compartilhamento do conhecimento?**

B6.1 Há medidas efetivas em âmbito nacional para garantir que a propriedade estrangeira de empresas nacionais de comunicações, incluindo o mercado editorial, de telecomunicações e de mídia, não impacte negativamente na produção e difusão do conhecimento nacional?

B6.2 Há medidas eficazes para contrapor qualquer efeito negativo de fluxos de conhecimento transnacionais, como editoras da área científica e da educação mantidas por estrangeiros, inclusive em formato digital?

B6.3 A internet, ou outro meio de comunicação, é usada extensivamente com um meio para apoiar a difusão e o compartilhamento de conhecimento, e há medidas voltadas a apoiar isso implementadas pelo governo ou outros setores?

**B7: Os acordos internacionais, e as posições do governo em relação a eles, apoiam e fortalecem o papel das comunicações na produção e no compartilhamento de conhecimento?**

B7.1 Os acordos, tratados e convenções internacionais e as instituições multilaterais dentro e fora do Sistema ONU, na prática, apoiam os meios de comunicação na produção e compartilhamento do conhecimento, por exemplo através da garantia de um regime de copyright justo, e a proteção do 'uso justo' na transição para a publicação eletrônica?



B7.2 O governo defende e apoia medidas nesses acordos e instituições para dar suporte a um regime equilibrado de disseminação e produção de conhecimento?

B7.3 Há consistência entre posições do governo sobre o assunto em questão em suas políticas externa e interna?

B7.4 O governo mantém uma posição independente em relação às ações de governos poderosos, evitando influência externa indevida em relação a essas questões?

### ***Democracia e Participação na Governança das Comunicações***

**B8: Nacionalmente, há participação efetiva da sociedade civil na governança das comunicações no que se refere à geração e compartilhamento de conhecimento?**

B8.1 Existem consultas públicas e oportunidades para participação no desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de governo voltadas à produção e difusão do conhecimento, inclusive em relação a direitos autorais e a propriedade do conhecimento, infraestrutura de telecomunicações (fixa, sem fios) e serviços (telefonia fixa e móvel, dados e Internet) e conteúdo?

B8.2 Há em curso meios eficazes para que reivindicações e questões de interesse público sejam acolhidas e atendidas no que diz respeito às políticas públicas e práticas no campo da comunicação, incluindo ações corretivas?

B8.3 Existem mecanismos adequados para a participação direta do público na revisão e implementação de políticas públicas, de forma descentralizada quando apropriado?

B8.4 A sociedade civil e/ou outros atores desenvolveram ou implementaram mecanismos e instrumentos de governança (reconhecidos ou não pelo governo) relativos à geração e compartilhamento do conhecimento?

B8.5 Existem medidas específicas para assegurar que as mulheres participem ativamente nas estruturas de consulta, representação e participação, e que as questões relacionadas a gênero sejam consideradas?

**B9: Internacionalmente, há efetiva participação da sociedade civil na governança da geração, propriedade e compartilhamento do conhecimento?**

B9.1 Há mecanismos para assegurar abertura e transparência do governo nas negociações internacionais e instituições relativas à geração, propriedade e partilha do conhecimento?

B9.2 Existem oportunidades adequadas para a sociedade civil, inclusive as mulheres, participarem das estruturas e ambientes internacionais de governança no que se refere à geração, propriedade e compartilhamento do conhecimento, tanto no contexto nacional quanto internacional?

B9.3 Existem entidades da sociedade civil, tais como ONGs e centros de pesquisa, atentas para questões relativas à governança transnacional, nacional, regional ou internacionalmente? Elas participam de modo significativo nesses níveis?

**PILAR C / Direitos Civis na Comunicação**

**C1: Existe o direito a um tratamento equânime perante à lei, e à proteção da honra e reputação individuais?**

C1.1 Existe proteção legal explícita contra a incitação à discriminação, pelos meios de comunicação ou outras formas de comunicação, em relação ao tratamento equânime perante à lei?

C1.2 O Direito de Resposta está disponível ao público, como forma de proteção contra difamação, incitação à discriminação e temas correlatos, de acordo com padrões internacionais?

**C2: Existe o direito à privacidade de informação e proteção de dados?**

C2.1 Existe legislação que assegure que dados pessoais são mantidos pelo mínimo período necessário, bem como utilizados apenas para os propósitos expressamente autorizados pela pessoa a qual se referem?

C2.2 Tal legislação é ativamente cumprida e fiscalizada, e é possível ao público exercer este direito de forma pró-ativa, trans-



parente e financeiramente acessível, inclusive via ações de compensação?

C2.3 Há uma cultura ampla e difundida de autorregulação e códigos de conduta sobre privacidade e proteção de dados, entre atores da sociedade civil, do governo e do setor privado?

### **C3: Existe o direito à privacidade nas comunicações?**

C3.1 Existem leis e regulação que assegurem o direito à privacidade na comunicação, seja através da internet, telefonia, correio ou outros meios, com exceções apenas em circunstâncias extremas claramente definidas, e que valham em ambientes privados, públicos e comerciais?

C3.2 Existe a garantia do cumprimento e fiscalização de tais leis de modo transparente, apartidário e pró-ativo, inclusive contra violações praticadas pelo Estado, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados?

C3.3 Existem leis para controlar SPAM (mensagens comerciais de correio eletrônico não-solicitadas) e impedir tal prática de inibir a capacidade geral de interação na internet?

### **C4: Em áreas públicas e no local de trabalho, existe proteção contra vigilância excessiva através de tecnologias da comunicação?**

C4.1 Existem medidas de proteção contra excesso de vigilância em vídeo e o efeito negativo que tal vigilância pode incorrer sobre a liberdade de associação e circulação?

### ***Dimensão Internacional do Direito à Comunicação***

### **C5: Os meios de comunicação não-nacionais promovem direitos civis?**

C5.1 Existe proteção contra vigilância externa e interferências no uso da internet?

### **C6: Acordos Internacionais, e posições governamentais com relação a estes, apoiam e aprimoram o papel dos meios de comunicação nos direitos civis?**

C6.1 Acordos internacionais (sejam regionais, globais, etc.) e instituições multilaterais dentro e fora do Sistema ONU, na prática, apoiam direitos civis nos meios de comunicação?

C6.2 O governo dá suporte a medidas que apoiam o papel dos direitos civis na comunicação em tais acordos e instituições?

C6.3 Existe consistência e coerência entre as posições governamentais nestes assuntos nas relações exteriores e no âmbito doméstico?

C6.4 O governo mantém uma posição independente em relação às ações de governos poderosos, de forma a prevenir influência externa indevida nestes temas?

### *Democracia e Participação na Governança da Comunicação*

#### **C7: Nacionalmente, existe participação efetiva da sociedade civil na governança dos meios de comunicação, no que tange aos direitos civis e produção cultural?**

C7.1 Existem consultas públicas adequadas, e oportunidade para participação, na abordagem do governo sobre direitos civis relacionados à comunicação?

C7.2 Existem meios ativos e efetivos para ouvir e tomar providências com relação a preocupações e queixas públicas no que tange a políticas públicas e práticas no campo da comunicação, inclusive ações corretivas?

C7.3 Existem mecanismos adequados para participação pública direta e independente na revisão ou implementação de políticas públicas, inclusive de forma descentralizada quando apropriado?

C7.4 A sociedade civil e outros atores desenvolveram e implementaram mecanismos de governança e de garantia dos direitos civis (reconhecidos ou não pelo governo)?

C7.5 Existem medidas específicas para assegurar que mulheres possam participar ativamente nas estruturas de consulta, representação e participação, e que os temas relacionados a gênero sejam considerados?



## **C8: Internacionalmente, existe participação efetiva da sociedade civil na governança dos direitos civis?**

C8.1 Há mecanismos que assegurem abertura e transparência de parte do governo nas negociações e instituições internacionais em relação aos direitos civis relevantes à comunicação?

C8.2 O governo facilita e apoia ativamente a participação da sociedade civil nas arenas de governança internacionais, inclusive com consultas desde o nível nacional até o local que assegurem que as visões da sociedade civil sejam levadas em conta antes de tomar posições?

C8.3 Existem oportunidades adequadas para a sociedade civil, inclusive mulheres, para participar em estruturas e ambientes de governança internacionais relacionados aos direitos civis na comunicação, nos contextos nacional e internacional?

## **PILAR D / Direitos Culturais na Comunicação**

### **D1: Os direitos de todas as comunidades linguísticas são reconhecidos e assegurados, no que se relaciona ao uso de seu idioma?**

D1.1 Todos os grupos linguísticos são tratados igualmente, em termos do direito de usar seu idioma em comunicações públicas e privadas?

D1.2 Existem medidas adequadas para permitir o uso de idiomas de minorias e em risco de extinção, incluindo linguagens de sinais, na produção e disseminação de comunicações?

D1.3 Existem medidas para assegurar que todas as comunidades linguísticas tenham acesso a um mínimo do conhecimento disponível da sociedade em idioma e forma adequadas?

D1.4 Existem medidas efetivas para assegurar que as minorias linguísticas possam intervir e participar de modo relevante nos fóruns de mídia para discussões políticas e sociais gerais?

D1.5 Em relação às TICs, as minorias linguísticas têm apoio para acessar e usar software e hardware?

D1.6 A educação está disponível para todos em sua língua nativa nos ensinos fundamental, médio e superior?

**D2: É possível a todos participar na vida e prática cultural de suas comunidades, no que se relaciona a comunicações?**

D2.1 Existe reconhecimento específico de parte das políticas públicas que a produção cultural é distinta da produção de mercadorias voltadas ao mercado?

D2.2 Todas as tradições culturais são adequadamente reconhecidas no financiamento público e regulação de práticas culturais, na relação com os meios de comunicação?

D2.3 Há em prática medidas adequadas para assegurar que todas as culturas tenham acesso economicamente viável a produtos e atividades culturais relacionados à comunicação para suas culturas, como produção e consumo de cinema e televisão?

D2.4 Produtos culturais relacionados à comunicação estão disponíveis em domínio público para uso público?

D2.5 Produtos culturais relacionados à comunicação recebem proteção de longo prazo adequada, em termos, por exemplo, de arquivamento adequado?

**D3: O ambiente das comunicações é garantidor da formação e evolução da identidade individual, comunitária e social, ampliando a diversidade e o respeito mútuo?**

D3.1 Há medidas positivas para desenvolver a diversidade cultural, por exemplo pelo reconhecimento do valor de diversas culturas nacionais e de imigrantes, de intercâmbios com culturas externas etc.?

D3.2 Há consciência e ação para prevenir uma influência excessiva de pressões comerciais e publicitárias nos meios de comunicação em relação a questões de cultura e identidade?

*Interações externas das comunicações*

**D4: A influência das comunicações não-nacionais promove os direitos culturais?**



D4.1 Existem medidas nacionais efetivas para assegurar que a propriedade estrangeira e sua participação na produção e disseminação cultural não tenha impacto negativo sobre direitos culturais nacionais e locais?

D4.2 Existem medidas efetivas para coibir qualquer efeito negativo dos fluxos culturais transnacionais, como propriedade/ produção estrangeira de televisão, cinema, música e outros empreendimentos culturais, especialmente onde os mesmos tenham objetivos comerciais, e que ao mesmo tempo estimulem a autêntica diversidade e compartilhamento cultural?

**D5: Acordos internacionais e as posições governamentais tomadas em relações aos mesmos apoiam e ampliam o papel das comunicações nos direitos culturais?**

D5.1 Os acordos internacionais e instituições multilaterais, dentro e fora do Sistema ONU, na prática, fortalecem os direitos culturais nas comunicações, por exemplo por meio do reconhecimento da natureza especial de produtos culturais e do apoio à diversidade cultural?

D5.2 O governo e órgãos públicos dão suporte a medidas que apoiam os direitos culturais na comunicação nesses acordos e instituições relevantes?

D5.3 Existe consistência entre posições governamentais em relação às comunicações em suas políticas externa e interna?

D5.4 O governo mantém posição independente em relação às ações de governos poderosos, impedindo influência externa indevida em relação a essas questões?

***Democracia e Participação na Governança das Comunicações***

**D6: Existe, nacionalmente, participação efetiva da sociedade civil na governança das comunicações, no que se refere à produção cultural?**

D6.1 Existem consultas públicas adequadas e oportunidades para participação no desenvolvimento de estratégias e políticas nacionais sobre cultura e línguas?

D6.2 Existem meios efetivos em funcionamento para que preocupações e reclamações públicas sejam escutadas e atendidas, no que tange a políticas e práticas no campo das comunicações, inclusive ações corretivas?

D6.3 Existem mecanismos adequados para a participação direta do público na revisão e implementação de políticas públicas, de forma descentralizada quando apropriado?

D6.4 A sociedade civil e outros atores desenvolveram e aplicaram mecanismos e instrumentos de governança em relação a direitos culturais, de forma reconhecida ou não pelo governo?

D6.5 Existem medidas específicas para assegurar que mulheres possam participar ativamente nas estruturas de consulta, representação e participação, e que os temas relacionados a gênero sejam considerados?

#### **D7: Existe, internacionalmente, participação da sociedade civil na governança de direitos culturais?**

D7.1 Existem mecanismos para assegurar abertura e transparência governamental em negociações e instituições internacionais em relação a direitos culturais relevantes à comunicação?

D7.2 Existem oportunidades adequadas para a sociedade civil, incluindo as mulheres, participar em estruturas e ambientes de governança internacional, em relação aos direitos culturais relacionados à comunicação, tanto no contexto nacional como internacional?

D7.3 Existem entidades da sociedade civil, tais como ONGs e centros de pesquisa, atentas para questões relativas à governança transnacional, nacional, regional ou internacionalmente? Elas participam de modo significativo nesses níveis?





Como se materializa, na prática, o direito à comunicação? De que forma é possível medir a efetivação deste direito? Há diferenças em como um cidadão do Ceará e um do Paraná podem exercê-lo? A concentração de propriedade nas comunicações brasileiras é maior ou menor do que era 10 anos atrás?

Motivado pela ausência de referências concretas para medir o grau de efetivação do direito à comunicação, o Intervozes iniciou, em 2005, um projeto de desenvolvimento de indicadores que possam ajudar a suprir essa lacuna. Esta publicação é resultado dessa pesquisa, e pretende contribuir para a ampliação deste debate no Brasil. O que está em jogo é nada menos que a democracia no país.

apoio  FORDFOUNDATION

ISBN 978-85-63715-00-5



9 788563 715005