

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Luiza Northfleet Przybylski

**A democratização de gênero na radiodifusão**

**Porto Alegre**

**2010**

Luiza Northfleet Przybylski

## **A democratização de gênero na radiodifusão**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Direito Privado e Processual Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Domingos Sávio Dresch da Silveira

Porto Alegre

2010

Luiza Northfleet Przybylski

## **A democratização de gênero na radiodifusão**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Direito Privado e Processual Civil da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Conceito final .....

Aprovado em ..... de .....de.....

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Domingos Sávio Dresch da Silveira – UFRGS

---

Prof. César Viterbo Matos Santolim – UFRGS

---

Prof. Sérgio Augusto Pereira de Borja – UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus amigos, que me ajudaram, cada um a sua maneira, nos momentos de crise, seja ouvindo atentos todas as minhas dúvidas e angústias, seja atendendo (e me ligando) em plena madrugada, emprestando-me livros de “filosofia”, acolhendo-me em sua casa, ou, simplesmente, estando presente quando eu precisei. Obrigada. Sem o apoio de vocês, eu não teria conseguido.

Agradeço ao PUB, por tudo.

À Luci, especialmente pelo auxílio essencial nesses momentos finais.

Agradeço a todas as pessoas que participaram comigo do G8 do SAJU. Vocês fizeram parte das vivências mais importantes que tive ao longo da faculdade, das quais eu tenho certeza que não me esquecerei.

Ao professor Domingos, que foi mais que um orientador, mostrando-me constantemente que há muitas possibilidades de caminhos a serem construídos.

Por fim, agradeço muitíssimo aos meus pais, que me apoiaram e me incentivaram ao longo do ano. Agradeço especialmente à minha mãe, que me acompanhou de tantas maneiras quantas pode, relendo o trabalho diversas vezes e estando ao meu lado em todos os momentos difíceis.

## RESUMO

Este trabalho visa a analisar as possibilidades de efetivação da igualdade de gênero na radiodifusão brasileira. Primeiramente, analisar-se-ão as normas que definem os objetivos da radiodifusão, quais sejam, a Constituição Federal e as diversas normas internacionais firmadas pelo Brasil. Após, analisar-se-ão os instrumentos internos para a consecução desses objetivos. Serão expostas as normas referentes à fiscalização do poder concedente nas permissões e concessões de rádio e televisão e as medidas constantes do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Na terceira parte deste trabalho, serão apresentadas as duas principais normas argentinas atinentes à matéria: a Lei de Proteção Integral às Mulheres e a Lei dos Meios Audiovisuais. Ao final, serão traçadas algumas considerações e propostas modificações sobre os instrumentos brasileiros, utilizando as normas argentinas como auxiliares.

Palavras-chave: Mídia. Meios de comunicação. Radiodifusão. Gênero. Igualdade.

## **ABSTRACT**

This study aims to examine the possibilities of realization of gender equality in Brazilian broadcasting. First, we will examine the standards that define the objectives of broadcasting, namely, the Federal Constitution and various international standards signed by Brazil. Following, we will examine the implications of these goals in the rules regarding the supervision of the granting of permits and concessions in radio and television, and in the II National Plan for Women. In the third part of this work we will present the two main Argentinean laws regarding the issue: the Law the Integral Protection of Women and the Law on Audiovisual Media. In the end, we will present some considerations and proposals on the Brazilian instruments, considering the examples from the Argentinean system.

Keywords: Media. Television. Radio. Gender. Equality.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>1. FUNDAMENTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DE GÊNERO NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1. A radiodifusão no Brasil: alguns aspectos introdutórios.....</b>	<b>15</b>
<b>1.2. A radiodifusão na Constituição Federal.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3. As normas internacionais sobre democratização de gênero nos meios de comunicação.....</b>	<b>21</b>
1.3.1. A Convenção e o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).....	22
1.3.2. A Plataforma de Ação de Beijing de 1995.....	23
1.3.3. O Consenso de Brasília de 2010 da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).....	27
1.3.4. A Declaração e o Plano de Ação de Genebra de 2003 da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação.....	28
1.3.5. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e o Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero.....	30
<b>2. DESAFIOS E INSTRUMENTOS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DE GÊNERO NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>32</b>
<b>2.1. A fiscalização pelo poder concedente.....</b>	<b>32</b>
2.1.1. Características gerais das concessões e permissões de serviços públicos.....	32
2.1.2. A concessão e a permissão dos serviços de radiodifusão no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações.....	35
2.1.3. A fiscalização dos deveres dos outorgatários no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações.....	36
2.1.4. Os instrumentos de garantia do cumprimento das obrigações dos outorgatários no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações.....	38
<b>2.2. Outras alternativas: o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres...40</b>	
2.2.1. Ações relativas à mídia.....	42
2.2.2. Monitoramento e implementação.....	46
<b>3. TRANSPONDO FRONTEIRAS: O CASO ARGENTINO.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1. A Lei de Proteção Integral para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra as Mulheres.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2. A Lei dos Meios de Comunicação Audiovisual.....</b>	<b>51</b>
3.2.1. As disposições quanto ao conteúdo da programação.....	54
3.2.2. A atuação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual.....	56
3.2.3. O sistema de outorga dos serviços de comunicação audiovisual.....	57
3.2.4. A fiscalização dos serviços de comunicação audiovisual.....	58
3.2.5. As sanções.....	60
3.2.6. Capacitação dos profissionais dos meios de comunicação audiovisual.....	61
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

A proposta de estabelecer uma igualdade entre homens e mulheres na mídia de massa pode causar certa estranheza. A primeira pergunta que se põe é “por que a mídia e não outro campo?” A resposta a essa pergunta reside, primeiramente, no caráter especial, privilegiado e poderoso da radiodifusão.

O espaço da televisão é um espaço privilegiado, onde se fala e não se escuta, onde o que se diz e as imagens que se criam e se reproduzem penetram dentro das casas e intimidades de milhões de pessoas. Os dados sobre a quantidade de proprietários brasileiros de televisões são impressionantes: segundo a pesquisa realizada em 2008 pelo IBGE<sup>1</sup>, existem menos domicílios urbanos com geladeiras que com televisões, sendo que 96,8% deles têm ao menos um aparelho de televisão a cores<sup>2</sup>. A referência a esses fatos pode parecer um tanto tendenciosa e até sensacionalista - afinal de contas, é possível imaginar várias explicações diferentes para essa distorção - mas não pretendo seja prova irrefutável do poder de penetração da televisão, apenas acredito que ajude a ilustrar a dimensão do fenômeno televisivo no Brasil. Qualquer pessoa que caminhe na rua, que frequente um restaurante, bar, banco, ônibus, percebe a quase onipresença da televisão, que faz com que mesmo os (raríssimos) que não têm um aparelho em sua casa dificilmente escapem da sua influência diária.

Não é fácil precisar a dimensão do poder que tem a televisão na sociedade brasileira, mas dificilmente se negará que é um espaço muito poderoso, privilegiado e distinto do normalmente reservado à fala dos cidadãos. É privilegiado porque a pouquíssimos é dada a oportunidade de falar na televisão, e são menos ainda os que decidem sobre o conteúdo da programação. Tal característica já se faria presente em um sistema pluralista, cuja propriedade das telecomunicações fosse dispersa, mas, no nosso sistema, em que há grande concentração do controle das empresas de comunicação, o caráter privilegiado da grande mídia torna-se ainda mais intenso.

---

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**, 2009, P. 89

<sup>2</sup> Na lista dos eletrodomésticos perguntada pelo IBGE não constava o aparelho de rádio, mas, provavelmente, em razão de seu menor custo, seja igualmente ou até mais comum nas casas brasileiras que a televisão.

Além de privilegiado, é poderoso, porque o que é dito e mostrado ali é ouvido e visto por milhares de pessoas, e mais: sem possibilidade de contestação com a mesma força. Não é permitido ao sujeito individual (e mesmo coletivo, como associações da sociedade civil) responder de igual para igual ao que é dito e apresentado na televisão. Não há comunicação de “mão dupla”<sup>3</sup>.

Por essas razões, não se pode pensar a liberdade de difusão de conteúdos televisivos a partir da dos pressupostos tradicionais da liberdade de expressão<sup>4</sup>, que remetem à existência de uma esfera pública, livre e plural, onde os cidadãos discutem as questões coletivas em pé de igualdade<sup>5</sup>. Atualmente, o lugar de apresentação das questões comuns, que seria a evolução desse espaço público imaginado pela ideologia liberal, acaba por ser dominado pela televisão<sup>6</sup>. Contudo, o espaço da televisão não é plural nem dialógico: ainda que tenha tomado, em nossa sociedade, papel da esfera pública de discussão, não há, propriamente, debate, não há troca de idéias, nem possibilidades de resposta. Quem controla a programação da televisão, acaba, por essa razão, concentrando poder político, na medida em que pode definir quais questões serão colocadas em pauta e como serão retratadas<sup>7</sup>.

Essa concentração de poder gerada pelo controle do debate público não se restringe apenas ao poder político obtido através do comando das discussões públicas, no sentido de exposições racionais de idéias. Toda a programação, seja programa de auditório, telenovela, culinária ou “variedades”, tem poder para influenciar as crenças, valorações e comportamentos dos espectadores, especialmente de forma não-consciente. Isso ocorre, por exemplo, quando uma psicóloga, convidada a participar de um programa, critica a mãe que não cozinha por si mesma a comida do filho e abstém-se de questionar a responsabilidade do pai na alimentação da criança<sup>8</sup>. Ocorre quando um convidado de um programa afirma seu desejo de que a mulher seqüestrada case

---

<sup>3</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 148.

<sup>4</sup> LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1996, Cap. 28.

<sup>6</sup> SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: uma reinterpretção do dilema brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000

<sup>7</sup> BORDIEU, Pierre. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997

<sup>8</sup> Fato ocorrido em meados deste ano no programa “Seus filhos”, da Rede Band News. Mais informações em: <http://bandnewsfm.band.com.br/colunista.asp?ID=23>

com o seu seqüestrador e é respaldado pela apresentadora, como aconteceu no triste caso de Eloá, em 2008<sup>9</sup>. O espaço poderoso, privilegiado e distinto da mídia de massa não é apenas um espaço de monólogo de idéias políticas, é um espaço de monólogo de simbolizações, de sutis (ou nem tanto) valorações, de afirmações de comportamentos como corretos ou anormais, é um espaço criador e reproduzidor de cultura.<sup>10</sup>

É por essa razão que a mídia de massa tem um importante papel no reforço dos estereótipos de gênero. As bases das desigualdades entre homens e mulheres estão numa diferente valoração do feminino e do masculino, que pode ser reforçada ou modificada através dos meios de comunicação. Abundam dados sobre como tal diferenciação é traduzida em desigualdades concretas e quantificáveis: as mulheres brasileiras ganham, em média, 65% do rendimento da população masculina<sup>11</sup>; gastam quase três vezes mais tempo com as tarefas domésticas e de cuidado que os homens, ainda que exerçam atividades remuneradas de igual duração; sofrem mais com o desemprego; ocupam menos cargos de decisão; exercem mais funções sem carteira de trabalho assinada; ocupam porcentagens mínimas (em torno de 10%) dos cargos políticos; são vítimas de crimes sexuais e de violência doméstica com muito mais freqüência que os homens (sendo que em torno de 40% das mulheres já sofreu algum tipo de violência doméstica)<sup>12</sup>. Contudo, tais dados são mais externalizações do problema do que o problema em si.

Se tais desigualdades concretas encerrassem em si mesmas todo o problema, seria possível reivindicar uma mudança específica e pontual, como a participação das mulheres na representação política, ou a igualdade salarial. Entretanto, a dificuldade da igualdade de gênero é que os empecilhos à sua concretização não são somente

---

<sup>9</sup> Caso de grande repercussão na mídia em 2008, em que Eloá Cristina Pimentel foi vítima de cárcere privado praticado pelo seu ex-companheiro e, depois de cem horas de seqüestro, foi atingida fatalmente.

<sup>10</sup> BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre a televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004.

<sup>11</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Informe del Brasil sobre éxito de programas en materia de igualdad de género en el ámbito de la economía**. Apresentado na 3ª Reunião da Mesa Diretiva da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe em julho de 2009, p. 2. Disponível em < <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/cepal-reunion.pdf>>

<sup>12</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA E SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS - IPEA; Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea ; MP, SPI, 2007. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>> Ps. 30 a 33.

materiais: são culturais, no sentido de expectativas sociais e psíquicas. Ou seja, é possível lutar para que as mulheres tenham altos cargos políticos, mas uma legislação que não imponha nenhum tipo de restrição às mulheres, ou, ainda, uma legislação que atue para isso de maneira positiva não será suficiente para que se dê a igualdade (ou a paridade). A “sociedade”, os setores responsáveis pela inclusão imporão à mulher obstáculos para tanto, em razão de uma ideologia machista, o que significa que uma mulher que queira chegar a um cargo de decisão, ainda que a lei seja igualitária, terá mais dificuldades, enfrentará mais obstáculos, que um homem. Essa mulher sofrerá sanções sociais, será considerada menos feminina, será criticada como “durona”, como “dama de ferro”. Aí também reside a questão de que os espaços de poder político são, na maioria das vezes, construídos de acordo com as necessidades masculinas. Ou seja, mesmo que as “regras do jogo” sejam iguais para os dois sexos, elas são, freqüentemente, definidas conforme a realidade dos homens<sup>1314</sup>.

E a questão vai além disso: a imposição de determinado padrão de comportamento e de determinada valoração de si não é só externa, mas também, interna. A mulher que formou sua identidade com base em pertencer ao sexo feminino, que se construiu como sujeito dentro do esquema sexo-gênero, não buscará, de regra, os papéis que não são destinados para ela<sup>15</sup>, sentir-se-á desconfortável ocupando posições “masculinas” e internalizará os estereótipos de inferioridade feminina. A internalização dos estereótipos de gênero é real e gera comprovadamente efeitos danosos, como observou o psicólogo Claude Steele em variados estudos sobre o “stereotype threat” (“ameaça de estereótipo”, em uma tradução livre)<sup>16</sup>. Realizando testes de matemática com estudantes universitários homens e mulheres negros e brancos, concluiu que ser lembrado de que se pertence a um grupo inferiorizado em determinado assunto antes de um teste resulta em piores performances. Ou seja, as mulheres, ao serem lembradas de que eram mulheres, recordavam-se também da sua

---

<sup>13</sup> MACKINNON, Catharine. Integrando el feminismo en la educación práctica, **Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires**, Buenos Aires, n. 6, p.157-174, 2005.

<sup>14</sup> STRECK, Lênio L. O Ideal Normativo da Masculinidade. **Cadernos Themis**, Porto Alegre, ano I, p. 40-47, março 2000

<sup>15</sup> BORDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

<sup>16</sup> Mais explicações sobre o “stereotype threat” podem ser encontradas na Lição 17 da Introdução à psicologia, dos cursos abertos de Yale. Disponível em inglês em: <<http://oyc.yale.edu/yale/psychology/introduction-to-psychology/content/transcripts/transcript17.html>> .

suposta inferior capacidade matemática em relação aos homens, e internalizam isso a tal ponto que obtinham notas piores do que as outras que não tinham sido lembradas.

Isso demonstra que o reforço de estereótipos de inferioridade acabam por causar danos reais, que devem ser levados em conta ao analisar juridicamente as programações com conteúdos sexistas. A pensadora feminista estadunidense Catharine Mackinnon<sup>17</sup> explica que teoria tradicional da liberdade de expressão mostra-se falha quando aplicada às situações de desigualdade estrutural, uma vez que seus pressupostos não encontram validade em tais casos. A idéia tradicional é a de que a livre expressão deve ser defendida a todo custo, a não ser que o dano causado por ela seja claramente maior que o dano causado por sua limitação. Há dois problemas nessa formulação: o primeiro refere-se à maneira como se identifica o dano e o nexos de causalidade e o segundo refere-se ao pressuposto de que a expressão seja livre até que o Estado a restrinja.

A identificação do dano e do nexos de causalidade entre ele e determinada conduta é tradicionalmente realizada isolando-se os componentes e verificando se, caso a conduta não fosse praticada, o dano existiria ou não. Um dos problemas desse raciocínio é suposição da existência de um equilíbrio inicial, que é rompido pela conduta causadora do dano, o que não ocorre na desigualdade de gênero, já que esta é constante no sistema. Além disso, em razão de ser um dano causado no contexto de um sistema social – e não causado por uma conduta individual de um sujeito específico – é impossível isolar-se os componentes, pela simples razão de que o sistema social não é um sistema isolado. Dificilmente se podem isolar os “elementos estranhos” e realizar um teste de causalidade científica para analisar se, por exemplo, homens que assistem a programas machistas tendem a agredir suas companheiras mais freqüentemente (isso sem falar das implicações éticas que tais testes acarretariam).

Outro problema da teoria tradicional da liberdade de expressão é a suposição de que a única restrição a ela viria do Estado. Dado o controle concentrado dos meios de comunicação, não se pode pensar que, na prática, não exista a chamada “censura

---

<sup>17</sup> MACKINNON, Catharine. La pornografía no es un asunto moral. In: MACKINNON, Catharine; POSNER, Richard. **Derecho y pornografía**. Bogotá: Siglo Del Hombre, 1997.

privada”<sup>18</sup>. O poder de divulgar ou não um fato, de permitir ou não um esclarecimento, é todo concedido aos controladores da programação. Nas palavras de MacKinnon, essa presunção “ignora que segmentos enteros de la población son silenciados sin que medie la intervención del gobierno”<sup>19</sup>.

Quero dizer com isso que os obstáculos para a igualdade de gênero são complexos e podem ser materiais, culturais/sociais e psicológicos, mas que estão construídos principalmente sobre uma ideologia de diferenciação desequilibrada dos sexos, onde o sexo masculino domina o sexo feminino. Ao colocar-se a questão nestes termos, creio que se torna mais fácil perceber o papel da mídia na reprodução ou modificação dos padrões de gênero. Permite compreender que propor regulamentação e controle da programação dos meios de comunicação de massa não o mesmo que defender a proteção à sensibilidade das mulheres em relação a ofensas veiculadas na mídia *versus* o direito à liberdade de expressão<sup>20</sup>. A livre representação de violência de gênero e de estereótipos machistas gera danos concretos a mulheres reais, e a limitação da liberdade de difusão é medida necessária para prevenir que ocorram, ou, ao menos, para diminuir sua intensidade.

A necessidade de regulação dos meios de comunicação, inclusive sob um ponto de vista de igualdade de gênero, não é novidade: cada vez mais surgem legislações sobre o tema ao redor do mundo. A Argentina possui duas leis que tratam da matéria: a “Ley de medios” (Lei nº 26.522) e a “Ley de protección integral a las mujeres” (Lei nº 26.485). Ambos os diplomas reconhecem o caráter público dos meios de comunicação de massa, o seu papel na reprodução de desigualdades de gênero e estabelecem objetivos, regras e limites que devem guiar a escolha da programação. O Parlamento Europeu aprovou, em abril do corrente ano, a Diretiva 2010/13/UE, que estabelece disposições relativas à prestação e a circulação dos serviços de comunicação audiovisual na União Européia e afirma que:

Os serviços de comunicação social audiovisual são, simultaneamente, serviços culturais e serviços econômicos. A importância crescente de

---

<sup>18</sup> LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010, p. 103.

<sup>19</sup> MACKINNON, Catharine. La pornografía no es un asunto moral. In: MACKINNON, Catharine; POSNER, Richard. **Derecho y pornografía**. Bogotá: Editora Siglo Del Hombre, 1997, p. 63.

<sup>20</sup> Idem, p. 46.

que se revestem para as sociedades, a democracia — garantindo designadamente a liberdade de informação, a diversidade de opiniões e o pluralismo dos meios de comunicação social —, a educação e a cultura justifica a aplicação de regras específicas a esses serviços<sup>21</sup>

O ordenamento jurídico brasileiro impõe regulação e afirma a característica pública dos meios de comunicação por radiodifusão. O legislador constitucional, consciente das peculiaridades do espaço televisivo e da responsabilidade dos meios de comunicação de massa, estabeleceu que o serviço de radiodifusão é público, monopólio da União, e submeteu seu exercício a vários princípios, entre eles, a “preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas” e o “respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família” (art. 221, incisos I e IV, Constituição da República). Ademais, previu a criação de um órgão responsável pela fiscalização da atividade, o Conselho de Comunicação Social (art. 224) e a edição de lei federal que forneça instrumentos para a proteção dos usuários em razão da violação dos princípios regedores da atividade.

Além disso, o Brasil obrigou-se internacionalmente a tomar medidas efetivas para combater os padrões estereotipados de gênero, através de documentos como a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Alguns diplomas dispõem especificamente sobre a necessidade de controle dos meios de comunicação com vistas a promover igualdade de gênero, como Plataforma de Ação de Beijing de 1995 e a Convenção Interamericana para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

São essas, portanto, as bases deste trabalho. Pretende-se, levando em conta o caráter reprodutor ou modificador da desigualdade de gênero da mídia de massa, analisar as normas referentes à democratização de gênero na radiodifusão brasileira.

A escolha da expressão “democratização de gênero” no lugar de alguma referência mais clara ao controle das imagens estereotipadas na mídia é feita pelo caráter mais abrangente da primeira, que permite abarcar medidas não relacionadas diretamente ao conteúdo. Trata-se de um termo bastante utilizado para referir-se,

---

<sup>21</sup> A Diretiva 2010/13/UE pode ser encontrada na página: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:PT:PDF>>

principalmente, à busca da igualdade nos âmbitos de poder<sup>22</sup>. A democratização de gênero pode ser feita a através da capacitação da população através dos meios de comunicação, da conscientização dos profissionais do audiovisual, da participação feminina em órgãos de controle, etc. Relaciona-se à compreensão do papel dos meios de comunicação como reprodutores de desigualdade de gênero, mas não restringe as soluções exclusivamente ao controle do conteúdo.

A delimitação do tema somente à radiodifusão, assim entendida a televisão aberta e rádio, e não outras mídias, dá-se por duas razões. Primeiramente, a dificuldade de tratar dos meios de comunicação como um todo, dada a heterogeneidade na regulamentação. Nosso sistema estabelece normas diferenciadas para cada tecnologia da informação, assim, as televisões por assinatura não são regidas da mesma forma que a televisão aberta, que, por sua vez, recebe tratamento completamente diferenciado do dispensado à imprensa escrita. Em segundo lugar, pelo considerável poder de penetração da radiodifusão na sociedade brasileira, maior que quaisquer outros meios de comunicação, o que se adéqua melhor à preocupação primordial deste trabalho, que é a reprodução de desigualdades culturais.

Na primeira parte deste trabalho, pretende-se analisar as normas que definem os objetivos da radiodifusão brasileira, que são a Constituição Federal, no capítulo “Da Comunicação Social”, e as diversas normas internacionais firmadas pelo Brasil. Após, analisar-se-ão os instrumentos internos para a consecução desses objetivos. Serão expostas as normas referentes à fiscalização do poder concedente nas permissões e concessões de rádio e televisão, e as medidas constantes do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Na terceira parte deste trabalho, serão apresentadas as duas principais normas argentinas atinentes à matéria: a Lei de Proteção Integral às Mulheres e a Lei dos Meios Audiovisuais. Ao final, serão traçadas algumas considerações sobre os instrumentos brasileiros, utilizando as normas argentinas como auxiliares na proposição de modificações.

---

<sup>22</sup> Considerados como tais as instituições em geral, a política, a âmbito acadêmico e científico, as esferas de decisão das grandes empresas, etc., como pode ser visto em: MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 67-92 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200006&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200006&script=sci_arttext&tlng=pt)> . E

## 1. FUNDAMENTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DE GÊNERO NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA

### 1.1. A radiodifusão no Brasil: alguns aspectos introdutórios.

Como já exposto na introdução, o objeto deste trabalho não é propriamente a comunicação de massa considerada na sua totalidade, mas, especificamente, aquela que se realiza através da televisão e do rádio, ou seja, a radiodifusão. Portanto, antes de abordar o tema, faz-se necessário definir o que são e como se organizam os serviços de radiodifusão. Na explicação dada por Alexandre Faraco, a radiodifusão é:

a transmissão de conteúdos sonoros e visuais a partir de um ponto determinado para diversos outros pontos. Os conteúdos são transmitidos na forma de ondas eletromagnéticas de determinada frequência que se propagam sem qualquer suporte físico tangível. Essa transmissão é normalmente feita de forma ‘aberta’ e para um público indeterminado, de modo que qualquer pessoa com um terminal receptor adequado dentro da área de transmissão (i.e., um aparelho de rádio ou televisão) pode captá-la.<sup>23</sup>

A transmissão “aberta”, a público indeterminado, mais que característica accidental, é definidora do conceito dos serviços de radiodifusão na legislação brasileira, de acordo com a alínea “d” do art. 6º da Lei nº 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações) e o art. 1º do Decreto 52.795/63 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão):

“Art. 6º Quanto aos fins a que se destinam, as telecomunicações assim se classificam:

[...]

d) serviço de radiodifusão, destinado a ser recebido direta e livremente pelo público em geral, compreendendo radiodifusão sonora e televisão;”

Art. 1º Os serviços de radiodifusão, compreendendo a transmissão de sons (radiodifusão sonora) e a transmissão de sons e imagens (televisão), a serem direta e livremente recebidas pelo público em geral [...]

---

<sup>23</sup> FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 80.

Compreende-se, então, que os serviços de radiodifusão são os conhecidos popularmente como televisão aberta e rádio.

A transmissão das mensagens da televisão e do rádio dá-se através da utilização de determinada faixa do espectro eletromagnético, que é limitado. Dentro de uma mesma área, não poderão duas estações emitirem ondas na mesma frequência, sob pena de interferirem na transmissão uma da outra. Por essa razão, o Poder Público regula o uso das faixas de frequência, outorgando o direito de utilização exclusiva de uma porção do espectro a determinado agente.

Quanto ao conteúdo das emissões, este pode ser produzido internamente na estação emissora, adquirido de terceiros que tenham como atividade a produção e venda de conteúdo audiovisual, ou simplesmente reproduzido de outras emissoras, através da retransmissão do seu sinal. Neste último caso, muito comum na televisão brasileira, costuma-se falar da formação das “redes”.

Como a abrangência das ondas de cada emissora é limitada, é usual que várias delas se associem, de forma a reproduzir um conteúdo comum a várias regiões do país. As estações menores reproduzem o que foi gerado na chamada “cabeça-de-rede”, que controla a programação das suas afiliadas. Isso possibilita o aproveitamento das economias de escala<sup>24</sup> existentes na produção de um programa.

A principal receita das emissoras comerciais provém da venda de espaços a anúncios publicitários. O preço obtido nessa venda decorre, principalmente, da audiência atingida pelo anúncio, ou seja, quanto mais pessoas receberem a programação da “cabeça-de-rede”, mais valioso será o intervalo comercial. Dado que o custo para a produção de um programa é consideravelmente estável, independentemente do número de consumidores do programa (diferentemente do que acontece, por exemplo, com um prato de comida), as empresas de televisão são estimuladas a fazer com que o mesmo programa seja transmitido ao maior número de

---

<sup>24</sup> Definição de economia de escala dada por Robert Pindick e Daniel Rubinfeld: "Se a produção cresce mais que o dobro quando se dobram os insumos, então há rendimentos crescentes de escala. Isso pode ocorrer pelo fato de a operação em maior escala permitir que administradores e funcionários se especializem em suas tarefas e façam uso de instalações e equipamentos mais especializados e em grande escala." (PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005, p. 176.)

telespectadores possível, a fim de maximizar a receita da venda dos espaços publicitários, o que justifica a formação das redes.

O funcionamento de uma rede de televisão independe da titularidade formal das emissoras (até porque o ordenamento pátrio impõe limitações à múltipla propriedade dos meios de comunicação). No topo da hierarquia da rede, há a “cabeça-de-rede”, responsável pela produção e aquisição do maior volume da programação. Ela controlará somente uma ou algumas das principais emissoras, mantendo, com as demais, contratos de “afiliação”, através dos quais as emissoras “afiliadas” comprometem-se a reproduzir o conteúdo recebido da “cabeça-de-rede” e permitir a esta algum controle sobre a venda de espaços publicitários nacionais. Nem toda a programação é controlada pela cabeça de rede, em geral, as emissoras “afiliadas” mantêm a possibilidade de preencher a grade de programação com programas locais e de negociar espaços para a publicidade de âmbito local<sup>25</sup>.

A regulação jurídica da radiodifusão é composta por normais constitucionais, legais e infralegais. No texto constitucional, é referida de maneira específica. Dispõe a Constituição ser a radiodifusão atividade de titularidade da União, que pode delegá-la, mediante concessão, autorização ou permissão (art. 21, XII, “a”), através do procedimento descrito no art. 223. Além disso, no capítulo “Da Comunicação Social”, a Constituição define também os princípios e limites que devem reger a atividade.

No plano infraconstitucional, os serviços de radiodifusão são regulados, principalmente, pelo Código Brasileiro de Comunicação (Lei nº 4.117/62) e pelo Regulamento dos Serviços de Radiodifusão (Decreto nº 52.795/63). De todos os serviços dos quais se ocupava originalmente o Código Brasileiro de Comunicação, foram os únicos que não sofreram a reforma legislativa trazida pela Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº 9.472/97). Em virtude disso, seguem submetidos ao Ministério das Comunicações, e não a Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações).

Distinguem-se também dos serviços de televisão por assinatura, que se submetem a normativas distintas, a depender da tecnologia empregada. São três as plataformas tecnológicas empregadas na televisão por assinatura: a televisão a cabo,

---

<sup>25</sup> FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: radio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

que se utiliza de cabos físicos para a transmissão das mensagens; a televisão MMDS (em português, “Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal”), que utiliza o espectro de radiofrequência na faixa de microondas, que são captadas somente com o equipamento fornecido pelo prestador; e a televisão DTH (*direct to home*, em inglês), cujo sinal é transmitido via satélite diretamente à residência do usuário e captado através de uma antena própria. A televisão a cabo possui tratamento legal específico na Lei nº 8.977/95. O MMDS e DTH são considerados “serviços especiais”, regulados pelo Decreto nº 2.196/97 e de forma específica, pelas Portarias nºs 254/97 e 321/97, respectivamente, da Anatel.

O tratamento jurídico dispensado à radiodifusão também se diferencia fortemente do que se refere à mídia impressa. Enquanto a exploração do serviço de radiodifusão demanda, por disposição constitucional, a delegação do Poder Público, a submissão da imprensa escrita à autorização estatal é expressamente vedada pelo art. 220, § 6º, da Constituição. No plano infralegal, a atividade jornalística era regulada pela Lei da Imprensa (Lei 5.250/97), que foi declarada inconstitucional pelo STF no julgamento da ADPF n. 130, em abril do corrente ano.

## **1.2. A radiodifusão na Constituição Federal**

As disposições constitucionais relativas à radiodifusão estão concentradas, principalmente, no Capítulo V, referente à comunicação social. A Constituição dispõe sobre a titularidade dos serviços, o procedimento de outorga das concessões, permissões e autorizações, impõe restrições à difusão, estabelece limites e requisitos referentes à propriedade das empresas, e define os princípios regedores da atividade.

O serviço de radiodifusão é serviço público, de titularidade da União Federal, a qual pode explorá-lo diretamente ou outorgar sua exploração a outros, mediante autorização, concessão ou permissão (art. 21, XII, “a”). A outorga do direito de exploração do serviço é competência do Poder Executivo, mas somente será perfectibilizada após a aprovação do Congresso Nacional, nos termos do art. 223 da Constituição.

A Constituição refere-se ao conteúdo da radiodifusão em dois momentos: quando determina os princípios que deverão ser atendidos pelas emissoras de rádio e televisão (art. 221) e no art. 220, quando afirma o dever de atuação do Estado para regular e limitar a programação.

Os princípios da atividade de radiodifusão são os seguintes: (a) a preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; (b) a promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; (c) a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; e (d) o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

Tais princípios não têm caráter puramente programático: a Constituição prevê a também criação de mecanismos legais para sua efetivação e para proteção aos usuários dos serviços em relação a sua violação. Assim, dispõe o art. 220, §3º, II que a lei federal deverá

estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Além disso, prevê que caberá à lei federal e ao Poder Público a classificação indicativa das diversões e espetáculos públicos, nos seguintes termos: “regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada;” (art. 220, §3º, I). Ainda dispendo sobre conteúdo da difusão, prevê restrições legais à publicidade de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias (art. 220, §4º).

Encontram-se, ainda, no texto constitucional, diversas restrições à propriedade das empresas de comunicação social, especialmente referentes à proibição de oligopólio ou monopólio (art. 220, §5º) e à nacionalidade brasileira dos proprietários (art. 222). Tais restrições evidenciam o caráter especial da atividade, porém, não serão analisadas no presente trabalho, por não terem relação direta com a democratização de gênero nos meios de comunicação.

No capítulo referente à comunicação social, também são estabelecidas restrições à regulação estatal. Assim, no art. 220, a Constituição afirma o direito à liberdade de expressão e a proibição de qualquer forma de censura política, ideológica ou artística. Referindo-se especialmente à liberdade de informação jornalística, dispõe que esta não poderá sofrer restrições legais, respeitadas a vedação do anonimato (art. 5º, IV); o direito de resposta proporcional ao agravo (art. 5º, V); a indenização por dano material, moral, ou à imagem (art. 5º, V) e a inviolabilidade da vida privada, honra e a imagem (art. 5º, X).

No art. 224, a Constituição prevê a criação do Conselho de Comunicação Social, órgão auxiliar do Congresso nos assuntos referentes à Comunicação Social. Tal órgão foi efetivamente criado, em 2002, mas, desde 2006, mantém-se praticamente desativado.

A Constituição, portanto, no mesmo capítulo, e em artigos sucessivos, proíbe a censura e impõe o dever de regulamentação do conteúdo da radiodifusão pelo Estado. Disso se retira, primeiro, que a regulamentação e a fiscalização do conteúdo da radiodifusão não são o mesmo que censura, ou seja, que a atuação do Estado para fazer cumprir os princípios que regem a matéria não implica a ofensa à liberdade de expressão. Em segundo lugar, extrai-se do texto constitucional os limites da ação estatal, que deve guiar-se pelo respeito à liberdade de expressão e pela vedação da censura. As duas proposições não são opostas entre si, pelo contrário: constituem duas faces de um mesmo modo de conceber a radiodifusão. Justamente pela importância que adquiriu na sociedade brasileira, como transmissora de cultura e informações, como força dominante na conformação do espaço público, faz-se necessária a proteção de seu caráter público e plural. A necessidade da imposição de princípios à atividade não decorre de um temor ditatorial contra a mídia, nem de pretensões de contenção e sufocamento do diálogo público; advém, pelo contrário, da compreensão da importância que assume a mídia para a maioria dos cidadãos, e de uma tentativa de democratização da sua atuação, para que sirva a quem deve servir: aos usuários do seu serviço, e não pura e simplesmente aos interesses dos proprietários das empresas audiovisuais.

Isso não significa, de maneira alguma, que o Estado, por meio do Poder Executivo, possa impor à mídia, sem maiores responsabilidades, o que entende por bem comum do povo brasileiro ou dos usuários dos serviços de radiodifusão. A referência à proibição da censura e à liberdade de expressão inibem justamente esse tipo de conduta. A conclusão só pode ser, portanto, a de que o Estado deve atuar para efetivar os princípios da radiodifusão, sim, mas através de procedimentos que garantam os direitos dos difusores e, muito importante, a participação social dos usuários na conformação do conteúdo dos princípios definidos na Constituição.

Percebe-se que não há menção específica a questões de gênero nos princípios da radiodifusão. Há, contudo, a imposição de que o serviço se pautar pelos “valores éticos e sociais da pessoa e da família”, o que um conceito muito aberto, que comporta inúmeras interpretações. Poucas pessoas discordariam, no entanto, que a atuação com base nesses valores implica o respeito à dignidade humana e a abstenção de condutas que possam causar sofrimento, dor, humilhação, inferiorização e violência. A expressão, portanto, permite o seu preenchimento com valores de igualdade de gênero, ainda mais considerando-se os danos efetivamente causados pelo reforço de estereótipos que atribuem valores diferenciados aos homens e às mulheres. Assim, pretende-se verificar se esses valores encontram repercussão nas normas infraconstitucionais reguladoras da radiodifusão, e, se sim, se houve a inclusão de questões de gênero ou não.

### **1.3. As normas internacionais sobre democratização de gênero nos meios de comunicação**

Existem diversos documentos internacionais através dos quais o Brasil obrigou-se, jurídica ou politicamente, a tomar medidas para promover a igualdade de gênero nos meios de comunicação. Na esfera do direito internacional universal, os documentos mais relevantes são a Convenção para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW, acompanhada das recomendações do Comitê para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Plataforma de Ação de Beijing de 1995, a Consenso de Brasília de 2010, e a Declaração de Genebra e o Plano de Ação adotados na I Cúpula Mundial da Sociedade

da Informação de 2003. No âmbito da Organização dos Estados Americanos, há a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar A Violência Contra A Mulher e o Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero.

### **1.3.1. A Convenção e o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)<sup>26</sup>**

A Convenção para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) foi elaborada em 1975, na I Conferência Mundial sobre a Mulher, no México, e foi aprovada em 1979 pela Assembléia das Nações Unidas. O Brasil ratificou-a em 1984, sendo promulgada com reservas, inicialmente, pelo Decreto nº 89.460/84 e, posteriormente, sem reservas, pelo Decreto nº 4.377/02.

Através dela, os Estados Partes comprometem-se eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher, e, para atingir esse objetivo, a Convenção elenca algumas medidas estatais referentes ao combate a atos concretos de discriminação, como a abstenção de realizar atos discriminatórios contra mulher, punir a discriminação realizada por qualquer órgão ou pessoa, pública ou privada e fornecer instrumentos para que as mulheres possam defender-se da discriminação (art. 2º, “b”, “c”, “d” e “e”). Além disso, reconhece o papel dos padrões culturais na perpetuação da discriminação contra a mulher e demanda que Estados atuem positivamente para modificar padrões sociais de conduta, visando a eliminar preconceitos e práticas costumeiras que estejam baseados na idéia da inferioridade ou superioridade de gênero ou em funções estereotipadas dos homens e mulheres (art. 5º, “a”); que adotem de medidas efetivas para a modificação de usos e práticas que constituam discriminação contra a mulher (art. 2, “f”); e que garantam uma educação familiar fundada na compreensão adequada da maternidade como função social e o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres em relação aos seus filhos (art. 5º, “b”).

---

<sup>26</sup> A Convenção para a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra a Mulher pode ser encontrada em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm)>

Para auxiliar e monitorar a implementação da Convenção, foi criado o Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ao qual cabiam, inicialmente, as funções de examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados Partes sobre as medidas tomadas para a aplicação da Convenção no seu território (art. 18 da CEDAW) e formular sugestões e recomendações gerais (art. 21 da CEDAW). Após a adoção do Protocolo Adicional à Convenção, ratificado pelo Brasil em 2002, coube também ao Comitê instaurar inquéritos confidenciais para apurar potenciais infrações aos direitos estabelecidos na Convenção e examinar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupo de indivíduos que aleguem ser vítimas de violação dos direitos dispostos na Convenção. Nas últimas recomendações elaboradas pelo Comitê ao Estado brasileiro, referentes ao Relatório Periódico n. IV do Brasil<sup>27</sup>, o Comitê reclama especificamente medidas estatais que promovam imagens não-estereotipadas e positivas de mulheres na mídia e que fomentem o valor da igualdade de gêneros, como estratégia para o cumprimento do disposto nos artigos 2, “f” e 5, “a” da Convenção.

### **1.3.2. A Plataforma de Ação de Beijing de 1995<sup>28</sup>**

Outro importante instrumento internacional no combate às representações estereotipadas das mulheres nos meios de comunicação é a Plataforma de ação de Beijing de 1995, aprovada durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, na China.

No capítulo referente aos meios de comunicação, a Plataforma de ação reconhece pouca participação das mulheres em órgãos definidores da política, a desatenção à questão de gênero nos meios de comunicação e a persistência de estereótipos de gênero divulgados pelos meios de difusão, assim como considera que os meios de comunicação não oferecem uma imagem equilibrada dos diversos estilos de vida e contribuições das mulheres para a sociedade e que as representações insistentes de papéis femininos tradicionais podem ser restritivas às possibilidades de

---

<sup>27</sup> As Recomendações do Comitê podem ser encontradas em: <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/recomendacoes-cedaw-portugues.pdf>.

<sup>28</sup> A Plataforma de Ação de Beijing pode ser encontrada em: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

atuação social das mulheres. Afirma que é necessário suprimir as projeções de imagens negativas, violenta e degradantes das mulheres, uma vez que elas prejudicam sua participação à sociedade, e propõe a busca da pluralização das representações de gênero na mídia.

Após situar a questão, a plataforma elabora uma estratégia de ação dividida em enfoques: o primeiro refere-se ao aumento do acesso e da participação da mulher na produção e controle dos meios de difusão, e o segundo, ao combate às representações femininas estereotipadas.

Quanto ao primeiro enfoque, a plataforma propõe medidas distintas, conforme os atores instados a promovê-las, os quais podem ser divididos em três grupos: os governos e os mecanismos nacionais para o desenvolvimento da mulher, os próprios sistemas de difusão nacionais e internacionais e, por fim, as associações de profissionais dos meios de comunicação e as organizações não governamentais.

As medidas necessárias para incrementar o acesso das mulheres aos meios de comunicação podem ser divididas em medidas de capacitação, medidas de estímulo à participação nos sistemas de difusão e medidas de participação nos órgãos de controle.

Quanto às medidas de capacitação, a Plataforma determina no item 239, “a”, que os governos dos Estados Partes deverão fomentar a educação, capacitação e emprego da mulher para permitir-lhe igual acesso aos meios de difusão e, no item 241, “a”, que deve ser fomentada a organização de programas de educação e capacitação para a mulher, a fim de serem utilizados nos meios de comunicação, inclusive com o financiamento de atividades experimentais. Em relação às organizações não governamentais e as associações de profissionais da difusão, a Plataforma impõe, no item 242, “b”, a adoção de medidas para capacitar as mulheres para utilizar a tecnologia da informação aplicada à comunicação e aos meios de difusão.

Em relação às medidas de estímulo à participação das mulheres nos serviços de difusão, a plataforma demanda que os governos promovam a participação equitativa das mulheres dentro dos meios de comunicação, inclusive na gestão e produção dos programas (item 239, “c”) e que estimulem o aumento do número de programas realizados por mulheres e destinados a mulheres (item 239, “e”). Endereçando-se aos atores do sistema de comunicação, determina que sejam adotados mecanismos

regulamentares que fomentem uma maior participação da mulher na produção e decisão sobre a programação (item 240). Propõe, ainda, interação entre os distintos atores e organizações femininas, através da construção de redes que permitam o intercâmbio de idéias, a fim de que se reconheçam as necessidades concretas das mulheres em relação aos meios de comunicação (item 239, “f” e 242, “c”).

A participação feminina deve dar-se também nos órgãos de controle e regulação dos meios de comunicação (item 239, “d”) e na elaboração de diretrizes profissionais, códigos de conduta e outros mecanismos de auto-regulação (item 241, “d”). O papel das ONGs nesse aspecto deve ser o de estímulo à criação de grupos de controle que possam fiscalizar os meios de comunicação, e realizar consultas com eles, a fim de que as necessidades e problemas das mulheres reflitam-se de forma apropriada (item 242, “a”).

Além disso, a Plataforma estabelece duas medidas que podem ser compreendidas como instrumentos para a implementação das demais: a realização de pesquisas de todos os aspectos da imagem da mulher nos meios de comunicação (item 239, “b”) por parte dos governos e dos mecanismos nacionais para o desenvolvimento da mulher, com vistas a determinar as esferas que requeiram ação e atenção para a elaboração de políticas de difusão com visão de gênero, e a elaboração de uma lista de especialistas em meios de difusão em questões relacionadas com a mulher (item 241, “c”).

Tratando do segundo enfoque estratégico, referente ao fomento de uma imagem equilibrada e não estereotipada da mulher nos meios de difusão, a Plataforma estipula diferentes medidas relacionadas, novamente, a três grupos de atores: os governos e as organizações internacionais (item 243), os meios de informação de massa e as organizações de publicidade (item 244) e os meios de informação, as organizações não governamentais e o setor privado em colaboração com os mecanismos encarregados da promoção da mulher (item 245).

Os governos e as organizações internacionais devem fomentar a pesquisa e a aplicação de uma estratégia de informação, educação e comunicação orientada à apresentação de uma imagem equilibrada das mulheres e das diferentes funções que desempenham (item 243, “a”); induzir os meios de comunicação e os organismos de

publicidade a elaborar programas especiais para estimular o interesse na Plataforma de Ação (item 243, “b”); promover uma capacitação dos profissionais, proprietários e administradores dos meios de difusão que leve em conta uma visão de gênero e que estimule a utilização de imagens não estereotipadas, equilibradas e plurais da mulher (item 243, “c”); fazer com que os meios de comunicação abstenham-se de apresentar a mulher como um ser inferior e de explorar sua imagem como objeto sexual e bem de consumo (item 243, “d”), fomentar a idéia de que os estereótipos sexistas apresentados nos meios de comunicação são discriminatórios para a mulher, degradantes e ofensivos (item 243, “d”); e adotar medidas efetivas, que incluam normas legislativas, contra a pornografia e programas que mostrem cenas de violência contra mulheres e crianças.

Os meios de comunicação de massa e as organizações de publicidade devem elaborar diretrizes, códigos de conduta e outras formas de auto-regulação para induzir a representação de imagens não estereotipadas da mulher e controlar a divulgação de materiais violentos, degradantes ou pornográficos (item 244, “a” e “b”); introduzir uma perspectiva de gênero nos seus serviços (item 444, “c”); e aumentar a participação da mulher na tomada de decisões em todos os níveis dos meios de comunicação (item 444, “d”).

Os meios de informação, as organizações não governamentais e o setor privado em colaboração com os mecanismos encarregados da promoção da mulher devem: fomentar campanhas que promovam a igualdade de gênero, através do estímulo à divisão igualitária das responsabilidades familiares, da exclusão de estereótipos de gênero dentro da família, da divulgação de informações sobre violência doméstica e todas as formas de violência contra a mulher, e de programas de conscientização sobre os direitos humanos das mulheres (item 445, “a” e “c”); produzir e difundir materiais sobre lideranças femininas plurais, que incluam sua experiência de obtenção de um equilíbrio entre suas responsabilidades com o trabalho e a família (item 245, “b”); e capacitar especialistas para que efetuem uma análise de gênero sobre os programas exibidos nos meios de comunicação (item 245, “e”).

### **1.3.3. O Consenso de Brasília de 2010 da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>29</sup>**

Ainda no sistema das Nações Unidas, foi adotado, em julho de 2010, o Consenso de Brasília, resultado da XI Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, organizada pela Unidade Mulher e Desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A CEPAL é uma das cinco comissões regionais do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC) e tem, entre outras, a função de monitorar e auxiliar a implementação dos planos de desenvolvimento para a região. A Unidade Mulher e Desenvolvimento do CEPAL tem, como uma de suas atribuições, a fiscalização e apoio à aplicação da Plataforma de Beijing.

Através do Consenso de Brasília, os países participantes reconheceram a situação de marginalização das mulheres no acesso e controle dos meios de comunicação e o dever dos Estados de elaborar políticas específicas que garantam sua participação em condições de igualdade. Para tanto, como forma promoção de meios de comunicação igualitários, democráticos e não discriminatórios, acordaram em formular políticas destinadas a eliminar os conteúdos sexistas e estereotipados de gênero nos meios de comunicação (art. 2, “q” e art. 5, “b”); a capacitar os profissionais dos meios de comunicação nesse sentido, (art. 5, “b”); a criar mecanismos de monitoramento do conteúdo, assegurando a participação da sociedade, com o fim de eliminar conteúdos sexistas e discriminatórios (art. 5, “c”); e a garantir o acesso das mulheres, especialmente negras e indígenas, aos meios de comunicação em massa, através de programas que incorporem suas identidades culturais (art. 5, “d”).

---

<sup>29</sup> O Consenso de Brasília de 2010 pode ser encontrado em:  
<<http://www.eclac.org/mujer/conferencia/doc/ConsensoBrasilia-portugues.pdf>>

### **1.3.4. A Declaração e o Plano de Ação de Genebra de 2003 da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação**

Em 2003, realizou-se, em Genebra, a I Cúpula Mundial da Sociedade da Informação, da qual o Brasil participou. A conferência teve como resultado a Declaração de Princípios de Genebra<sup>30</sup> e o Plano de Ação de Genebra<sup>31</sup>.

A Declaração de Princípios estabelece como um dos objetivos de ação a utilização dos potenciais das tecnologias da informação para a promoção das metas estabelecidas na Declaração do Milênio<sup>32</sup>, entre as quais se encontra a promoção da igualdade de gênero e da autonomia da mulher, e afirma que as tecnologias da informação e comunicação podem ser instrumentos para a igualdade de gênero. O Estados comprometeram-se, através da Declaração, a garantir a plena participação das mulheres em todas as esferas da sociedade da informação e em todos os processos de adoção de decisões.

A partir disso, a Declaração define os princípios que devem reger a sociedade da comunicação e determina diversas medidas relacionadas com as mulheres e os meios, as quais são ratificadas e explicitadas no Plano de Ação.

Como princípios da sociedade da informação, a declaração estabelece, entre outros: a igualdade, a responsabilidade (item 56) e a dignidade e o valor da pessoa humana (item 57). O Plano de Ação determina que a sociedade da informação deve promover o bem comum e impedir a utilização abusiva das tecnologias da informação e comunicação (item 25).

A fim de permitir a compreensão adequada das medidas dispostas nos documentos, pode ser proposta a seguinte classificação: medidas relativas ao controle estatal dos meios de comunicação; medidas de educação, capacitação e estímulo à participação de mulheres nos sistemas de comunicação; e medidas de promoção de conteúdos não-discriminatórios.

---

<sup>30</sup> A Declaração da Sociedade de Informação pode ser encontrada em: <<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.htm>>.

<sup>31</sup> O Plano de Ação da Sociedade de Informação pode ser encontrado em: <<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>>

<sup>32</sup> A Declaração do Milênio pode ser encontrada em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>

Sobre a primeira série de medidas, a Declaração estabelece ser necessário um marco de política e regulamentação centrado na pessoa, que os governos devem intervir para corrigir as falhas do mercado, aumentar ao máximo os benefícios sociais e atender às prioridades nacionais (item 39); determina que o espectro de radiofrequência deve ser gerido em favor do interesse público (item 45); e, a respeito do controle estatal dos conteúdos da programação, o Plano de Ação demanda que os Estados tomem medidas apropriadas para combater os conteúdos ilícitos e prejudiciais nos meios de comunicação (item 24, “c”)

Acerca das medidas de capacitação, o Plano de Ação determina que os Estados participantes devem: eliminar os obstáculos de gênero que dificultam a educação e a formação na área das tecnologias da informação e comunicação; promover a igualdade de oportunidades de capacitação de mulheres e meninas no âmbito das tecnologias da informação e comunicação, com o fim de aumentar o número de mulheres profissionais da comunicação; fomentar o intercâmbio de práticas com visão de gênero nos âmbitos de ensino relacionados às tecnologias da informação e comunicação (ponto 11, “g” e 23, “h”); e promover programas de iniciação de meninas jovens em ciência e tecnologia, para aumentar o número de mulheres em profissões relacionadas às tecnologias de informação e comunicação (ponto 19, “d”). Além disso, as políticas estatais referentes aos meios de comunicação devem buscar a promoção e a participação da mulher (item 13, “l”). Como medida instrumental, destinada a avaliar o acesso das mulheres aos meios de comunicação, o Plano determina que sejam realizadas pesquisas sobre o impacto das tecnologias de informação e comunicação na vida das mulheres e elaborados indicadores que permitam quantificar os resultados obtidos (item 28, “e”)

A respeito da promoção de conteúdos não-discriminatórios, a Declaração demanda que se promova uma imagem equilibrada e variada da mulher e do homem nos meios de comunicação (item 24, “e”) e que todos os atores devem tomar ações para impedir a utilização abusiva das tecnologias da comunicação, tal como atos motivados pelo racismo e formas conexas de intolerância, ódio, violência, maltrato a crianças, pornografia infantil e tráfico e exploração de seres humanos (item 59).

### **1.3.5 A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e o Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero**

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, há dois documentos que fazem referência ao tema de gênero nos meios de comunicação: a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar A Violência Contra A Mulher (Convenção de Belém do Pará)<sup>33</sup> e o Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero<sup>34</sup>.

A Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher foi aprovada pela Assembléia da Organização dos Estados Americanos em julho de 1995 e ingressou na ordem jurídica interna brasileira através do Decreto nº 1.973/96. Ela afirma que todas as mulheres têm direito a uma vida sem violência, o que inclui o direito de “ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação” (art. 6º, “b”). Para tornar efetivo tal direito, os Estados comprometem-se, segundo o art. 8º, “b” da Convenção, a tomar medidas específicas para modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres, visando a eliminar preconceitos, costumes e práticas fundadas na crença sobre a inferioridade ou superioridade de qualquer dos gêneros ou em estereótipos que legitimem ou exacerbem a violência contra a mulher; e, segundo a alínea “g” do mesmo artigo, obrigam-se a incentivar os meios de comunicação para que formulem diretrizes que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher e enalteçam o respeito pela dignidade da mulher (art. 8º, “g”).

O Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero foi elaborado por ocasião da primeira Reunião de Ministras e Autoridades do mais Alto Nível Responsáveis pelas Políticas das Mulheres nos Estados Membros, em abril de 2000, e aprovado pela Assembléia Geral da OEA

---

<sup>33</sup> A Convenção de Belém do Pará pode ser encontrada em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/oea>>.

<sup>34</sup> O Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero pode ser encontrado em: <<http://www.oas.org/cim/Spanish/ProgramaInteramericano.htm>>

em 2001. O Programa elenca a eliminação de padrões culturais e estereótipos prejudiciais à imagem da mulher difundidos através dos meios de comunicação como um dos objetivos da Comissão Interamericana de Mulheres.

## **2. DESAFIOS E INSTRUMENTOS PARA DEMOCRATIZAÇÃO DE GÊNERO NA RADIODIFUSÃO BRASILEIRA**

### **2.1. A fiscalização pelo poder concedente**

Uma possibilidade para a concretização das normas que definem objetivos sobre a radiodifusão e para a democratização de gênero é a fiscalização do poder concedente nas permissões e concessões de rádio e televisão.

#### **2.1.1. Características gerais das concessões e permissões de serviços públicos.**

Como referido anteriormente, a radiodifusão é, em razão de disposição constitucional, serviço público de titularidade da União. Seu exercício, entretanto, é delegável a entes particulares através da concessão ou permissão (arts. 21, XII, “a” e 223 da Constituição).

De acordo com a definição de Maria Sylvia Di Pietro, a concessão administrativa é o contrato administrativo:

pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais<sup>35</sup>

Vê-se que há diferentes modalidades de concessão, que pode ser: de serviço público, de obra pública, de serviço a ser usufruído diretamente pela Administração ou de cessão de uso de bem público. No caso da atividade de radiodifusão, trata-se de concessão de serviço público.

Através da concessão de serviço público, a Administração Pública, portanto, delega a particular a execução de serviço público, sem implicar, no entanto, transferência da titularidade do serviço:

o poder público transfere apenas a execução do serviço e conserva a sua titularidade; em decorrência disso, mantém, a plena disponibilidade

---

<sup>35</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 290.

sobre o mesmo, alterando as cláusulas regulamentares, retomando a execução do serviço por meio da encampação, fiscalizando e punindo, administrativamente, o concessionário em caso de inadimplemento<sup>36</sup>.

Ainda que a execução seja efetuada por particular, a Administração Pública mantém o poder/dever de fiscalizar a prestação do serviço, a fim de garantir a satisfação dos interesses públicos envolvidos, principalmente no referente aos direitos fundamentais dos usuários. Tal se manifesta, especialmente, através das chamadas “cláusulas exorbitantes”, constante no contrato administrativo de concessão, que conferem, ao poder concedente, prerrogativas diferenciadas em relação ao particular.

As “cláusulas exorbitantes” dão, ao Poder Público, as seguintes prerrogativas: o poder de alteração e rescisão unilateral do contrato, a fiscalização da sua execução e a aplicação de penalidades. Encontram legitimidade, justificativa e limitação nos princípios regedores dos serviços públicos, no interesse público e nos direitos dos usuários. Devem ser utilizadas de forma motivada, e somente com a finalidade de concretizar interesses públicos. Sua utilização com fins diversos importa em ilegalidade e deve ser revista pelo Poder Judiciário.

Importante observar que, ainda que o poder/dever de fiscalização do poder concedente em relação às concessionárias encontre expressão nas “cláusulas exorbitantes”, ele não decorre diretamente delas. Conforme leciona o professor Juarez Freitas<sup>37</sup>, as prerrogativas da administração provêm diretamente da característica pública dos contratos e de sua submissão ao regime de direito público, especialmente no plano dos princípios, e não simplesmente do ajuste entre concessionária e poder concedente:

Tais cláusulas, apesar de longa tradição terminológica, só com temperamentos podem ser tidas como ‘exorbitantes’. [...] estão conectadas às normas ‘protetivas’ do sistema publicista, isto é, são atribuições do sistema, e não promanam propriamente dos contratos, uma vez que sobrevêm independente deles

Em razão dessa característica, o descumprimento de normas estatais imperativas que regulem a matéria do contrato de concessão também deve ser objeto

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 293

<sup>37</sup> FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 265.

de fiscalização por parte da Administração. A atuação do poder concedente deve objetivar o cumprimento das normas constitucionais, legais, administrativas e contratuais referentes ao serviço público prestado por meio de concessão.

A fiscalização da atividade pelo poder concedente encontra amparo legal explícito nas Leis nº 8.666/95, que dispõe sobre o procedimento de licitação, e nº 8.987/95, que estipula regras gerais a respeito de concessões e permissões públicas. Assim, dispõe art. 58 da Lei nº 8.666/95 que Administração tem competência para fiscalizar a execução nos contratos administrativos, bem como aplicar sanções em razão da inexecução total ou parcial do ajuste.

O art. 29 da Lei nº 8.987 estipula que incumbe ao poder concedente:

- I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
- II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;
- IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;
- VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;

As obrigações de ambas as partes devem constar no contrato de concessão, que deve detalhar as condições de cumprimento do serviço, como se dará a fiscalização e sanções (art. 23, Lei nº 8.987), explicitando inclusive os critérios definidores da qualidade da prestação.

O art. 87 da Lei nº 8.666 determina que a inexecução parcial ou total do contrato poderá acarretar a aplicação das seguintes sanções: advertência; multa; suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos; e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade. Prevê também a rescisão do contrato no caso de descumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas contratuais (art. 78). A lei das

concessões, igualmente, prevê a declaração da caducidade do contrato de concessão quando o serviço for prestado de maneira inadequada ou deficiente e quando a concessionária descumprir cláusulas contratuais, legais ou regulamentares (art. 38, §1º).

### **2.1.2. A concessão e a permissão dos serviços de radiodifusão no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações**

A delegação do serviço de radiodifusão possui regulação específica através, principalmente, de duas normas: a Lei nº 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações) e o Decreto nº 52.795/63 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão). Ainda assim, seguem aplicáveis, no que couberem, as normas gerais referentes às concessões e permissões.

A Lei nº 4.117/62 traz disposições gerais sobre atividade de radiodifusão, inclusive a respeito do procedimento de outorga da concessão, permissão ou autorização para a exploração dos serviços, o qual é detalhado no Regulamento. A Lei estabelece também as obrigações dos outorgatários, o alcance da fiscalização exercida pelo Ministério das Comunicações, as infrações em que podem incorrer os prestadores de serviços e as penas correspondentes.

A outorga do direito de exploração de serviço comercial de radiodifusão pode se dar através de permissão, no caso das rádios, ou concessão, no caso da televisão (art. 5º, § 3 e 21, do Regulamento), dependentes, ambas de procedimento licitatório anterior. No caso das televisões e das rádios de alcance regional ou nacional, autoridade competente para a outorga é o Presidente da República; já no caso das rádios locais, a outorga é concedida pelo Ministério das Comunicações<sup>38</sup> (arts. 33, §5º e 34, caput, da Lei nº 4.117/62 c/c art. 6º, §1º do Regulamento). Nos dois casos, a outorga só surtirá efeito se aprovada pelo Congresso Nacional, conforme o art. 223 da Constituição. A delegação tem prazo determinado: quinze anos, nas concessões de serviço de televisão, e dez anos, nas concessões de serviço de rádio.

---

<sup>38</sup> A Lei 4.117 refere-se ao Contel (Conselho Nacional das Telecomunicações), contudo, tal órgão foi substituído pelo Ministério das Comunicações em 1967.

A utilização da permissão para a delegação de serviços de rádio pode gerar certa estranheza. A permissão pública é normalmente conceituada como um ato unilateral, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, de caráter precário, isto é, podendo ser alterado ou revogado a qualquer tempo.<sup>39</sup> Em razão dessas características, deveria ser utilizada para serviços temporários, que não necessitassem de grandes investimentos, o que não é, claramente, o caso da radiodifusão sonora. Contudo, a distorção do uso do instituto explica-se em razão de fatores históricos na evolução da tecnologia. A frequência modulada era usada, originalmente, para serviços temporários, como a sonorização de ambientes, caso em que era plenamente adequado o instituto da permissão. Com a evolução da tecnologia, e a utilização da frequência modulada para a radiodifusão aberta, o instrumento de delegação permaneceu o mesmo, ainda que já não mais se justificasse, frente ao caráter estável e contínuo da atividade.<sup>40</sup>

De qualquer modo, a fixação do prazo, o que praticamente exclui a característica da precariedade, aproxima de tal modo os dois institutos, que quase se pode falar de concessões de serviço público com o nome de permissões<sup>41</sup>. Relativamente ao poder de tutela da Administração, as prerrogativas e obrigações são as mesmas da concessão<sup>42</sup>.

### **2.1.3. A fiscalização dos deveres dos outorgatários no Código Brasileiro de Telecomunicações**

A fiscalização da atividade de radiodifusão é de competência do Ministério das Comunicações. Cabe-lhe a fiscalização do cumprimento das obrigações decorrentes das concessões e permissões, inclusive quanto às finalidades da programação do art. 38 do CTB, e a aplicação das sanções.

---

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23 Ed. São Paulo: Atlas, 2010, ps. 300 e 301.

<sup>40</sup> LINS, Bernardo E. **Argentina: nova lei dos meios audiovisuais**. Revista de direito de informática e telecomunicações, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, jul./dez. 2009, p. 24.

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23 Ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 302.

<sup>42</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 130.

No sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações, encontram-se poucas referências ao conteúdo da programação, e, menos ainda, critérios objetivos de aferição da qualidade do serviço. As disposições sobre o conteúdo estão concentradas, essencialmente, em três os momentos: nos quesitos a serem considerados para avaliação da proposta na licitação (art. 16 do Regulamento); nos artigos referentes às obrigações dos outorgatários (art. 38 da Lei 4.117 e art. 28 do Regulamento); e nas infrações (art. 53 da Lei). Como maneira indireta de concretização das disposições sobre o conteúdo, há também disposições relativas à escolha dos profissionais (art. 38, “f” da Lei nº 4.117 e art. 28, parágrafos 14 e 15, do Regulamento).

O art. 16 do Regulamento estabelece alguns critérios de julgamento das propostas dos licitantes, os quais constarão, posteriormente, no contrato de concessão, e vincularão os concessionários. A respeito do conteúdo da programação, deve ser considerado o tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos, a serviço noticioso, e a programas locais. A lista não é exaustiva, e o Ministério das Comunicações poderá estipular outros quesitos no edital (§2º). Para cada critério, o edital estabelecerá a condição mínima a ser atendida e critérios objetivos para a gradação da pontuação.

As obrigações dos outorgatários estão previstas no art. 38 do CBT e no art. 28 do Regulamento. Quanto ao conteúdo da programação, estabelece o art. 38 que este está subordinado às finalidades educativas e culturais da radiodifusão e que as emissoras deverão destinar, no mínimo, cinco por cento do seu tempo de programação a serviços noticiosos. Já o Regulamento, no seu art. 28, além de repetir o estabelecido na Lei, dispõe que são obrigações das concessionárias: não transmitir conteúdos contrários à “moral familiar e aos bons costumes”, nem que exponham pessoas a situações que redundem em constrangimento, ainda que o seu objetivo seja jornalístico; limitar ao máximo de vinte e cinco por cento o tempo destinado à publicidade comercial; reservar cinco horas semanais para programas educacionais; e submeter-se ao estabelecido em todas as normas administrativas e legais referentes ao serviço.

O art. 53 da Lei estabelece que a promoção de campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião e a ofensa a moral familiar, pública ou aos bons costumes através de serviços de radiodifusão constitui infração.

Com isso, vê-se que as disposições relativas ao conteúdo das emissões estão muito aquém do que determinam os princípios constitucionais regedores da radiodifusão e as normas internacionais que estipulam medidas de democratização de gênero nas comunicações.

#### **2.1.4. Os instrumentos de garantia do cumprimento das obrigações dos outorgatários no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações**

Os instrumentos que dispõe a Administração para fazer cumprir as obrigações dos outorgatários resumem-se à aplicação das sanções, previstas nos arts. 59 e seguintes da Lei nº 4.177, e na não renovação da concessão ou permissão, prevista nos arts. 33, §3º e 4º e 67 do mesmo diploma. O regulamento faz referência à possibilidade de consulta pública, mas sua realização, pela leitura do dispositivo, somente se daria antes da primeira concessão ou permissão, e não como forma de aferição do cumprimento das obrigações dos outorgatários pelo público, após a outorga.

As penalidades previstas no art. 59 são as seguintes: multa, suspensão até 30 dias, cassação e detenção, podendo o Ministério das Comunicações substituir qualquer delas por simples advertência. As penalidades de multa, suspensão e cassação são aplicáveis nas hipóteses das infrações administrativas definidas na Lei, enquanto que a pena de detenção somente se aplica ao crime de violação de telecomunicação (art. 58).

A pena de multa será aplicada em razão de violação de qualquer dispositivo legal ou quando a outorgatária não houver cumprido exigência que lhe tenha sido feita pelo Ministério das Comunicações (art. 62). No tocante ao descumprimento de obrigações relativas ao conteúdo da programação, as penas de suspensão e cassação somente poderão ser aplicadas quando a concessionária infringir o disposto no art. 53, ou seja, promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião (art. 53, “e”) ou ofender a moral familiar, pública, ou os bons costumes (art. 53, “h”). A pena de suspensão também poderá ser aplicada no caso de descumprimento de exigência feita pelo Ministério das Comunicações.

A lei prevê que a aplicação das penas de multa, suspensão e cassação da permissão compete ao Ministério das Comunicações, enquanto que a cassação de

concessão é de competência do Presidente da República. Contudo, em razão do art. 223, §4º, da Constituição, o cancelamento da concessão antes do prazo demanda decisão judicial, não podendo mais ser efetuado diretamente pela autoridade administrativa. Assim, são aplicáveis diretamente pela Administração somente as sanções de advertência, multa e suspensão do contrato.

Importante observar que a Lei não prevê explicitamente nenhum tipo de sanção derivada do descumprimento das cláusulas contratuais. Contudo, dada a aplicabilidade da disciplina geral referente às concessões públicas, o Poder Público pode e deve estipular, no instrumento de concessão ou permissão, as sanções referentes à não execução ou execução irregular do contrato.

A Lei somente faz referência ao cumprimento das obrigações contratuais quando trata da possibilidade de renovação da concessão ou permissão. Estipula que os prazos de concessão ou permissão poderão ser renovados por igual tempo, se os outorgatários houverem cumprido todas as disposições legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público (art. 3º, §3º). Não há exigência de qualquer procedimento prévio, muito menos licitatório, decorrendo o direito à renovação, segundo o art. 67 da Lei:

do cumprimento pela empresa, de seu contrato de concessão ou permissão, das exigências legais e regulamentares, bem como das finalidades educacionais, culturais e morais a que se obrigou, e de persistirem a possibilidade técnica e o interesse público em sua existência.

Percebe-se que a lei não impõe uma avaliação criteriosa da prestação do serviço como requisito para a renovação. O tratamento dado à prorrogação faz parecer que as concessionárias teriam direito natural a ela, sujeitando-se, somente, a uma aferição superficial do cumprimento das obrigações legais e contratuais. Tanto é assim, que a renovação pode-se dar por omissão da autoridade competente, caso a concessionária requeira-a em tempo hábil e não seja proferida decisão a respeito dentro de cento e vinte dias (art. 33, §4º).

Para sedimentar ainda mais a imutabilidade das delegações, a Constituição previu, no parágrafo 2º do art. 223, que a não renovação da concessão ou permissão dependerá da aprovação de dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal.

Vera Maria de Oliveira Nusdeo Lopes critica fortemente tal dispositivo, afirmando que a exigência de quórum qualificado no Congresso para a reprovação da renovação implica verdadeira “renovação automática” da concessão ou permissão, impedindo a entrada de novos prestadores de serviços e desestimulando a preocupação com a qualidade do serviço<sup>43</sup>.

Vê-se, portanto, que a lei exige o cumprimento das obrigações legais e contratuais dos outorgatários para a renovação, o que, a princípio, poderia constituir um importante instrumento para a fiscalização das atividades de radiodifusão. Entretanto, dada a ausência de procedimento prévio, a possibilidade de renovação por omissão do Poder Público e a exigência de quorum qualificado no Congresso para a não renovação, tal instrumento acaba por ser inócuo.

Um instituto com potencialidade para legitimar e aproximar a fiscalização do poder concedente dos usuários dos meios é o da consulta pública, referida brevemente no art. 12 do Regulamento. Não se trata de procedimento obrigatório: o Ministério das Comunicações tem a competência para determinar sua realização se assim entender necessário. Tampouco é previsto como um meio contínuo de diálogo entre o público e o poder concedente, já que sua aplicação, ao menos no texto do regulamento, restringe-se à primeira outorga de concessão ou permissão, não havendo referência a ela na prorrogação da delegação ou em qualquer outro momento. Ainda assim, se bem utilizado, poderia constituir-se em um instrumento apto para a fiscalização democrática dos usuários em relação à atividade das concessionárias.

## **2.2. Outras alternativas: o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), aprovado pelo Decreto nº 6.387/08, estabelece as bases das políticas públicas de promoção de igualdade de gênero no âmbito federal. Foi criado a partir das linhas aprovadas na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, convocada com o fim de “analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas

---

<sup>43</sup> LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 326

para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”<sup>44</sup>, realizada em 2007, com a participação de 2.559 delegadas eleitas em 600 conferências municipais, regionais, estaduais, governamental e distrital.

O I PNPM, surgido após a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004, trazia quatro eixos de ação, referentes aos seguintes temas: autonomia e igualdade no trabalho e na cidadania; educação não-discriminatória; saúde, direitos sexuais e reprodutivos e autonomia corporal; e violência. O II PNPM acrescentou mais seis eixos, tratando das seguintes matérias: igualdade nos espaços de poder; desenvolvimento sustentável, inclusão social, soberania e segurança alimentar; direito à terra e moradia, qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais; racismo, sexismo, lesbofobia; mulheres jovens e idosas e, o mais relevante para este trabalho, “Cultura, comunicação e mídia: igualitária, democrática e não discriminatória, não-sexista, anti-racista, não lesbofóbica e não homofóbica, com controle social”. Para cada eixo de ação, são definidos objetivos gerais, de número variável, a partir dos quais são eleitas as prioridades que orientarão a aplicação do II PNPM.

A coordenação da aplicação do II PNPM é de responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM), órgão do Poder Executivo federal, criado em 2003 pela Lei nº 10.683 e elevado a ministério em 2010. A gestão do plano é permeada pela noção de “transversalidade de gênero” nas políticas públicas, definida pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) como “articulação horizontal e não hierárquica, buscando influenciar o desenho, a formulação, a execução e a avaliação do conjunto das políticas públicas”<sup>45</sup>. Ou seja, a implementação do II PNPM, ainda que coordenada pela SEPM, dá-se de maneira “multisetorial”, através da atuação de diversos órgãos, aos quais são atribuídas ações específicas que serão levadas a cabo nos respectivos âmbitos de atuação.

Para cada eixo, são elaboradas prioridades, e, para cada prioridade, são estabelecidas ações específicas. Ao todo, foram estabelecidas 388 ações. Cada uma

---

<sup>44</sup> Art. 1º do Decreto Presidencial de 17 de janeiro de 2007, que convocou a Conferência.

<sup>45</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008, p. 187

delas contém o órgão responsável por sua execução, o programa e ação do Plano Plurianual ao qual está vinculada, o prazo para sua execução, o produto final esperado e as entidades parceiras. A vinculação do II PNPM ao Plano Plurianual dota as ações previstas de maior concretude, uma vez que, para cada ação disposta no Plano Plurianual, são definidos recursos específicos para sua efetivação.

### 2.2.1. Ações relativas à mídia

No capítulo oitavo do II PNPM, intitulado “Cultura, comunicação e mídia: igualitária, democrática e não discriminatória, não-sexista, anti-racista, não lesbofóbica e não homofóbica, com controle social”, estão concentrados os principais objetivos e ações relacionados à radiodifusão. O capítulo trata da comunicação como um todo, envolvendo todas as áreas de produção cultural, não se restringindo, portanto, à televisão aberta e rádio.

A inclusão desse eixo de ação é justificada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) em razão da compreensão de que as principais causas de comportamentos preconceituosos e da violência doméstica residem numa cultura machista e discriminatória<sup>46</sup>. A transmissão dessa cultura dá-se nos diversos processos de socialização experimentados pelo indivíduo, entre os quais, atualmente, encontram-se os meios de comunicação de massa. Nesse sentido, a televisão e o rádio, pela sua representativa presença no cotidiano do povo brasileiro, exercem um papel primordial na perpetuação ou modificação da desigualdade entre homens e mulheres. O II PNPM visa, portanto, a utilizar a mídia como instrumento de construção e difusão de valores e crenças mais igualitários e menos violentos, com o intuito de concretizar uma igualdade material de gênero.

Outro fator motivador da inclusão do eixo ora em comento foram as recomendações do Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher ao Brasil, já tratadas anteriormente, que exortaram o Brasil a tomar medidas que promovessem imagens não-estereotipadas e positivas de mulheres na

---

<sup>46</sup> BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008, p. 188 e 189.

mídia e que fomentassem o valor da igualdade de gêneros, como forma de implementação do disposto na Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

O capítulo sobre comunicação divide-se em objetivos gerais, objetivos específicos, metas e prioridades, estas, divididas em várias ações. Analisar-se-ão os objetivos gerais e as prioridades, uma vez que são os que geram ações detalhadas e dotadas de maior potencialidade de concretude.

Os objetivos gerais são os seguintes:

- I. Contribuir para a construção de cultura igualitária, democrática e não reprodutora de estereótipos de gênero, raça, etnia, orientação sexual e geração;
- II. Promover a visibilidade da contribuição cultural das mulheres na sociedade brasileira, por meio da divulgação de suas diferentes formas de expressão;
- III. Promover o acesso das mulheres aos meios de produção cultural e de conteúdo para todos os veículos de comunicação e mídia;
- IV. Contribuir para a elaboração de marco regulatório que iniba a difusão pelos meios de comunicação de conteúdos discriminatórios relacionados a gênero, raça, etnia, orientação sexual, e para a implantação de órgão executor desta finalidade; e
- V. Garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais na área de cultura, comunicação e mídia e contribuir para a revisão da legislação brasileira sobre a matéria.

Percebe-se que somente o objetivo IV faz referência mais direta à utilização de medida restritiva do conteúdo da difusão, sendo que participação da mulher na produção cultural é tratada por dois deles (II e III). Os objetivos I e V estipulam metas de democratização, mas silenciam sobre sua instrumentalização. Vê-se também que, ainda que os princípios constitucionais não sejam mencionados, o cumprimento das normas internacionais sobre a matéria constituem um objetivo específico.

A partir desses objetivos gerais, são estabelecidas três prioridades, referentes à incorporação da perspectiva de gênero nos programas de fomento à produção cultural, ao combate a representações discriminatórias nos meios de comunicação e à construção de mecanismos de monitoramento dos conteúdos. Assim, as prioridades estabelecidas são as seguintes:

- 8.1. Estimular e garantir que os programas de fomento à produção e difusão cultural valorizem a expressão das mulheres e a sua contribuição social, política, econômica e cultural;
- 8.2. Estimular a produção e a difusão de conteúdos não-discriminatórios e não-estereotipados das mulheres, valorizando as dimensões de raça/etnia, orientação sexual e geração;
- 8.3. Construir mecanismos de monitoramento e controle social dos conteúdos veiculados nos espaços de mídia e comunicação, assegurando participação ativa, constante e capilarizada da sociedade.

Cada prioridade motiva a elaboração de diversas ações específicas, com o detalhamento dos órgãos responsáveis, o programa e a ação do Plano Plurianual aos quais estão vinculadas, o prazo, a meta final, e as entidades auxiliares na execução. A prioridade de número 8.1, referente à produção de conteúdo de comunicação com perspectiva de gênero, desdobra-se em treze ações, sendo que apenas sete delas remetem-se de forma mais ou menos direta à radiodifusão. São elas, portanto:

- 8.1.1. Elaborar material educativo/informativo a partir da biografia de mulheres que contribuíram para a conquista de direitos e cidadania.
- 8.1.2. Estimular a produção, difusão e distribuição de material audiovisual, livros e outras produções culturais que abordem a presença das mulheres na história e na cultura, considerando suas especificidades étnico- raciais.
- 8.1.3. Estimular a produção, difusão e distribuição de material audiovisual, livros e outras produções culturais sobre as mulheres indígenas, que valorizem o seu papel nas decisões coletivas.
- 8.1.4. Implantar Pontões de Cultura especificamente voltados para a questão de gênero, considerando as especificidades étnico-raciais, de geração e de orientação sexual.
- 8.1.5. Ampliar a perspectiva e a temática de gênero nos Pontos de Cultura existentes.
- 8.1.6. Capacitar os pontos de cultura mulher como produtores de conteúdo para a TV Pública.
- 8.1.7. Ampliar o número de Pontos de Cultura Mulher

As últimas quatro ações, que fazem referência aos Pontos de Cultura, são todas de responsabilidade do Ministério da Cultura, que deverá implementá-las através do programa já existente chamado Cultura Viva<sup>47</sup>. Os Pontos de Cultura são entidades reconhecidas e apoiadas pelo Ministério, que desenvolvem ações de comunicação e criação cultural em suas comunidades. São instituídos a partir da apresentação e

---

<sup>47</sup> Mais informações sobre o programa Cultura Viva em: <<http://www.cultura.gov.br/culturaviva>>

seleção de projetos que, uma vez aprovados, recebem investimento federal, inclusive para a aquisição de equipamento multimídia.

Outro ponto a ser ressaltado é que não há participação do Ministério das Comunicações em nenhuma dessas ações, seja como órgão executor, seja como entidade parceira. Em parte, tal ausência pode ser explicada em razão do direcionamento das ações a programas de fomento de produção cultural, que são, via de regra, realizados por outros órgãos.

Quanto à prioridade 8.2, referente à produção e difusão de conteúdos não-discriminatórios, foram elaboradas nove ações específicas, todas, de alguma forma, relacionadas aos meios de radiodifusão. São ações de naturezas variadas, em sua maioria, de responsabilidade da SEPM, que envolvem a capacitação de profissionais, a realização de campanhas midiáticas, e outras diversas medidas de caráter positivo, isto é, voltadas a estimular condutas e conscientizar o público, mais que impor restrições:

8.2.1. Fomentar a produção de conteúdos audiovisuais que desconstruam mitos e estereótipos de gênero.

8.2.2. Realizar campanhas de denúncia e combate à discriminação e aos estereótipos das imagens veiculadas sobre as mulheres na mídia.

8.2.3. Avaliar e orientar as ações publicitárias e as publicações do Governo Federal visando garantir o respeito à igualdade de gênero, raça/etnia.

8.2.4. Apoiar ações de capacitação de profissionais da mídia e de comunicadores locais para que abordem temas relativos à situação das mulheres, bem como as dimensões da violência e das iniquidades nas políticas públicas, visando garantir a valorização e o respeito à diversidade e a não discriminação de gênero, raça/etnia, geração e orientação sexual.

8.2.5. Avaliar a dimensão de gênero nos projetos apoiados no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac).

8.2.6. Estimular as produções locais e a veiculação de programas com temática de gênero em toda a mídia.

8.2.7. Estimular a criação de rádios comunitárias como instrumentos de divulgação da temática de gênero.

8.2.8. Fomentar e apoiar fóruns de debate e reflexão locais e nacionais sobre mulher e mídia.

8.2.9. Apoiar a produção, difusão e distribuição de materiais produzidos por organizações de mulheres ou outras organizações da sociedade civil comprometidas com a valorização das dimensões étnico-raciais, de gênero, orientação sexual e geracional.

Quanto às ações tendentes à concreção da prioridade 8.3, referente à construção de mecanismos de monitoramento e controle social, são sete e, em sua maioria, de responsabilidade da SEPM.

8.3.1 Criar mecanismo institucional que monitore a veiculação de imagens de mulheres, de negros e homossexuais na mídia em geral, de forma a combater a discriminação e a mercantilização do corpo e da vida das mulheres.

8.3.2 Incorporar a temática de gênero no Fórum Nacional de TVs Públicas e no Espaço de Interatividade da TV Pública com a sociedade.

8.3.3 Estimular a participação do movimento de mulheres no processo de revisão dos critérios para outorga e/ou renovação das concessões de TVs e rádios e na elaboração de um marco regulatório para o sistema de comunicações do país.

8.3.4 Articular com Ministério Público Federal e Poder Judiciário para assegurar o controle, fiscalização e punição das empresas, organismos e entidades de comunicação que exploram a imagem da mulher de maneira sexista, machista e racista.

8.3.5 Criar Fórum de Cultura, Comunicação e Mídia Não-Discriminatória, com representantes dos poderes executivo, legislativo, judiciário e da sociedade civil, para promover o diálogo e a formulação de propostas para a promoção de uma imagem equilibrada e não-estereotipada da mulher nos meios de comunicação e em mensagens de utilidade pública.

8.3.6 Estimular a elaboração de código de ética ou código de conduta sobre a imagem equilibrada e não-estereotipada da mulher na publicidade.

8.3.7 Apoiar a participação de mulheres na I Conferência Nacional de Comunicação.

## **2.2.2. Monitoramento e implementação**

Grande valor é dado ao monitoramento da implementação do plano, a ponto que haja um capítulo específico, com objetivos gerais, prioridades e ações próprias. O órgão responsável por conduzir essa tarefa é o Comitê de Articulação e Monitoramento, composto por representante de vários ministérios, assim como da sociedade civil.

A publicização do cumprimento do plano dá-se, principalmente, pelos relatórios anuais que devem ser elaborados pelo Comitê e apresentados ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social do Conselho de Governo e pelo Sistema de Monitoramento e Avaliação, que deve estar disponível da página eletrônica da SEPM.

Infelizmente, tais dados ainda não se encontram ao alcance do público, o que inviabiliza, em grande parte, a avaliação social da implementação do II PNPM. A seção do Sistema de Monitoramento e Avaliação da página eletrônica da SEPM somente está aberta a instituições governamentais. As informações obtidas diretamente através do contato telefônico e eletrônico com a SEPM são no mesmo sentido: os relatórios de implementação do plano ainda não são de domínio público e não há quaisquer outros dados disponíveis sobre o seu cumprimento. O relatório de implementação do I PNPM já foi publicado, contudo, dado que o capítulo destinado à mídia só foi acrescentado no II PNPM, as informações contidas ali pouco podem servir a este trabalho.

### 3. TRANSPONDO FRONTEIRAS: O CASO ARGENTINO

Não se pretende, neste capítulo, a realização de uma análise aprofundada de direito comparado. A referência às normas argentinas destina-se, somente, a servir como suporte, como acréscimo, à avaliação da normativa brasileira, que será efetuada no capítulo posterior. As soluções adotadas por um país vizinho, com quem o Brasil estabelece diversas relações, e de uma cultura algo semelhante à brasileira, podem auxiliar a proposição de soluções adequadas à realidade nacional.

#### 3.1. A Lei de Proteção Integral para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra as Mulheres

A lei argentina nº 26.485 de 2009<sup>48</sup>, conhecida como Lei de Proteção Integral para Prevenir Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, interessa ao tema deste trabalho principalmente por dois fatores: primeiramente, porque reconheceu expressamente a violência midiática como forma de violência contra as mulheres, e, em segundo lugar, porque estabeleceu medidas estatais especificamente dirigidas aos meios de comunicação, a serem levadas a cabo pela Secretaria dos Meios de Comunicações argentina.

O artigo 2º inclui entre os objetivos da Lei a eliminação da discriminação entre homens e mulheres em todos os âmbitos da vida (alínea “a”); a criação de condições para sensibilizar, prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra as mulheres em qualquer das suas manifestações e âmbitos (alínea “c”); o desenvolvimento de políticas públicas de caráter interinstitucional sobre violência contra as mulheres (art. 2º, “d”); e a remoção de padrões socioculturais que promovem e sustentam a desigualdade de gênero e as relações de poder sobre as mulheres (alínea “e”).

Coerentemente com a eleição da eliminação dos padrões socioculturais de dominação como uma das metas fundamentais, a Lei estabeleceu um conceito amplo

---

<sup>48</sup> Lei de Proteção Integral para Prevenir Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres pode ser encontrada em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/norma.htm>>

de violência contra a mulher, que inclui a “violência indireta”, definida, no seu art. 4º, como toda conduta, ação ou omissão, disposição, critério ou prática discriminatória que ponha a mulher em desvantagem em relação ao homem. Logo após, no art. 5º, quando detalha o disposto no artigo anterior e define cinco tipos básicos de violência contra a mulher, inclui entre eles a violência simbólica, conceituada como aquela que, através de padrões estereotipados, mensagens, valores, ícones ou símbolos, transmita e reproduza dominação, desigualdade e discriminação nas relações sociais, naturalizando a subordinação da mulher na sociedade.

No artigo 6º, a Lei lista, de forma exemplificativa, “modalidades” de violência contra as mulheres, que parecem ter relação com o âmbito e forma como ela é exercida. Assim, entre a violência laboral, institucional, doméstica, contra a liberdade reprodutiva e obstetrícia, a lei refere-se também à violência midiática. A formulação do conceito de violência midiática é bastante extensa e dá-se nos seguintes termos:

“f) Violencia mediática contra las mujeres: aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres.”

Ao analisar-se a conceituação de violência midiática, pode-se concluir, primeiramente, que o perpetrador da violência midiática não é qualquer meio de comunicação: para que se subsuma ao tipo da lei, há de ser um meio de comunicação massivo.

Já a identificação da conduta violenta mostra-se mais complexa. A primeira parte da alínea descreve a conduta violenta como a difusão de imagens ou mensagens estereotipadas que: (a) promova exploração das mulheres ou das suas imagens; ou (b) injurie, difame, discrimine, desonre, humilhe ou atente contra a dignidade das mulheres.

Quanto à segunda parte da descrição da conduta, na tentativa de torná-la o mais ampla possível e incluir todas as ações que poderiam ser consideradas violência midiática, a redação do dispositivo tornou-se um tanto confusa. Não é claro se a

legitimação da desigualdade de tratamento e a construção de padrões socioculturais reprodutores de desigualdade ou geradores de violência contra as mulheres são hipóteses de violência midiática por si sós ou se constituem requisitos para que utilização de mulheres, adolescentes e meninas em imagens ou mensagens pornográficas seja caracterizada como violência midiática. Levando-se em conta a totalidade da lei, especialmente considerando-se a amplitude dada aos conceitos de violência contra a mulher e a importância concedida aos padrões sócio-culturais de dominação e à violência indireta e simbólica, impõe-se a interpretação mais ampla, segundo a qual, a legitimação da desigualdade de tratamento e a construção de padrões socioculturais de dominação constituem violência midiática.

Concretizando o objetivo de desenvolver políticas públicas de caráter interinstitucional sobre violência contra as mulheres, a Lei determina, em seu artigo 11, medidas a serem tomadas por diferentes órgãos. Estabelece que tais ações serão executadas de forma articulada entre os ministérios e secretarias do Poder Executivo Federal, as províncias, os municípios, as universidades e organizações da sociedade civil atuantes na matéria. Lendo-se conjuntamente com o art. 8º, entende-se que o Conselho Nacional da Mulher será principal o órgão responsável por levar a cabo essa articulação, uma vez que a ele cabem o planejamento das políticas públicas e a implementação das disposições da Lei.

Dirigindo-se à Secretaria de Meios de Comunicação argentina, o artigo 11 estabelece as seguintes cinco medidas:

- a) Impulsar desde el Sistema Nacional de Medios la difusión de mensajes y campañas permanentes de sensibilización y concientización dirigida a la población en general y en particular a las mujeres sobre el derecho de las mismas a vivir una vida libre de violencias;
- b) Promover en los medios masivos de comunicación el respeto por los derechos humanos de las mujeres y el tratamiento de la violencia desde la perspectiva de género;
- c) Brindar capacitación a profesionales de los medios masivos de comunicación en violencia contra las mujeres;
- d) Alentar la eliminación del sexismo en la información;
- e) Promover, como un tema de responsabilidad social empresaria, la difusión de campañas publicitarias para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

É de perceber que nenhuma das medidas elencadas envolve necessariamente a vedação de condutas e a imposição de sanções, ou seja, não demandam expressamente um controle punitivo dos meios de comunicação. As medidas estabelecidas nas alíneas “a”, “c” e “e” referem-se a ações positivas a serem tomadas pela Secretaria, visando à utilização da mídia como instrumento de conscientização (alíneas “a” e “e”), e a capacitação dos profissionais da comunicação (alínea “c”). Já as alíneas “b” e “d”, ao utilizarem os verbos “promover” e “alentar”, não definem especificamente quais medidas deve a secretaria dos meios de comunicação tomar nesse sentido, o que lhe dá, a princípio, liberdade para atuar tanto de forma a estimular positivamente o conteúdo dos meios de comunicação, quanto de forma a impor-lhes medidas restritivas.

### **3.2. A Lei dos Meios de Comunicação Audiovisual**

A Lei nº 26.522<sup>49</sup>, aprovada em 10 de outubro de 2009, conhecida como “Ley de Medios” foi criada com o intuito de regular todas as comunicações audiovisuais unidirecionais, independente da tecnologia e titularidade dos serviços. A Lei contém disposições referentes a parâmetros a serem seguidos no conteúdo da programação, tais como a fixação de porcentagens mínimas de programação nacional e regional; ao procedimento e critérios de outorga de licenças para a exploração dos serviços; a restrições de concentração da propriedade dos meios de comunicação; ao monitoramento da qualidade do serviço e do cumprimento das obrigações legais e contratuais por parte das empresas; e, finalmente, às sanções aplicáveis, no caso de descumprimento.

Ao contrário do que sucede no Brasil, a regulação argentina referente aos meios audiovisuais unidirecionais não faz distinção entre as tecnologias utilizadas no serviço de comunicação. A Lei dos Meios aplica-se, segundo o disposto no seu artigo 1º, a todos os serviços de comunicação audiovisual no território da República Argentina, entendidos assim, conforme o conceito dado pelo art. 4º:

---

<sup>49</sup> A Lei nº 26.522 pode ser encontrada em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>>

a atividade cultural cuja responsabilidade editorial corresponde a um prestador de serviço de comunicação audiovisual ou produtor de sinais ou conteúdos cuja finalidade seja proporcionar programas ou conteúdos, sobre a base de um horário de programação, com o objetivo de informar, entreter ou educar o público, em geral, através de redes de comunicação eletrônicas

Expressamente abarca a radiodifusão televisiva e sonora, independente do suporte utilizado, inclusive por via de satélite.

O serviço de comunicação audiovisual é caracterizado como sendo de interesse público, essencial para o desenvolvimento sociocultural da população e por meio do qual se exteriorizam os direitos humanos de expressar, receber, difundir e buscar informações, idéias e opiniões. Tendo em vista o papel que desempenha a comunicação audiovisual, a Lei afirma o dever de atuação do Estado para preservar o direito à informação, participação, liberdade de expressão e desenvolvimento e preservação do Estado de Direito (art. 2º). Tal concepção da comunicação audiovisual permeia todo o texto da Lei e fundamenta o tratamento distinto dado a essa atividade, em especial quanto ao procedimento de concessão de licenças e as imposições relativas ao conteúdo da programação.

Cinco entidades são responsáveis pelo monitoramento dos meios de comunicação e aplicação da Lei: Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, a Defensoria do Público de serviços de Comunicação Audiovisual, o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, o Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e Infância, e a Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual.

A Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual é a principal autoridade aplicadora da Lei, e a Defensoria do Público de Serviços de Comunicação Audiovisual é a autoridade responsável por receber e atuar de acordo com as demandas dos usuários.

O Conselho Federal de Comunicação Audiovisual é um órgão colegiado, composto por representantes dos diferentes setores envolvidos na comunicação social, conforme disposto no art. 16: um representante de cada província e da Cidade Autônoma de Buenos Aires, que deverá ser a máxima autoridade política na matéria;

três representantes dos prestadores privados de caráter comercial; três representantes dos prestadores sem fins de lucro; um representante das emissoras das universidades nacionais; um representante das universidades nacionais que tenham cursos de comunicação; um representante dos meios públicos de comunicação; três representantes dos sindicatos dos trabalhadores dos meios de comunicação; um representante das sociedades gestoras de direitos autorais; e, finalmente, um representante dos povos originários, reconhecidos pela autoridade competente.

Suas atribuições são variadas, e envolvem principalmente o assessoramento e fiscalização da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual. Entre suas funções, está a colaboração e o auxílio no planejamento da política pública de radiodifusão, a proposição de pautas para a elaboração dos editais para a outorga de licenças, a análise anual dos relatórios de gestão da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, a escolha dos avaliadores nos concursos, e a apresentação de requerimentos do público ao Defensor do Público. Além disso, tem o poder de, por voto de dois terços de seus membros, retirar os membros da diretoria da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, desde que conforme a procedimento administrativo que garanta a defesa dos envolvidos. Suas atividades são monitoradas pelo Congresso Nacional argentino, através da Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, a quem o Conselho deve apresentar um relatório anual sobre o cumprimento da lei e o desenvolvimento da radiodifusão.

O Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e Infância é um órgão colegiado vinculado à Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, responsável pela defesa dos interesses das crianças e adolescentes nos meios de comunicação. A Lei delega a regulação de sua composição e estrutura à Autoridade Federal, estabelecendo somente que deve ser multidisciplinar, pluralista, federal e integrado por pessoas e organizações sociais com reconhecida trajetória no tema e por representantes de crianças e adolescentes (art. 17).

A Comissão Bicameral de Promoção e Seguimento da Comunicação Audiovisual, conforme o disposto no art. 18, é formada por oito deputados nacionais e oito senadores e tem como funções básicas a fiscalização da atuação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, da Defensoria do Público de

Serviços de Comunicação Audiovisual e do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, assim como o monitoramento das atividades de radiodifusão pública. Pode, inclusive, remover o Defensor do Público de seu cargo, desde garantida a ampla defesa.

### **3.2.1. As disposições quanto ao conteúdo da programação**

As disposições sobre o conteúdo das emissões estão concentradas especialmente em três momentos: no artigo 3º, em que são fixados os objetivos dos serviços da comunicação audiovisual e de seu conteúdo; nos artigos 65 a 71, que compõem o capítulo intitulado “Do conteúdo”, onde são fixados parâmetros mais concretos que devem ser seguidos pelas emissoras; e no capítulo VIII, que regula a emissão de publicidade. A lei faz referência explícita ao tema das mulheres e dos meios de comunicação em quatro pontos distintos, referentes aos objetivos dos serviços audiovisuais, à vedação de conteúdos discriminatórios, ao cumprimento da Lei de Proteção Integral para Prevenir, Punir, e Erradicar a Violência Contra as Mulheres e à proibição de publicidade discriminatória.

Quanto aos objetivos definidos no artigo 3º, os que se relacionam mais fortemente ao tema do presente trabalho são a defesa da pessoa humana e o respeito pelos direitos personalíssimos (alínea “d”); a atuação dos meios de comunicação com base em princípios éticos (alínea “h”); a participação dos meios de comunicação como formadores de sujeitos, de atores sociais e de diferentes modos de compreensão da vida, com pluralidade de pontos de vista e debate pleno das idéias (alínea “i”); e, especialmente, a promoção e proteção da igualdade entre homens e mulheres, e o tratamento plural, igualitário e não estereotipado, evitando toda discriminação por gênero ou orientação sexual (alínea “m”).

As disposições do capítulo denominado “Do Conteúdo” regulam de forma mais concreta o conteúdo dos meios de comunicação.

O artigo 65 distingue entre os serviços de radiodifusão sonora privados, os serviços de radiodifusão sonora estatais, de radiodifusão televisiva aberta e de radiodifusão televisiva por assinatura fixa. Estabelece quotas referentes à transmissão

de programas nacionais, locais, produzidos na própria emissora, advindos de produção independente, que variam de acordo com a natureza de serviço. Além dessas cotas, fixa ainda o mínimo de 20% da programação para a difusão de conteúdos educativos, culturais e de interesse público para as rádios estatais e, dirigindo-se às televisões por assinatura, impõe a criação de canais para sinais oriundos do Mercosul e de países da América Latina com os quais a Argentina venha a firmar convênios sobre o assunto.

O artigo 66 refere-se à acessibilidade dos conteúdos audiovisuais. Dispõe que na televisão aberta, nos canais de produção própria da televisão por assinatura e nos programas informativos, educativos, culturais ou de interesse geral de produção nacional, deve-se utilizar legenda oculta (*closed caption*), linguagem de sinais e audiodescrição.

O artigo 67 dispõe que a televisão aberta deverá estrear anualmente oito longas metragens de produção na Argentina, podendo até três ser telefilmes, produzidos por produtores independentes, cujo direito de antena tenha sido adquirido antes do início da filmagem. No caso de serviços de televisão por assinatura ou de emissoras de televisão aberta cuja área de cobertura alcance menos de 20% da população, há a opção de destinar meio por cento do seu faturamento bruto anual do ano antecedente à aquisição dos direitos de antena de produções independentes argentinas, antes do início da filmagem. Igual obrigação é devida pelos canais não nacionais retransmitidos pelos serviços de assinatura que veiculem programas de ficção correspondentes a mais de 50% da programação diária.

O artigo 68 cuida da proteção à infância e adolescência, através de restrições de horário, da classificação indicativa, que deve ser veiculada nos primeiros trinta segundos de cada bloco do programa, e da previsão de quotas de programação destinada especialmente ao público infantil. São fixadas somente duas faixas de horários: a das 6h às 22h, que deverá conter programação apta para todos os públicos, e a das 22h e às 6h, quando poderão ser exibidos os programas considerados próprios para os adultos. A porcentagem da programação destinada às crianças não foi fixada pela lei, que deixou a cargo das normas regulamentares. A lei tampouco fornece elementos para definir o que seria uma programação adequada para as crianças.

No capítulo destinado ao conteúdo da programação, há duas referências a questões de gênero, nos artigos 70 e 71. O artigo 70 prevê que a programação dos serviços audiovisuais deverá evitar conteúdos que promovam ou incitem tratamento discriminatório baseado na raça, cor, sexo, orientação sexual, idioma, religião, opiniões políticas ou quaisquer outras, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento, aspecto físico ou deficiências físicas ou mentais. Ainda demanda que não sejam veiculados programas contrários à dignidade humana ou que induzam a comportamentos prejudiciais para a saúde das pessoas e para a integridade das crianças e dos adolescentes.

O artigo 71 dispõe que os produtores, distribuidores, emissores ou aqueles que, de qualquer forma, obtenham benefícios pela transmissão de programas ou publicidade zelarão pelo cumprimento do disposto na Lei 26.485, a Lei de Proteção Integral para Prevenir, Punir, e Erradicar a Violência Contra as Mulheres, entre outras. Dado que a Lei 26.485 somente faz referência aos meios de comunicação quando define o que é violência midiática e quando determina medidas a serem levadas a cabo pela Secretaria dos Meios de Comunicação argentina, não é tão claro em que consistiria o dever dos atores da comunicação, mas pode-se afirmar com certeza que está relacionado a não veiculação de imagens e mensagens discriminatórias e legitimadoras da desigualdade de gênero.

Acerca da publicidade, o artigo 81 determina que as propagandas não importarão nenhum tipo de discriminação, inclusive de gênero, não menoscabarão a dignidade humana, e não induzirão a comportamentos prejudiciais à saúde moral de crianças e adolescentes.

### **3.2.2. A atuação da Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual**

A autoridade responsável pela implementação e interpretação da Lei é a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, autarquia vinculada ao Poder Executivo Federal.

Suas atribuições são bastante amplas e variadas, envolvendo todas as questões relacionadas à aplicação da lei. Duas das suas funções têm especial

relevância para este trabalho: a atuação da outorga e fiscalização das licenças dos serviços audiovisuais e a aplicação de sanções pelo descumprimento das obrigações devidas pelos titulares dos meios de comunicação.

### **3.2.3. O sistema de outorga dos serviços de comunicação audiovisual**

Os serviços de comunicação audiovisual são, como referido anteriormente, considerados atividade de interesse público (art. 2º). Sua exploração pode ser efetuada por prestadores estatais e privados com ou sem fins lucrativos. As pessoas de direito público, universidades, representantes de povos indígenas e a Igreja Católica explorarão os serviços através de uma autorização de serviço (arts. 22 e 37) e as pessoas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, fá-lo-ão através de uma licença (art. 23), que será outorgada pelo Poder Executivo Federal, no caso de áreas com população superior a 500.000 habitantes ou raio de cobertura superior a 50 km, e pela Autoridade Federal, nos demais casos (art. 32).

A elaboração dos editais e dos critérios de avaliação das prestadoras serão elaborados e aprovados pela Autoridade Federal (art. 12, alínea 7, c/c art. 33), com base nas pautas propostas pelo Conselho de Comunicação Audiovisual (art. 15, alínea “b”). Os critérios serão diferenciados conforme se trate de pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos (art. 33), sendo que as universidades, os Povos Indígenas e a Igreja Católica receberão a autorização de maneira direta, de acordo com a disponibilidade do espectro.

Os critérios de avaliação, aprovação e qualificação dos prestadores de serviços audiovisuais devem seguir as pautas estabelecidas nos arts. 34 e 36, que incluem o pluralismo do conteúdo e das fontes (art. 34, “a”); a expressão livre e plural de idéias e opiniões (art. 34, “b”); a satisfação dos interesses e das necessidades dos potenciais usuários (art. 34, “c”); o desenvolvimento de conteúdos de interesse social (art. 34, “g”); além da concreção dos objetivos dos serviços audiovisuais dispostos no art. 3º, entre os quais, como foi visto, está “a promoção e proteção da igualdade entre homens e mulheres, e o tratamento plural, igualitário e não estereotipado, evitando toda discriminação por gênero ou orientação sexual” (art. 36 c/c art. 3º, alínea “m”). Tal listagem não é exaustiva, e a Autoridade de Aplicação pode determinar outros critérios

que considere relevante (art. 34, “h”). As pautas a respeito da programação deverão ser obedecidas pelos licenciados durante toda a duração da licença (art. 36), o que será objeto de fiscalização por parte da Autoridade de Aplicação (art. 12, alínea 12). Os avaliadores dos concursos serão propostos pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual (art. 15, “j”).

As licenças, independentemente da tecnologia envolvida, terão duração de dez anos, prorrogáveis por mais dez, mediante a realização de audiência pública na localidade onde seja prestado o serviço (arts. 39 e 40).

### **3.2.4 A fiscalização dos serviços de comunicação audiovisual**

O principal agente fiscalizador das atividades de comunicação audiovisual é a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, a autoridade de aplicação. Conforme dispõe o artigo 12, ela cabe aplicar, interpretar e fazer cumprir as disposições da Lei (alínea 1), zelar pela obediência da Constituição, leis e tratados no conteúdo da programação (alínea 19), assim como fiscalizar e verificar o cumprimento das obrigações legais e contratuais assumidas pelos prestadores de serviço, inclusive no tocante aos conteúdos (alínea 12).

O Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e a Comissão Bicameral de Seguimento da Comunicação Audiovisual do Congresso são auxiliares no monitoramento dos serviços, cabendo a elas analisar o desenvolvimento dos serviços audiovisuais e da implementação da Lei. Tal se dá principalmente através da análise dos relatórios anuais de gestão, prestados pela Autoridade de Aplicação ao Conselho Federal (art. 15, “f”), e do relatório anual sobre o estado de cumprimento da Lei e dos serviços de radiodifusão argentinos, apresentado pelo Conselho Federal à Comissão Bicameral (art. 15, “e”).

Inovação interessante é a possibilidade de controle pelos usuários, que pode ser exercido através de audiências e debates públicos (sendo obrigatórias as audiências na hipótese de prorrogação da licença), e através de apresentação demandas e reclamações, que devem ser recebidas pela Autoridade de Aplicação e pelo Conselho Federal de Comunicação Audiovisual e remetidas à Defensoria do

Público, ou recebidas diretamente por esta. A legitimidade para requerer à Autoridade de Aplicação o cumprimento das obrigações previstas na Lei é de todas as pessoas que demonstrem interesse na questão (art. 2º).

A representação dos usuários e o diálogo entre estes e os prestadores de serviço, autoridades e profissionais da comunicação é feita pela Defensoria do Público. Esta atua através da representação de direitos coletivos ou individuais do público, tanto no âmbito administrativo quanto no Poder Judiciário, e de recomendações públicas dotadas de caráter obrigatório aos agentes envolvidos na comunicação social, quando a conduta destes se apartar das normas jurídicas. Possui competência bastante ampla, podendo atuar de ofício, por si mesma, ou na representação de terceiros, inclusive se já houver sido proposta ação individual (art. 19 “a” e “i”). As representações administrativas sobre os serviços audiovisuais serão julgados pela Autoridade Federal (art. 12, alínea 17).

Outro instrumento para a efetivação do controle do público sobre os meios de comunicação são os registros públicos, aos quais a Lei destina todo o capítulo terceiro. Com o intuito de facilitar o controle, democratizar, publicizar e assegurar a transparência das outorgas, são criados os seguintes registros públicos, que devem ser mantidos e atualizados pela Autoridade Federal (art. 12, alíneas 9 e 20): registro de acionistas (art. 56), registro público de licenças e autorizações (art. 57), registro público de sinais e produtores (art. 58), e registro de agências de publicidade e produtoras publicitárias (art. 59). Além desses, a Lei prevê o registro das consultas, reclamações e denúncias apresentadas pelos usuários, assim como a divulgação dos seus resultados às autoridades competentes, aos interessados, à imprensa e ao público em geral (19, “b” e “d”). Igualmente, as sanções recebidas pelas outorgatárias em virtude do descumprimento de suas obrigações legais e contratuais também poderão ser tornadas públicas, se assim decidir a Autoridade de Aplicação.

Além das formas referidas de participação social, existe a previsão da criação de um âmbito de debate permanente composto por organizações públicas e privadas, centros de estudo e pesquisa e entidades de interesse público em geral, que deve ser organizado pela Defensoria do Público (art. 19, “c”).

### 3.2.5. As sanções

Os titulares dos serviços audiovisuais, os integrantes de seus órgãos diretores, assim como os administradores das empresas estatais de comunicação audiovisual, podem ser responsabilizados administrativamente pelo descumprimento das obrigações contratuais e legais (art. 109), inclusive no tocante ao conteúdo das emissões (art. 101). A instrução do processo e a aplicação das sanções serão realizadas pela Autoridade Federal (art. 102), e sujeitas ao exame judicial, inclusive cautelar (art. 12, alínea 14).

As sanções previstas para os prestadores privados são: advertência verbal e escrita, multa de 0,1% a 10% do faturamento de publicidade apurado no mês antecedente ao fato impugnado, suspensão da publicidade e caducidade da licença ou registro. No caso de emissoras estatais, os administradores ficam sujeitos à advertência verbal e escrita, multa pessoal com caráter de título executivo e inabilitação ao cargo (art. 103).

O descumprimento ocasional das condições de outorga é qualificado como falta leve e punido com advertência ou multa (art. 104, *caput* e alínea “c”). O desrespeito aos critérios e requisitos de outorga fixados nos arts. 34 e 36, entre os quais, “a promoção e proteção da igualdade entre homens e mulheres, e o tratamento plural, igualitário e não estereotipado, evitando toda discriminação por gênero ou orientação sexual” (art. 36 c/c art. 3º, alínea “m”), portando, enseja, portanto, a aplicação dessas sanções.

A reiteração do descumprimento das condições de outorga caracteriza falta grave, que é punida com multa, suspensão da publicidade ou caducidade da licença. Estranhamente, a única referência ao descumprimento das disposições legais é hipótese da alínea “b” do art. 108, que afirma que o desrespeito grave ou reiterado das leis e regulamentos referentes à matéria implica a caducidade da licença. Uma vez punido por falta grave, o outorgatário não poderá obter prorrogação da licença (art. 40). Se a sanção for de caducidade, ficará também impedido de concorrer à outorga licenças de serviços audiovisuais por cinco anos (114).

As sanções serão públicas, e, em razão da repercussão da infração cometida, poderão incluir a obrigação da difusão e sua inserção nos registros públicos previstos pela Lei (art. 11).

### **3.2.6. Capacitação dos profissionais dos meios de comunicação audiovisual**

A alínea 21 do artigo 12 estabelece ser função da Autoridade de Aplicação a capacitação dos profissionais da mídia. Ainda que o dispositivo não faça referência ao conteúdo da capacitação, tal poderia ser um instrumento efetivo para a concretização dos objetivos do serviço audiovisual, definidos no art. 3º da Lei, e, portanto, para a promoção da igualdade entre homens e mulheres (alínea “m”). Além disso, une-se ao estabelecido no art. 11 da Lei de Proteção Integral, que estabelece que a Secretaria de Meios de Comunicação argentina deve brindar capacitação profissional aos profissionais da mídia de massa sobre violência contra as mulheres. A Autoridade de Aplicação, que é a Autoridade Federal de Serviços de Comunicação Audiovisual, está vinculada à Secretaria de Meios de Comunicação, portanto, a capacitação referida na Lei de Proteção Integral será levada a cabo, provavelmente, por ela.

## CONCLUSÃO

Pretende-se, agora, traçar algumas considerações sobre os instrumentos presentes nas normas relativas à fiscalização do poder concedente (especialmente, o Código Brasileiro de Telecomunicações e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão) e as constantes no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e formular algumas sugestões de modificações necessárias à democratização de gênero na radiodifusão. Serão consideradas as questões referentes à concentração do poder fiscalizatório, às possibilidades de participação do público, ao conteúdo das obrigações dos outorgatários, às infrações e sanções e, por fim, às medidas estatais positivas de estímulos a conteúdos promotores de igualdade de gênero.

Quanto à concentração da função de controle e fiscalização unicamente no Ministério das Comunicações, surgem dois problemas. Primeiramente, as limitações constitucionais da fiscalização estatal - isto é, a liberdade de expressão e a vedação da censura - são mais fortemente ameaçadas se o poder fiscalizatório e sancionatório não for diluído em mais de um ente ou submetido ao monitoramento de outros órgãos. Não se pode esquecer que o preenchimento dos cargos dos ministérios dá-se puramente através da escolha do Presidente da República, não envolvendo qualquer outra forma de representação cidadã. Se, conforme visto, a concentração do poder gerada pelos oligopólios nas empresas de radiodifusão é problemática, a sua substituição pela concentração do poder fiscalizador também o é.

Além disso, tal modelo é menos adequado para a efetivação dos direitos das mulheres, em razão de sua não-representação nos órgãos de controle. Muito mais eficiente para a democratização feminina na mídia seria uma maior participação das mulheres nos órgãos que fiscalizam a matéria, como de fato prevêem algumas normas internacionais firmadas pelo Brasil, como o Consenso de Brasília de 2010 e a Plataforma de Beijing. Dessa forma, as diferentes vozes femininas (que, certamente, não falam num mesmo tom) poderiam ser ouvidas na fiscalização dos radiodifusores, o que levaria a uma atuação muito mais sintonizada com os anseios e realidades das mulheres, ao lugar de simplesmente delegar ao Ministério das Comunicações todo o poder de decidir quais são as questões relevantes e o modo de lidar com elas.

O modelo argentino, composto por cinco órgãos de controle (Conselho Federal de Comunicação Audiovisual, Autoridade Federal dos Serviços de Comunicação Audiovisual, Comissão Bicameral do Congresso, Defensoria do Público, e Conselho Assessor da Comunicação Audiovisual e Infância) que interagem entre si, influenciando a atuação uns dos outros, é certamente mais apto a promover uma efetiva fiscalização das atividades de radiodifusão de caráter não-censuratório. Além disso, a forma de órgãos colegiados, compostos por representantes de diferentes grupos, como é o Conselho Federal de Comunicação Audiovisual argentino, viabiliza uma maior vinculação do controle aos interesses da população.

A criação de órgãos de controle colegiados, com a participação de representantes da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher e de movimentos feministas ou de direitos das mulheres, seria um grande passo para a democratização de gênero na radiodifusão brasileira. A composição do órgão poderia assemelhar-se à do Conselho Federal de Comunicação Audiovisual argentino, prevendo a participação de vários atores envolvidos na radiodifusão. Seria necessário que suas funções não fossem meramente simbólicas, a fim de evitar que se convertesse em um órgão sem expressão prática alguma. A proposição de pautas para a elaboração dos editais e a aprovação final dos mesmos, a escolha dos avaliadores da licitação pública, a avaliação periódica, através de um relatório, das atividades da autoridade de fiscalização e a possibilidade de retirar os membros diretivos da autoridade fiscalizadora deveriam fazer parte de suas competências.

O procedimento para a averiguação e aplicação das sanções poderia ficar a cargo de um grupo menor, eleito periodicamente por esse mesmo conselho, a fim de que, também aí, houvesse a participação dos distintos setores envolvidos na radiodifusão.

Quanto à participação do público, não se vislumbram muitas possibilidades no sistema de radiodifusão brasileiro. A única referência expressa no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações é a consulta pública, que, a critério discricionário do Ministério das Comunicações, pode ser realizada antes de começado o procedimento licitatório. Dado que as normas gerais sobre concessões públicas são aplicáveis, os usuários também possuem a faculdade de levar ao conhecimento do poder concedente

as irregularidades cometidas na prestação do serviço (art. 7º, VI, da Lei nº 8.987), mas não há, nas normas pertinentes, previsão de divulgação de canais que permitam essa comunicação.

A participação do público poder-se-ia dar através da representação de diversos grupos sociais nos órgãos de controle. Nesse caso, com o foco na democratização de gênero, uma medida inicial seria a imposição da paridade entre homens e mulheres na composição dos representantes, inclusive como forma de efetivação do previsto na Plataforma de Ação de Beijing (item 239, “d”) e no Consenso de Brasília de 2010 (art. 5º, “b”). É certo que a simples representação equitativa não gera, por si só, maior consciência sobre desigualdades de gênero, dado que estas repousam sobre crenças culturais que independem do sexo do indivíduo. É certo, também, que não existe uma realidade única feminina, que a visão de mundo e do que é ser mulher varia drasticamente de acordo com as variadas experiências de vida de cada uma, o que significa que não se pode pretender que uma mulher possa representar fielmente os interesses das mulheres como grupo<sup>50</sup>. A paridade, portanto, não é suficiente para a democratização de gênero, mas a tenho como um primeiro passo necessário, em razão da crença de que, ainda que não exista uma vivência universal do feminino, haja uma maior tendência à empatia com relação a questões específicas das mulheres. Tentando ilustrar a questão, penso que a maioria das mulheres tenderia a se sensibilizar e a reagir mais fortemente à divulgação de imagens de violência sexual que a maioria dos homens<sup>51</sup>, o que implicaria um controle diferenciado desses conteúdos, caso a composição dos órgãos de fiscalização fosse paritária.

Outro momento propício à participação do público seria o da renovação das concessões e permissões. A pergunta sobre a decisão de renovar ou não uma concessão poderia ser obrigatoriamente aberta ao público, que a responderia através

---

<sup>50</sup> Sobre a inexistência de uma existência feminina única e uniforme, ver: CARRINGTON, Kerry. Posmodernismo y criminologías feministas: La fragmentación del sujeto criminológico. **Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal. Reconstruyendo las criminologías críticas**, Buenos Aires, ano 7, n. 13, p. 237-260, 2001.

<sup>51</sup> Sobre a universalização da sensibilidade feminina em relação à violência sexual, ver: DAVIS, Angela. Violación, racismo y el mito del violador negro. In: **Mujeres, raza y clase**. Madrid: AKAL, 2005. E MADRIZ, Esther. E Miedo común y precauciones normales. Mujeres, seguridad y control social. **Revista Delito y Sociedad**, Buenos Aires, ano 7, n. 11/12, p. 87-104, 1998

da internet, telefone ou outro meio, ainda que em caráter consultivo.<sup>52</sup> A divulgação ampla do caráter de serviço público e da possibilidade dos usuários de interferir na programação seria essencial para que a consulta pública surtisse maiores efeitos. A conscientização dos usuários, para isso, deveria ser feita através da programação, com chamadas e explicações em horários de alto índice de audiência.

A participação do público também poderia dar-se através de um órgão destinado unicamente ao recebimento de queixas à representação dos interesses dos usuários, à semelhança da Defensoria do Público argentina. É muito recente a inovação legislativa para avaliar-se a eficiência do modelo argentino, mas a existência de um órgão específico, separado do principal órgão fiscalizador, parece ser mais efetiva para a proteção dos direitos dos espectadores do que a concentração de várias funções fiscalizatórias em um único órgão. As atribuições do representante do público podem ser variadas, envolvendo a condução de processos administrativos e judiciais, a publicização das queixas e reclamações dos usuários e o repasse das questões levantadas pelo público às concessionárias e ao principal ente fiscalizador.

Havendo ou não um órgão encarregado de representar os interesses do público, deve também existir um canal de comunicação entre o público e o ente fiscalizador, através do qual aquele possa apresentar denúncias, sugestões e reclamações sobre o serviço de radiodifusão. A criação de registros públicos que permitam o acompanhamento dos procedimentos administrativos e das denúncias do público, como previsto pela lei argentina, seria de grande auxílio para a manutenção e enriquecimento desse canal de comunicação.

Outra forma de participação do público seria através da comunicação entre o concessionário e os usuários do serviço, seja através de órgão de representação do público, seja diretamente, através de carta, telefone, correio eletrônico, página na internet, ou qualquer outro meio.

Para que todas essas formas de participação do público pudessem funcionar, seriam necessárias algumas medidas preparatórias: os instrumentos de participação deveriam ser ampla e detalhadamente divulgados, especialmente no próprio meio de

---

<sup>52</sup> Sobre a possibilidade de consulta pública e outros direitos que deveriam ser garantidos ao espectador: BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre a televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 240-250.

comunicação, em horários de grande índice de audiência; deveriam ser divulgadas, também, as obrigações dos outorgatários, tanto as contratuais, quanto as legais e constitucionais; e os meios de participação deveriam ser o mais acessíveis possível, e disponibilizados, de preferência, de forma gratuita.

Quanto ao ponto referente às obrigações dos outorgatários previstas no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações, tem-se que pouco traduzem os princípios constitucionais que regem a matéria e, em se tratando de questões de gênero, são completamente omissas.

As referências ao conteúdo das difusões são vagas, e utilizam expressões relacionadas a padrões conservadores e religiosos de conduta, como “moral familiar e bons costumes” (art. 28 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão), o que acarreta maior risco de uma fiscalização moralizadora e censuratória, voltada a uma polícia de costumes. Além disso, ao relacionar-se a uma moral conservadora, pouco podem servir para o questionamento da veiculação de padrões estereotipados de conduta.

Seria necessário incluir, nas obrigações dos outorgatários, formas alternativas de democratização de gênero, como as propostas no Plano de Ação de Beijing, no Consenso de Brasília e do Plano de Ação de Genebra. Assim, poderia ser imposta uma proporção mínima de mulheres nas funções de produção, gerência, edição e criação de conteúdos audiovisuais. Tal medida, de maneira semelhante ao que foi dito anteriormente sobre a participação feminina nos órgãos de controle, não é garantia de maiores mudanças de mentalidade, mas é um primeiro passo para que as vozes das mulheres encontrem espaço na mídia de massa.

Também poderia constituir obrigação dos outorgatários a realização periódica de cursos de capacitação em gênero para os profissionais da mídia, o que poderia ser feito em parceria com os órgãos estatais responsáveis pela matéria. Nesse caso, harmonizar-se-ia perfeitamente com os objetivos propostos no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, visto que uma das ações previstas envolve justamente a capacitação de profissionais da mídia (ação 8.2.4).

Em se tratando das infrações dos outorgatários dispostas no sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações, vê-se que não há qualquer referência a gênero, ainda

que a Lei disponha sobre a discriminação de classe, cor, raça e religião. Além disso, repete-se a expressão “moral familiar e bons costumes”, já criticada anteriormente.

A descrição das condutas vedadas necessita maior detalhamento, tanto para outorgar segurança ao concessionário ou permissionário e evitar a atuação arbitrária da Administração (e a conseqüente ofensa à liberdade de expressão), quanto para garantir o cumprimento e a fiscalização eficiente do disposto na Lei.

Seria importante a inclusão de novas infrações específicas, relacionadas a gênero e à vedação da exploração de mulheres, tais como a sexualização de meninas e adolescentes e a veiculação de conteúdos instigadores de todas as formas de violência contra a mulher, que afirmem a inferioridade de um dos sexos ou que coisifiquem/objetifiquem a mulher.

Além das condutas infratoras, a resposta dada às infrações também precisaria ser modificada. Os danos causados pela difusão massificada de mensagens discriminatórias reclamam um tratamento especial, adequado às suas características peculiares. A imposição de multa, por exemplo, não tem efeitos no impacto gerado aos usuários pelo conteúdo difundido. Seria mais efetiva, do ponto de vista da democratização de gênero, a previsão de sanções alternativas, que, no lugar de simplesmente punirem as concessionárias, objetivassem a reparação e a prevenção futura dos danos causados por programas sexistas.

Assim, a veiculação de mensagens discriminatórias poderia, por exemplo, acarretar a imposição da produção de programa que versasse sobre o tema objeto de discriminação. Seria, de certa forma, o equivalente coletivo ao direito de resposta, e, como tal, deveria ser difundido com as mesmas características do programa original, o que inclui a mesma faixa de horário do programa. Os requisitos gerais do programa deveriam ser definidos pela autoridade de fiscalização, mas seria preferível que as escolhas referentes à execução e produção do programa ficassem a cargo da concessionária, evitando-se, na medida do possível, a simples imposição de conteúdos prontos pela Administração.

Outra resposta mais eficiente às infrações dessa natureza seria a realização de um curso de conscientização para os profissionais responsáveis pela produção do programa, o que poderia ser cumulado com outras sanções.

De todos os modos, o cometimento de infrações e o descumprimento de obrigações pelos outorgatários precisam repercutir nas renovações das permissões e concessões. A renovação automática, praticada atualmente, deve dar lugar a um procedimento em que se avalie verdadeiramente a atuação dos prestadores do serviço, averiguando-se, entre outros aspectos, as infrações cometidas.

Quanto às medidas estatais que estimulam a produção de conteúdos promotores de igualdade, adquirem importância especial para a democratização de gênero na mídia de massa por duas razões. Primeiramente, porque a atuação estatal restritiva, de vedação de condutas, ainda que seja necessária em alguns casos, tende, muito mais que as medidas de estímulo, a gerar maior risco de censura e ofensa à liberdade de expressão. Assim, no campo da comunicação social, mais que em outros âmbitos, são preferíveis as medidas positivas, de fomento, à imposição de proibições.

Em segundo lugar, porque o estímulo a conteúdos promotores de igualdade é a medida mais adequada à finalidade de democratização de gênero na mídia. Afirmar que não há igualdade de gênero na radiodifusão significa afirmar que não há espaços suficientes para a expressão das diferentes vivências femininas e que não são difundidos conteúdos que questionem os padrões de desigualdade existentes. Logo, mais que restrições à atuação dos prestadores de serviço de radiodifusão, o caminho para a democratização de gênero passa pela abertura desses espaços, pelo estímulo à produção e à divulgação de conteúdos que espelhem uma visão diferenciada da usualmente veiculada nos meios de comunicação de massa.

As diversas ações previstas no II PNPM parecem ser instrumentos eficientes, nesse sentido. As únicas críticas a serem feitas referem-se à inexistência, por enquanto, de relatórios sobre o seu cumprimento, e ao fato de ser norma editada pelo Poder Executivo, sem que haja qualquer referência aos objetivos gerais em lei formal.

Assim, o II PNPM pode servir para suprir algumas das falhas do sistema do Código Brasileiro de Telecomunicações, que, de maneira geral, não efetiva os princípios constitucionais nem as disposições das normas internacionais a respeito da radiodifusão. Trata-se de uma normatização antiga, defasada, que apresenta medidas pouco eficientes para a fiscalização da atividade das outorgatárias em matéria de

conteúdo, e potencialmente atentatórias à liberdade de expressão. Ademais, não há qualquer referência a questões de gênero ou participação feminina.

Contudo, por mais eficientes que sejam as medidas positivas do II PNPM, há questões que necessitam ser reguladas por lei formal, como as infrações, obrigações e a forma de fiscalização das atividades dos outorgatários. É necessária, portanto, uma modificação legislativa urgente, a fim de que as normas legais reguladoras da radiodifusão adéquem-se aos imperativos constitucionais e às normas que impõem a democratização de gênero na mídia de massa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLOOM, Paul. **Yale Open Courses, Introduction to Psychology**, Lecture 17 Transcript. Disponível em: <<http://oyc.yale.edu/yale/psychology/introduction-to-psychology/content/transcripts/transcript17.html>>

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BORDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sobre a televisão**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas Para As Mulheres. **3º Boletim da Ouvidoria – SPM**. Edição Especial 03, Maio/junho de 2010.

Disponível em: < <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/comunicacao-e-midia/publicacoes>>

\_\_\_\_\_. **Informe del Brasil sobre éxito de programas en materia de igualdad de género en el ámbito de la economía**. Apresentado na 3ª Reunião da Mesa Diretiva da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe em julho de 2009. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/cepal-reunion.pdf>>

\_\_\_\_\_. **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br>>

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero 2009/2010**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres. Disponível em: < <http://www.sepm.gov.br>>

\_\_\_\_\_. **Questionário sobre a aplicação da Declaração e Plataforma de Ação de Beijing**, 2000. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/questionario-aplicacao-declaracao-plataforma-beijing.pdf>>

\_\_\_\_\_. **II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres - Boletim Informativo**. Edição de setembro de 2007, Brasília-DF, ano I, nº 11. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br>>

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. 2ª Reimpressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br>>

BUCCI, Eugênio; KEHL, Maria Rita. **Videologias: ensaios sobre a televisão**. São Paulo: Boitempo, 2004.

CALZADILLA, Maria Cruz Ilamazares. **Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático**. Madri: Civitas, 1998.

CARRINGTON, Kerry. Posmodernismo y criminologías feministas: La fragmentación Del sujeto criminológico. **Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal. Reconstruyendo las criminologías críticas**, Buenos Aires, ano 7, n. 13, p. 237-260, 2001.

CHOMSKY, Noam. **Segredos, mentiras e a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. **Recomendações sobre a eliminação da discriminação contra as mulheres para o Brasil**, expostas na 39ª Sessão do Comitê, em 2007, relativas ao Relatório Periódico n. IV do Brasil. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/recomendacoes-cedaw-portugues.pdf>>

CONDRY, John e POPPER, Karl. **Televisão: um perigo para a democracia**. Lisboa: Gradiva, 1995.

DAVIS, Angela. Violación, racismo y el mito del violador negro. In: **Mujeres, raza y clase**. Madrid: AKAL, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 Ed. São Paulo: Altas, 2010.

FARACO, Alexandre Ditzel. **Democracia e regulação das redes eletrônicas de comunicação: rádio, televisão e internet**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GOMEZ, María Mercedes. **La mirada pornográfica**. In: MACKINNON, Catharine; POSNER, Richard. Derecho y pornografía. Bogotá: Siglo Del Hombre, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira**, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA E SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS - IPEA; Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea ;MP, SPI, 2007.

Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/download/TerceiroRelatorioNacionalODM.pdf>>

LEAL, Sayonara de Amorim Gonçalves. **Os mecanismos de controle-público/social presentes no regulamento do setor de telecomunicações no Brasil: a Lei Geral de Telecomunicações e o Regimento Interno da Agência Nacional de Telecomunicações**. 2001. 287 fls. Dissertação para mestrado em Comunicação, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

LIMA, Venício A. de. **Liberdade de expressão x liberdade de imprensa: direito à comunicação e democracia**. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LINS, Bernardo E. Argentina: nova lei dos meios audiovisuais. **Revista de direito de informática e telecomunicações**, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, jul./dez. 2009.

LOPES, Vera Maria de Oliveira Nusdeo. **O direito à informação e as concessões de rádio e televisão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

LUTEC, Nathalie. La boletina de morelia: órgano informativo de la red nacional de mujeres, 1982 – 1985. **Revista Comunicación y Sociedad**, Guadalajara, n. 5, p. 89-113, jan./jul. 2008.

MACKINNON, Catharine. La pornografía no es un asunto moral. In: MACKINNON, Catharine; POSNER, Richard. **Derecho y pornografía**. Bogotá: Siglo Del Hombre, 1997.

\_\_\_\_\_. Integrando el feminismo en la educación práctica. **Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires**, Buenos Aires, n. 6, p.157-174, 2005

MADRIZ, Esther. Miedo común y precauciones normales. Mujeres, seguridad y control social. **Revista Delito y Sociedad**, Buenos Aires, ano 7, n. 11/12, p. 87-104, 1998.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Interesse difuso à programação televisiva de boa qualidade e sua tutela jurisdicional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 83, n. 705, p. 51-62, 1994.

MATOS, Marlise. Movimento e teoria feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 67-92 jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200006&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200006&script=sci_arttext&tlng=pt)>

MONTIEL, Aimée Vega. El derecho de las mujeres a la Comunicación: la transversalización de la legislación de medios con perspectiva de género. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, v.32, n.2, p. 111- 129, jul. /dez. 2009.

MUÑOZ, Nuria García; GARCÍA, Luisa Martínez. La recepción de la imagen de las mujeres en los medios: una aproximación cualitativa. **Revista Comunicación y Sociedad**, Guadalajara, n. 10, p. 111-129, jul./dez. 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. 11ª Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe - 2010. **Consenso de Brasília**. Disponível em: <<http://www.eclac.org/mujer/conferencia/doc/ConsensoBrasilia-portugues.pdf>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. IV Conferência Mundial sobre a Mulher – 1995. **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. União Internacional de Telecomunicações. I Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. I Cúpula Mundial da Sociedade da Informação. **Plano de Ação da Sociedade da Informação**. Disponível em: <<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa.html>>

\_\_\_\_\_. **Declaração de Princípios da Sociedade da Informação**. Disponível em: <<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.htm>>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Programa Interamericano sobre a Promoção dos Direitos Humanos da Mulher e a Equidade e Igualdade de Gênero**. Disponível em: <<http://www.oas.org/cim/Spanish/ProgramaInteramericano.htm>>

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2005.

PITCH, Tamar. **Un derecho para dos**. Madri: Trotta, 2003.

RAMONET, Ignacio. **La tiranía de la comunicación**. Madri: Debate, 1998.

RAMOS, Murilo César. Políticas e Regulação de Telecomunicações. **Revista Eletrônica Eptic OnLine**. Disponível em: <[http://www.eptic.com.br/Apostila%20PolRegul\\_rev.pdf](http://www.eptic.com.br/Apostila%20PolRegul_rev.pdf)>

SCHÖRDER, Celso Augusto; CASTRO, Nilo André Piana. Globo: empresa ou partido político. In: HERZ, Daniel. **A história secreta da Rede Globo**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2009.

SILBERMAN, Sarah García; LIRA, Luciana Ramos. **Medios de comunicación y violencia**. México, D.F.: Instituto Mexicano de Psiquiatria – Fondo de Cultura Económica, 1998.

SOARES, Rosângela. Jovens contemporâneos – sexualidade, corpo e gênero na mídia. **Gênero: Núcleo transdisciplinar de Estudos de Gênero – NUTEG**. Niterói, v. 7, n. 2, p. 91-113. 1º semestre 2000.

SOUZA, Jessé. **A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro.** Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

STRECK, Lênio L. O Ideal Normativo da Masculinidade. **Cadernos Themis**, Porto Alegre, ano I, p. 40-47, março 2000.