
Os Planos Plurianuais e as Políticas Públicas de Comunicação¹

Fernando Oliveira Paulino²
Antônio Alex Pinheiro³
Universidade de Brasília, Brasília, DF

Resumo

O propósito deste trabalho é avaliar a eficácia dos planos plurianuais no processo de formulação de Políticas Públicas para a área de Comunicação. Foi realizado um estudo empírico de participação social da área de Comunicação nos sete planos plurianuais elaborados. A pesquisa demonstrou que os planos plurianuais não conseguem suprir as necessidades da população na área, bem como, não há uma rede estruturada de políticas públicas para Comunicação. O trabalho indica que o processo de elaboração dos planos precisa de aperfeiçoamento, assim como, o planejamento de políticas públicas para Comunicação, haja vista seu caráter estratégico para o país.

Palavras-chave: Plano Plurianual, Política Pública, Planejamento, Comunicação.

Introdução

O trabalho em questão se contextualiza dentro do estudo das políticas públicas de planejamento do governo federal para a área de Comunicação, a qual exerce incontestável influência na sociedade brasileira.

O objetivo da pesquisa é responder se o principal instrumento de planejamento do país é eficaz na formulação de políticas públicas para a área de Comunicação?

Além do mais, com lembranças do eterno sociólogo Herbert de Souza (Betinho), para usar suas palavras com objetivo de ilustrar a importância da participação social na formulação de políticas públicas:

“(...) Você deve pagar os seus impostos e, ainda, fazer muita ação. E se você não o fizer, o governo também não vai fazer. Eu defendo a tese de que governo só anda empurrado. O governo não anda, não tem motor próprio e quem empurra o governo, é a cidadania.”⁴

¹ Trabalho apresentado no GP Políticas e Estratégias de Comunicação, XIX Encontro dos Grupos de Pesquisas em Comunicação, evento componente do 42º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.

² Professor Doutor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), e-mail: fopaulino@gmail.com.

³ Mestrando em Comunicação pela Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), e-mail: antonio09alex@gmail.com.

⁴ BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Guia dos Conselhos Nacionais. Brasília, 2013.

Para alcançar os objetivos propostos, este artigo segue dividido em quatro partes.

A primeira delas trata da compreensão do plano plurianual, previsto na Constituição de 1988, como o principal plano de planejamento do país.

Na segunda parte, é realizada uma avaliação do processo de elaboração dos planos plurianuais, com destaque para um estudo empírico das contribuições da sociedade civil para possível incorporação aos respectivos planos plurianuais.

Em seguida, na terceira parte, são apresentadas as redes estruturadas de elaboração de políticas públicas, com destaque para o papel dos chamados Conselhos Permanente de Políticas Públicas e das Conferências Nacionais.

Por fim, na quarta parte, o trabalho confronta as contribuições da sociedade civil disponíveis com as diretrizes finais dos planos plurianuais elaborados desde a promulgação da Constituição de 1988.

O Plano Plurianual (PPA)

Conforme a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) nasceu com objetivo de estruturar, organizar e compatibilizar toda ação governamental, tentando transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo de programa governamental, reduzindo graus de discricionariedade. Neste sentido, o PPA nasceu com objetivo de nortear o gasto do orçamento público e o processo de formulação de políticas públicas.

E o que vem a ser política pública? Segundo Saravia e Ferrarezi (2009), trata-se de um conjunto de decisões públicas com objetivo de promover modificações na realidade, através de objetivos e estratégias para alocação de recursos para atingir objetivos definidos.

Segundo Oliveira (2013), o planejamento contém uma visão do futuro desejado, ou seja, uma visão de objetivos a serem atingidos e de ações necessárias para alcançá-los. Assim, o PPA pode ser traduzido em processo contínuo de ações integradas e coordenadas para tornar realidade um futuro desejado.

O PPA especifica de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, incluindo recursos orçamentários e não orçamentários alocados em diversos programas e ações.

O plano possui vigência de quatro exercícios financeiros, sendo seu projeto enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de

mandado do presidente eleito. Sua execução se inicia no segundo ano de mandato e sua conclusão ocorrerá no primeiro ano do mandato presidencial seguinte.

O processo de coordenação de elaboração do PPA cabe ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, incorporado à estrutura do atual Ministério de Economia, além de envolver a participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal.

Até então houve a elaboração de sete planos plurianuais, sendo o primeiro logo no governo do presidente Fernando Collor, para a vigência de 1991 a 1995. Atualmente está vigente o sétimo plano para o período de 2016 a 2019.

A elaboração dos Planos Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual de 2004 a 2007 teve em seu processo de elaboração a incorporação de reuniões técnicas, fóruns, seminários, trabalhos em grupo e debates em todos os estados brasileiros, envolvendo diversos representantes da sociedade civil, com objetivo de legitimar o planejamento do governo federal, ressaltando que não há disponibilidade de informações destas reuniões, fóruns ou seminários anteriores ao ano de 2012.

As reuniões, fóruns e seminários evoluíram até chegar ao PPA de 2012 a 2015, quando foi realizada a primeira edição do chamado Fórum Interconselhos. Este fórum contou com a participação de representantes de conselhos permanentes, comissões nacionais e entidades da sociedade civil, na tentativa de valorizar e fortalecer os conselhos como espaços legítimos de participação social.

Os Fóruns InterConselhos foram convocados pelo Ministério do Planejamento e pela Secretaria Geral da Presidência da República, a partir de convites direcionados para entidades integrantes dos chamados Conselhos Permanentes de Políticas Públicas.

Durante o Fórum InterConselhos de 2011 em Brasília/DF, foram colhidas aproximadamente 600 (seiscentas) contribuições de representantes governamentais ou de entidades privadas das cinco regiões do país, de 24 (vinte e quatro) estados e 43 (quarenta e três) representações municipais, contando com 300 (trezentas) representantes da sociedade civil, de 34 (trinta e quatro) Conselhos Nacionais, e com os integrantes do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e da Presidência da República⁵.

⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Devolutiva das Recomendações do Primeiro Fórum InterConselhos ao Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, 2011.

Realizando uma leitura das contribuições da sociedade civil para o PPA de 2012 a 2015, verifica-se a existência de 21 (vinte uma) contribuições relacionadas com a área de Comunicação. Quanto às instituições representantes da área de Comunicação esteve presente somente o Fórum Nacional pela Democratização pela Comunicação e o Coletivo Intervozes.

Para o Plano Plurianual de 2016 a 2019, houve o recebimento de aproximadamente 1050 (mil e cinquenta) contribuições, de 4080 (quatro e oitenta) participantes, de 1089 (mil e oitenta e nove) entidades públicas ou privadas durante os Fóruns InterConselhos realizados nas cinco regiões do país.⁶

Assim, para o PPA de 2016 a 2019, foram registradas 84 (oitenta e quatro) contribuições para área de Comunicação, representando quase dez por cento do total de contribuições. Quanto às entidades representantes da área de Comunicação estiveram presente a Associação Abraço, o Coletivo Intervozes, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e o Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

Confrontando as contribuições para área de Comunicação da sociedade civil com o produto final dos Planos Plurianuais de 2012 a 2015 e 2016 a 2019, verifica-se que não há um tratamento transparente para o processo de incorporação ou não das contribuições da sociedade civil.

Se a contribuição é incorporada ao respectivo PPA, há uma mera menção ao programa que contemplará a mesma, por outro lado, se a contribuição não é incorporada, não há uma justificativa adequada para sua rejeição. Além do mais, não existe uma normatização para definição de critérios de inclusão ou rejeição de contribuições ao respectivo plano.

Os Fóruns InterConselhos se apresentaram como espaços inadequados para colheitas de contribuições de representantes de entidade privadas ou governamentais, isto porque ocorreram durante pouco espaço de tempo, permitindo apenas discussões superficiais sobre temas complexos.

Além do mais, sequer houve a criação de um sistema na internet que permitisse o registro de contribuições para possível incorporação aos planos plurianuais. Para o

⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Relatório de Sistematização das propostas aos Diálogos Regionais e Setoriais. Brasília, 2015; BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Participantes no Fórum Dialoga Brasil no PPA. Brasília, 2015.

último plano plurianual, houve a intenção de criar o site DIALOGA BRASIL (<http://dialoga.gov.br/>), entretanto, o portal não ficou pronto a tempo, impedindo a incorporação de contribuições.

Não há uma definição clara das competências dos órgãos no processo de formulação, acompanhamento ou avaliação do plano, sendo que em alguns momentos as competências se misturam ou ficam sem o devido órgão responsável. Destaca-se principalmente a confusão de competências entre o Ministério do Planejamento e as Secretarias Ministeriais vinculadas à Presidência da República.

Diante da fragmentação, é importante a devida formalização de todos os processos, entretanto, na investigação foi possível verificar que muitas informações se perdem em planilhas, trocas de e-mail, porque sequer há uma formalização do processo de elaboração dos planos plurianuais pelos órgãos setoriais ou pelo órgão central.

Em relação a trabalhos sobre a participação social na elaboração do PPA, na investigação foram encontrados três trabalhos da Universidade de Brasília: a dissertação de mestrado Participação Social e Políticas: uma análise sobre a influência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no PPA de 2012 a 2015, a tese de doutorado Criminologia e movimentos sociais: a participação da sociedade civil nas políticas de segurança e de direitos humanos dos Conselhos Nacionais e a monografia de graduação Participação Social e Planejamento Governamental no Brasil: uma análise da participação do PPA de 2012 a 2015.

A presente investigação discorda dos resultados quanto à participação social na elaboração dos PPA, apresentados de forma meio ufanista em alguns momentos, isto porque existem muitos problemas que afetam a legitimidade do processo, principalmente na área de Comunicação, como será visto à frente.

Já para área de Comunicação, não foram encontrados trabalhos com a temática abordada no presente trabalho, provavelmente porque, diferentemente das áreas citadas, não existe uma rede estrutura de formulação de políticas públicas, sequer existe um Conselho Permanente para Comunicação.

Os Conselhos Permanentes de Políticas Públicas

Os conselhos permanentes de políticas públicas foram concebidos com objetivo de atender a diretriz constitucional de participação social nas decisões governamentais,

para produção de contribuições para a elaboração, implementação e controle de políticas públicas.

Até o ano de 2000 existiam 9 (nove) conselhos permanentes de políticas públicas, sendo que até o ano de 2013 foram criados outros 30 (trinta) conselhos, totalizando assim no ano de 2013, 39 (trinta e nove) conselhos permanentes de políticas públicas.⁷

Os Conselhos Permanentes de Políticas Públicas são instâncias compostas por representantes do poder público e da sociedade civil, vinculados a órgãos do Poder Executivo, inclusive secretariados por servidores públicos, com finalidade de permitir a participação da sociedade civil na definição de agenda política e, conseqüentemente, na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas.

Os referidos conselhos formam uma rede estruturada de participação social, composta por representantes governamentais e da sociedade civil em âmbito nacional, regional, estadual e municipal. Além do mais, os referidos conselhos possuem obrigações de convocação de conferências nacionais e regionais periódicas para discussão e deliberação de proposições para futuras políticas públicas relacionadas com a área temática.

No âmbito da Comunicação, deve ser avaliada a legitimidade da participação social nestes espaços institucionalizados chamados de conselhos permanentes de políticas públicas. O primeiro ponto de destaque é relacionado com a ausência de um conselho permanente de políticas públicas para a área de Comunicação, ou seja, dentre os 39 (trinta e nove) conselhos permanentes, a área de Comunicação não possui um conselho específico.

Desta forma, a Comunicação não possui um espaço institucionalizado para discussão permanente de políticas públicas, ou seja, diferente de outras áreas, sequer existe uma rede estruturada. O reflexo da ausência de um conselho permanente de políticas públicas para a área de Comunicação está no registro de poucos participantes nos Fóruns InterConselhos dos planos plurianuais de 2012 a 2015 e 2016 a 2019 ligados à Comunicação.

Diante do grande quantitativo de participantes e de entidades, para a área de Comunicação houve o registro de participação de somente 4 (quatro) entidades:

⁷ BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Guia dos Conselhos Nacionais. Brasília, 2013.

Coletivo Intervezes, Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, associação de radiodifusão comunitária (ABRAÇO) e o Fórum Nacional de Democratização da Comunicação.

Além do mais, dentre os participantes nos Fóruns InterConselhos dos planos plurianuais de 2012 a 2015 e 2016 a 2019 para área de Comunicação, cabe ressaltar a ausência de representantes ligados aos grupos empresariais, citando por exemplo a ABERT (Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão), a ABRATEL (Associação Brasileira de Rádio e Televisão), o SindiTeleBrasil (Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal), dentre outros.

Assim, diante desta ausência, pode ser inferido que os referidos atores não enxergam o processo de elaboração dos planos plurianuais, que é o principal plano de planejamento do país, como um espaço legítimo para elaboração de políticas públicas para o país.

Diante da ausência de uma rede estruturada de participação da sociedade civil na elaboração e fiscalização de políticas públicas, não existe a realização de conferências nacionais para a área Comunicação com regularidade, que poderiam irrigar o respectivo conselho de política pública e conseqüentemente o plano plurianual.

Por outro lado, as áreas de Saúde, de Cultura e de Defesa de Direito das Crianças e Adolescentes, de Segurança Pública, além de possuírem Conselhos Permanentes de Políticas Públicas: Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Política Cultural, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, promovem com regularidade Conferências Nacionais para discussão do futuro de políticas públicas para suas respectivas áreas, inclusive existindo reconhecimento sobre avanços a partir de propostas originadas nas conferências e nos conselhos permanentes.

Sobre as Conferências Nacionais de Comunicação, o primeiro ponto a ser esclarecido é que não há regularidade na sua realização, pior ainda, só houve uma única conferência no ano de 2009. Por meio de um Decreto do Presidente da República de 16 de abril de 2009, foram convocados delegados representantes da sociedade civil, eleitos em conferências estaduais, e de delegados representantes do poder público para discussão do tema Comunicação: meios para a construção de direitos e de cidadania na era digital.

À época, inclusive alguns representantes ligados aos principais meios de comunicação do país, tendo em vista discordância sobre o peso de votos nas deliberações da conferência, não participaram da conferência ou tentaram desconfigurar as regras de participação social de centenas de conferências que já haviam sido convocadas e ocorridas no país.

Mesmo diante das adversidades, a conferência foi realizada, sendo aprovadas aproximadamente 700 (setecentas) propostas sobre diversos temas, destacando-se a criação de um Conselho Nacional de Comunicação para formulação e monitoramento de políticas públicas, a necessidade de se atualizar o marco regulatório, o combate à concentração de propriedade no setor, a garantia de espaço para produção de programação regional e independente, a regulamentação e fortalecimento da radiodifusão pública, a definição de regras mais democráticas e transparentes para concessão e renovação de outorgas de radiodifusão, a definição de internet como serviço público e garantia de sua universalização, e outras.

Os problemas de planejamento do país para área de Comunicação foram demonstrados por representantes de entidades governamentais ou privadas, ligados ou não a Comunicação, durante os fóruns InterConselhos para elaboração do PPA. Inclusive cabe ressaltar que 10% das demandas da sociedade civil para elaboração do PPA de 2016 a 2019 eram relacionadas com Comunicação, demonstrando o caráter estratégico do assunto para o país.

A Comunicação e os Planos Plurianuais (PPAs)

Avaliando as contribuições da sociedade civil em confronto com as diretrizes, objetivos e metas finais do plano plurianual de 2016 a 2019, é possível realizar a seguinte construção:

Contribuições da Sociedade Civil (%) ⁸	Plano Plurianual de 2016 a 2019 ⁹
Universalização do serviço de Internet (27,3%)	Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação

⁸BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Relatório de Sistematização das propostas aos Diálogos Regionais e Setoriais. Brasília, 2015 ; BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Participantes no Fórum Dialoga Brasil no PPA. Brasília, 2015

⁹BRASIL. Lei 13249, de 13 de janeiro de 2016. (BRASIL, 2012). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm>. Acesso em: 19 de jul. de 2018.

Democratização dos Meios de Comunicação (39,2%)	Viabilizar a implantação da TV Digital com inclusão social
Fortalecimento da Radiodifusão Pública (8,33%).	Ampliar os serviços de comunicação e expandir a radiodifusão com ênfase no Sistema Público.
Incentivo a produção de conteúdo independente, regional ou local (8,33%).	Incentivar a produção nacional e a distribuição de conteúdos digitais criativos.
Melhoria da Telefonia Móvel (1,19%)	Ampliar a produção e o acesso da sociedade a conteúdos multimídia, de natureza educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotores da cidadania, ofertados de forma colaborativa pela Rede Nacional de Comunicação Pública.
Aquisição de Equipamentos (9,52%)	
Melhoria da elaboração do PPA (5,95%)	

Tabela 01: contribuições da sociedade civil x PPA de 2016 a 2019

Já para o PPA de 2012 a 2015, confrontando as contribuições da sociedade civil com as diretrizes finais do plano, é possível realizar a seguinte construção:

Contribuições da Sociedade Civil (%) ¹⁰	Plano Plurianual de 2012 a 2015 ¹¹
Democratização dos Meios de Comunicação (57,14%)	Expandir a infraestrutura e os serviços de comunicação social eletrônica, telecomunicações e serviços postais, promovendo o acesso pela população e buscando as melhores condições de preço,

¹⁰BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Devolutiva das Recomendações do Primeiro Fórum InterConselhos ao Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, 2011.

¹¹BRASIL. Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012. (BRASIL, 2012). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm>. Acesso em: 19 de jul. de 2018

	cobertura e qualidade.
Universalização do serviço de Internet (14,2%)	Promover o uso de bens e serviços de comunicações, com ênfase nas aplicações, serviços e conteúdos digitais criativos para potencializar o desenvolvimento econômico e social do País.
Novos investimentos em equipamentos (9,52%)	Promover o desenvolvimento da cadeia produtiva brasileira das comunicações e sua inserção internacional a partir do fomento à pesquisa, desenvolvimento, inovação e do estímulo ao uso de bens e serviços com tecnologia nacional.
Melhoria do processo de elaboração do PPA (14,2%).	Ampliar e fortalecer o Sistema Público de Comunicação e Radiodifusão, buscando universalizar o acesso da população à programação complementar e diversificada de natureza educativa, artística, cultural, informativa, científica e promotora da cidadania.
	Estimular a diversidade, a pluralidade e a competição entre meios e agentes da área das comunicações por meio da revisão do arcabouço regulatório e de ações que busquem oferecer o maior número possível de fontes de informação aos brasileiros.

Tabela 02: contribuições da sociedade civil x PPA de 2012 a 2015

Para os Planos Plurianuais anteriores não é possível confrontar as contribuições da sociedade civil com as diretrizes, objetivos e metas finais dos planos tendo em vista a

perda das informações pela falta de documentação, restando ao trabalho apresentar somente as diretrizes finais de cada plano plurianual em ordem cronológica decrescente.

O quinto Plano Plurianual de 2008 a 2011 trouxe previsões de programas finalísticos de aprimoramento de serviços postais, inovação tecnológica em telecomunicações, qualidade dos serviços de telecomunicações, universalização dos serviços de telecomunicações e gestão da política de comunicações.

O quarto Plano Plurianual de 2004 a 2007 trouxe o programa finalístico de aprimoramento dos serviços postais, gestão da política de comunicações, inovação da política de telecomunicações, oferta dos serviços de telecomunicações, universalização do acesso aos serviços de comunicação eletrônica de massa e universalização dos serviços de telecomunicações.

No terceiro Plano Plurianual de 2000 a 2003 houve a previsão do programa finalístico “Qualidade dos serviços de telecomunicações”, com ações de certificação de produtos de telecomunicações, fiscalização de serviços de telecomunicações, homologação de produtos de telecomunicações, ampliação de rede de fiscalização de produtos de telecomunicações, ampliação e modernização de postos de rádio escuta, instalação de escritórios regionais da Anatel e gestão do espectro de radiofrequências.

Também previu o programa finalístico “Serviços Privados de Telecomunicações”, prevendo Garantir a disponibilidade dos serviços privados de telecomunicações em regime de livre concorrência, aumentando a densidade dos serviços de rádio chamada, móvel celular, rádio cidadão, radioamador e serviço limitado privado.

Por fim, trouxe a previsão do programa finalístico “Serviços de Comunicação de Massa”, com intenção de garantir a prestação dos serviços de comunicação de massa com qualidade e preços acessíveis à população, sendo um programa direcionado basicamente para os serviços TV por assinatura.

O segundo Plano Plurianual de 1996 a 1999 previu metas de reestruturação do arcabouço legal para adaptação à flexibilização do monopólio estatal das telecomunicações, para tentar ampliar e modernizar a infraestrutura dos serviços de telecomunicações e da planta de telecomunicações, fomento aos empreendimentos privados para prestação de serviços de informações, implementação de maior autonomia para empresas estatais, aprimoramento da prestação de serviços pelos Correios, recuperação do atraso tecnológico dos Correios.

No primeiro Plano Plurianual de 1991 a 1995, as diretrizes do plano para o setor de Comunicações se resumiram a metas para o setor de telecomunicações e de comunicação postal. O plano previu metas para recuperação da qualidade do serviço de telefonia, redução do congestionamento e modernização dos sistemas de telefonia, ampliação dos serviços postais com a abertura de novas agências e automação de agências já existentes. Para o setor de radiodifusão, houve previsão apenas do subprograma de melhoria das condições de funcionamento da Agência Oficial de notícias do governo brasileiro (Radiobrás).

Avaliando os sete planos, um ponto convergente é que, no principal plano de planejamento do governo federal, não há uma continuidade entre as diretrizes, objetivos e metas para área de Comunicação nos planos plurianuais. As propostas possuem uma grande variação entre um plano e o seguinte, ou seja, não há coerência.

Nos planos houve um predomínio de diretrizes e metas para o setor de telecomunicações, principalmente a partir da reorganização do setor com as privatizações durante a década de 1990.

Entretanto, embora tenha ocorrido um predomínio do planejamento de diretrizes para o setor, diante das necessidades da população demonstradas nos espaços de participação social de elaboração dos planos plurianuais, a atividade de planejamento do Estado não está suprimindo as necessidades da população com as políticas públicas de Comunicação.

Apesar dos problemas de elaboração dos planos plurianuais, conforme as tabelas nº 01 e 02, aproximadamente 27,3% das contribuições da sociedade civil para o plano de 2016 a 2019 e 14,2% para o PPA de 2012 a 2015 eram referentes à universalização do serviço de internet.

Além do mais, no atual estágio tecnológico, é inaceitável que o Estado continue elaborando políticas públicas que privilegie a universalização de instalação de orelhões ou de telefonia fixa, conforme os planos de universalização da Anatel.

A consequência destas políticas públicas ineficazes é que ainda existem treze unidades da federação do país em que metade de seus municípios não possui acesso à internet por fibra ótica, e dentre eles, o alarmante caso do estado do Piauí, em que menos de 20% de seus municípios possuem um único acesso via fibra ótica.¹²

¹² Redes de fibra ótica no Brasil. Disponível em: < <http://www.anatel.gov.br/setorregulado/mapeamento-de-redes>> Acesso em 09 de dez. de 2018.

E ainda, considerando o número de domicílios com acesso à internet fixa, em cerca de vinte unidades da federação, somente 30% dos domicílios possuem acesso à internet por banda larga fixa.¹³

Já para o setor de Radiodifusão, até o plano plurianual de 2012 a 2015 as diretrizes e metas para o setor foram praticamente inexistentes. Somente nos dois últimos planos plurianuais, houve a previsão de diretrizes e metas para a radiodifusão, ficando o referido setor econômico à margem do chamado planejamento de políticas públicas do governo federal.

Além do mais, diante da falta de planejamento, cabe lembrar que o setor de radiodifusão é caracterizado por consideráveis imperfeições econômicas, concentração de poder econômico, sérias barreiras à entrada de novos competidores, redução do número de fontes de informações, redução da pluralidade de conteúdos e um decréscimo significativo da liberdade de expressão.

Em contrapartida, conforme as tabelas nº 01 e 02, o maior número de contribuições da sociedade civil durante os Fóruns InterConselhos estavam relacionadas com a democratização dos meios de comunicação. Deve ser ressaltado que as contribuições não incluem apenas participações de entidades ligadas à Comunicação, ou seja, trata-se de uma percepção geral.

Diante do exposto, os fatos em questão contribuem para a falta de coerência de políticas públicas para a área de Comunicação no principal plano de planejamento do país. Percebe-se que os planos plurianuais, em regra, não refletem as necessidades sociais, sendo que o espaço destinado para a participação social serviu basicamente para legitimar políticas públicas que já estavam pré-determinadas.

Além do mais, de um plano plurianual para outro, não existe coerência no planejamento de médio prazo de políticas públicas, as iniciativas propostas em regra correspondem a proposições pontuais de vontades políticas daquele momento.

Considerações Finais

As contribuições da sociedade civil refletem o conjunto de problemas que permeiam o cotidiano nacional, entretanto, os planos plurianuais, que deveriam ser o principal instrumento de planejamento do país, sequer conseguem incorporar e converter as demandas sociais em políticas públicas de Comunicação, apresentando-se

¹³ Acessos fixos de banda larga no Brasil. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/dados/acessos-banda-larga-fixa>> Acesso em 09 de dez. de 2018.

como instrumentos ineficazes no processo de formulação de Políticas Públicas de Comunicação.

Entre as diretrizes dos planos plurianuais não existe uma continuidade, representando cada plano uma posição daquele momento. Além do mais, algumas áreas, como a radiodifusão, ficaram praticamente esquecidas do processo de planejamento governamental.

Diante do quantitativo de contribuições da sociedade civil no processo de elaboração dos planos plurianuais, a Comunicação demonstrou que possui um caráter estratégico para o país. Em contrapartida, a área não possui um tratamento adequado à sua importância, não sendo enxergada como uma área fim, sequer possuindo um Conselho Permanente de Políticas Públicas como a Cultura, a Saúde, a Defesa dos Direitos da Criança e dos Adolescentes e a Segurança Pública.

O processo de elaboração dos planos plurianuais apresenta deficiências, demonstrando que o assunto não é encarado com a devida importância pelas instituições, ficando a percepção de que o planejamento é realizado simplesmente como mera formalidade.

A tentativa de incorporação de participação civil no processo de elaboração dos planos plurianuais é extremamente falha, sendo restrita a poucos grupos, que inclusive não acreditam na incorporação de suas contribuições ao produto final dos planos plurianuais.

Desta forma, os planos plurianuais, que nasceram com objetivo de reduzir o grau de discricionariedade de decisões políticas e tornar o processo de planejamento estatal em atividade estratégica do Estado, apresentam deficiências que prejudicam o planejamento de políticas públicas para o país, não constituindo um instrumento de planejamento do país eficaz na formulação de políticas públicas para a área de Comunicação.

Referências:

ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações. 2018. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/dados/acessos-banda-larga-fixa>> Acesso em 09 de dez. de 2018.

ANATEL, Agência Nacional de Telecomunicações. 2018. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/setorregulado/mapeamento-de-redes>> Acesso em 09 de dez. de 2018.

BRASIL. Lei 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112593.htm>. Acesso em: 19 de jul. 2018.

BRASIL. Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm>. Acesso em: 19 de jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Cadernos de Propostas Aprovadas da 1ª Conferência Nacional de Comunicações. Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. Guia dos Conselhos Nacionais. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Fórum Inter Conselhos. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Devolutiva das Recomendações do Primeiro Fórum InterConselhos ao Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Relatório de Sistematização das propostas oriundas do Fórum Dialoga Brasil InterConselhos realizado em abril/2015. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Relatório de Sistematização das propostas aos Diálogos Regionais e Setoriais. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Fórum Dialoga Brasil no PPA 2016-2019. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Participantes no Fórum Dialoga Brasil no PPA. Brasília, 2015.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação Social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO). Volume 3, nº 1. Brasília: 2013.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública in SARAVIA, E; FERRAREZI, E. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2009, pp. 21-42. Disponível em: http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/160425_coletanea_pp_v1.pdf/ee7a8ffe-d904-441f-a897-c4a2252a2f23. Acesso em: 19 de jul. 2018.