

The logo consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a dark red rectangular box.

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional e Especialização

*Coordenação-Geral de Especialização*

---

**Francisco Sérvulo Freire Nogueira**

**RELACIONAMENTO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PPA 2016-2019: O  
CASO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÕES**

**Brasília – DF**

**Junho/2018**

**Francisco Sérvulo Freire Nogueira**

**RELACIONAMENTO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O PPA 2016-2019: O  
CASO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMUNICAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção  
do grau de Especialista em Planejamento e  
Estratégias de Desenvolvimento.

Orientador: Jorge Abrahão de Castro

BRASÍLIA - DF  
Junho/2018

### **Resumo analítico**

Apresenta uma proposta de avaliação dos atributos do PPA 2016 – 2019, especialmente das categorias Programa Temático, Objetivos e Metas. O trabalho constrói uma matriz de suficiência a partir do método de *multi-value Qualitative Comparative Analysis* para os atributos do Programa Temático de Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia. A partir do modelo empregado foi verificado que a relação entre políticas públicas e os atributos de Objetivos e Metas do Programa Temático pode ser avaliado a partir do *mv-QCA*. O modelo testado demonstra que existe uma associação entre os atributos do programa e as diretrizes estratégicas das políticas públicas relacionadas, todavia, os atributos carecem da capacidade de expressar resultados e de serem quantificados e avaliados.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual, Comunicações, Políticas Públicas.

## Sumário

|   |    |
|---|----|
| Introdução .....  | 1  |
| Referencial Teórico .....   | 2  |
| A formatação do modelo de elaboração do PPA .....                     | 3  |
| A revisão do modelo de planejamento prevista no PPA 2012 – 2015 ..... | 5  |
| Metodologia e procedimentos de pesquisa .....                         | 7  |
| Modelo de análise proposto .....                                      | 7  |
| Políticas Públicas e o modelo do PPA 2016 - 2019 .....                | 9  |
| Análise das Políticas Públicas .....                                  | 9  |
| Política Pública de Radiofusão .....                                  | 9  |
| O Programa Temático de Comunicações no PPA 2016 - 2019 .....          | 12 |
| Resultados da Análise .....   | 15 |
| Análise dos resultados por Objetivos do PPA .....                     | 17 |
| Conclusão .....   | 21 |
| Referências bibliográficas .....                                      | 22 |

### **Lista de Tabelas**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1: Objetivos Estratégicos e Metas do Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia ..... | 14 |
| Tabela 2: Matriz de Condições dos Objetivos Estratégicos .....  | 15 |
| Tabela 3: - Matriz de Suficiência dos Objetivos Estratégicos.....   | 16 |
| Tabela 4: Matriz de Condições das Metas.....  | 18 |
| Tabela 5: Tabela 4 - Matriz de Condições das Metas .....  | 18 |

### **Lista de Figuras**

|  |    |
|--|----|
| Figura 1: Grau de suficiência atribuído a cada política .....          | 16 |
| Figura 2: Grau de suficiência para as Metas do Programa Temático ..... | 19 |

## Introdução

O presente trabalho se apresenta como uma tentativa de contribuição para o aprimoramento do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA). Pretende o trabalho desenvolver uma investigação a respeito da conexão existente entre as políticas públicas e o plano plurianual naquilo que se refere à capacidade da atual metodologia de elaboração do PPA de apreender a complexidade das questões postas pelas políticas públicas.

Considera o trabalho que o foco central das políticas públicas deve ser a identificação do problema a ser atacado e da elaboração das estratégias e do curso de ação a ser seguido para solucioná-lo. O relacionamento com o PPA deve ser visto pois como mais uma face da abordagem do problema, ou seja, a conexão entre políticas públicas e PPA deveria ocorrer a partir da seleção dos problemas centrais (definição da agenda) a serem priorizados no período de vigência do PPA.

Para a delimitação do tema a ser tratado faremos uma exposição do marco conceitual e legal que se relaciona ao PPA e também a conceituação das políticas públicas como campo específico de estudo.

Quanto ao marco legal a Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 165, § 4º, que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

A primeira leitura do artigo orienta para uma diretriz clara de interlocução direta entre o campo da formulação das políticas nacionais e setoriais, bem como dos planos delas decorrentes e os programas instituídos que operacionalizam os objetivos traçados.

Em princípio a definição constitucional remeteria para a inclusão no PPA e na Lei Orçamentária Anual (LOA) das categorias operacionais da política, qual sejam os programas e ações previstos no âmbito do Plano, que por sua vez, seria a objetivação material das diretrizes estabelecidas na política.

Ocorre que a evolução do modelo de elaboração das políticas públicas no Brasil não apresenta um quadro normativo que apresente os requisitos para a definição da política, assim como dos planos e programas. Todavia, diversas são as realidades quando se trata de analisar as políticas públicas nas diversas áreas de atuação estatal: saúde, educação, transportes, segurança, etc.

O vínculo existente entre políticas públicas, PPA é bastante frágil, notadamente a criticidade dessa relação se verifica quando não se considera as metas e diretrizes assumidas pelas Políticas Públicas e a alocação de recursos correspondentes na Lei Orçamentária.

O presente trabalho trata, pois de discutir a natureza do relacionamento entre políticas públicas, compreendidas como as políticas setoriais, os planos e programa e o instrumento de planejamento de ação de governo, o PPA.

O problema a ser enfrentada é quais as definições necessárias no campo conceitual, normativo, funcional e institucional para que se garanta a articulação clara e objetiva entre as intenções e formulações presentes (ou ausentes) na política pública, ou seja, o alcance dos resultados pretendidos e a sua materialização conforme o consignado no PPA.

A pergunta que orienta a discussão é o quanto as atuais categorias conceituais do PPA conseguem apreender a complexidade do ciclo das políticas públicas. Especificamente, a presente tese discute o arcabouço conceitual e metodológico previstos no PPA 2016 – 2019.

As realidades do setor público são diversas quando se trata da sua capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas públicas. Diversas também são as políticas públicas presentes no PPA,

Assim, este trabalho procura caracterizar como as políticas públicas estão representadas no PPA, ou dito de outra forma, como o PPA consegue absorver por meio de suas categorias programáticas as formulações presentes nas políticas públicas em execução. Para tanto investigaremos o caso do Programa Temático: Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia, que é composto pelas políticas de Radiodifusão, de Inclusão Digital e o Plano Nacional de Banda Larga.

## Referencial Teórico

Não existe apenas uma definição do conceito de política pública. A definição de Thomas Dye é sempre citada sobre o que seria uma política pública “*is what ever governments choose to do or not to do*”.<sup>1</sup>

É entendido que uma política pública passa por fases e processos sociais. A complexidade do entendimento do que seria uma política pública se manifesta quanto ao entendimento dos problemas e soluções. Nessa abordagem não basta que o problema seja socialmente relevante, é necessário que seja alçado a uma categoria de alcance dos objetivos da política pública.

---

<sup>1</sup>Dye (2016). Pág 1.

Nesse sentido uma política pública é uma ação deliberada que busca os meios e orientações para solucionar um problema considerado.

A formulação de uma política pública envolve a identificação e análise de uma série de ações que tenham por finalidade solucionar o problema em causa. Cada possível solução é orientada para um número específico de fatores ou causas com uma provável efetividade, custo potencial, identificação de recursos requeridos e forma de implementação e contexto político.

Em termos simples uma política pública é um resultado de um processo decisório que tem por finalidade solucionar um determinado problema e atingir objetivos definidos.

Na literatura sobre políticas públicas usualmente trata-se as políticas como um processo constituído de diversas fases. Identificação do Problema – uma situação que retrará a realidade existente e o que se pretende obter dela uma situação que precisa ser enfrentada. Formação da Agenda – é um conjunto de temas ou problemas que em determinado momento são colocados ou tidos como importantes. Ele pode ser entendido como estratégico quando consegue permear o programa do governo. Formulação de Alternativas - formular alternativas é estabelecer o que será abordado ou contemplado dentro de um problema. Neste momento em que geralmente são elaborados os programas e estratégias da ação, elas são estabelecidas de maneira concreta, isto é, com objetivos e metas claras, assim como regras e condutas a serem seguidas. Implementação da política pública - é nesta fase que se assume o caráter de fazer com que as intenções políticas sejam moldadas para ações concretas. Avaliação - nesta fase a política é avaliada pela sua capacidade de resolução de um determinado problema. Para isto são criados parâmetros de avaliação e formas de medir o desempenho com base em critérios e padrões. Neste momento, o avaliador com base em medidas valorativas indicará se a política pública está funcionando ou não.

#### *A formatação do modelo de elaboração do PPA*

No arcabouço institucional brasileiro formatado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) buscou-se introduzir instrumentos de governança ao reservar papel central para a função do planejamento como instrumento da ação do Estado. Notadamente, a Constituição Federal é prodiga em atribuir ao planejamento a função de ordenar ação pública. O artigo 165, § 4º, prevê que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serão elaborados em consonância como o Plano Plurianual (PPA) e apreciados pelo Congresso Nacional.

Em princípio, o princípio constitucional remete para a inclusão no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) das categorias operacionais da política, qual sejam os programas e ações previstos no âmbito dos planos, que por sua vez, seriam a objetivação material das diretrizes operacionais estabelecidas no corpo das políticas e a partir delas.



A inovação introduzida pelo texto constitucional foi o estabelecimento de uma vinculação entre PPA, LDO e LOA que atuam dentro de um sistema comunicante, e onde o PPA exerce o papel orientador do processo alocativo.

O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabeleceu as normas para a elaboração e execução do PPA e da LOA da União. O Programa de governo será orientado para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano e composto pelas suas ações finalísticas, que atendem às demandas diretas da sociedade e resultam na oferta de bem ou serviço. O Programa deverá conter expressamente a declaração de seus objetivos; órgão responsável; estimativa do valor global a ser dispendido; o prazo para sua conclusão; a declaração de suas fontes de financiamento; os indicadores que de alguma mensurem a situação problema que o programa pretender intervir e modificar; as correspondentes metas que se relacionam aos bens e serviços que com sua oferta são necessários para o alcance dos objetivos propostos; e ainda as ações que não sendo integrantes do LOA da União integram o rol de instrumentos necessários ao alcance dos objetivos do Programa.

Ainda previa o Decreto 2.829/98, que cada Programa deveria ser instituído por atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, adotando-se modelo de gerenciamento, com controle de prazos e custos, sistema de apoio ao gerenciamento, e ainda com a introdução da figura do gerente de programa. O processo de monitoramento e avaliação ocorre com periodicidade anual, com uma avaliação do alcance dos resultados propostos para o período e deve subsidiar a lei de diretrizes orçamentárias do exercício seguinte. Importante também destacar que o Decreto nº 2.829/98 previa o estabelecimento dos objetivos estratégicos e o montante dos recursos disponíveis para alcançá-los, ou seja, procurava-se conciliar a visão estratégica de longo prazo com a sustentabilidade de curto prazo.

A Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão (MPOG), atualizou os conceitos de função, subfunção, programa, atividade, projeto e da nova categoria: operação especial.

Por outro lado, o Manual Técnico de Orçamento (MTO) para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2000, postulava que a nova orientação metodológica do planejamento estava centrada nos “problemas”, isto é, tratava de enfrentar as questões postas na realidade a partir dos “problemas” postos.

“O esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em “problemas”, que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano. Por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se, na

sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.”<sup>2</sup>

Ou seja, assumia-se explicitamente que a categoria central estruturante das ações de política pública presentes tanto nos programas como nas ações constantes do orçamento seriam aquelas voltadas para a resolução dos problemas identificados e selecionados como merecedores da atenção e a concepção dos programas que deverão ser implementados, deverão está orientadas para o atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades.

No novo esquema de articulação entre o plano e o orçamento o elo de ligação entre as duas dimensões seria exercido pelo programa. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde o início do processo de elaboração. O programa é a categoria conceitual que compatibiliza o plano e o orçamento e os projetos e atividades são os instrumentos de realização dos programas.

#### *A revisão do modelo de planejamento prevista no PPA 2012 – 2015*

O PPA 2012 – 2015 reformula a estrutura adotada nos PPA's anteriores no sentido de buscar tornar o instrumento mais estratégico. Foram redefinidos conceitos centrais na estrutura do PPA, de tal sorte que o relacionamento plano-orçamento foi revisto. Foi introduzido uma categoria de “Programa Temático”, além de Objetivos e Iniciativas. A "ação" antes presente na estrutura dos Programas, ficou restrita ao contexto do orçamento. Com essa proposta pretendeu-se conferir ao plano um caráter estratégico, enquanto o orçamento desempenha o papel operacional.

Na busca por conferir caráter estratégico ao plano foram estabelecidas como elementos constitutivos as seguintes dimensões:

- Dimensão Estratégica: orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo;
- Dimensão Tática: define os caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos definidos na dimensão estratégica. Vincula os Programas Temáticos aos Objetivos Estratégicos;

---

<sup>2</sup> Ministério do Orçamento e Gestão. Manual Técnico de Orçamento 2000, pág. 11.

—A Dimensão Operacional relaciona-se ao desempenho da ação orçamentária. Os macrodesafios são diretrizes elaboradas a partir do Programa do Governo e sua visão estratégica que orienta a formulação dos programas.

Programas são definidos como organizadores da ação governamental e visam à caracterização dos objetivos particulares. O Programa Temático procura retratar no corpo do PPA a agenda de governo organizada pelos Temas de Políticas Públicas. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativa. O Objetivo expressa o que deve ser feito, situação a ser alterada. A Iniciativa é uma declaração de entrega de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e/ou ações institucionais e normativas, bem como de pactuação com os demais entes federados. Os atributos que caracterizam o Programa Temático são: Indicadores, Objetivos, Iniciativas,

As principais características que devem apresentar o Objetivo do Programa Temático:

- i. Deve definir a escolha para a implementação da política pública desejada;
- ii. Orienta a atuação estatal no sentido de garantir à sociedade os bens e serviços necessários para o alcance das metas estipuladas;
- iii. Expressa um resultado transformador de uma situação;
- iv. É exequível. O Objetivo deve estabelecer metas factíveis, no horizonte de tempo do PPA;
- v. Define Iniciativas. O Objetivo define iniciativas que declaram aquilo que deve ser ofertado na forma de bens e serviços;

Meta é uma medida do alcance do objetivo, podendo ser de natureza qualitativa ou quantitativa. A Iniciativa é um atributo do Programa Temático e orienta a ação governamental.

## **Metodologia e procedimentos de pesquisa**

Com o objetivo de identificar as relações entre as políticas públicas, planos e programas e o PPA 2016 – 2019 foram selecionadas três políticas: Radiodifusão, Plano Nacional de Banda Larga e o Inclusão Digital. As informações e a contextualização de cada um dos casos selecionados foram extraídos dos regramentos legais, portarias e outros atos normativos. Essas políticas selecionadas compõem o Programa Temático: Comunicações e o Desenvolvimento. A seleção procura evidenciar a capacidade de absorção da categoria Programa Temático como capaz de absorver a complexidade dos elementos constitutivos da Política Pública.

A metodologia desenvolvida no presente trabalho compõe-se das etapas descritas abaixo:

- i. Identificação e discussão dos referenciais metodológicos e teóricos utilizados no trabalho;
- ii. Levantamento documental a respeito da construção de políticas públicas;

Os procedimentos adotados foram o da análise documental e reflexão teórica conceitual. A base empírica do trabalho consistiu do exame das políticas públicas institucionalizadas de Radiodifusão, Inclusão Digital e Conexão de Banda Larga e em seguida a construção de uma matriz de requisitos que possibilita perceber, de uma forma esquemática, como essas políticas atendem ao critério de formulação de políticas definidos no referencial teórico.

Quanto à organização do PPA 2016 – 2019 as questões investigadas dizem respeito ao grau de recepção das políticas e programas no arcabouço do plano. Isto é, tratou-se de identificar como eles se apresentam e foram contemplados no instrumento, a etapa seguinte foi de avaliar em que medida as metas e iniciativas do PPA 206 – 2019 traduzem de fato os compromissos das políticas públicas sob análise.

### ***Modelo de análise proposto***

Do ponto de vista do tratamento metodológico do problema o presente trabalho, toma como ponto de partida o artigo de Pires e Gomide (2006).<sup>3</sup> Nesse artigo os autores apresentam uma avaliação de uma amostra de programas do governo federal utilizando a metodologia de *Qualitative Comparative Analysis (QCA)*. O que se propõem nesse trabalho é de forma semelhante à Pires e Gomide (2006), construir um modelo de análise que forneça uma matriz de requisitos que expresse o grau de suficiência das políticas públicas, quanto a presença ou não presença de atributos relevantes definidos. Foram selecionados para tal experimento os casos do Programa de Inclusão Digital do governo federal, a política de Radiodifusão e o Plano Nacional

---

<sup>3</sup> Ver Pires, Roberto Rocha Coelho e Gomide. Governança e capacidades estatais: Uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política. Volume 24, número 58, páginas 121 – 143. Junho 2016.

de Banda Larga. Então a partir dos critérios construídos foram verificados o atendimento de pré-requisitos, presença ou ausência de determinados atributos, dentre outros critérios de análise.

Ao mesmo tempo foi efetuado o escrutínio dessas políticas e verificado sobre a presença das metas e objetivos previstos nas políticas e como foram contemplados no PPA 2016 – 2019.

Para a verificação da presença dos atributos a matriz de suficiência é uma maneira de apreender as características das políticas analisadas.

A metodologia de *QCA*<sup>4</sup> compara um conjunto pequeno ou médio de casos e tem sido aplicado largamente em ciência política e sociologia. Ela é diferentemente de diversas outras técnicas de análise quantitativa, mas, também, diferencia-se das técnicas tradicionais de análise qualitativa. Deve ser vista com um caminho intermédio que combina aspectos da análise qualitativa e quantitativa.

O princípio do método de QCA pode ser sumarizado da seguinte forma:

- aplica-se a um número pequeno ou médio de casos, que possuem pouca significância para serem tratados nos métodos tradicionais de estatística;
- possibilita comparar de forma sistemática e permite apreender a complexidade interna dos casos analisados e leva em consideração mecanismos de causalidade;
- cada caso de análise em QCA é entendido como uma combinação específica de fatores denominados de condições; e
- uma específica combinação de fatores (estímulos, variáveis causais, ingredientes, determinantes, etc) produzem um certo resultado.

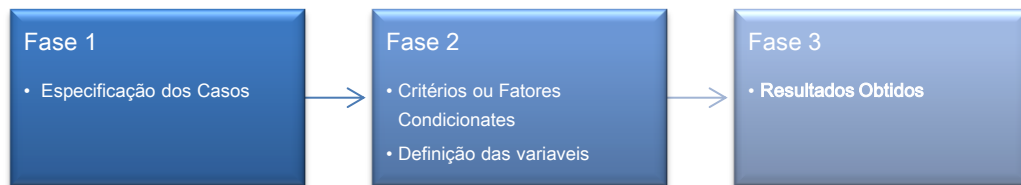
A versão original do método de QCA é chamada hoje de *crisp-set* QCA e seu elemento central é a construção de uma matriz de dados, que contenha todos os valores das condições causais e os seus resultados. Todas as condições estão assinaladas com uma condição binária do tipo verdadeiro-falso, presença ou ausência para cada caso específico. A matriz resultante mostra todas as combinações e suas presenças observadas nos casos estudados.

Já a análise de múltiplos valores QCA – *multi-value* QCA – pretende ir além da limitação do *crisp-set* QCA, que utilizam apenas a classificação binária de presença/ausência nas condições. Com o *multi-value* QCA qualquer número de classificações se torna possível o que permite incluir condições multicategoriais na análise. Idealmente, três ou quatro condições podem ser usadas. Na análise de *multi-value* QCA alguns fatores podem ser multicategorias enquanto outros dicotômicos. Essa abordagem permite maior diferenciação e formação de grupos mais homogêneos.

---

<sup>4</sup> Para uma exposição detalhada do método de QCA baseamos como fonte de referência o livro de Rihoux, Benoit e Ragin. Charles. *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Applied Social Sciences Research Methods Series. Vol. 51. SAGE Publications. 2009.

### Diagrama do Método de Análise – *mv*-QCA



Fonte: elaboração própria

## Políticas Públicas e o modelo do PPA 2016 - 2019

### *Análise das Políticas Públicas*

#### *Política Pública de Radiofusão*

O ponto inicial de discussão da política de radiodifusão no Brasil foi a partir dos regramentos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

Radiodifusão comercial: o processo de outorga de radiodifusão de sons e imagens, com caráter comercial, ocorre por processo licitatório, na modalidade de concorrência. Após a homologação do processo licitatório é expedido o ato de outorga e Decreto Presidencial para o serviço de sons e imagens, o qual é submetido à aprovação do Congresso Nacional, conforme art. 223, da CF/1988. O Plano de Outorga – PNO Radcom é o resultado do estudo feito pelo Ministério setorial (atualmente o MCTIC) para identificar os municípios que existe interesse em prestar o serviço. Renovação da outorga: em se tratando dos serviços de rádio AM ou FM a outorga tem validade de dez anos. Para o serviço de TV a outorga tem prazo de validade de quinze. Finalizado o prazo de validade da outorga os concessionários podem solicitar a sua renovação.

Radiodifusão educativa: os três principais normativos que regem a outorga de rádios e TV's educativas são o Decreto-Lei 236, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 2.108, de 24 de dezembro de 1996, e a Portaria Interministerial nº 651, de 15 de abril de 1999. A radiodifusão educativa é o serviço que se destina à transmissão de programas educativos, culturais, que atuam em conjunto com os sistemas de ensino, visando a promoção e ao fortalecimento da educação básica e superior, da educação permanente e da divulgação educacional, cultural, pedagógica e de orientação profissional. O Plano Nacional de Outorga de Radiodifusão Educativa contém: o cronograma dos editais e seleção pública e as localidades a serem contempladas. Na elaboração do PNO é priorizada a localidade para o qual houve manifestação de interesse.

Rádiodifusão Comunitária: o serviço de rádiodifusão comunitária é regido pela Lei nº 9.614, de 1998. Entende-se por rádiodifusão comunitária a rádiodifusão sonora, em frequência modulada, operada em baixa potência e cobertura restrita, outorgada a fundações e associações comunitárias. A determinação dos municípios que serão atendidos nos planos de outorga tem como critério aqueles que ainda não tenham entidades autorizadas e municípios que tenham entidades que manifestaram o interesse em prestar o serviço. O Plano Nacional de Outorga contém o cronograma dos próximos editais a serem publicados.

#### *Plano Nacional de Banda Larga*

O Plano Nacional de Banda Larga foi criado pelo Decreto nº 7175/10, tem por objetivo massificar e expandir o acesso à internet banda larga no Brasil, especialmente municípios carentes de infraestrutura e tecnologia, A principal meta do programa era a de prover acesso à 40 milhões de domicílios até 2014. Em 2011 foram fixados os termos de compromisso entre o Ministério das Comunicações, a Anatel e as operadoras a fim de estabelecer três tipos de formas de atendimento. As formas de atendimentos foram: i) oferta de varejo, com previsão de alcançar 5.385 municípios, através da oferta de pacotes de banda larga de 1 Mbps ao preço de R\$ 35,0 por mês. ii) Via satélite com previsão de atingir 185 municípios; e iii) tipo atacado com foco em 4.161 cidades, que ofertarão o serviço de telecomunicações de transmissão para suporte à internet banda larga para prestadoras autorizadas pela Anatel.

#### *Política Nacional de Inclusão Digital.*

O Programa Governo Eletrônico- Serviço ao Cidadão (GESAC), foi criado com o principal objetivo de levar aos cidadãos, por meio de totens instalados em locais determinados, pontos de consultas aos serviços governamentais. A iniciativa buscava dar maior publicidade e eficiência às iniciativas do governo.

A partir do ano de 2003, a política pública de inclusão digital passa a adquirir grande relevância na agenda governamental. A política passa a responder não somente a demandas de maior participação nos serviços de governo, mas também se apresenta como uma alternativa ao problema da exclusão social no país.

Os principais programas e ações desenvolvidos foram: Implantação de Cidades Digitais, Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), Centros de Recondicionamento de Computadores (CRCs), Pontos de Inclusão Digital (PID) ou telecentros, Juventude Rural, redes digitais da cidadania e o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).

Quanto às ações de expansão da infraestrutura o Programa Nacional de Banda Larga, criado pelo Decreto nº 7.175, de 12 de maio de 2010, consistiu na expansão da infraestrutura e dos serviços de telecomunicações, promovendo a massificação do acesso pela população e buscando as melhores condições de preço, cobertura e qualidade.

O objetivo foi o de criar oportunidades, acelerar o desenvolvimento econômico e social, promover a inclusão digital, reduzir as desigualdades social e regional, promover a geração de emprego e renda, ampliar os serviços de governo eletrônico e facilitar aos cidadãos o uso dos serviços do Estado, promover a capacitação da população para o uso das tecnologias de informação e aumentar a autonomia tecnológica e a competitividade brasileiras.

**Implantação de Cidades Digitais:** Esta iniciativa compreende a instalação de rede de comunicação de dados em fibra ótica, com objetivo de interligar órgãos e equipamentos de uso público, além da instalação de aplicativos e capacitação de servidores e população, visando à melhoria da gestão municipal e o atendimento à população das cidades selecionadas. Atividades: Elaboração de editais de seleção; seleção de projetos; formalização de parcerias; licitação de empresas integradoras responsáveis pela implantação da infraestrutura; formalização de contratos; acompanhamento de contratos; acompanhamento da execução do processo de implantação da infraestrutura; formalização de parcerias para realização das capacitações; acompanhamento das capacitações; contratação e implantação de aplicativos.

**Gesac:** oferece gratuitamente conexão à internet em banda larga - por via terrestre e satélite - a telecentros, escolas, unidades de saúde, aldeias indígenas, postos de fronteira e quilombos. Esse serviço é direcionado, prioritariamente, para comunidades em estado de vulnerabilidade social, em todo o Brasil, que não têm outro meio de serem inseridas no mundo das tecnologias da informação e comunicação.

Os CRC são parte do projeto Computadores para Inclusão, que promove a formação de jovens de baixa renda. A capacitação é feita por meio de oficinas, cursos e outras atividades oferecidas pelos CRC's. Os computadores recuperados são doados para laboratórios de escolas, bibliotecas, telecentros e outros programas de inclusão digital. O programa também promove a conscientização sobre o descarte adequado de resíduos eletroeletrônicos.

O Telecentro é um Ponto de Inclusão Digital – PID, sem fins lucrativos, de acesso público e gratuito, com computadores conectados à internet, disponíveis para diversos usos. O objetivo do telecentro é promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades atendidas, reduzindo a exclusão social e criando oportunidades de inclusão digital aos cidadãos.

Os telecentros podem oferecer diversos cursos ou atividades conforme necessidade da comunidade local, além de funcionarem como espaço de integração, cultura e lazer. Os



telecentros foram instalados por meio de parcerias entre ministérios, prefeituras e entidades da sociedade civil.

O programa Juventude Rural tem como missão capacitar professores das escolas públicas de áreas rurais, apoiar a profissionalização nas cadeias produtivas da agricultura familiar e formar jovens do campo em diferentes linguagens e técnicas na área de comunicação digital. A Secretaria de Inclusão Digital e a Secretaria Nacional da Juventude firmaram Acordo de Cooperação Técnica para apoiar a capacitação da juventude de áreas rurais no uso das TICs em três linhas: educação básica, produção e comercialização na agricultura familiar e comunicação digital.

Na execução da política de inclusão digital estão articulados diversos Ministérios e também os governos estaduais e municipais, bem como com organizações civis e instituições de ensino e pesquisa.

Redes Digitais da Cidadania: Promoção de projetos de ensino, pesquisa e extensão nas áreas de usos e capacitação de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC's), com foco na inclusão digital, por meio de convênios firmados com as Fundações de Apoio à Pesquisa. Atividades: lançamento de editais e chamadas públicas para instituições interessadas em executar a política pública; formalização e acompanhamento de convênios; e avaliação de resultados.

### **O Programa Temático de Comunicações no PPA 2016 - 2019**

O desenho de Programa Temático de Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia foi estruturado a partir de objetivos basilares, que visam atender aos principais desafios das políticas públicas para as telecomunicações. São eles: a expansão do acesso à internet em banda larga no país e a melhora na sua velocidade; a substituição da TV aberta analógica pela digital, incluindo a possibilidade de interatividade permitida pela nova tecnologia e a ampliação dos serviços de radiodifusão pública.

O programa propõe como eixo central a ampliação do acesso à internet. Parte da constatação de que houve um crescimento exponencial na utilização da rede nos últimos anos provocado particularmente pela expansão no uso das TIC's, principalmente os *smartphones*. No entanto, reconhece que ainda há vários desafios a serem enfrentados no que diz respeito ao acesso à rede.

No momento da elaboração do Programa – abril de 2015 – previa-se o lançamento do Programa Banda Larga Para Todos – PBLT, com o lançamento de leilões reversos, para ampliar o acesso à internet banda larga e melhorar os principais indicadores de qualidade da rede no país, que são a velocidade de acesso e a capacidade de atendimento e confiabilidade.

O objetivo do Programa será alcançado com a implantação de redes de fibra óptica, tanto para conectar municípios à Internet (*redes de transporte*) como para distribuir o sinal da rede para as residências (*redes de acesso*). Adicionalmente, espera-se no período do plano atingir 100% dos municípios brasileiros com redes de banda larga móvel (3G e/ou 4G).

Na tentativa de ampliar a inclusão digital o Programa também propõe o lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC) como iniciativa central de oferecer acesso à Internet em regiões isoladas, de alcance inviável por via terrestre.

Quanto a política de Radiodifusão a principal vetor foi a digitalização da TV aberta, com a implantação do padrão brasileiro de TV digital (ISDB-T). O principal componente da política é a distribuição de conversores digitais (*set-top boxes*) para recepção do sinal de televisão digital terrestre a 14 milhões de famílias cadastradas no Programa Bolsa Família.

Ainda está presente a questão do alcance dos serviços de radiodifusão e penetração dos serviços de radiodifusão. Previu o PPA 2016-2019 tomar iniciativas de simplificação do processo de outorga, de modo a ampliar o número de rádios e TVs educativas, rádios comunitárias, geradoras de TV comerciais e ampliar o alcance dos canais do poder executivo.

Na Tabela a seguir, apresenta-se a estrutura do Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia, seus Objetivos Estratégicos e respectivas Metas previstas no PPA, para o período de 2016 - 2019.

**Tabela 1: Objetivos Estratégicos e Metas do Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia**

| Programa                           |   | 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia |
|------------------------------------|---|---|
| <b>Objetivo Estratégico - 1020</b> | Expandir o acesso a internet banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação                                    |   |
| <b>Metas</b>                       |   |   |
| <b>04EC</b>                        | Disponibilizar o serviço de banda larga móvel em todos os municípios  |   |
| <b>048G</b>                        | Aumentar a velocidade média da banda larga fixa.  |   |
| <b>048H</b>                        | Aumentar a proporção de acessos da banda larga móvel (3G/4G) para 90% dos acessos móveis pessoais   |   |
| <b>048I</b>                        | Ampliar a parcela da população coberta com rede de transporte ( <i>backhaul</i> ) óptica.   |   |
| <b>048J</b>                        | Alcançar 1 milhão de participantes pelos Programas de Inclusão Digital  |   |
| <b>048K</b>                        | Implantar 262 cidades digitais  |   |
| <b>048L</b>                        | Atender 11.000 áreas de vulnerabilidade digital com acesso à internet pelo Programa GESAC   |   |
| <b>Objetivo Estratégico - 1021</b> | Viabilizar a implantação da TV Digital com inclusão social  |   |
| <b>Metas</b>                       |   |   |
| <b>0481</b>                        | Implantar a TV Digital em 3.244 municípios, onde já existe a TV analógica   |   |
| <b>0482</b>                        | Distribuir conversores digitais para os 100% dos domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família   |   |
| <b>Objetivo Estratégico - 1022</b> | Ampliar os serviços de comunicação e expandir a radiodifusão com ênfase no Sistema Público  |   |
| <b>Metas</b>                       |   |   |
| <b>048P</b>                        | Ampliar o número de Rádios/TV's Educativas em 140 novas estações  |   |
| <b>048R</b>                        | Ampliar o número de geradoras de televisão comerciais em 55 novas estações  |   |
| <b>048Q</b>                        | Alcançar 90% dos municípios brasileiros, que possuem Instituições de Ensino Superior Públicas, com pelo menos uma estação de Radiodifusão Educativa |   |
| <b>048S</b>                        | Ampliar o número de Rádios Comunitárias em 400 novas estações   |   |
| <b>048T</b>                        | Alcançar 75% dos municípios brasileiros com pelo menos uma estação de Rádio Comunitária   |   |

Fonte: elaboração própria

## Resultados da Análise

Na análise empregada para estabelecer as conexões entre as políticas públicas de banda larga, radiodifusão e inclusão digital com o Programa Temático 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia do PPA 2016-2019, foi empregado o método de análise de *multi-value* QCA. Foram estabelecidas dois conjuntos de condições. Um primeiro para a análise dos Objetivos Estratégicos do Programa e um outro para a avaliação das Metas.

Na análise dos objetivos Estratégicos as condições definidas foram:

**Tabela 2: Matriz de Condições dos Objetivos Estratégicos**

| Condição ou Fator Investigado     | Variável |
|-----------------------------------|----------|
| Articula-se com a Política?       | AP1      |
| Garante visibilidade da política? | GP1      |
| Expressa compromisso da política? | CP1      |
| Identifica alcance de resultado?  | AR1      |
| É mensurável?                     | MR1      |

Fonte: elaboração própria

A avaliação do grau de atendimento das condições descritas acima foi efetuada por meio de criação de scores fixados no intervalo [1,2 e 4]. A amplitude do intervalo busca retratar as situações em que o desenho do PPA, nas redações dos objetivos e metas expressa as situações de conformidade e aderência às políticas públicas e satisfazem os critérios de avaliabilidade e também procurar identificar aquelas situações em que não existe essa sintonia. O *score 2* retrata uma situação intermediária em que ocorre atendimento parcial aos critérios e condições estabelecidos.

Para expressão dos aspectos multifatoriais utilizou-se os critérios de classificação de atendimento que variam em um intervalo [1,2, 4], ou seja, a presença ou atendimento dessas condições implica enquadramento nesse intervalo em que o *score 1*: significa ausência ou não-satisfação da condição; *score 4*: implica o atendimento satisfatório da condição. Para capturar o atendimento parcial das condições optou-se pelo critério de pontuação; *score 2* justamente para criar uma distância maior entre as condições de ausência e presença.

A partir do exame dos Objetivos estratégicos foi efetuada a análise e formou-se a matriz de suficiência descrita na Tabela 3, abaixo.

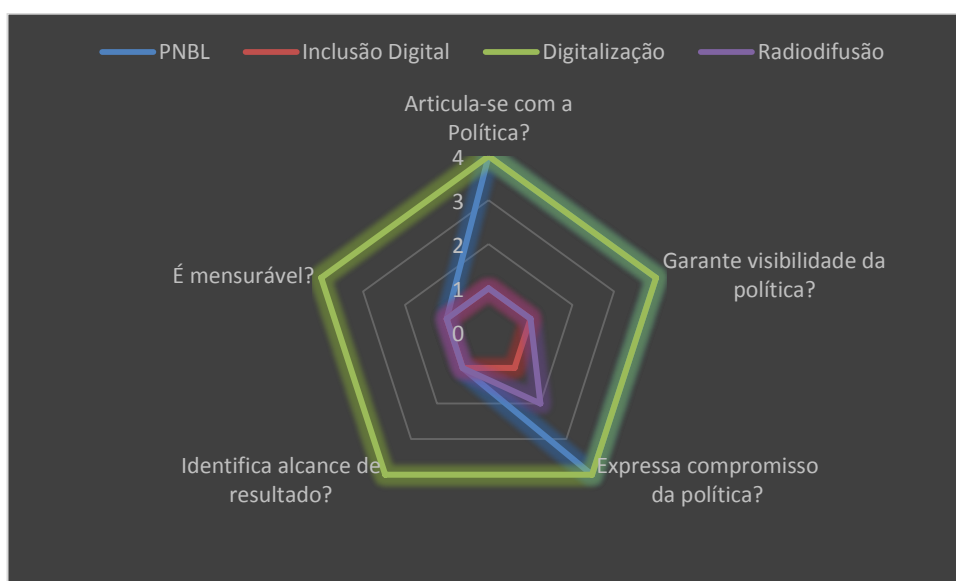
*Tabela 3: - Matriz de Suficiência dos Objetivos Estratégicos*

| Condição ou Fator Investigado     | Variável | Política Analisada |                  |                            |              |
|-----------------------------------|----------|--------------------|------------------|----------------------------|--------------|
|                                   |          | PNBL               | Inclusão Digital | Digitalização da TV aberta | Radiodifusão |
| Articula-se com a Política?       | AP1      | 4                  | 1                | 4                          | 1            |
| Garante visibilidade da política? | GP1      | 4                  | 1                | 4                          | 1            |
| Expressa compromisso da política? | CP1      | 4                  | 1                | 4                          | 2            |
| Identifica alcance de resultado?  | AR1      | 1                  | 1                | 4                          | 1            |
| É mensurável?                     | MR1      | 1                  | 1                | 4                          | 1            |

Fonte: elaboração própria

As condições estão foram expressas no gráfico a seguir que demonstra o grau de suficiência atribuído à cada política. As linhas mais externas mostram o score mais alto atingido pelo Objetivo quanto ao atendimento das condições estabelecidas.

*Figura 1: Grau de suficiência atribuído a cada política*



Fonte: elaboração própria

As classificações apresentadas na tabela e gráficos anteriores permitem estabelecer uma avaliação entre Política Pública e Objetivos Estratégicos, que está representado pelo grau de suficiência ou atendimento das condições estabelecidas.

## **Análise dos resultados por Objetivos do PPA**

Nos *scores* das avaliações, das condições ou fator de investigação, estão retratadas a relação entre o Objetivo 1020 do PPA e as diretrizes contidas na política de banda larga. Na avaliação do autor a articulação da política com o PPA é apenas parcial, estando apenas presente no objetivo a menção explícita a intensão de expandir os serviços de internet e do uso de tecnologia da informação. Essa redação representa claramente uma conexão clara com as diretrizes da política e expressa compromissos e possibilita também a visibilidade do PNBL. Todavia, quando se observa aspectos relacionados a capacidade de avaliação o objetivo não remete a perseguição de resultados explicitamente, utilizando expressões genéricas de expandir o acesso, sem quantificar o quanto seria essa expansão.

Quanto à política de inclusão digital e sua expressão no Objetivo 1020 do PPA, se nota que não se faz uma menção direta à política em nenhum dos objetivos. Qualificar diretamente o compromisso do governo com a inclusão permitiria à sociedade avaliar quais as diretrizes a serem perseguidas no período do PPA. Dessa maneira, não se observa no Programa Temático essa explicitação da política, por isso foram dados *score* 1 a essa relação entre PPA 2016 – 2019 e essa política pública.

O Objetivo 1021, do PPA, trata da Digitalização da TV Aberta no Brasil. Nesse objetivo é claro o caráter da política que possui uma diretriz do que deve ser realizado. Assim, a redação do objetivo expressa a necessidade de traduzir o processo de implantação da TV digital aberta. No que se refere aos *scores* foi avaliado que o objetivo satisfaz às condições de compromisso (*score* 4), articulação com a política e visibilidade da política. Também permite a mensuração e avaliação dos resultados alcançados.

O Objetivo estratégico 1022 do PPA, expressa o compromisso com a política de Radiodifusão. Na avaliação do autor indicamos que o objetivo carece de uma expressão definida e direta sobre o que se pretende de fato promover em termos de serviços de comunicação. Nesse contexto, pela ausência de definição de prioridades e redação generalista que indica uma incapacidade de estabelecer qual a orientação da atuação governamental no período. Além disso, o objetivo não incorpora nenhum resultado a ser perseguido sendo deficiente quanto aos critérios de mensuração e quantificação dos resultados.

Em relação a análise das Metas vinculadas aos Objetivos Estratégicos do PPA, os critérios ou fatores condicionantes dos resultados foram os descritos na tabela abaixo com os mesmos intervalo/range anteriores [1,2 e 4].

*Tabela 4: Matriz de Condições das Metas*

| Condição ou Fator Investigado                         |   | Variável |
|---|---|----------|
| Articula-se com a Política??                          | Procura identificar se a meta encontra definida nas diretrizes estabelecidas na Política Pública                      | APM1     |
| Expressa compromisso da política?                     | Essa condição busca apreender se meta expressa um compromisso da política pública.                                    | CPM1     |
| Produz resultados que permitam a solução do problema? | Indaga se a meta efetivamente é capaz de apontar para alternativas que solucionem o problema                          | RSM1     |
| Identifica alcance de resultado?                      | Identifica se a redação da meta indica para algum resultado ou mudança de situação que a política pretende interferir | ARM1     |
| É mensurável?   | Afere se a meta possui condições de ser medida. Existem métricas que informam sobre o alcance do resultado            | MRM1     |

Fonte: elaboração própria

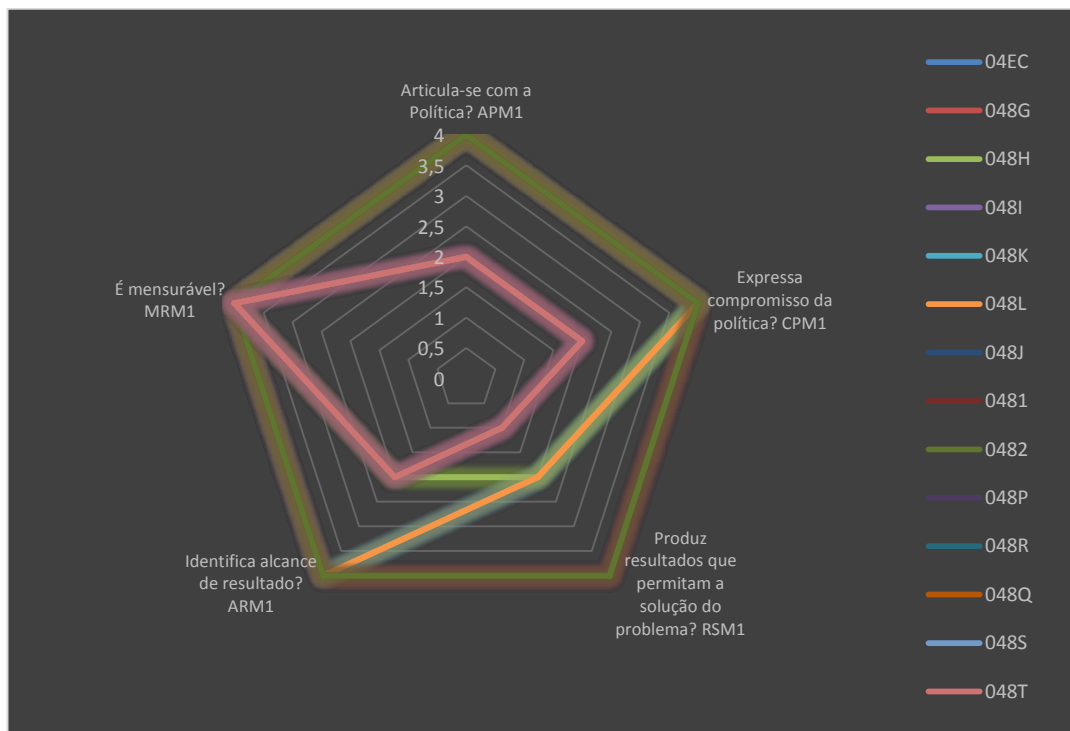
A análise das condições de suficiência para todas as Metas do Programa Temático “Comunicações para o Desenvolvimento e a Democracia” estão assinaladas na Tabela 5, abaixo.

*Tabela 5: Tabela 4 - Matriz de Condições das Metas*

| Condição  |      | Metas |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|---|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|   |      | 04EC  | 048G | 048H | 048I | 048K | 048L | 048J | 0481 | 0482 | 048P | 048R | 048Q | 048S | 048T |
| Articula-se com a Política?                           | APM1 | 4     | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| Expressa compromisso da política?                     | CPM1 | 4     | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| Produz resultados que permitam a solução do problema? | RSM1 | 2     | 4    | 2    | 4    | 2    | 2    | 4    | 4    | 4    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Identifica alcance de resultado?                      | ARM1 | 4     | 4    | 2    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| É mensurável?   | MRM1 | 4     | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    |

Fonte: elaboração própria

**Figura 2: Grau de suficiência para as Metas do Programa Temático**



Fonte: elaboração própria

A análise das metas do Objetivo 1020, que são vinculadas ao Plano Nacional de Banda Larga, a partir dos critérios acima estabelecidos teve como elemento orientador a indagação: qual a capacidade que possuem essas metas de apontarem para a solução das questões levantadas na política pública. Avaliou-se que a solução do problema central da política pública de banda larga, qual seja, a deficiência da oferta de infraestrutura de banda larga nos municípios brasileiros, está suficientemente atendida pela metas apontadas no PPA 2016 - 2019. Por outro lado, essas metas não possibilitam vislumbrar como a população brasileira terá a garantia do acesso aos serviços de banda larga, qual a parcela da população terá a cobertura do serviço, e ainda, o problema da qualidade dos serviços prestados não foi enfrentado nesse PPA, pois nota-se uma ausência de metas que remetam ao problema da aferição da qualidade dos serviços oferecidos pelas operadoras à população.

Quanto à avaliação das metas relacionadas à política de inclusão digital estas foram examinadas, tendo em vista os compromissos declarados da política pública de garantir os meios de acesso à internet pela população de baixa renda e em situações de vulnerabilidade. Nesse sentido, as metas de Implementação de Cidades Digitais e o Programa Gesac, representam a continuidade de ações existentes no Ministério das Comunicações e não apresentam novos



compromissos de governo ou mesmo formas inovadoras de atacar o problema. A partir das descrições sobre a implementação de cidades digitais não fica evidenciado como será facilitado o acesso à internet e quais os meios que a população de baixa disporá. Ao final, restam dúvidas sobre a efetividade que a simples implementação de cidades digitais tenha em promover a inclusão digital. Outro ponto a ser destacado, quanto à política de inclusão digital é que o Ministério das Comunicações carece da capacidade de coordenar e integrar todas as iniciativas relacionadas à política de inclusão digital. Portanto, a ausência de metas que realmente apontem para o enfrentamento do problema da inclusão pode ser vista como resultante da fragilidade observada na gestão da política. Quanto aos scores atribuídos às na matriz de suficiência deve ser observado que na redação das metas foram utilizadas expressões como “alcançar”, “atender” de tal sorte que identificam ou declaram qual a transformação social que se pretende efetuar. Ainda foi observado que as metas apontam para estágios intermediários de uma situação problema que se deseja transformar.

Em seguida, tratamos dos resultados das metas do Objetivo 1021, que se refere à implantação da TV digital. Da leitura das metas e o objetivo relacionado de efetuar a transição da TV aberta para o sinal digital depreende-se, claramente, que as metas conseguem capturar e expressar a viabilização do que a política pretende. As metas delimitam o número de municípios a serem alcançados e o compromisso com a distribuição de conversores para 100% das famílias do programa bolsa-família. Por conseguinte, as metas são facilmente aferíveis e avaliáveis.

Por fim, temos as metas do Objetivo 1022. A análise aponta para a insuficiência de condições que revelassem os compromissos com a política e de como o alcance das metas contribui efetivamente para a democratização e facilitação do acesso aos meios de comunicação. Por sua vez, a expansão dos meios de acesso nos quantitativos expressos, no PPA, não informa sobre a real contribuição que poderia adicionar para a oferta dos serviços de comunicações. Por esse motivo, não foram atribuídos *scores* relevantes quando se avalia a capacidade das metas para a solução dos problemas colocados. Quanto ao critério de mensuração e quantificação, vimos que efetivamente todas são expressas em termos numéricos o que permite comparar situações de antes e depois do plano.

## Conclusão

O exercício de análise proposto no presente trabalho procurou indicar que existem possibilidades analíticas e metodológicas capazes de fornecer critérios de identificação da consistência dos atributos do Programa e de como ele se relaciona com a política pública que pretende retratar no PPA. A intenção é que o emprego do método crie condições analíticas para que se estabeleça uma maior ligação entre a política pública e o PPA.

O emprego do método de análise de *mv-QCA* mostra que é possível aferir e hierarquizar o relacionamento existente entre as diversas políticas públicas e o PPA. A aplicação do *mv-QCA* permite questionar como os Programas Temáticos e seus atributos (Objetivos e Metas) dialogam com as políticas públicas e com a categoria central da formulação e implementação das políticas públicas que é o problema.

A aplicação do método evidenciou no caso estudado a conexão e o diálogo entre as políticas públicas abrangidas na temática do programa. Todavia, os atributos como Objetivos e Metas não permitem a avaliação do alcance dos resultados perseguidos. Embora atendam aos critérios de mensurabilidade e de vinculação com a política retratada, falham ao não atender os critérios da capacidade de solucionar os problemas.

Adverte-se, entretanto, que trabalho se concentrou na construção dos aspectos metodológicos, e que os resultados apresentados são passíveis de crítica, pois o estudo de caso foi limitado a um número pequeno de políticas analisadas e a consistência dos critérios e sua mensuração tenha sido conduzido apenas por um avaliador, no caso o autor do trabalho. A sua extensão para um número maior de casos estudados e o escrutínio de um número maior de avaliadores com a combinação dos métodos de *mv-QCA* e Estudo de Caso poderia ser uma ferramenta bastante útil nos processos de elaboração e revisão do PPA para os próximos anos.

Essa ampliação do escopo e abrangência da análise para um número maior de avaliadores e de casos estudados poderia garantir o nível de significância necessário para a generalização dos resultados obtidos e sua aplicação como método de validação.

O que se tentou demonstrar é que existem alternativas consistentes e lógicas de exame dos atributos existentes e de sua pertinência com a problemática posta pelas políticas. Incorporar ferramentas de análise de suficiência e consistência dos atributos poderia ser uma etapa intermediária da análise qualitativa dos Programas e em que seriam empregados *softwares* que permitissem um número maior de casos examinados e que seriam submetidos ao exame de um número maior de avaliadores, e que poderiam ser tanto profissionais pertencentes ao ciclo de

planejamento como também examinadores externos para garantir um distanciamento no processo de qualificação e validação dos atributos.

## **Referências bibliográficas**

BIRKLAND, T. A. **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making**. 3<sup>rd</sup>. Ed. New York: Routledge, 2011.

CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. **Como Elaborar Modelo Lógico: Roteiro para formular programas e organizar avaliação**. Nota Técnica nº 6. IPEA. 2010.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Pearson. 15 edition. 2016  
GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. (editores). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília. Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila e PIRES, Roberto Rocha C. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas Federais**. Revista de Sociologia e Política. Vol.24. Nº 58, páginas 121 – 143. 2016.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Orientações para a Elaboração do PPA 2016 – 2019**. Brasília. 2015.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual Técnico de Orçamento 2000**. Brasília. 2000.

RIHOUX, Benoit; e RAGIN, Charles. **Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques**. Applied Social Sciences Research Methods Series. Vol. 51. SAGE Publications.2009.

WU, X; RAMESH, M; HOWLLET, M; FRITZEN, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP. 2014.