

CAPACIDADES ANALÍTICAS E AUTONOMIA DA BUROCRACIA COMO CONDICIONANTES DO USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL¹

Bruno Gontyjo do Couto²

SINOPSE

Este artigo examina a experiência do auxílio emergencial com foco no papel decisivo desempenhado pelas capacidades analíticas individuais e organizacionais existentes no então Ministério da Cidadania (responsável pelo auxílio) para a utilização de evidências no processo de implementação e execução de um programa emergencial. A análise explora a hipótese de que a capacidade analítica de políticas públicas de um determinado órgão estatal é um fator que determina positivamente a utilização de evidências para tomada de decisões em políticas públicas. Ao fim, o trabalho demonstra que a combinação entre capacidades analíticas individuais, capacidades analíticas organizacionais e autonomia da burocracia foi determinante, de um lado, para a rápida implementação do programa e, de outro, para a utilização de evidências adequadas na sua gestão, o que garantiu o sucesso parcial do programa no que diz respeito à sua eficácia (alcance de objetivos) e focalização (alcance da população-alvo).

Palavras-chave: auxílio emergencial; covid-19; políticas públicas; evidências; capacidade analítica; autonomia burocrática.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 criou inúmeros desafios para a gestão de políticas públicas, obrigando dirigentes e burocratas a encontrar soluções para problemas complexos em curto período de tempo, com recursos escassos e com poucas evidências para apoiar a tomada de decisões. Nesse contexto, a experiência do auxílio emergencial (AE) se destaca por sua abrangência, complexidade técnica e imediatividade.

Criado pelo Congresso Nacional em abril de 2020, o benefício do AE foi implementado como uma resposta do Estado brasileiro aos impactos sociais e econômicos da pandemia da covid-19. O novo benefício financeiro assistiria pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica crônica ou transitória que não estivessem cobertas pela previdência ou pelas leis trabalhistas do país. Previsto para durar cinco meses, o AE teve de ser estendido duas vezes e foi encerrado somente em outubro de 2021. Nesse período, atendeu quase 70 milhões de brasileiros (34% da população do país).

Este artigo examina a experiência do AE com foco no papel decisivo desempenhado pelas capacidades analíticas individuais e organizacionais existentes no então Ministério da Cidadania (MC), órgão responsável pelo AE, para a utilização de evidências no processo de implementação e execução de um programa emergencial. Na esteira de pesquisas anteriores sobre uso de evidências no governo federal brasileiro (Koga *et al.*, 2023b), a análise pretende explorar a hipótese de que a

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art1>

2. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor de educação superior na Universidade do Distrito Federal (UnDF). E-mail: brunogcoutho@gmail.com.

capacidade analítica de políticas públicas de um determinado órgão estatal é um fator que determina positivamente a utilização de evidências para tomada de decisões em políticas públicas.

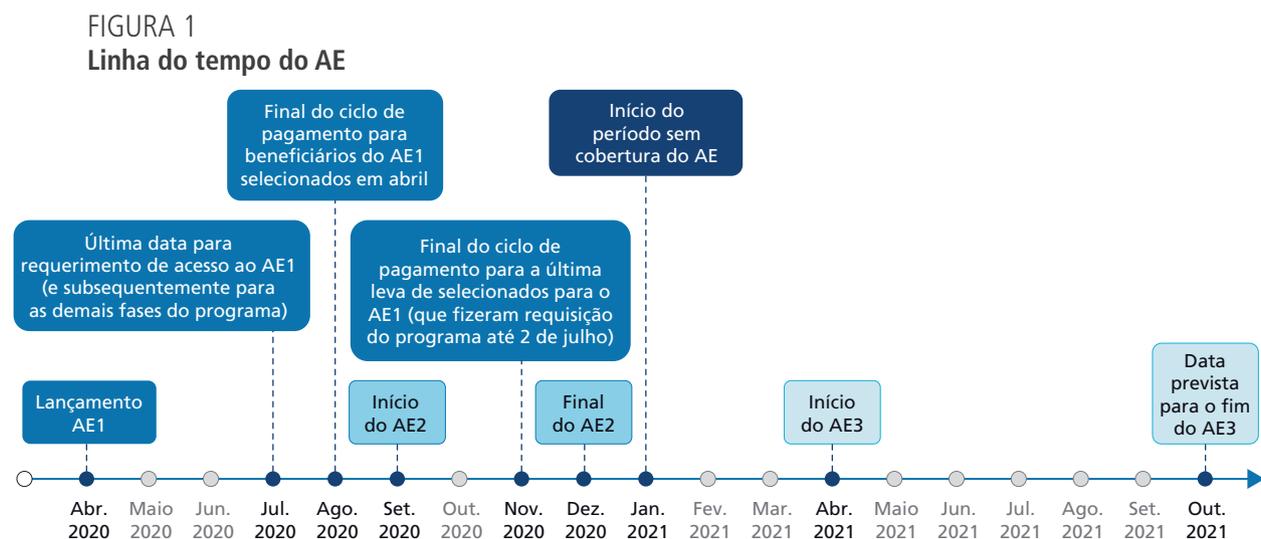
Complementarmente, inspirado pela tradição de estudos que problematizam a relação entre decisão política e autonomia técnica, o artigo ainda explora uma segunda hipótese: se o aumento da autonomia técnica dos burocratas também é um fator que contribui com uma maior utilização de evidências em cenários emergenciais. Assim, a análise examina como a autonomia técnica concedida aos burocratas do MC no contexto de implementação do AE foi crucial para a utilização de evidências no processo.

O procedimento metodológico adotado foi a realização de entrevistas semiestruturadas com seis servidores de diferentes secretarias do MC que estiveram diretamente envolvidos nas principais fases do programa.

Ao fim, a análise demonstra que a combinação entre capacidades analíticas individuais, capacidades analíticas organizacionais e autonomia da burocracia foi determinante, de um lado, para a rápida implementação do programa e, de outro, para a utilização de evidências adequadas na sua gestão, o que garantiu o sucesso parcial do programa no que diz respeito à sua eficácia (alcance de objetivos) e focalização (alcance da população-alvo).

2 CONTEXTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Como é possível visualizar na figura 1, o programa teve três etapas. Na primeira, o AE consistiu no pagamento de até cinco parcelas de R\$ 600 para indivíduos adultos sem vínculo de emprego formal ativo com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo e/ou renda familiar total de até 3 salários mínimos.³ A segunda etapa compreendeu até quatro parcelas de R\$ 300.⁴ E a terceira até sete parcelas de R\$ 250.⁵



Fonte: Banco Mundial (2021).

3. Aprovada pela Lei nº 13.982/2020.

4. Aprovada pela Medida Provisória nº 1.000/2020.

5. Aprovada pelas medidas provisórias nºs 1.037, 1.038 e 1.039, de 2020.

É importante destacar que, embora o AE não aceitasse participantes de outros programas sociais (uma exceção foi feita para os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), que passaram a receber o AE automaticamente nos casos em que este fosse mais favorável. Também vale sublinhar que as famílias elegíveis que estavam inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) em abril de 2020 e que não eram beneficiárias do PBF, também passaram a receber o benefício automaticamente. O restante do público elegível teve de encaminhar solicitação através de cadastro em um aplicativo de celular gratuito criado e disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (doravante, Caixa).

Assim, entre abril de 2020 e outubro de 2021, o programa transferiu mais de R\$ 354,6 bilhões a 68,3 milhões de beneficiários (Ghiraldelli, 2022). Desse total, 30% correspondiam a famílias inscritas no PBF e 15% a outras famílias inscritas no CadÚnico. É importante destacar que um grande número de pessoas elegíveis ao programa não conseguiu receber o benefício, enquanto vários casos de fraude e pagamento indevido foram descobertos. Entre abril e julho de 2020, foram movidos mais de 225 mil processos judiciais individuais para recebimento do AE (Banco Mundial, 2021). Em contrapartida, “TCU [Tribunal de Contas da União], CGU [Controladoria-Geral da União] e tribunais de contas e controladorias gerais subnacionais identificaram 4,9 milhões de benefícios indevidos até julho de 2021 que foram retirados do auxílio emergencial” (Brasil, 2022, p. 6).

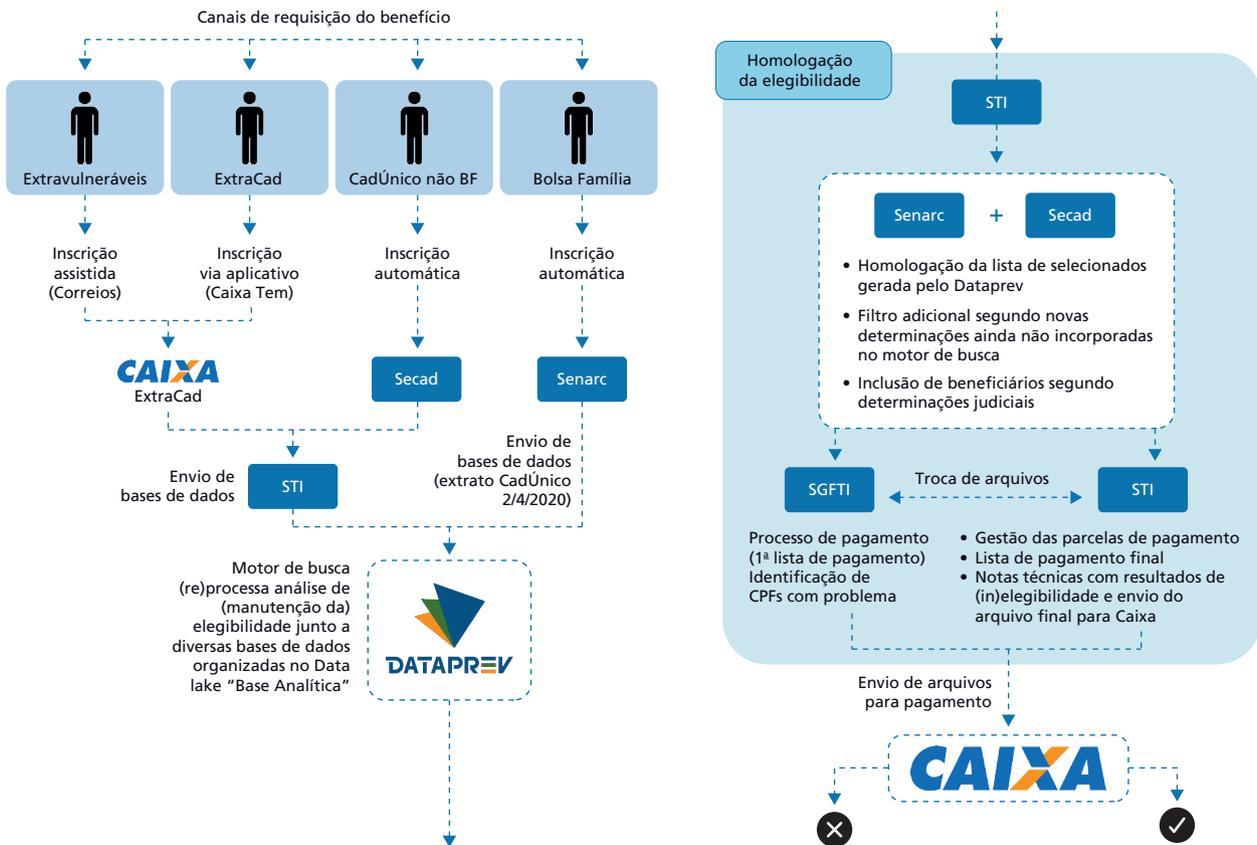
O arranjo de estruturas organizacionais mobilizadas para colocar o programa em funcionamento era bastante complexo e ficou sob a responsabilidade do MC, com forte protagonismo das Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad),⁶ Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) e Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI). A figura 2 apresenta um fluxograma parcial com os principais órgãos envolvidos nos diversos processos que aconteciam desde a requisição pelo beneficiário até o pagamento em conta ou o comunicado de negativa.

Em resumo, existiam quatro canais de solicitação do benefício: inscrição automática via PBF e CadÚnico; inscrição assistida via Correios; e, o principal canal, a inscrição por aplicativo. As informações dos solicitantes eram enviadas pelos órgãos competentes para a Dataprev que processava a análise de elegibilidade a partir do batimento com dezenas de bases de dados, como Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF), entre outras. Em seguida, a lista de selecionados pela Dataprev passava por um processo de homologação por parte da Secad e Senarc, que faziam novos batimentos, revisões e complementações. A lista final para pagamento e a nota técnica com os resultados das análises de elegibilidade eram enviadas para a Caixa que, então, realizava o depósito dos benefícios em conta ou comunicava as razões da negativa.⁷

6. Em abril de 2020, a secretaria era um departamento da Senarc, o Departamento do Cadastro Único (Decau). Com os desafios do AE, o Decau foi transformado em secretaria em maio do mesmo ano.

7. O fluxograma apresentado aqui não contempla a complexa estrutura montada para receber os processos de contestação de inelegibilidade, bem como para o recebimento de denúncias e investigação de fraudes.

FIGURA 2
Fluxograma do AE



Fonte: Banco Mundial (2021).

Obs.: A sigla SGFTI corresponde à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do MC.

O fluxograma descrito revela que grande parte do esforço organizacional empreendido envolvia a produção, processamento e análise dos dados de mais de 120 milhões de solicitantes, incluindo a definição dos inúmeros critérios envolvidos na confirmação ou recusa de elegibilidade.

Nesse contexto, este artigo pretende investigar como o uso de evidências esteve presente nas diferentes fases da gestão do AE, com foco, sobretudo, no papel das capacidades analíticas e da autonomia burocrática do MC enquanto fatores condicionantes desse uso.

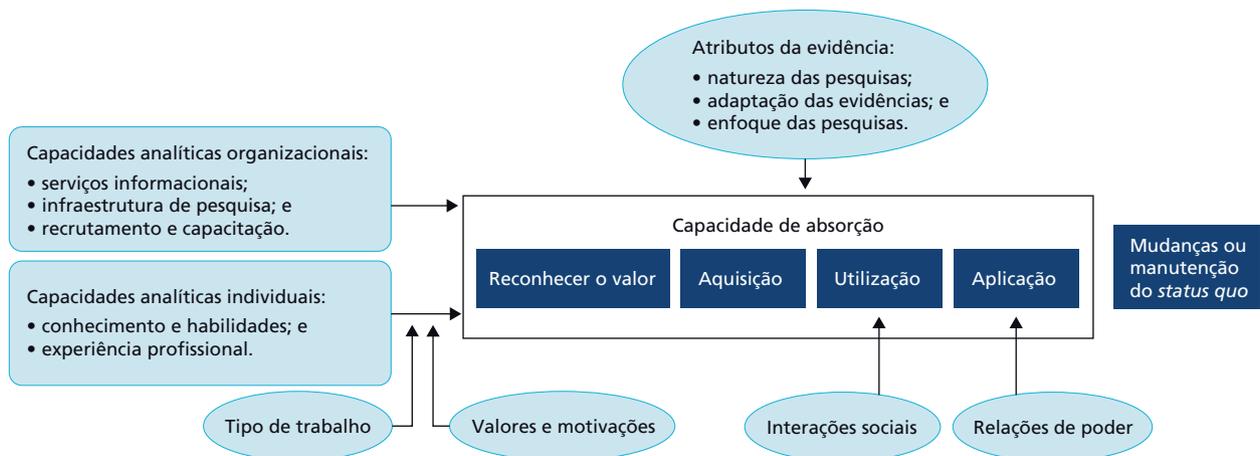
3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Capacidade analítica de políticas públicas

Em pesquisas anteriores (Koga *et al.*, 2020), adotou-se como modelo teórico-analítico uma adaptação da proposta feita por Ouimet *et al.* (2009) que enfatiza a capacidade de absorção de evidências nos processos de *policy making*. Como é possível observar na figura 3, o modelo contempla diferentes condicionantes das fases da absorção de evidências, incluindo aspectos bastante sublinhados por Ouimet *et al.* (2009), a saber, as competências individuais necessárias ao uso de evidências, bem como a influência da organização enquanto potencial catalisadora desse uso.

No modelo, os conhecimentos, habilidades e experiências individuais dos burocratas estão reunidos sob o conceito de capacidades analíticas individuais. Já aspectos como infraestrutura tecnológica e de pesquisa, serviços informacionais e processos organizacionais, incluindo recrutamento e capacitação, estão reunidos sob o conceito de capacidades analíticas organizacionais.

FIGURA 3
Modelo analítico: capacidade de absorção de evidências na política



Fonte: Koga *et al.* (2020).

O conceito de capacidades analíticas tem sido amplamente debatido e estudado pela literatura de políticas públicas baseadas em evidências.⁸ Para este artigo, o conceito compreende um conjunto de habilidades, recursos e processos desenvolvidos dentro da gestão de políticas públicas com o objetivo de fornecer informações relevantes sobre as mesmas e orientar as tomadas de decisão (Koga *et al.*, 2023b).

Uma das hipóteses que será trabalhada ao longo do artigo é de que as capacidades analíticas individuais e organizacionais, desenvolvidas pela burocracia federal a partir da gestão do CadÚnico e do PBF ao longo de duas décadas, foram determinantes para o processo de implementação do AE e garantiram a utilização de evidências adequadas em decisões que constituíram sucessos parciais do programa. Entretanto, as principais falhas ocorreram justamente em setores que não possuíam essas capacidades constituídas.

Ou seja, dentro de um contexto emergencial que exigiu a implementação acelerada de um novo benefício para milhões de pessoas, as capacidades analíticas acumuladas na burocracia federal exerceram um papel central tanto na eficácia do programa quanto na sua focalização (ainda que esta tenha sido parcial).

3.2 Autonomia técnica da burocracia versus decisões políticas

Outro aspecto importante do caso analisado diz respeito à autonomia que foi dada aos burocratas do MC para que implementassem e executassem o programa de acordo com sua experiência técnica

8. O debate sobre capacidades analíticas foi recentemente detalhado no artigo *Analytical capacity as a critical condition for responding to covid-19 in Brazil* (Koga *et al.*, 2023b).

e profissional. Os burocratas entrevistados destacaram reiteradas vezes que a autonomia dada pelos dirigentes foi indispensável para que o AE saísse do papel no prazo e funcionasse adequadamente.

Assim como as capacidades analíticas, o tema da autonomia burocrática foi longamente debatido pela literatura. Inúmeros autores realizaram reflexões e pesquisas sobre os ajustes existentes e possíveis entre a liderança dos dirigentes políticos eleitos e a autonomia de um quadro burocrático não eleito (Stewart, 1985; Fukuyama, 2013). Não obstante, ainda que o movimento das políticas públicas baseadas em evidências apresente uma clara tendência de tomar o conhecimento técnico como referência, não há nenhum consenso na literatura que aponte a autonomia técnica da burocracia como algo mais desejável do que decisões e influências políticas no âmbito da gestão pública.

Assim, outra hipótese que será trabalhada é a de que o aumento da autonomia técnica dos burocratas também foi um fator decisivo para a implementação e eficácia do AE.

4 ANÁLISE

Em pesquisa anterior, a análise dos dados quantitativos levantados através dos surveys com burocratas federais demonstrou que o então MC estava entre os três ministérios com maior presença de burocratas com perfil de “analista de políticas públicas”, ou seja, burocratas que desempenham funções analíticas de forma frequente em seu trabalho (Koga *et al.*, 2023a).⁹

O ministério também apresentou uma grande participação de servidores de duas carreiras que se sobressaíram nas análises. A primeira delas, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), destacou-se como a segunda carreira com maior presença de burocratas com perfil “analítico” e como a terceira com maior presença de burocratas que utilizam evidências científicas de forma frequente em seu trabalho. A segunda delas, a de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), destacou-se como a quinta carreira com maior presença de burocratas com perfil “analítico”.

Tendo em vista esse resultado, decidiu-se por aprofundar as análises sobre a utilização de evidências no MC por meio de uma abordagem qualitativa, que teve como eixo principal a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores da pasta. Como parte importante do grupo ainda estava envolvida com a experiência do AE e diante do caráter inédito e excepcional do programa (contexto de emergência, número de beneficiários, complexidade técnica), optou-se por fazer um recorte direcionado para essa iniciativa em específico. Foram realizadas seis entrevistas com servidores efetivos e comissionados da Secad e da Senarc que atuaram diretamente na gestão do AE entre 2020 e 2022. A seleção dos entrevistados foi feita por bola de neve, mas contemplou perfis diferentes (EPPGGs, ATPSs, outras carreiras federais e comissionados).

4.1 Capacidades analíticas individuais e uso de fontes pessoais de evidência

A reconstituição da experiência de implementação e execução do programa através dos relatos dos servidores deixa claro que a existência de capacidades analíticas individuais bem constituídas nos quadros do MC foi indispensável tanto para o programa quanto para o uso de evidências nele.

9. Em pesquisa anterior, a análise fatorial das funções desempenhadas pelos burocratas federais revelou a existência de quatro perfis de funções, sendo um deles o perfil “analítico/controle” (Koga *et al.*, 2020). Para identificar os burocratas com esse perfil, foi criado um *score* a partir da frequência com que o burocrata desempenhava as cinco funções do perfil “analítico/controle”. Aqueles que apresentaram um *score* de 70% ou mais foram considerados como pertencentes ao perfil. As cinco funções eram: i) elaborar relatórios e notas técnicas; ii) coletar e analisar dados relacionados à política; iii) elaborar textos normativos; iv) atender a demandas dos órgãos de controle; e v) realizar assessoramento de dirigentes.

Em primeiro lugar, importa destacar que as equipes da Secad e da Senarc têm como marca um nível muito elevado de conhecimento técnico sobre os diferentes processos envolvidos nos programas, principalmente no que diz respeito à sua organização legal e à construção, validação e análise de bases de dados. No caso do AE, o eixo central do programa era a análise de elegibilidade feita pela Dataprev via cruzamento de dezenas de bases de dados, de modo que um alto grau de especialização na área foi exigido das equipes. Na Secad, por exemplo, três servidores com formação universitária e profissional nas áreas de gestão da informação e ciência de dados assumiram a supervisão, aprimoramento e validação dos trabalhos da Dataprev. Ao mesmo tempo, a análise também envolvia uma grande combinação de regras que somente uma equipe com conhecimento detalhado da legislação poderia conduzir.

Em segundo lugar, as equipes das duas secretarias também têm a estabilidade como uma de suas marcas, de modo que a maioria dos seus integrantes trabalha há mais de 10 anos na gestão do CadÚnico, do PBF e outros programas. Essa vasta experiência profissional no setor permitiu que, dentro de um cenário de urgência, inúmeros conhecimentos e informações previamente constituídos pelos servidores pudessem ser aplicados nas fases de implementação e execução do AE. Por exemplo, as etapas de construção das normas infralegais e de definição das regras de processamento da verificação de elegibilidade foram diretamente beneficiadas por essa experiência prévia:

quando você vai fazer o detalhamento das regras de negócio, você identifica que tem muita coisa na legislação que não foi definida. Então, a gente tinha que fazer ali... uma miniformulação da política. (...) E aí, a gente juntava tudo que a gente tinha de *background*. Eu conhecia muito das legislações, porque eu participei de todo o processo de formulação... (tinha) o conhecimento do CadÚnico também, de outras bases com que a gente já tinha trabalhado (entrevistado 2).

O contexto de emergência social e pressão política fez com que, na maior parte das etapas do programa, não houvesse tempo hábil para consulta a fontes além daquelas que estavam à mão. Nesse sentido, as fontes pessoais de informação como experiências profissionais e mesmo pessoais prévias, consultas a colegas de trabalho do próprio órgão ou de outros órgãos, entre outras, revelaram-se indispensáveis para uma rápida implementação do AE.¹⁰

Contudo, como será discutido no próximo tópico, outro tipo de fonte foi determinante para o sucesso do programa: os sistemas informacionais e bases de dados governamentais.

4.2 Capacidades analíticas organizacionais e uso de fontes estatais de evidência

As capacidades analíticas organizacionais existentes nas estruturas do MC e de outros órgãos federais não só viabilizaram a efetivação do AE, como também garantiram que ele chegasse a milhões de famílias vulneráveis. Para tanto, foi essencial a existência prévia de arranjos estatais de produção e utilização de evidências. Contudo, como será demonstrado, um setor importante do AE que não contou com esses arranjos acabou apresentando problemas e falhas.

10. É importante destacar que os órgãos de controle acompanharam a implementação e execução do programa desde o início. OTCU e a CGU fizeram parte do Comitê Gestor do AE junto à Secretaria Executiva do MC. Contudo, o relato dos entrevistados revela que a atuação dos dois órgãos não teve qualquer sentido de cooperação com os servidores ou aprimoramento da gestão. A perspectiva da maioria dos entrevistados é de que os órgãos estavam ali apenas para fiscalizar e eventualmente punir erros.

Primeiro, na ocasião, o CadÚnico e o PBF tinham quase vinte anos de existência e dispunham de estruturas – tanto de pessoal quanto de processos – muito bem constituídas em torno de suas gestões. Esse conjunto de recursos organizacionais foi diretamente aplicado nas fases de implementação e execução do AE.

Tínhamos muitos processos que já funcionavam. Aproveitamos toda a nossa experiência e criamos pautado na nossa experiência. A nossa experiência na construção de bases históricas de benefício... Tudo que tínhamos do Bolsa Família, usamos de repertório para construir o nosso processo (entrevistado 6).

Segundo, também havia uma extensa infraestrutura tecnológica desenvolvida pela Caixa para a gestão do CadÚnico e do PBF e pela Dataprev para a gestão da previdência social e outros programas. Assim, quando o AE exigiu o desafio de levantar e processar um grande conjunto de dados de milhões de pessoas de forma eficiente e célere, a capacidade tecnológica para tal estava disponível.

Eles [Dataprev] tinham uma grande área de infraestrutura para lidar com isso tudo... que era um pessoal bem técnico mesmo, de banco [de dados]. Eles chegaram a fazer um portal para o pessoal (*usuários*) consultar se recebeu o auxílio... então, eles tiveram que ter um suporte de infraestrutura para dar conta do volume de consultas (entrevistado 3).

Terceiro, as experiências do PBF e, principalmente, do CadÚnico envolvem diretamente a constituição de um complexo sistema de registros informacionais sobre diferentes segmentos da população brasileira, com foco nos grupos socioeconomicamente vulneráveis. Um cadastro que foi sendo construído, qualificado e diversificado de maneira contínua ao longo de duas décadas. Dessa forma, no momento de implementação do AE, os registros informacionais do PBF e do CadÚnico¹¹ não só puderam ser utilizados de forma automatizada, como garantiram que a focalização do programa fosse mais acertada.

A situação dos registros informacionais coletados através de outros canais foi bem diferente, principalmente no caso do aplicativo de celular. As solicitações via aplicativo continham apenas nove conjuntos de informações com 22 variáveis no total, enquanto uma inscrição no CadÚnico possui 21 conjuntos com mais de 65 variáveis. Assim, o cadastro via aplicativo garantiu um acesso rápido e simples em um momento de emergência, mas não conseguiu atingir o nível de qualidade dos cadastros do CadÚnico e PBF.

No ExtraCad,¹² a gente teve muitos problemas, porque aquele aplicativo era totalmente novo, não muito testado... uma coisa emergencial mesmo. E aí a gente teve problema de dados inconclusivos... a gente teve “n” problemas, principalmente por não ser uma base totalmente estruturada (entrevistado 1).

O pequeno número de informações solicitado no cadastro via aplicativo tinha como contrapartida uma complexa operação que cruzava as informações das solicitações com mais de quarenta bases de dados, com destaque para o CNIS, DIRPF, Relação Anual de Informações Sociais (Rais),

11. Na ocasião, o CadÚnico contava com informações de 76,8 milhões de indivíduos, dos quais 43,7 milhões eram beneficiários do PBF (Banco Mundial, 2021).

12. ExtraCad é o nome informal dado para a base de dados constituída a partir das solicitações que chegaram por outros canais que não o CadÚnico/PBF.

cadastro de Microempreendedor Individual (MEI), bem como PBF e CadÚnico. Contudo, as dificuldades relativas ao alinhamento das bases, e o volume de centenas de milhões de solicitações feitas de forma contínua, deixaram o processo de análise de elegibilidade bastante intrincado. Assim, o ExtraCad acabou concedendo ou negando milhões de solicitações de forma indevida (Banco Mundial, 2021; Brasil, 2022).

Em síntese, a utilização de um sistema de registros informacionais bem consolidado, o CadÚnico, como uma das principais fontes de evidências do programa, bem como o suporte dos demais recursos organizacionais existentes, possibilitaram a efetivação do AE e garantiram o seu sucesso, não obstante parcial, em termos de eficácia e focalização.

4.3 Capacidades analíticas organizacionais e uso de fontes estatais de evidência

Os servidores – sobretudo, no caso da Secad – apontaram também para a importância da autonomia da burocracia na efetivação do AE. Segundo os entrevistados, a complexidade do programa fez com que os dirigentes do MC dessem considerável autonomia para que os burocratas executassem o programa de acordo com sua experiência e conhecimento técnicos, o que teria sido determinante para uma rápida implementação do programa.

O auxílio só aconteceu porque a equipe técnica teve uma autonomia muito grande. A gente tomava aquela decisão naquele momento, mesmo correndo o risco de errar, mas a autonomia da equipe que estava à frente foi essencial pra sair o programa (entrevistado 1).

É importante sublinhar que, de acordo com os entrevistados, a autonomia concedida pelos dirigentes no caso do AE deveu-se principalmente à extrema complexidade do programa, pois muitos sequer compreendiam tudo o que estava envolvido. Segundo Bawn (1995) e Fernandez (2022), a delegação de poderes pautada na *expertise* técnica seria uma forma das lideranças políticas reduzirem as incertezas de um contexto como a pandemia, de modo que os conhecimentos e capacidades dos burocratas serviriam como uma garantia diante das implicações envolvidas nas medidas adotadas.

Ao fim, a autonomia concedida permitiu que tanto as capacidades analíticas individuais quanto as fontes pessoais de informação dos servidores fossem efetivamente utilizadas nas diferentes fases do programa.

5 CONCLUSÃO

Em primeiro lugar, o artigo procurou demonstrar como, por um lado, as capacidades analíticas individuais existentes entre os burocratas do MC e o uso de fontes pessoais de informação tornaram-se indispensáveis na tarefa de implementação e execução em caráter de urgência do AE. Em contrapartida, como as capacidades analíticas organizacionais desenvolvidas ao longo de duas décadas em torno da gestão do PBF e do CadÚnico também foram determinantes: as estruturas de pessoal e de processos estabelecidas, uma extensa infraestrutura tecnológica disponível e, principalmente, um complexo sistema de registros informacionais bem constituído não foram apenas cruciais para a materialização do programa, como contribuíram para a utilização de evidências adequadas, garantindo o sucesso (ainda que parcial) do programa no atendimento das famílias mais vulneráveis.

Além disso, o artigo também apontou para a importância da autonomia técnica concedida aos burocratas pelo MC para a rápida implementação do AE. A complexidade do programa exigiu a

expertise técnica dos burocratas para lidar com os desafios e incertezas, de modo que a autonomia concedida permitiu que os burocratas utilizassem seus conhecimentos e suas experiências profissionais e mesmo pessoais com o objetivo de viabilizar o pagamento do auxílio para milhões de pessoas em um curto período de tempo.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Auxílio emergencial**: lições da experiência brasileira em resposta à covid-19. Washington: Banco Mundial, 2021.

BAWN, K. Political control *versus* expertise: congressional choices about administrative procedures. **American Political Science Review**, v. 89, n. 1, Mar. 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Balço da Fiscalização do Auxílio Emergencial**: atualizado em set./2022. Brasília: TCU, 2022.

FERNANDEZ, M. Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** [s.l.]: Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 314). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2226592>. Acesso em: 3 out. 2023.

GHIRALDELLI, G. Fatos primeiro: Bolsonaro acerta números de beneficiados com auxílio emergencial. **CNN Brasil**, 2022.

KOGA, N. *et al.* **O que informa as políticas públicas federais**: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

_____. Uso, mediação e construção de evidências pela burocracia federal: quem está e o que acontece na interface entre a gestão e a academia? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 41, jul. 2023a.

KOGA, N. *et al.* Analytical capacity as a critical condition for responding to covid-19 in Brazil. **Policy and Society**, v. 42, n. 1, Mar. 2023b.

OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence and Policy: a Journal of Research**, v. 5, n. 4, Nov. 2009.

STEWART, D. Professionalism vs. democracy, friedrich vs. finer revisited. **Public Administration Quarterly**, v. 9, n. 1, 1985.