

O desenho e implementação de políticas públicas em contexto de crise sanitária: o caso do Auxílio Emergencial

Luciana Felix Ferreira¹

Resumo

Este trabalho buscou compreender o desenho e a implementação da política destinada a combater os efeitos socioeconômicos causados pelo COVID-19 no Brasil: o Auxílio Emergencial. O Auxílio Emergencial foi uma política de transferência de renda voltada para trabalhadores informais que tiveram sua renda reduzida em decorrência da pandemia do coronavírus. Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com servidores do então Ministério da Cidadania responsáveis pela implementação da política pública. À luz da teoria da implementação, concluímos que o processo apresentou características de abordagem *top-down*, com o principal diferencial de ter utilizado exclusivamente tecnologia (um aplicativo) para conectar o Governo Federal à população, cortando atores intermediários. Além disso, o contexto pandêmico determinou a escolha dos instrumentos de implementação, de forma que os tomadores de decisão optaram por não utilizar a rede descentralizada da Assistência Social. Nesse contexto, os órgãos de controle surgiram como um ator externo que influenciou o processo. A escassez de tempo e as pressões políticas e sociais, devido ao caráter emergencial da política, foram determinantes em todo o processo.

Palavras-chave: auxílio emergencial; pandemia; implementação.

Abstract

This research studied the implementation of the policy designed to fight against the socioeconomic effects caused by COVID-19 in Brazil. Emergency Aid is a cash transfer policy aimed at informal workers who have had their income reduced due to the pandemic. For data collection, semi-structured interviews were conducted with civil servants from the Ministry of Citizenship, responsible for the implementation of public policy. In the light of the implementation theory, we concluded that the process presented top-down approach characteristics, with the main distinguishing of having exclusively used technology (an app) to connect the Federal Government to the population, cutting intermediate actors. Moreover, the pandemic context determined the choice of implementation instruments, so that decision-makers chose not to use the decentralized Social Assistance network. In this context, the control agencies emerged as an external actor that influenced the process. The scarcity of time and political and social pressures, due to the emergency nature of the policy, were decisive throughout the whole process.

Keywords: emergency aid; pandemic; implementation.

¹ Analista Técnica de Políticas Sociais no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

1 INTRODUÇÃO

No contexto da pandemia de COVID-19, os governos de todo o mundo tiveram que enfrentar uma situação sem precedentes neste século. Seguindo os conselhos da Organização Mundial da Saúde sobre distanciamento social, milhões de pessoas tiveram que ficar em casa para evitar a propagação do coronavírus. Essa medida teve impacto direto nos hábitos sociais e na economia.

No Brasil não foi diferente. Entre outras medidas para conter o impacto da COVID-19, foi desenhada uma nova política com o objetivo de mitigar os impactos sociais e econômicos da pandemia. O Auxílio Emergencial foi uma política de transferência de renda cujo público-alvo eram os trabalhadores informais que perderam a renda em decorrência da pandemia.

O desafio colocado aos órgãos do Executivo era desenhar e implementar uma nova política pública em um curto espaço de tempo. Foi necessário desenhar instrumentos de política numa situação excepcional, observando as medidas de distanciamento social para evitar que as pessoas saíssem de casa.

Esta pesquisa teve como objetivo compreender o processo de desenho e implementação da política pública de combate às consequências econômicas e sociais da COVID-19 no Brasil. Para isso, buscou responder às seguintes questões de investigação: como se deu o processo de desenho e implementação do Auxílio Emergencial? Que instrumentos foram utilizados para implementar a política? Por que esses instrumentos foram escolhidos? A implementação da política possui todas as características da teoria *top-down*?

O trabalho é composto por cinco seções. Primeiramente, apresentamos a revisão da literatura que examina as características das teorias acadêmicas sobre a implementação de políticas públicas. A segunda parte expõe a metodologia de coleta e análise dos dados. A terceira seção apresenta os achados da pesquisa. Em seguida, na discussão, relacionamos os resultados com a literatura sobre implementação. A parte final contém as conclusões.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Na literatura de políticas públicas, a implementação tem sido tradicionalmente descrita como uma das etapas do ciclo da política pública que consiste apenas em realizar o que foi determinado na etapa de formulação. No entanto, a implementação não é mais entendida como a simples execução do projeto formulado e não é mais vista como um processo linear e automático. Na trajetória dos estudos sobre a implementação, surgiram novos entendimentos e ela passou a ser compreendida como um processo que envolve múltiplas complexidades e potencial para introduzir transformações imprevistas.

As políticas públicas podem ser definidas como ações tomadas pelo governo, que visam mitigar um determinado problema coletivo (HILL; HUPE, 2002. pp. 4-5). A teoria da Administração Pública apresenta o ciclo das políticas públicas como sendo composto pela formação da agenda, tomada de decisão, desenho, implementação e avaliação (HILL; Hupe, 2002. p. 6). Frequentemente, esse processo envolve muitos atores, como grupos de pressão, legisladores, agências executivas, agências reguladoras, entre outros.

Embora cada uma dessas etapas do processo político permeie umas às outras, e nem sempre seja possível ver onde termina uma e começa a outra, a divisão bem definida permite uma análise sistemática, para capturar a complexidade do contexto em que cada estágio está inserido no processo político (HILL; HUPE, 2002. p. 6).

O processo de desenho é contínuo, não se limitando apenas à fase inicial, mas também ocorrendo durante a implementação, pois a experiência gerada pela ação pode exigir ajustes no *design*. Isso porque, apesar de todo o planejamento inicial, a implementação depende de como se comportam tanto os implementadores quanto o público-alvo. Assim, só é possível saber como a política pública será implementada a partir do momento em que ela está sendo executada e interage com os atores e o contexto em que está inserida (Birkland, 2016, p. 332).

A fase de implementação das políticas públicas pode ser definida como a execução da decisão tomada pelo legislador. Concisamente, Webster e Rogers (apud HILL; HUPE, 2002) definem a fase de implementação como "realizar, cumprir, produzir, completar" o que foi planejado na fase de formulação (HILL; HUPE, 2002, p. 3). Segundo Birkland (2016), traduzir a vontade do legislador em regras e procedimentos bem estabelecidos pode ser considerado a parte mais desafiadora de todo o processo da política pública, pois há um desafio para os órgãos governamentais alcançarem o que o legislador definiu em lei, vagamente, em uma rotina operacional (p. 131).

A presente seção trará a trajetória das teorias de implementação *top-down*, utilizada no caso do Auxílio Emergencial, e suas características, a fim de subsidiar a compreensão do processo de desenho e implementação da política pública durante a pandemia no Brasil. Assim como a literatura quanto aos instrumentos de implementação para que possamos entender os fatores que influenciaram os formuladores de políticas públicas a escolher os instrumentos utilizados na sua execução.

2.1 Modelos *top-down*

Os modelos *top-down* concentram-se nas decisões políticas, seguindo a cadeia de implementação de cima para baixo, com atenção especial aos tomadores de decisão de nível superior.

Donald Van Meter e Carl Van Horn (1975) apresentam os fatores que irão influenciar a implementação da política pública: o volume de mudança necessário para o objetivo a ser alcançado; e o nível de consenso entre os atores sobre o objetivo (VAN METER; VAN HORN, 1975, p. 461, apud HILL; HUPE, 2002, p. 45). De acordo com este modelo, a implementação começa com uma decisão política e muda ao longo do tempo. Embora Van Meter e Van Horn considerem o consenso como um fator determinante, esta é uma abordagem *top-down* porque vê os implementadores como subordinados no processo (1975, p. 459, apud HILL; HUPE, 2002, p. 46). Os autores apresentam seis variáveis que se relacionam e interferem no alcance dos objetivos da política. São elas (1975, p. 459, apud HILL; HUPE, 2002, p. 46):

- Metas bem definidas, com objetivos claros para avaliar o desempenho;
- Recursos e incentivos disponíveis;
- Qualidade das relações interorganizacionais (que inclui as relações entre os entes federativos);
- As características da organização interna do órgão executor e sua relação com os órgãos formuladores de políticas públicas;
- O contexto econômico, político e social;
- A atitude dos implementadores em três aspectos: compreensão da política, a reação a ela (positiva, neutra ou negativa) e a intensidade dessa reação.

Lewis Gunn (1978) também parte de uma perspectiva *top-down* e, como seus predecessores, apresenta propostas aos formuladores de políticas públicas quanto aos elementos necessários para uma implementação bem-sucedida, conforme listado abaixo (apud PARSONS; 1995, pp. 465-466).

- O contexto externo não deve impor restrições que anulem a capacidade de atuação das agências;
- Dispor de tempo e recursos suficientes durante todo o processo de implementação;
- Desenvolvimento de políticas públicas baseadas na teoria de causa e efeito;
- Causa e efeito com ligação direta, com poucos atores intermediários, se estes forem necessários;
- O órgão executor da política deve ter autonomia em relação aos demais órgãos. Idealmente, deveria ser apenas uma agência de implementação para que não dependesse de agências externas para o sucesso;

- Clareza e consenso sobre os objetivos da política ao longo do processo de implementação;
- A existência de um plano estratégico que determine detalhadamente as etapas de implementação e os papéis de cada ator;
- Perfeita comunicação e coordenação entre todos os componentes do arranjo de implementação;
- Total obediência dos subordinados à alta hierarquia.

A lista apresenta elementos da implementação perfeita. No entanto, o autor reconhece que essa perfeição é inatingível devido à existência de fatores impossíveis de controlar. Christopher Hood (1976) se aprofunda no assunto e argumenta que os limites da gestão não estão apenas nas questões políticas internas, mas na dificuldade de controlar sistemas complexos (apud HILL; HUPE, 2002, p. 51).

Posteriormente, Birkland (2016, pp. 334-335) resume os pontos fracos e fortes da abordagem *top-down*. No entanto, em primeiro lugar o autor apresenta os pressupostos da abordagem *top-down* da seguinte forma:

- Políticas públicas com objetivos e instrumentos bem definidos. As ferramentas são escolhidas para atingir os objetivos;
- Existe um único estatuto que rege as políticas públicas;
- A implementação ocorre em cadeia, com uma mensagem que vem do topo da hierarquia (o formulador da política pública) e vai para os profissionais da linha de frente;
- Os formuladores de políticas estão cientes dos recursos de que dispõem para implementar a política pública: recursos humanos e monetários, autonomia, autoridade legal e conhecimentos necessários para a implementação;
- Alto grau de comprometimento dos profissionais que executam a política pública com os valores e objetivos definidos pelos formuladores de políticas.

Assim, na implementação *top-down*, é fundamental criar estruturas e controles para garantir o comprometimento com os objetivos estabelecidos, de forma que haja conformidade entre o que foi estabelecido no nível superior e o que é realizado no nível inferior (p. 335).

Birkland diz que a maior fraqueza dessa abordagem está na rigidez com a premissa de estabelecer metas bem definidas. É difícil implementar uma política pública nesse modelo quando não há consenso entre os atores sobre quais seriam os objetivos da política.

Outra fraqueza da abordagem *top-down* é a premissa de que o governo central é capaz de implementar políticas públicas diretamente. No entanto, o governo central muitas vezes

precisa da intermediação dos governos locais para implementar suas políticas públicas. Quando os governos locais são incluídos em uma cadeia de implementação, novos atores e novos espaços de decisão passam a influenciar seu sucesso ou fracasso. Nestes casos, o governo central perde o controle total sobre o ritmo de implementação, uma vez que este é ditado pelo contexto de cada local (BIRKLAND, 2016, p. 336).

Em países federados, como o Brasil, estados e municípios possuem prerrogativas constitucionais que garantem aos governos locais autonomia de ação, poderes dos quais eles dificilmente abrirão mão com tanta facilidade. Os governos estaduais e municipais podem desistir do desenho de políticas quando recebem incentivos para fazê-lo, como incentivos financeiros (pp. 336-337).

A terceira grande fraqueza da abordagem de cima para baixo é ignorar o arbítrio dos burocratas de nível de rua, bem como dos grupos de interesse, que podem alterar os objetivos definidos pelo formulador central de políticas, influenciando como a política pública é efetivamente implementada, apesar do que foi inicialmente planejado (p. 337).

Por fim, a última fragilidade é a ideia de que existe apenas um instrumento normativo que atuará isoladamente sobre o objeto de interesse da política pública. Na prática, podem existir várias políticas diferentes que buscam enfrentar esse problema, como nas políticas de educação, saúde ou meio ambiente. Às vezes, essas políticas podem ser complementares, sobrepostas ou mesmo contraditórias (p. 337).

2.2 Instrumentos

A literatura apresentada a seguir fala sobre a escolha, na fase de elaboração, de instrumentos para implementação de políticas públicas. Porém, aqui neste trabalho, esta análise não cabe porque a forma como a política seria implementada, com transferência de renda, foi definida por lei e não coube aos tomadores de decisão do Executivo ter uma opinião a respeito. No entanto, este trabalho pretende analisar as escolhas de instrumentos para operacionalização da política pública no contexto institucional. Essas escolhas foram permeadas de críticas na mídia e no Tribunal de Contas da União por potencialmente excluir a população vulnerável. Com base na literatura, será feita uma análise das escolhas de instrumentos para implementar a implementação.

Howlett (2018, pp. 254-255) destaca que a escolha dos instrumentos de implementação é sempre recortada pelo período histórico em que se insere, que impõe e restringe as possibilidades dos tomadores de decisão de forma que, por vezes, as escolhas políticas precisam se sobrepor às técnicas.

Com base em estudos sobre como os *policy-makers* escolhem os instrumentos de implementação, Capano e Lippi (2017, p. 272) mostram que tais escolhas são feitas levando em consideração dois fatores: suas preferências individuais e as limitações impostas pelo contexto em que estão inseridos. Além disso, Howlett (2018, pp. 245-246) mostra que essas escolhas também levam em conta outros fatores, como a herança histórica e o ambiente político.

Essas decisões podem ser analisadas, então, sob duas dimensões lógicas: a instrumentalidade e a legitimidade. Embora exista uma teoria que categorize as decisões, elas não são objetivas, dado que há vários fatores subjetivos da cada situação específica em que as políticas se inserem (Capano e Lippi, 2017: 273).

Partindo do pressuposto de que os tomadores de decisão são seres racionais, que fazem suas escolhas buscando os instrumentos mais adequados, focam na instrumentalidade quando visam maior eficiência, e na legitimidade quando precisam adequar os instrumentos aos valores sociais vigentes (CAPANO; LIPPI, 2017, p. 275).

A legitimidade está relacionada ao contexto político, no qual os tomadores de decisão buscam apoio para escolher o instrumento de política pública. Eles precisam buscar significado em sua escolha, e não podem ser guiados apenas por suas preferências individuais. Essa legitimidade pode ser alcançada quando os formuladores de políticas públicas escolhem instrumentos já pactuados por sua rede de governança ou com base nos valores dos grupos envolvidos com a política pública (CAPANO; LIPPI, 2017, pp. 276-277). Nessa perspectiva, há dois tipos de legitimidade a serem buscados: interna e externa.

A legitimidade interna consiste no apoio de *'insiders'* (*stakeholders*, especialistas, formadores de opinião) ao instrumento escolhido. Nas políticas sociais, por exemplo, a descentralização é instrumento prontamente aceito, pois é uma ação já praticada na área. Nesta perspectiva, a validação dos *'insiders'* é decisiva para a escolha dos *policy-makers*, pois, neste contexto, é este o apoio que procuram (CAPANO; LIPPI, 2017, p. 277).

Sobre a legitimidade externa, os tomadores de decisão buscam apoio social, em um contexto político diferente. A escolha do novo instrumento justifica-se pela percepção de que um instrumento seria mais adequado para políticas públicas (CAPANO; LIPPI, 2017, p. 277).

A escolha entre legitimidade interna ou externa varia de acordo com o contexto. Os decisores optam pela legitimidade interna quando não há necessidade de inovar na área, ou por externas quando inseridos em situações críticas (CAPANO; LIPPI, 2017, p. 278).

A instrumentalidade está relacionada ao princípio da escolha do instrumento com base em critérios técnicos para atingir os objetivos definidos. Aqui, os recursos disponíveis são fatores que influenciam diretamente na decisão pelo instrumento mais adequado. A escolha

é feita com base nos resultados esperados e “revela uma teorização (bastante explícita) das relações entre governantes e governados” (KASSIM; LE GALE'S, 2010, apud CAPANO; LIPPI, 2017). Ou seja, os pressupostos e expectativas do comportamento resultante são partes essenciais para a escolha das ferramentas de implementação, considerando os recursos empregados (HOWLETT, 2018, p. 251). Essa análise inclui determinar questões como dar mais ou menos espaço ao governo e a inclusão ou exclusão de determinados grupos (VOSS; SIMMONS, 2014, apud CAPANO; LIPPI, 2017).

No entanto, apesar do seu caráter técnico, os instrumentos não podem ser desligados do contexto em que estão inseridos, necessitando de validação política e tendo em conta a distribuição de poder entre os atores (CAPANO; LIPPI, 2017, p. 279).

Considerando todos esses elementos mencionados acima, a tendência é que os tomadores de decisão escolham os instrumentos considerando sua legitimidade e instrumentalidade. Ou seja, buscarão otimizar suas escolhas pessoais, porém considerando o contexto em que estão inseridos para que haja aceitação por parte de outros atores (CAPANO; LIPPI, 2017, p. 282). Para fazer a melhor escolha, os formuladores de políticas públicas precisarão estar cientes dos recursos à sua disposição, ter um entendimento completo do problema que enfrentam, bem como das capacidades de cada instrumento para se adequar ao que as políticas públicas precisam (HOWLETT, 2018, p. 248).

Em alguns casos, vários instrumentos podem ser necessários para atingir o objetivo. Entretanto, é preciso ter cuidado para que não haja sobreposição entre as ferramentas, visto que quanto mais complicada for, mais informação e aparato administrativo serão necessários para a gestão da política pública (KNUDSON, 2009, apud HOWLETT, 2018, p. 252). Assim, deve-se levar em consideração as características específicas da política pública para empregar o grau de complexidade que ela exige, nem mais nem menos do que o necessário. Ou seja, algumas políticas podem exigir a gestão de instrumentos de forma horizontal, com esforços atuando no mesmo nível, ou com atuação vertical, em que estão envolvidos mais setores e níveis administrativos (HOWLETT, 2018, pp. 255-257).

Diante do exposto, pode-se dizer que qualquer que seja a decisão tomada pelos formuladores de políticas, o contexto é um fator determinante.

3 Metodologia

3.1 Coleta de dados

Nesta pesquisa, foram entrevistados seis servidores do Ministério da Cidadania. Servidores de outros órgãos que participaram da implantação da política, como a Dataprev,

também foram convidados a participar, mas não responderam ao e-mail de convite. As seis entrevistas ocorreram entre os dias 3 e 17 de agosto de 2020, por videochamadas.

O método utilizado foi a entrevista semiestruturada porque permite captar as experiências individuais dos entrevistados (FLICK, 2014, p. 226). No caso desta pesquisa, a intenção foi compreender o processo de implantação do Auxílio Emergencial por meio da experiência de servidores que atuaram diretamente com a política. Nenhum outro método poderia captar essas experiências com a riqueza de detalhes e a necessária profundidade do assunto.

Dentre os métodos de entrevista, a escolha do tipo semiestruturado ocorreu por permitir o aprofundamento das questões de acordo com a experiência do entrevistado, mas dentro do escopo da pesquisa, com um roteiro de questões previamente estabelecido (BRAUN; CLARKE, 2013. p. 78).

A entrevista on-line apresenta vantagens e desvantagens, como apontam Braun e Clarke (2013. pp. 98-101). As desvantagens são: menor acesso de alguns grupos aos recursos digitais, incluindo ferramentas e conhecimento sobre como utilizá-los; possíveis interrupções causadas por problemas técnicos; não permite uma observação ampla da linguagem corporal dos participantes, mesmo quando as entrevistas são feitas por vídeo, devido à demora das imagens. Nas entrevistas que usam apenas áudio, essa observação não existe; risco de armazenamento dos dados, uma vez que os dados podem ser acessados ilegalmente por terceiros e comprometer o anonimato e a confidencialidade dos entrevistados.

No entanto, os ganhos, neste caso, são mais significativos do que as limitações. A utilização desse recurso me permitiu ter acesso a servidores públicos no Brasil enquanto estive na Inglaterra. No contexto de pandemia, permitiu manter os protocolos de segurança e distanciamento social. Como a amostra foi composta apenas por servidores, o acesso à *internet*, computadores e ferramentas de videoconferência não foi um problema, pois os entrevistados já utilizam esses recursos no *homeoffice*. Também foi possível realizar entrevistas em horários que não seriam possíveis se fossem realizadas presencialmente, com maior comodidade para os entrevistados que puderam participar de casa.

Algumas entrevistas foram feitas apenas com áudio, não sendo possível observar as expressões dos entrevistados, diferentemente do que ocorreria em uma entrevista face a face. No entanto, isso não foi um problema porque o método de análise utilizado neste trabalho não inclui a interpretação da linguagem corporal dos participantes. A análise foi baseada nas transcrições das entrevistas.

3.2 Análise

Os dados foram analisados por meio de análise temática com o auxílio do *software* NVivo. Braun e Clarke (2006) indicam que esse método é adequado para informar o desenvolvimento de políticas públicas. O método também apresenta outras vantagens, como descrever e resumir uma grande quantidade de dados, além de destacar suas semelhanças e diferenças (p. 97).

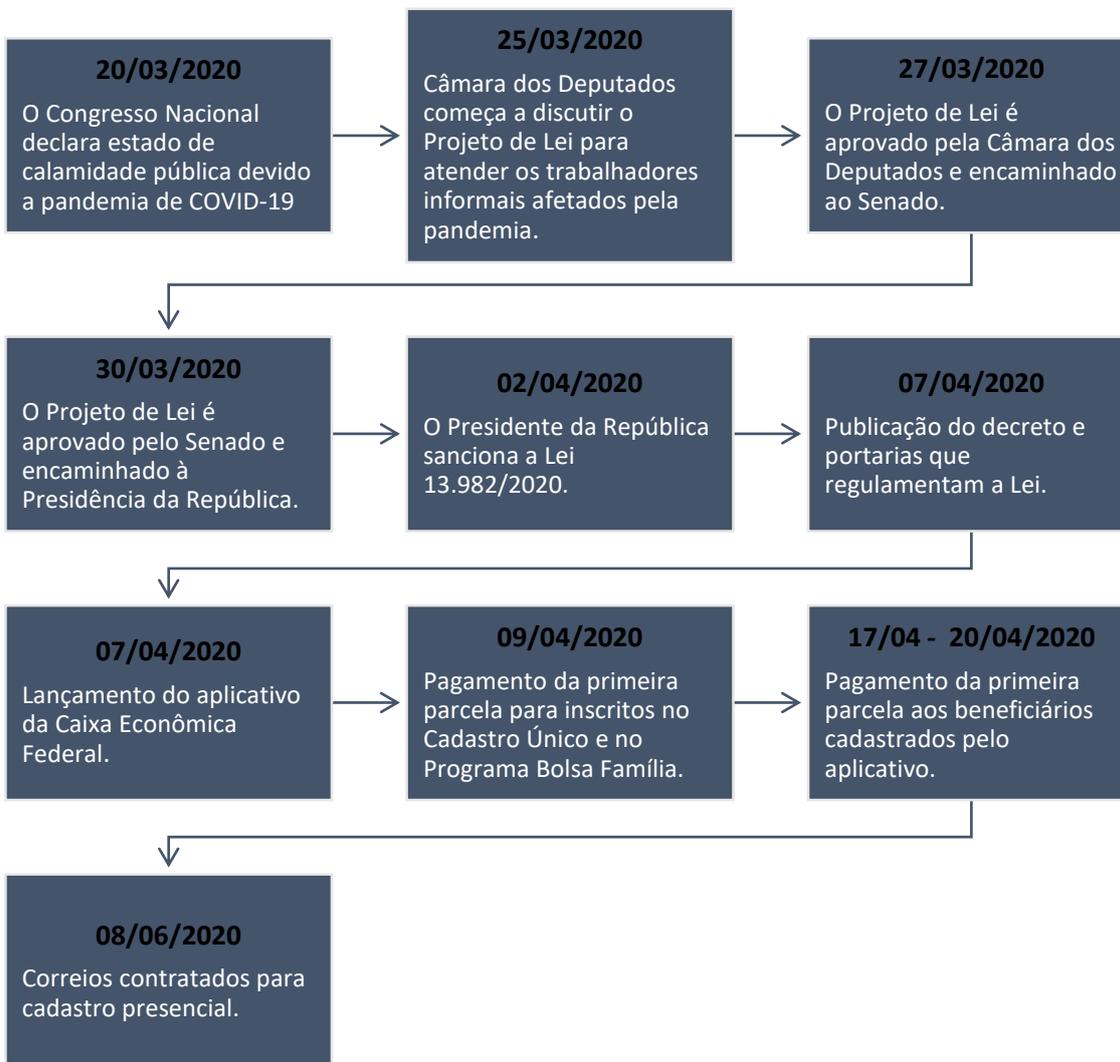
Inicialmente, cinco das seis entrevistas foram transcritas. Para a última entrevista, não tive permissão para gravar, então usei as anotações como referência para a análise. Posteriormente, o conteúdo foi categorizado nos seguintes temas: o início do trabalho; hierarquia x autonomia; a lei; instrumentos de acesso; judicialização; agências de controle; tempo e pressão.

4 ACHADOS

4.1 Órgãos e início dos trabalhos

Reagindo ao estado de calamidade pública causado pela pandemia do COVID-19, em um curto espaço de tempo, o Congresso Nacional aprovou a lei que institui o Auxílio Emergencial para os trabalhadores informais cuja renda foi prejudicada pela pandemia. Do momento em que a Câmara dos Deputados começou a discutir o projeto de lei até os primeiros pagamentos do benefício, passaram-se cerca de duas semanas, conforme pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 - Linha do tempo da resposta do Legislativo e do Executivo à pandemia de COVID-19



Fonte: elaboração própria.

A responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação do Auxílio Emergencial foi dividida entre o Ministério da Economia e o Ministério da Cidadania. A Dataprev e a Caixa Econômica Federal foram as empresas contratadas para operacionalizar a checagem de dados e os pagamentos, respectivamente.

O Ministério da Economia participou mais no início, definindo regras e tratando de questões orçamentárias. O Ministério da Cidadania atuou na regulamentação e na execução, sendo responsável pela fiscalização dos trabalhos realizados pela Dataprev e Caixa. A Dataprev foi responsável pelo cruzamento de todas as bases de dados e verificação dos critérios de elegibilidade previstos em lei. A Caixa, além de efetuar os pagamentos, também foi responsável por elaborar o aplicativo para solicitar o Auxílio para quem não era beneficiário

do Programa Bolsa Família e não estava inscrito no Cadastro Único. Posteriormente, em junho de 2020, os Correios foram contratados para atuar como um canal de cadastro presencial para a população que não tinha acesso aos meios eletrônicos.

Dentro do Ministério da Cidadania, participaram várias secretarias: Secretaria Executiva, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Atuando dentro da SAGI, o Departamento de Cadastro Único (DECAU) foi o setor mais atuante na implementação.

Os trabalhos para implementação do Auxílio Emergencial começaram antes mesmo da lei ser sancionada pelo Presidente. Quando ainda estava em fase de discussão pelo Congresso Nacional, o Departamento do Cadastro Único do Ministério da Cidadania foi consultado sobre questões práticas, como o volume de pessoas já inscritas no Cadastro Único que eram trabalhadores informais e, portanto, prováveis beneficiários do Auxílio. Assim, o Ministério da Cidadania tomou conhecimento da tramitação da lei e já começou a pensar formas de como a política pública poderia ser implementada.

Após a sanção, a equipe foi dividida em grupos: um destacado para a escrita do decreto que viria a regulamentar a lei, definindo de forma mais clara o escopo da legislação²; outro pensando sobre quais bases de dados poderiam ser usadas e quais batimentos seriam possíveis; e parte ficou responsável por elaborar as informações para que a Central de Atendimento pudesse repassar à população que entrasse em contato. Ainda, nas primeiras reuniões, outros órgãos participavam com o objetivo de auxiliar com suas experiências, buscando solucionar quais bases de dados poderiam ser utilizadas para atender às regras previstas na lei.

Nesse contexto de alta demanda de trabalho e com extensas jornadas de trabalho, as equipes começaram a trabalhar em *homeoffice*, devido às medidas adotadas pelos Ministérios para garantir o distanciamento social.

No momento em que começou a implementação da política pública, o Ministério da Cidadania estava passando por mudança de liderança, pois pouco mais de um mês antes da declaração de estado calamidade pública em decorrência do coronavírus, um novo Ministro foi nomeado, trazendo consigo uma equipe nova.

Os trabalhos foram coordenados pelo novo Secretário Executivo e sua equipe, porém foi bastante salientando pelos entrevistados que sentiram a falta de uma liderança que definisse e gerisse as responsabilidades de cada secretaria do Ministério na implementação.

² Por exemplo, a definição do que seria considerado “mulher chefe de família monoparental” para recebimento da cota dupla.

A nebulosidade quanto a definições claras permanecia até o período em que ocorreram as entrevistas. Em decorrência disso, no início, existiram trabalhos que foram feitos em duplicidade, e outros que não eram feitos porque não existia clareza de quem deveria fazê-lo.

O DECAU acabou assumindo o trabalho porque ainda antes da sanção já estava envolvida com os batimentos de dados para instruir o Congresso. Os entrevistados demonstraram estranhamento pela política pública não ter sido assumida pela Secretaria Nacional de Assistência Social, tanto pelas atribuições previstas no Regimento Interno do Ministério, quanto pelas experiências prévias em ações emergenciais demandas pelos desastres ambientais de Mariana e Brumadinho.

A SNAS se omitiu das discussões. Nas reuniões nacionais de pactuação com a rede nacional de assistência social, os municípios se mostraram bastante avessos a participar da implementação, não querendo assumir o trabalho de cadastramento da população sem ter uma contrapartida financeira do Governo Federal. A falta de intermediação da SNAS foi apontada como um dos motivos da rede não ter se envolvido, e isso impactou no acesso ao benefício das pessoas consideradas “ultravulneráveis”. Mais uma vez, foi sentida as consequências da falta de liderança, pois não houve ordem expressa da Secretaria Executiva para a participação da SNAS.

Por fim, no decorrer do processo de implementação do Auxílio Emergencial, o DECAU que era um departamento dentro da SAGI, tornou-se uma secretaria autônoma no Ministério, sendo ampliada para gerenciar nova política pública.

4.2 Hierarquia

Inicialmente, ocorreu muita dificuldade de diálogo com a alta hierarquia porque os novos dirigentes estavam chegando no Ministério sem experiência com políticas de assistência social, não conhecendo o funcionamento do Bolsa Família e do Cadastro Único. A nova equipe era composta por pessoas com experiência em bancos e no setor privado, com outras perspectivas acerca da implementação de políticas sociais.

Foi apontada certa desconfiança da nova equipe do alto escalão quanto aos técnicos com anos de experiência. Essa barreira causou dificuldade de escuta e de absorver as experiências com as políticas públicas que já eram executadas pelo Ministério.

Ainda assim, existiu quebra da estrutura hierárquica tanto em nível do Ministério, quanto no nível organizacional do DECAU.

Dado ao caráter emergencial, as reuniões de desenho da implementação envolviam a presença de diversos níveis hierárquicos, do técnico ao alto escalão. Existia uma dinâmica de diálogo e tentativa de convencimento pelos técnicos diretamente com o Secretário Executivo,

sem intermediários, como nunca antes foi vivenciado pelos entrevistados. Isso agilizou a tomada de decisão. No DECAU, não existia mais divisão do trabalho de acordo com o cargo, não havia a possibilidade de centralizar as decisões em um coordenador porque estavam todos ocupados e sobrecarregados.

Na tomada de decisão, a autonomia para decidir variava de acordo com o tipo de decisão. As escolhas de caráter operacional ocorriam de forma horizontal e célere. Ainda assim, para decisões estratégicas, a palavra final era dada pelo alto escalão. Por vezes, os técnicos não participavam nem das discussões que levaram a algumas decisões, como as de criação de novos critérios de elegibilidade.

Os entrevistados avaliaram que isso ocorreu devido à escassez de tempo e pressão para entrega da política pública, pois se fossem seguidos os fluxos normais de trabalho, o processo tomaria muito mais tempo. Isso incluía também que os técnicos tomassem decisões operacionais fora das reuniões, sem consultar os superiores hierárquicos.

4.3 A Lei

Após a lei ser sancionada, foi necessário editar decretos e portarias para definir melhor alguns conceitos que não estavam claros na legislação, para poder operacionalizar a política pública.

Foi unanimidade entre os entrevistados que a lei trouxe muitas dificuldades na implementação, visto que previu regras difíceis de serem operacionalizadas no contexto emergencial. A complexidade na checagem teve como objetivo evitar fraudes. Em alguns casos, para aferir apenas um dos critérios era necessário fazer o cruzamento de diversas bases de dados.

4.4 Instrumentos de acesso - CPF, aplicativo, CRAS e bases de dados

4.4.1. Bases de dados

Para operacionalizar a implementação, foi necessário estabelecer instrumentos de execução.

A lei previu que a elegibilidade dos beneficiários seria constatada pelo batimento de bases de dados do Governo Federal. Essa metodologia é diferente da praticada pelo Bolsa Família, na qual as informações são autodeclaradas pelo cidadão.

O grande desafio foi buscar bases de dados que possuíssem as informações necessárias, visto que não existem dados acerca dos trabalhadores autônomos nas bases de dados do Governo.

Houve muita dificuldade de unificar as bases de dados, sendo que algumas vinham fragmentadas de estados e municípios. Além disso, chegaram bases de dados desatualizadas e incompletas, o que causou uma série de indeferimentos indevidos.

A atualização das bases de dados não conseguia acompanhar o ritmo de mudança socioeconômica da população. Mesmo bases de dados consolidadas apresentaram problemas, como a de óbitos.

Todos esses problemas geraram alta judicialização.

4.4.2. Aplicativo

Cinco dias após a sanção da lei, foi lançado o aplicativo da Caixa para que as pessoas que não estavam inscritas no Cadastro Único solicitassem o benefício.

Um dos problemas previstos pelos técnicos e que se concretizou foi a entrada exclusiva por canais remotos (aplicativo e *website*). Isso acabou por dificultar o acesso da população que não tem acesso a um aparelho telefônico, à *internet* ou que são analfabetas.

Para as pessoas que não tinham contas bancárias, isso foi um problema também na fase de pagamento, porque inicialmente o dinheiro estava disponível apenas eletronicamente. As pessoas tiveram que aprender como utilizar o aplicativo do banco, e improvisar meios de sacar o dinheiro, dado que não foi possível enviar cartões de débito para as pessoas, porque não havia tempo, nem possibilitar o saque nas agências dos bancos, a princípio, porque não queriam que ocorressem aglomerações.

4.4.3. CPF

A obrigatoriedade do CPF para solicitar o Auxílio foi prevista pelo decreto que regulamenta a lei, de forma que não foi uma escolha do Ministério da Cidadania. A elaboração do decreto passou por diversos órgãos antes de ser assinado pelo Presidente.

A utilização exclusiva do CPF trouxe alguns problemas. Existia uma expectativa de que o Auxílio fosse acessado somente por pessoas que já eram profissionais liberais e que foram afetados economicamente pela pandemia. Esperava-se que esses trabalhadores estivessem em uma situação melhor do que a pessoas inscritas no Cadastro Único e no Bolsa Família, que é um público que tem mais dificuldade de acesso a documentos, e que o Governo Federal já tem as informações. Então partiu-se do pressuposto de que todos teriam o CPF.

Ainda, existiu ainda uma segunda barreira: a de que o CPF precisaria estar regular. O transtorno gerado por essa imposição, a de ter o CPF regular, fez com que a Receita Federal

retirasse as restrições temporariamente. Todavia, os órgãos de controle solicitavam que fosse mantida a exigência.

4.4.4. CRAS

Diferentemente dos outros instrumentos citados acima, a pesquisa buscou investigar o motivo pelo qual os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) não foram utilizados na implementação.

Em um primeiro momento, os estados e municípios decretaram *lockdown*, mantendo abertos somente serviços essenciais, e os CRAS não estavam nessa categoria, a princípio. Ainda, seguindo a mesma lógica da utilização do CPF, esperava-se que as pessoas vulneráveis não precisassem utilizar o aplicativo, porque elas já estariam inscritas no Cadastro Único. Ocorreu, também, não só o desejo por distanciamento, mas a consideração sobre a capacidade dos CRAS de cadastrar, em um curto período, milhares de pessoas, o que poderia causar desordem social. Foram disponibilizadas duas centrais telefônicas para atendimento remoto, porém o excesso de demanda não permitiu que todos fossem atendidos.

Entretanto, a medida que as limitações do aplicativo foram ficando evidentes, surgiu a figura dos ultravulneráveis. Ultravulnerável é a pessoa que não estava no Cadastro Único, não tinha acesso a um *smartphone* ou *internet* para fazer pedidos pelo aplicativo da Caixa. Os que apresentaram mais dificuldade de acesso foram as pessoas em situação de rua.

Frente à dificuldade dos ultravulneráveis acessarem os canais de solicitação do benefício, o Governo Federal contratou os Correios para realizarem o cadastramento presencial. Os atendimentos começaram em 8 de junho de 2020, dois meses após o lançamento das plataformas on-line. A contratação tardia ficou evidente pelo baixíssimo número de pessoas que se cadastram por esse canal, de maneira que os entrevistados consideram que, nesses dois meses, as pessoas buscaram ajuda de forma improvisada para poderem se cadastrar e receber o Auxílio.

Os entrevistados acreditam que a contratação de uma empresa para realizar o cadastramento presencial, ao invés de utilizar os equipamentos da assistência social, ocorreu devido à omissão da Secretaria Nacional de Assistência Social em todo o processo, não dialogando com a sua rede nos estados e municípios. Parte dos entrevistados também afirma que encara como característica do então governo a falta de diálogo com os estados e municípios.

Portanto, a exclusão dos CRAS do processo de implementação se deu não somente para garantir o distanciamento social e para economizar o tempo de pactuação com a rede

de assistência social, mas também por uma intenção deliberada de cortar os atores locais como intermediários entre os cidadãos e o Governo Federal.

4.5 Judicialização

O Ministério da Cidadania recebeu milhares de ações judiciais ordenando o pagamento do Auxílio Emergencial para pessoas que tiveram benefício negado de forma equivocada. Essa elevada taxa de judicialização foi explicada majoritariamente por dois fatores: 1. inclusão de critérios de elegibilidade não previstos na lei: foram estabelecidas novas regras para a concessão do benefício, pelo alto escalão do Ministério, como: não estar preso em regime fechado e residir no Brasil. A criação dos novos critérios foi atribuída às pressões políticas e sociais por controle, por receio de estar concedendo benefício para pessoas que a sociedade poderia desaprovar, e aos órgãos de controle que poderiam questionar e julgar indevido; 2. bases de dados inadequadas, desatualizadas ou incompletas.

4.6 Órgão de controle

Os trabalhos ocorrem com a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) auditando os processos, questionando tudo o que foi feito.

Foi criticada que essa atuação gerou batimentos excessivos, com o intuito de pegar fraude, porém o procedimento estaria sendo ainda mais onerosos do que uma possível fraude em si, dado que quanto mais batimentos, novos sistemas precisam ser criados e mais contratações precisam ser feitas.

Ainda, o Presidente Bolsonaro vetou o artigo na lei que previa a revisão mensal dos critérios de elegibilidade de cada beneficiário, por julgar que isso sobrecarregaria o processo, o qual deveria ser célere por sua natureza emergencial. Entretanto, a CGU impôs essa regra de forma indireta. Desde o início da implementação, a CGU solicitou ao Ministério que novas bases de dados fossem consultadas para evitar a fraude.

Pela percepção dos entrevistados, a presença da CGU e do TCU também influenciou a tomada de algumas decisões, como a de inclusão de novos critérios de elegibilidade que não estavam previstos na lei.

4.6 Tempo e Pressão

A escassez de tempo foi salientada como fator determinante para a implementação.

Foram jornadas de trabalho extensas, incluindo finais de semana. Os servidores trabalhavam desde manhã cedo até de madrugada, passavam o dia inteiro e a noite em reuniões, por vezes acompanhando mais de uma reunião simultaneamente.

Houve muita pressão institucional para que os servidores trabalhassem o máximo possível para entregar a política pública. Os índices de desemprego estavam aumentando diariamente, gerando muita pressão política.

Muitas entregas precisaram ser feitas porque o Ministro da Cidadania havia feito pronunciamento na mídia, e isso impactou na qualidade do trabalho. A própria urgência que envolvia a política pública acabou fazendo com que alguns procedimentos fossem feitos de forma apressada.

Por causa da pressão e da escassez de tempo, o aplicativo para solicitar o Auxílio foi lançado incompleto e sem fazer os testes que o DECAU julgava necessários. Isso acarretou em diversos problemas no futuro. Foram puladas etapas de segurança e de planejamento.

A pressão também não propiciou que tivessem tempo de planejar e prever as fases da implementação de forma adequada. A diferença de protocolo de pagamento entre o público do Bolsa Família, do Cadastro Único e os novos cadastrados pelo aplicativo acabou se tornando um problema de ser gerenciado. Os servidores avaliaram que se tivessem tido mais tempo para analisar a questão, poderiam ter unificado o processo de pagamento. Um forte fator que contribuiu para isso foi a intenção de pagar o mais rápido possível a maior quantidade de pessoas. Por isso, o público do Bolsa Família e do Cadastro Único receberam o benefício assim que foram feitos os primeiros batimentos.

Os servidores eram pressionados também a homologar os batimentos realizados pela Dataprev o mais rápido possível, de forma que pudessem encaminhar para pagamento. Esse foi motivo de tensão, porque os técnicos estavam identificando erros, o que demandava que os batimentos fossem refeitos, gastando o precioso tempo. A pressão era para que a homologação fosse feita sem seguir o rigor necessário.

Além da pressão institucional, também teve muita pressão pessoal dos servidores, que se autopressionavam para que o Auxílio saísse a tempo de ajudar a população.

5 DISCUSSÃO

Esta seção busca discutir os resultados da pesquisa à luz das teorias sobre a implementação de políticas públicas. A seguir, apresentaremos a discussão com mais detalhes, seguindo os temas definidos para a análise dos dados.

5.1 Início dos trabalhos, estrutura organizacional e hierarquia

Apesar de ter havido certa horizontalidade no planejamento da implementação, pontos-chaves do processo indicam que ela seguiu um modelo *top-down*. Se considerarmos os técnicos como atores que buscaram influenciar o processo com suas experiências e

preferências, podemos observar que a hierarquia prevaleceu para a tomada de decisão em questões estratégicas.

A implementação com características *top-down* pode ser explicada pelo contexto de escassez de tempo porque a inclusão de mais atores poderia tornar o processo mais lento. A utilização do aplicativo também foi outro fator que tornou isso viável, uma vez que possibilitou um canal direto entre o Governo Federal e a população.

Partindo de uma perspectiva *top-down* dos autores apresentado neste trabalho, a implementação do Auxílio Emergencial seguiu muitos das recomendações apresentadas pelos teóricos dessa abordagem:

- Objetivos bem definidos, com baixa ambiguidade;
- Recursos financeiros disponíveis;
- Baixo conflito entre os interesses dos *policy-makers*, implementadores e público-alvo;
- Autonomia da agência implementadora na tomada de decisão, sem nenhum ator intermediário entre o Governo e o público-alvo;
- Total obediência dos implementadores às regras definidas pelos tomadores de decisão;
- Um único estatuto que regulamenta a política pública;
- Alto grau de comprometimento dos implementadores com os objetivos da política.

Por outro lado, o processo não contou com algumas dos requisitos para implementação *top-down* 'perfeita':

- Contexto ditou o ritmo de implementação e impôs restrições;
- Não houve tempo suficiente para implementar a política da forma que os técnicos julgavam necessária;
- Não existiu planejamento estratégico bem definido acerca dos passos e papéis dos atores durante o processo;
- Os tomadores de decisão não sabiam dos recursos humanos e conhecimento de que a instituição detinha para a implementação da política pública.

5.2 A lei

A forma como a lei foi escrita pelo legislador dificultou a implementação porque determinou regras complexas para operacionalização. Regras mais simples seriam mais indicadas para o contexto de pandemia, pois a execução precisava ser rápida. Deveria ter havido melhor comunicação entre o Congresso e o Ministério, na fase de elaboração do projeto de lei.

5.3 Instrumentos de acesso

O Ministério da Cidadania, responsável pelas políticas de Assistência Social, tem o histórico de implementar todas as suas políticas públicas de forma descentralizada. Isso se explica porque o Sistema Único de Assistência Social tem como princípio a utilização da rede espalhada por todo o território brasileiro. Os CRAS têm papel fundamental nisso pela sua inserção nas comunidades de maior risco e vulnerabilidade social. Porém, o Auxílio Emergencial trilhou um caminho diferente. A implementação foi feita de maneira que os atores intermediários foram cortados, de forma que o Governo Federal encontrou canal direto com a população, por meio da utilização de um aplicativo.

As preferências individuais e o contexto influenciaram a escolha pelos instrumentos de implementação, sendo que o contexto fator determinante. A pandemia exigiu que o cumprimento de normas de distanciamento social, de maneira que foi necessário desenvolver uma ferramenta, levando em consideração o comportamento esperado do público-alvo. A solução encontrada foi a utilização do aplicativo. Essa escolha contou com legitimidade externa. Já a decisão pela não utilização dos CRAS teve baixa legitimidade interna.

Posteriormente, foi necessária a contratação dos Correios para atuar como canal de interlocução entre o Governo e a população vulnerável, que teve dificuldade de acessar a política pelos canais remotos. Com isso, ficou evidente que não é possível a implementação de uma política de assistência social sem uma rede descentralizada que possa auxiliar a população mais vulnerável.

5.4 Judicialização

A utilização de nova metodologia de concessão acabou gerando uma taxa de judicialização sem precedentes no Ministério. Esse fenômeno ocorreu porque a utilização de base de dados desatualizadas induziu ao indeferimento de diversas solicitações de maneira indevida. Outro fator que impulsionou a judicialização foi a criação de novas regras de concessão do benefício que não estavam previstas pela lei. Dessa maneira, as pessoas procuraram a Defensoria Pública para recorrer da decisão do Ministério. A criação de novas regras está atribuída à presença das agências de controle durante todo o processo de implementação.

5.5 Agências de Controle

As agências de controle agiram cumprindo sua missão de fiscalização, porém atuaram de certa forma como legisladores, ao impor medidas que não estavam previstas pela lei, como

a revisão mensal do benefício, assim como impôs a verificação de mais bases de dados do que as definidas pelos *policy-makers*. Ademais, a presença fiscalizatória da CGU e TCU durante o processo acabou sendo um incentivo para que os *decision-makers* incluíssem critérios novos não previstos pela lei, por temerem questionamentos futuros acerca de concessões indevidas. Dessa forma, as agências de controle atuaram como atores que influenciaram diretamente a implementação da política.

5.6 Tempo e pressão

A escassez de tempo foi o principal obstáculo para a implementação da política pública. O contexto emergencial exigiu que a implementação fosse feita de forma rápida. Como consequência, os servidores públicos trabalharam sob muita pressão pessoal, social, institucional e política. Isso impactou em várias etapas da implementação, como o lançamento prematura do aplicativo e a decisão por modelos diferentes de pagamento entre os cadastrados no Cadastro Único e pelo aplicativo, da qual os entrevistados relataram se arrependem. O desconhecimento da alta hierarquia acerca das políticas implementadas pelo Ministério da Cidadania causou atraso no processo porque demandou reuniões em que paradigmas básicos entre os técnicos não eram compartilhados com a Secretaria Executiva. Outro fator que atrasou o processo foi a falta de planejamento estratégico que determinasse os passos da implementação, assim como as atribuições de cada setor do Ministério na execução.

6 CONCLUSÃO

O Auxílio Emergencial foi um exemplo de como processo de desenho de uma política pública é contínuo, não se limitando apenas à fase inicial. Durante a implementação, foram sendo feitos diversos ajustes, baseados não só na nova realidade apresentada pelo contexto pandêmico, mas também na ação de atores externos, como os órgãos de controle.

Ao contrário do histórico do Ministério da Cidadania em implementar todas as suas políticas públicas de maneira descentralizada, via SUAS, a implantação do Auxílio Emergencial foi feita por meio do uso de um aplicativo, para que o Governo Federal encontrasse um canal direto com a população, de forma que atores intermediários foram cortados.

A utilização de nova metodologia de concessão acabou gerando um índice de judicialização sem precedentes no Ministério, devido ao uso de bases de dados desatualizadas, levando ao indeferimento indevido de diversos pedidos ao Auxílio, assim

como pela criação de novas regras de concessão do benefício que não estavam previstas por lei. Atribui-se a criação de novas regras à presença intimidadora dos órgãos de controle durante todo o processo de implementação. Além disso, os órgãos de controle atuaram, de certa forma, como legisladores, ao imporem medidas não previstas em lei, como a revisão mensal do benefício, bem como impondo a verificação de bases de dados a mais do que as definidas pelos *policy-makers*.

Além disso, a escassez de tempo foi o principal obstáculo para a implementação da política pública. O desconhecimento da alta hierarquia sobre as políticas implementadas pelo Ministério da Cidadania gerou atraso no processo, assim como a falta de planejamento estratégico para determinar as etapas de implementação e as atribuições de cada setor do Ministério na execução. Ademais, a forma como os legisladores redigiram a lei do Auxílio Emergencial dificultou a implementação porque determinou regras complexas de operacionalização. Regras mais simples seriam mais apropriadas no contexto de uma pandemia, pois a implementação precisava ser rápida.

Embora certa horizontalidade tenha marcado o início do trabalho no planejamento da implementação, pontos críticos do processo indicam que ela seguiu uma abordagem *top-down*. O contexto de escassez de tempo pode explicar a implantação com características do modelo *top-down*, pois a inclusão de mais atores poderia tornar o processo mais lento. O uso do aplicativo também foi outro fator que viabilizou isso, pois possibilitou um canal direto entre o Governo Federal e a população.

Quanto aos instrumentos que foram utilizados para implementar a política pública e o porquê foram escolhidos, verificou-se que as preferências individuais dos chefes do Executivo e o contexto influenciaram a escolha dos instrumentos de implementação, sendo o contexto o fator determinante. Isso porque a pandemia exigia o cumprimento das regras de distanciamento social, sendo necessário desenvolver uma ferramenta, levando em consideração o comportamento esperado do público-alvo. A solução encontrada foi usar o aplicativo. Além disso, durante o processo, ficou evidente que não é possível implementar uma política de assistência social sem uma rede descentralizada que possa atender a população mais vulnerável, pois foi necessária a contratação dos Correios para atuar como um canal de diálogo entre os Governo e a população vulnerável.

O legado do Auxílio Emergencial deixou sua marca no Ministério da Cidadania, que teve que lidar com as consequências da implementação da nova política mesmo após o período que o Governo estabeleceu para o fim do benefício. Além das respostas judiciais, com pagamentos retroativos, o Ministério precisou estabelecer processos de apuração de fraudes e busca de ressarcimento ao erário dos casos de recebimento indevido.

Este trabalho procurou contribuir para o estudo de desenho e implementação de uma política pública de larga escala em um contexto emergencial. Trabalhos futuros precisarão estudar o legado do Auxílio Emergencial e seu impacto tanto na Administração Pública quanto na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BIRKLAND, T. A. (2016) An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. Fourth edn. New York: Routledge.

BRAUN, V; CLARKE, V. (2006) Using Thematic Analysis in Psychology. 3:2, 77-101, DOI: 10.1191/1478088706qp063oa

BRAUN, V; CLARKE, V.. (2013) Successful qualitative research: a practical guide for beginners. London: SAGE.

CAPANO, G.; LIPPI, A. (2017) How Policy Instruments Are Chosen: Patterns of Decision makers' Choices, Policy Sciences, 50(2), pp. 269–293.

FLICK, U. (2014) An introduction to qualitative research. Edition 5 edn. Los Angeles: Sage.

HILL, M. J.; HUPE, P. L. (2002) Implementing public policy: governance in theory and practice. London: Sage (Sage politics texts).

HOWLETT, M. (2018) The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choice, Journal of Asian Public Policy, 11(3), pp. 245–266. doi: 10.1080/17516234.2017.1412284.

PARSONS, D. W. (1995) Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Aldershot, UK: Edward Elgar.