



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL – UFRGS
CAMPUS LITORAL NORTE
DEPARTAMENTO INTERDISCIPLINAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS REGIONAIS E
DESENVOLVIMENTO – PGDREDES**

O papel dos burocratas de médio escalão na implementação da lei da liberdade econômica: um estudo de caso no Município de Campo Bom/RS

Patrícia da Silva Moraes

Tramandaí-RS

2023

Patrícia da Silva Moraes

O papel dos burocratas de médio escalão na implementação da lei da liberdade econômica: um estudo de caso no Município de Campo Bom/RS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestra em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento do Departamento Interdisciplinar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dakir Larara Machado da Silva
Coorientadora: Sílvia Lima de Aquino.

Tramandaí-RS

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Moraes, Patricia da Silva

O papel dos burocratas de médio escalão na implementação da lei da liberdade econômica: um estudo de caso no Município de Campo Bom/RS / Patricia da Silva Moraes. -- 2023.

100 f.

Orientador: Dakir Larara Machado da Silva.

Coorientadora: Sílvia Lima de Aquino.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte, Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Tramandai, BR-RS, 2023.

1. Política pública. 2. Implementação de políticas públicas. 3. Burocratas de médio escalão. 4. Lei da liberdade econômica. I. Machado da Silva, Dakir Larara, orient. II. Aquino, Sílvia Lima de, coorient. III. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Patrícia da Silva Moraes

O papel dos burocratas de médio escalão na implementação da lei da liberdade econômica: um estudo de caso no Município de Campo Bom/RS

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de mestra em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento do Departamento Interdisciplinar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dakir Larara Machado da Silva
Coorientadora: Sílvia Lima de Aquino.

Aprovada em: Tramandaí-RS, 1 de junho de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Dr^a Cátia Grisa
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Professora Dr^a Aletéia Hummes Thaines
Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT

Professora Dr^a Cláudia Tirelli
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

Professor Dr. André dos Santos Baldraia Souza (suplente)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Para todas as mulheres que lutam pelo seu devido
espaço de voz.

Para minha mãe, inspiração de força e amor.

AGRADECIMENTOS

Gratidão é não esquecer de levar para voar quem te ajudou a criar e abrir suas asas.

Não poderia deixar de agradecer e celebrar este voo com muitas pessoas que fizeram parte desta trajetória:

Aos professores e professoras, com quem aprendi sobre tantos temas distantes da minha formação inicial como administradora. Muito obrigada por toda paciência, compreensão e, principalmente, por todos os ensinamentos.

Ao meu orientador Dakir, por me auxiliar nesta caminhada, pelo desafio de aceitar orientar alguém de uma área tão distinta da sua, por acalmar minha ansiedade e por acreditar em mim. Sou grata pela forma como você sempre me ouviu, me deixou à vontade para defender aquilo que acredito, sem nunca impor sua vontade. Um democrata, por excelência!

À minha coorientadora Sílvia, pela disponibilidade, atenção e todas as contribuições dadas ao longo deste mestrado. Você é um grande exemplo para mim!

Faço um agradecimento especial à professora Cátia Grisa e ao professor Éverton Farias por todas sugestões dadas na banca de qualificação e pelas indicações de leituras. Agradeço ainda a CAPES, a UFRGS e ao PGDREDES pelas oportunidades recebidas.

Aos meus colegas de turma, o sentimento é de que esse mestrado teria sido ainda mais incrível se tivéssemos tido a possibilidade da convivência pessoal, do papo nos corredores, do cafezinho no fim da aula. A pandemia nos privou disso tudo. Mas, ainda assim, criamos nossos laços, dividimos angústias e nos ajudamos com os prazos, conceitos, normas. Deixo aqui um agradecimento especial ao “time prorrogação”, pela ajuda sistemática, pelas trocas e por todo incentivo. Obrigada, de coração: Álvaro, Felipe, Fernanda e Valéria.

À todos os servidores e servidoras da Prefeitura Municipal de Campo Bom, que me acolheram, abriram espaço nas suas agendas para conversarem comigo, por me permitirem entrevistá-los e conhecer melhor o mundo da política pública pelas lentes daqueles que a fazem acontecer.

Por fim, sou grata a todos os familiares e amigos, por todas as vezes que me ausentei, pelas intermináveis vezes em que falei sobre o meu projeto (e vocês pacientemente ouviram!), sobre o que aprendi em cada aula, sobre minhas inseguranças e angústias de mestranda. Não preciso nem dizer que esse mestrado tem um pouco de todos vocês!

“Não fiz o melhor, mas fiz tudo para
que o melhor fosse feito.
Não sou o que eu deveria ser,
mas não sou o que era antes”.

Martin Luther King

RESUMO

Este trabalho dissertativo é contextualizado no âmbito da implementação da Lei da Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, tendo como recorte de abrangência o município de Campo Bom, no Rio Grande do Sul. Partindo do constructo teórico sobre políticas públicas, implementação de política pública e atuação dos burocratas de médio escalão, a pesquisa buscou compreender o papel e a influência desempenhados pela burocracia de nível intermediário na implementação da Lei no município. Como objetivos específicos, buscou-se identificar e traçar o perfil dos burocratas que atuaram na implementação; examinar a trajetória da legislação e o papel desses burocratas no processo; verificar como esses atores mobilizaram os aprendizados, conhecimentos técnicos e a experiência como fatores de influência; analisar como se conformam os processos internos que orientam a fiscalização das pessoas jurídicas beneficiadas pela implementação da lei. Para isso, a abordagem metodológica escolhida foi a qualitativa, tendo como estratégia o estudo de caso, com o uso de técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Como principais resultados, o estudo evidenciou que o conhecimento técnico especializado, aliado à experiência no trabalho de campo e ao protagonismo dos burocratas de médio escalão, apresentaram-se como fatores influenciadores do processo decisório que envolveu a implementação da Lei no município. Além disso, os burocratas de nível intermediário demonstraram sua importância no processo das políticas públicas, com suas habilidades de diálogo técnico e político com a burocracia de alto escalão, atuando como implementadores e *policymakers* simultaneamente.

Palavras-chave: política pública, implementação de políticas públicas, burocratas de médio escalão, lei da liberdade econômica.

ABSTRACT

This dissertation paper is contextualized within the framework of the implementation of the Economic Freedom Law, which establishes norms for the protection of free initiative and the free practice of economic activity, having as scope the municipality of Campo Bom, in Rio Grande do Sul, Brazil. From the theoretical construct on public policies, the implementation of public policy and the operation of middle-ranking bureaucrats, the research sought to understand the role and influence performed by intermediary-level bureaucracy in the implementation of the Law in the municipality. As specific goals, it was sought to identify and determine the profile of bureaucrats who acted in the implementation; to examine the trajectory of the legislation and the role of these bureaucrats in the process; to verify how these actors mobilized learning, technical knowledge and the experience as influencing factors; to analyze how the internal processes that guide the inspection of legal entities benefited by the implementation of the law conform. To this end, the chosen methodological approach was the qualitative one, having the case study as a strategy, with the use of documental research techniques and semi-structured interviews. As main results, the study has shown that specialized technical knowledge, combined with experience in field work and the protagonism of middle-ranking bureaucrats, present as influencing factors in the decision-making process that involved the implementation of the Law in the municipality. Furthermore, the intermediary-level bureaucrats proved their importance in the public policy process, with their technical and political dialogue skills to the high-ranking bureaucracy, acting as implementers and policymakers simultaneously.

Keywords: public policy, implementation of public policies, mid-level bureaucrats, law of economic freedom.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha do tempo das principais legislações anteriores à LLE.....	50
-----------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Caracterização da burocracia de médio escalão	30
Quadro 2 – Constructo teórica da pesquisa	45
Quadro 3 – Resoluções do CGSIM	53
Quadro 4 - Legislação anterior e posterior à LLE que impactam na sua implementação.....	68
Quadro 5 – Cronologia da Lei da Liberdade Econômica	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BME	Burocrata de médio escalão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Cargo comissionado
CEVS	Centro Estadual de Vigilância em Saúde
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
DCA	Diretoria, coordenação ou assessoria
DREI	Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JUCIS/RS	Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul
LLE	Lei da Liberdade Econômica
MEI	Microempreendedores individuais
MP	Medida Provisória
PIB	Produto interno bruto
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de lei
PP	Políticas públicas
REDESIM	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDETUR	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SEMA	Secretaria Estadual de Meio ambiente e Infraestrutura
SIVISA	Sistema de Informações em Vigilância Sanitária do Rio Grande do Sul
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS PERSPECTIVAS TÉORICAS: A ADEQUAÇÃO DOS MEIOS PARA OBTENÇÃO DOS FINS.	19
2.1 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGEM POR CICLOS.....	21
2.2 DESVENDANDO A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
2.2.1 Estudos e abordagens sobre implementação de políticas públicas.....	22
2.2.2 Análise de implementação de políticas públicas.....	26
2.3 A IMPORTÂNCIA DOS BUROCRATAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
2.3.1 Os burocratas de médio escalão: importância e papéis assumidos	31
2.3.2 A atuação dos burocratas de médio escalão	37
3 OS PASSOS PERCORRIDOS PELA PESQUISA: MÉTODOS E TÉCNICAS ...	40
3.1 PASSOS INICIAIS DA PESQUISA	40
3.2 CAMPO BOM: APRESENTAÇÃO E CONTEXTO DE PESQUISA	42
3.3 PASSOS INTERMEDIÁRIOS: COLETA E REGISTRO DOS DADOS	43
3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS	46
4 O PROTAGONISMO DA BUROCRACIA INTERMEDIÁRIA NO CONTEXTO LOCAL.....	48
4.1 O QUE É A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA?.....	48
4.2 PERFIL DA BUROCRACIA IMPLEMENTADORA.....	55
4.3.1. Perfil dos BME participantes do comitê municipal de implementação.....	58
4.3 A TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA LLE	62
4.4 PAPEL, INFLUÊNCIA E CONTRIBUIÇÕES DOS BME	73
4.5 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA PELA ÓTICA DOS BME: PERSPECTIVAS E DESAFIOS	81
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	91
ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BME	97
ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ALTO ESCALÃO	99

INTRODUÇÃO

A administração pública, por meio do seu sistema burocrático, deve adotar procedimentos legais rigorosos para viabilizar a prática dos seus atos administrativos. Nesta concepção do exercício de controle, de autoridade e formalidades, o poder público procura disciplinar e definir exigências sobre inúmeros aspectos da vida das pessoas físicas e jurídicas, incluindo os processos de abertura, registro e legalização de empresas.

Desde 2006, com a publicação da Lei Complementar nº 123/2006, conhecida como Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, o Brasil vem atuando para simplificar essas exigências e reduzir o tempo médio de abertura de novos negócios. Uma das mais recentes leis que visam flexibilizar esses processos é Lei Federal nº 13.874/2019, que instituiu a declaração de direitos de liberdade econômica. Embora essa política pública tenha sido formulada pelo governo federal, é nos estados e municípios que a implementação se efetiva e produz seus efeitos. As disposições trazidas pela chamada Lei da Liberdade Econômica (LLE) impactaram as normas municipais nas suas relações com os particulares em diversas atividades administrativas, mais especificamente no exercício da polícia administrativa, regulação e fomento (CORRALO, 2020).

Neste sentido, a publicação da Lei Federal repercutiu de forma imediata nos municípios, na medida em que flexibilizou os atos de liberação de atividades econômicas, agindo de forma simultânea e complexa com outras normas existentes. Os impactos da nova Lei se refletiram nas atividades administrativas municipais de emissão de alvarás e licenças para o funcionamento das empresas e também nas atividades fiscalizatórias. Até então, era a partir da obtenção destes documentos que um novo negócio podia, de fato, entrar em operação; exceto nos casos de isenção definidos legalmente.

Com a nova Lei, surge uma categorização baseada nos riscos que as atividades econômicas representam em termos ambientais, sanitários e de incêndio. De acordo com cada categoria (baixo, médio e alto risco), foram definidos os procedimentos para entrada em funcionamento das empresas. No caso de baixo risco, foi extinta a necessidade de exigência de quaisquer atos públicos de liberação de atividades econômicas. Ou seja, as empresas podem entrar em operação sem solicitar alvará ou qualquer outro tipo de licença, partindo do princípio da boa-fé do cidadão perante o Estado, previsto na declaração dos direitos de liberdade econômica. O foco de atuação da administração pública seria, portanto, nas situações que representassem risco real à coletividade.

Essa alteração impactou significativamente os municípios, gerando muitas dúvidas e a necessidade de uma decisão sobre sua implementação. No caso da LLE, os municípios podem apropriá-la na íntegra, tal qual como ela foi formulada e seguindo a regulamentação que se deu *a posteriori*, ou adaptá-la a fim de atender as particularidades locais através da edição de lei municipal (CORRALO, 2020). “As políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os espaços de sentido, no interior do quais os atores vão colocar e (re)definir os seus problemas, e testar em definitivo as soluções que eles apoiam (MULLER; SUREL, 2002, p. 28).

Neste contexto, cabe ressaltar que, no Brasil, os municípios exercem um papel relevante desde a Constituição de 1988, afirmando a sua posição de importante ente impulsionador do desenvolvimento diante da autonomia legislativa para suplementar a legislação federal e estadual, em matéria de competência concorrente. Como alertam Muller e Surel (2002, p. 51), “nos sistemas federais, a questão da repartição das competências entre o nível federal e o nível dos estados exerce uma coerção muito forte sobre a ação dos tomadores de decisão”. Sobressai o poder de propulsão dos municípios que, ao observar o interesse local, estimula e incentiva as mais diversas atividades econômicas e sociais, através de medidas governamentais de sua alçada (CORRALO, 2020).

Para que se possa compreender como ocorreu a implementação da LLE nos municípios, a pesquisa partiu de um recorte territorial, tendo como *locus* de estudo o município gaúcho de Campo Bom, e buscou aprofundar sua análise na atuação e influência exercidas pelos burocratas de médio escalão nesta trajetória. A escolha deste município levou em consideração critérios como: a) decisão pela criação de legislação municipal regulamentado o tema; b) a criação de um comitê municipal para análise e implementação das medidas; c) a participação multisetorial de burocratas de médio escalão no comitê; d) o destaque obtido pelo município no primeiro *ranking* nacional de dispensa de alvarás e licenças, publicado em maio de 2021 pelo Ministério da Economia.

A presente pesquisa situa-se justamente sobre este cenário, no sentido de investigar como ocorreu internamente o processo decisório pela implementação e (re)formulação em nível local da LLE, verificando a atuação dos atores públicos integrantes do comitê, através da seguinte pergunta norteadora: como atuaram e qual a influência exercida pelos burocratas de médio escalão no processo de implementação da Lei da Liberdade Econômica em Campo Bom?

A busca pelo entendimento deste processo de implementação da Lei da Liberdade Econômica em escala municipal, parte do interesse pessoal e profissional da autora, ao atuar como consultora na área de políticas públicas, em projetos de desenvolvimento local por meio do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em vários municípios do Rio Grande do Sul.

O objetivo principal da pesquisa é compreender o papel e a influência desempenhados pelos burocratas de médio escalão na implementação na lei da liberdade econômica em Campo Bom/RS. Como objetivos secundários, busca-se:

- a) Identificar e traçar o perfil dos burocratas de médio escalão que atuaram na implementação da lei em nível municipal;
- b) Examinar a trajetória da legislação e o papel dos burocratas de médio escalão no processo de reajuste e/ou reinterpretação da norma em nível municipal;
- c) Verificar como esses atores mobilizaram os aprendizados trazidos ao longo de suas carreiras, os conhecimentos técnicos e a experiência como fatores de influência no processo de implementação;
- d) Analisar como se conformam os processos internos que orientam a fiscalização por parte destes atores em relação às pessoas jurídicas beneficiadas pela implementação da referida lei.

Em relação ao problema da pesquisa, as hipóteses levantadas consideram que (1) a autoridade informal derivada do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas, configuram-se como fatores mobilizadores de ajustes da política à realidade local, influenciando na tomada de decisão dos atores políticos de alto escalão; (2) por desempenharem um papel técnico-político, esses atores constroem negociações com o alto escalão relacionadas à dispensa de alvarás e licenças, mediante argumentos técnicos e em decorrência de sua autoridade prática.

Ao contribuir com a análise da implementação da Lei, investigando a atuação, o papel e a influência dos burocratas de médio escalão nesse processo, o estudo poderá estabelecer um modelo referencial, projetando melhores práticas que possam ser seguidas por outros municípios que queiram implementar e readequar a norma em nível local. Além disso, amplia o debate sobre a participação e a capacidade de agência destes atores, capazes de influenciar decisões e contribuir com sua experiência, conhecimentos técnicos e autoridade prática para a efetivação da política pública.

Em relação às contribuições acadêmicas, a presente pesquisa busca ampliar os estudos publicados sobre implementação de políticas públicas, enfocando a temática da liberdade econômica, cuja recente Lei ainda carece de aprofundamento e análises em nosso país. Posteriormente, poderá servir como referência para estudos que objetivem analisar impactos, efeitos ou verificação de resultados alcançados com a implementação da Lei. Também contribui para o avanço da literatura a respeito da atuação da burocracia de médio escalão, ampliando conhecimentos sobre os processos, dinâmicas internas e atuação desse importante ator público em contextos municipais.

Antes de apresentar a estrutura da dissertação, é pertinente destacar alguns conceitos básicos utilizados ao longo da pesquisa. Partindo do que Secchi (2013) define, entende-se que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade e resposta do Estado a esse problema. Nesse sentido, compreender políticas públicas significa estudar os enfrentamentos intencionais que se dão a um ou diversos problemas públicos pautados em necessidades e interesses distintos (SERAFIM, 2021).

Partiu-se da abordagem teórica do ciclo de políticas públicas para a análise da fase de implementação, utilizando o que ensinam Freire *et al.* (2015, p.94): “a fase de implementação afirma-se como uma etapa de construção política das definições de políticas públicas presentes na etapa de formulação, dando novas interpretações e (re)definições aos ditames presentes em leis, decretos e demais instrumentos normativos”. O objetivo principal deste campo de estudos é analisar como os serviços e políticas públicas são concretamente construídos por meio da ação prática de burocratas que transformam ideias abstratas em ações concretas (LOTTA, 2019).

Por fim, conceituam-se burocratas os servidores públicos que possuem atributos técnicos especializados afetos ao cargo, via de regra, descompatibilizados de mandato eletivo, podendo compreender altos gestores, média gerência ou um grande número de servidores de base da administração pública e que estabelecem contato permanente e direto com o cidadão (SERAFIM, 2021, p. 22, *apud* RUA, 2012).

Como burocratas de médio escalão, define-se aquele que ocupa uma posição intermediária, como um elo fundamental entre o topo e a base, entre decisões e regras e suas aplicações práticas, entre os múltiplos atores e seus entendimentos para a viabilização de ações conjuntas para a implementação de ações governamentais, um tipo de ator-chave responsável pela intermediação entre técnica e política (FREIRE *et al.*, 2015; PIRES, 2015).

Dito isso, apresenta-se a estrutura da presente dissertação, a qual está dividida em quatro capítulos, além desta introdução (capítulo 1). O segundo capítulo traz uma discussão teórica sobre políticas públicas, apresentando conceitos, características e termos fundamentais para a sua compreensão. Em relação à sua análise, apresenta-se a abordagem por ciclos como instrumento analítico e suas limitações diante da complexidade dos fenômenos que compõem a política pública. Dentro das fases do ciclo, destaca-se a implementação como um dos recortes de análise de pesquisa e algumas reflexões sobre as diferentes gerações de estudos sobre essa etapa. O capítulo também traz seções que discorrem sobre a importância dos burocratas na implementação, os papéis assumidos e a caracterização da burocracia intermediária. Evidencia, ainda, alguns dos mais recentes estudos sobre esta temática na literatura nacional.

O terceiro capítulo descreve os caminhos metodológicos da pesquisa. Nos passos iniciais, são descritos a abordagem, a tipologia e as características de uma pesquisa qualitativa. Aborda a estratégia de estudo de caso utilizada, com o uso de técnicas de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas. O passo seguinte apresenta o campo do estudo empírico realizado e, na sequência, os atores entrevistados, a definição da amostra, bem como os critérios de inclusão e exclusão. Também demonstra o constructo teórico da pesquisa, com as categorias escolhidas e as respectivas fundamentações teóricas utilizadas como lentes analíticas. Por fim, são expostos os procedimentos de registro e análise dos dados coletados, com base no referencial teórico.

O quarto capítulo é destinado a apresentação e análise dos resultados obtidos na pesquisa documental e, especialmente, das entrevistas semiestruturadas realizadas com burocratas de alto e médio escalão que participaram do comitê de análise da implementação da LLE em Campo Bom. O capítulo foi subdividido em cinco seções, iniciando com uma apresentação mais detalhada sobre a Lei, seguida pelo perfil dos implementadores locais; trajetória de implementação; papel, influência e contribuições dos BME e, por fim, a Lei é discutida sob a lente de visão dos burocratas e são trazidas algumas problematizações por eles destacadas.

O quinto e último capítulo registra as considerações finais sobre o estudo, destacando os principais resultados, limitações encontradas, contribuições para a literatura e possibilidades futuras de continuidade dos estudos sobre o tema da implementação e aprofundamento de pesquisas que contemplem a atuação dos burocratas de nível intermediário em escala municipal.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS PERSPECTIVAS TÉORICAS: A ADEQUAÇÃO DOS MEIOS PARA OBTENÇÃO DOS FINS.

Para o Secchi (2013), uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, uma orientação à atividade ou passividade de alguém, e possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Para o autor, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (Ibidem, p.23)”.

Em vista dessa amplitude, as políticas públicas constituem uma significativa porção do nosso ambiente sociopolítico, o que leva à necessidade de conhecer como elas são formadas, orçadas, implementadas e avaliadas. Muller e Surel (2002) afirmam que a gênese da ação política parte de uma sequência básica, que começa no aparecimento dos problemas sociais, prossegue quando estes se tornam dignos de atenção e se completa quando sua resolução é atribuída ao Estado. Secchi (2013, p.34) define problema como “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”.

Elaborar um conceito para políticas públicas requer a consideração de três termos fundamentais, passíveis de diferenciação: *polity*, *politics* e *policy*. Cavalcanti (2007) esclarece que a palavra política (*polity*) é utilizada para se referir à organização política de um grupo, governo ou sociedade ou a uma sociedade organizada, como uma nação, que tem uma forma específica de governo. É a forma como o Estado se organiza, seu arranjo administrativo, sua estruturação político-administrativa.

Ainda segundo a autora, a *politics* seria um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução dos conflitos quanto aos bens públicos e políticas públicas (*policy public*). São os diferentes arranjos, estilos de negociações e acordos estabelecidos. Por fim, a *policy*, é utilizada como *output* da atividade política (*politics*) e compreende o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. É o governo em ação, por meio de programas, projetos, leis, a fim de enfrentar o problema público (CAVALCANTI, 2007).

Muller e Surel (2002) entendem que, para que se esteja na presença de uma política, é necessário que seja definido, pelo menos como tendência, um quadro geral de ação e que mobilize elementos de valor e de conhecimento, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados. Explicam ainda que a política pública é formada, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância

“visível” da política, podendo ser constituída de recursos financeiros, intelectuais, reguladores, materiais e produtos.

Uma política pública é, ao mesmo tempo, um constructo social e um constructo de pesquisa. Ela se apresenta como um programa de ação governamental num setor da sociedade ou num espaço geográfico e diz respeito à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços, na tentativa de solucionar um dado problema coletivo (MULLER; SUREL 2002; PROCOPIUCK, 2013).

A política pública, como conteúdo, é manifestação do governo sobre o que pretende realizar com base em leis, regulação, decisões, comandos executivos e judiciais. Esses meios formais de manifestação de políticas públicas, embora normalmente presentes, não são imprescindíveis para que elas se configurem. Há, pois, possibilidade de existência de políticas públicas implícitas ou, de outro modo, não formalmente declaradas [...] A função específica de uma política pública é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins (PROCOPIUCK, 2013, p.139).

Como constructo de pesquisa, Costa (2016) esclarece que o que entendemos hoje como a análise, avaliação e estudo de políticas públicas é, principalmente, a dimensão mais contemporânea da ação estatal, fortemente orientada para dentro, para a construção interna das condições de sua própria existência pública, que se constitui em tentativas de oferecer soluções aos problemas da sociedade (MAZZEI E FARAH, 2020).

De acordo com o autor, o Estado contemporâneo é, por natureza, o Estado das políticas públicas e estas refletem a heterogeneidade da sociedade e as contradições por ela enfrentadas, em um campo aonde se situa o próprio Estado, dotado do monopólio de poder e de representatividade de diversidades, desigualdades e pluralidades (COSTA, 2016). Neste sentido, as políticas públicas refletem a natureza conflitiva de cada sociedade, que tem uma história própria, que traz desafios diferentes, e que podem se desdobrar em qualquer campo de atividade humana, desde que entendamos essa atividade como passiva da intervenção estatal.

Ele enfatiza, ainda, que a política pública é uma “área de intervenção em que o Estado se torna o ator principal de mobilização, de transformação desse território, dessa sociedade, dessa cultura, dessas constituições físicas, genéticas, culturais, educacionais, de todas as dimensões humanas” (COSTA, 2016, p. 144). Muller e Surel (2002, p.38) argumentam que “o Estado exprime, ao mesmo tempo, a unidade e a diversidade da sociedade, sua existência enquanto totalidade pensada e sua tendência inevitável à explosão”.

Entretanto, torna-se fundamental analisar não somente a natureza ou a dominação legal do Estado ao formular a política pública; mas, sobretudo, prescrutar a perspectiva deste Estado

em ação, em como e de que forma ele faz isso acontecer. Muller e Surel (2002, p. 19) alertam que “ao estudar uma política pública é preciso levar em conta o conjunto dos indivíduos, grupos ou organizações cuja posição é afetada pela ação do Estado num espaço dado”, além de considerar que os resultados de uma política pública são influenciados pela forma como ela é implementada e pelos diversos fatores que incidem sobre esse processo (LOTTA, 2014).

Para que as políticas públicas sejam estabelecidas, um emaranhado de atores e de interações entre eles são mobilizados, em uma complexa operação de decisões *multi-layering* (múltiplas camadas) e *multi-level* (múltiplos níveis), que dependem de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem (LOTTA, 2019). A autora complementa ainda que as análises sobre implementação devem complexificar seu olhar para compreender esses vários processos decisórios que são baseados em diferentes formas de coordenação de atores.

Conceitualmente, atores podem ser definidos como “todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política, os quais influenciam o processo político e possuem comportamento e interesses que variam conforme os papéis que interpretam no cenário político” (FERNANDEZ E GUIMARÃES, 2020, p. 290).

2.1 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA: ABORDAGEM POR CICLOS

De acordo com Procopiuck (2013), o ciclo de política pública tradicional começa com a definição do problema, seguido pela elaboração da agenda, desenvolvimento, implementação e avaliação da política. Esse ciclo teria como principal vantagem permitir uma visão intuitiva prática para conceitualização e organização do estudo das políticas públicas. Em sentido semelhante, Costa (2016) afirma que o ciclo de políticas públicas tem início a partir da formação e concepção das políticas, passando pela sua implementação e posterior avaliação.

Para o autor, é muito difícil não começar a análise da política com esse instrumento de “análise do ciclo”, mas também é muito complicado limitar-se à concepção deste, já que o processo de implementação afeta, retroativamente, o próprio processo de formulação; antes mesmo de concluir o ciclo, através da avaliação dos resultados. “Durante a própria implementação se reinicia o processo de formulação das políticas; durante a avaliação surgem novas estratégias de implementação e assim por diante. Essa sequência é um ótimo ponto de partida, mas não necessariamente um bom ponto de chegada” (COSTA, 2016, p. 149).

Da mesma forma, D’Ascenzi e Lima (2013) explicam que a aproximação com a área de análise de políticas públicas comumente se dá por meio da abordagem sequencial, a qual promove a separação daquelas em fases: formulação, implementação e avaliação. Para os

autores, o ciclo é apresentado como abordagem analítica, sendo útil como uma ferramenta de recorte de objeto de análise, mas que não oferece variáveis explicativas para os fenômenos.

Fernandez e Guimarães (2020, p. 283) também afirmam que “o ciclo de políticas é um dos modelos explicativos dentro do campo das políticas públicas e compreende as políticas como um ciclo deliberativo composto por diversos estágios e caracterizado por um dinâmico processo de aprendizado”. Ressaltam, porém, que dentro deste ciclo, é na fase da implementação que as intenções políticas se transformam em fatos concretos; em que regras, rotinas e processos sociais são transformados em ações. Para elas, até este momento da formulação, a política apresenta-se de forma apenas discursiva. “É na implementação que se verifica se aquilo que foi pensado nas fases anteriores vai se tornar realidade (Ibidem, 2020, p. 283).

Os autores Muller e Surel (2002) destacam duas vantagens deste ciclo: (1) o quadro simples que introduz um mínimo de ordem na complexidade das ações e decisões que constituem uma política pública, e (2) a possibilidade uma abordagem sociológica sobre a ação do Estado em diversos níveis, permitindo uma análise do processo que envolve o jogo de atores nas diferentes fases, para além da esfera de competência jurídica dos tomadores de decisão.

Entretanto, os mesmos autores apresentam críticas sobre essa abordagem, por conter uma visão muito linear da ação pública que ela propõe, negligenciando que algumas etapas podem ser invertidas ou inexistentes, além de subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas. Também alertam que as políticas públicas não servem para "resolver" os problemas, mas, sim, para construir uma nova representação dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade; estruturando, dessa mesma forma, a ação do Estado.

2.2 DESVENDANDO A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.2.1 Estudos e abordagens sobre implementação de políticas públicas

Em artigo publicado com reflexões a respeito dos 20 anos de estudos sobre implementação, Barret (2004) afirma que grande parte da literatura de estudos de política existente até a década de 1970 tendia a se concentrar na política de formulação e na eficácia de políticas públicas, assumindo a implementação como um processo essencialmente administrativo e hierárquico de cima para baixo. “*Policy, once formulated and legitimated at the ‘top’ or centre, is handed in to the administrative system for execution, and sucessively*

refined and translated into operating instructions as it moves down the hierarchy to operatives at the 'bottom of the pyramid' (BARRET, 2004, p. 252).

No resgate histórico da trajetória de análise de políticas públicas, tendo a etapa de implementação como referência de estudos, a autora destaca que duas vertentes se polarizaram em relação ao tema, entre as décadas de 1970 e 1980. A primeira geração de estudos sobre implementação, a partir de 1970, buscava identificar as causas dos problemas ou falhas de implementação, bem como de sugerir formas de aumentar a probabilidade de obter o cumprimento dos objetivos da política. Havia uma preocupação normativa baseada no ideal democrático de funcionamento de Estado Weberiano e com os impactos da implementação na efetividade das políticas, objetivando encontrar erros de implementação e corrigi-los (BARRET, 2004; LOTTA, 2019; FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

Segundo Lotta *et al* (2015), estes estudos pioneiros tendiam a focar nos processos de tomada de decisão e a assumir a implementação como um processo hierárquico, de modo que os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão, pressupondo uma separação entre administradores e políticos e uma tradução automática entre decisão e ação.

D'Ascenzi e Lima (2013) explicam que esse modelo foi chamado de *top-down* por olhar de cima para baixo os problemas de implementação, de forma que a política elaborada no topo fosse executada pelos agentes em conformidade com objetivos propostos. Em virtude disto, o foco de análise estaria no processo de formulação da política pública, centrando-se nas características da estrutura normativa, tendo como base a abordagem sequencial das políticas públicas, com suas etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes entre si.

Se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. A análise é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas. As lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução (*Ibidem*, p. 103).

Fernandez e Guimarães (2020) criticam esse modelo, uma vez que ele supõe uma rigidez na separação entre as etapas da formulação e implementação, o que conformaria uma hierarquia dos que estão no topo – os formuladores – sobre os que estão na base – os implementadores. Segundo as autoras, o importante neste modelo seria que a política pública tivesse uma teoria causal explicativa adequada e objetivos bem definidos.

Todavia, estudos realizados com a abordagem *top-down* sugerem que os resultados em políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis devido a multiplicidade de agentes de diferentes organizações e interesses envolvidos, além de mudanças dos próprios atores, gerando descontinuidade e a necessidade de novas negociações (D'ASCENZI; LIMA, 2013).

De acordo com Barret (2004), com o decorrer destes estudos, os pesquisadores começaram a perceber que a implementação deveria ser considerada como uma parte integrante e contínua do processo de política, em vez de um segmento administrativo. Deveria ser vista como uma dialética de ação política envolvendo negociação e barganha entre aqueles que buscam colocar a política em prática, e entre aqueles que pretendem implementar a política e com quem depende da referida ação.

Tem início, então, a segunda geração de estudos, situada entre o final da década de 1970 e início de 1980, que parte do pressuposto que nem tudo pode ser previsto, controlado ou normalizado e procura compreender a política como ela é, com processos complexos, que exigem tomadas de decisão, sendo a implementação apenas uma parte destes (LOTTA, 2019, FERNANDES; GUIMARÃES, 2020).

A abordagem *bottom-up*, ou de baixo para cima, tende a se concentrar no entendimento e na explicação de como a política pública é colocada em prática, uma vez que não é possível prescrever sem antes entender. Ela tem suas análises centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação, atentando para a autoridade informal que deriva do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas essenciais desempenhadas pela organização (D’ASCENZI; LIMA, 2013; LOTTA, 2019).

A abordagem *bottom-up* desafiou a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e sugeriu que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integrante do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem (LOTTA *et al.*, 2015, p. 25)

De acordo com D’Ascenzi e Lima (2013) apud Elmore (1996), esse modelo analítico questiona dois pressupostos: (1) o da influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e (2) o de que as diretrizes explícitas - a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata de resultados - aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito.

A abordagem *bottom-up* estaria preocupada, então, em compreender a implementação focando no que de fato acontece, mediante descrição e análise dos processos complexos que lhes são inerentes e seus resultados. “É importante salientar que o modelo ‘de baixo para cima’ trata de reconhecer as limitações das decisões técnicas e políticas do nível político central, o que confere bastante influência à equipe de linha de frente na realização da política e na aplicação das leis” (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020, p. 287).

No entendimento de Pires (2016, p. 5),

A análise de políticas públicas “de baixo para cima” (*bottom-up*) e o reconhecimento da discricionariedade no “nível da rua” leva analistas a privilegiar um foco sobre decisões, como atos discretos e passíveis de serem tomados como unidade de análise, para compreensão da forma por meio da qual burocratas na linha de frente influenciam os resultados e o desempenho das políticas públicas.

O início da década de 1980 é marcado pelo debate acadêmico polarizado em torno das alegações aparentemente concorrentes dessas duas abordagens, para a conceituação do processo de implementação. D’Ascenzi e Lima (2013, p.105) analisam criticamente estes dois modelos analíticos e afirmam que ambos encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores.

O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Ambos os modelos, entretanto, privilegiam as condições materiais do processo de implementação e não tomam como variável relevante os aspectos culturais que são mediadores, por vezes necessários, ao entendimento da trajetória da política e do resultado alcançado.

Já no final década de 1980 e início dos anos 90, surgiu a chamada terceira geração de modelos de implementação, cujas análises se concentravam em três principais focos: (1) no refinamento de conceituações negociais e de aprendizagem em diferentes ambientes de políticas, (2) na síntese dos elementos das abordagens de cima para baixo e de baixo para cima ou (3) na dialética da relação política-ação (BARRET, 2004). Para Fernandez e Guimarães (2020, p. 287-288),

Essa geração tem como preocupação central os modelos sintéticos de análise da implementação e representa uma tentativa de sair da contraposição entre formulação e implementação, considerando-as processos decisórios contínuos que envolvem as políticas e os seus resultados. Elas combinam elementos dos enquadramentos “de cima para baixo” e “de baixo para cima” em um único modelo de análise de implementação de políticas.

Esses modelos sintéticos de análise salientam os ambientes de formulação e implementação, suas ambiguidades e conflitos, além de buscar compreender os processos decisórios contínuos que envolvem as políticas públicas e seus resultados (LOTTA, 2019).

Mais recentemente, surge uma quarta geração de estudos sobre implementação, marcada por formas distintas de análise sobre o objeto, com temas variados relacionados a outros novos modelos de ação estatal, sofrendo maior influência de outros campos de estudos, em especial da sociologia (BARRET, 2004; LOTTA, 2019; PIRES, 2018). Como explicam Fernandez e Guimarães (2020), ao longo destas gerações de estudos, instituições e atores passam a adquirir centralidade e os burocratas tornam-se atores-chave para compreender os rumos das decisões

de implementação, suas consequências em termos de resultados das políticas e a aproximação com a literatura de burocracia de nível de rua, sob a majoritária influência da obra de Lipsky (1980).

Na análise de Lotta (2019), os estudos sobre implementação de políticas públicas buscam olhar para o momento específico da materialização ou concretização das políticas, tendo como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação, como já mencionado anteriormente. No entanto, D’Ascenzi e Lima (2013) sugerem que o campo de estudo deveria estar mais fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras.

2.2.2 Análise de implementação de políticas públicas

Analisar como algo é feito inevitavelmente criará a necessidade de entender a ideia executada e como ela se conformou. Desta forma, é inevitável olhar para o processo de implementação, o qual pressupõe atividades contínuas que exigem tomada de decisão constante, na medida em que nem tudo é passível de ser previsto, controlado ou normatizado no momento da formulação (D’ASCENZI; LIMA, 2013; FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020). Para os autores, a implementação não seria marcada por processos políticos e deliberativos, mas sim pela atividade técnica, operacional e de natureza executiva, sendo consideradas prescritivas ou descritivas.

A implementação é o momento em que os planos formulados se tornam realidade, em um processo complexo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos. Uma etapa que depende fortemente da ação de burocratas e dos instrumentos de ação estatal, na medida em que os encaminhamentos derivados das decisões discricionárias dos atores públicos são efetivados e acabam tornando-se as políticas propriamente ditas (LOTTA, 2019; FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

Para Freire *et al.* (2015, p.94) “a fase de implementação afirma-se como uma etapa de construção política das definições de políticas públicas presentes na etapa de formulação, dando novas interpretações e (re)definições aos ditames presentes em leis, decretos e demais instrumentos normativos”. Lotta (2019) destaca que o objetivo principal deste campo de estudos é analisar como os serviços e políticas públicas são concretamente construídos por meio da ação prática de burocratas que transformam ideias abstratas em ações concretas.

É preciso considerar ainda que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo, com a participação de muitos atores nos processos decisórios que levam à materialização das políticas (LOTTA, 2019). E toda decisão tem sua parte de negociação, de manipulação e de tomada de posição autoritária, em jogos de poder que podem conduzir a um resultado diferente daquele previsto inicialmente por aqueles que iniciaram o processo decisório, tendo em vista os interesses dos atores envolvidos (MULLER; SUREL, 2002).

De acordo com Barret (2004), essa perspectiva mais negocial desvia a atenção analítica do foco em hierarquias organizacionais formais, mecanismos de comunicação e controle, para dar mais ênfase às estruturas de poder-interesse e das relações entre os atores participantes, e ainda quanto à natureza das interações que ocorrem no processo como fatores-chave que moldam os resultados da política implementada. Para a autora, modelos interativos e negociais de implementação tendem a ver o desempenho como a conquista do que é possível dentro de um determinado ambiente de implementação, com sua gama de atores e interesses, seu poder de barganha relativo e o grau de mudança ou conflito de valor envolvido.

Em relação a esse modelo relacional e negocial, podemos analisar que a formulação, estruturas ou regras do jogo determinam o *status quo* das relações de poder envolvida. Porém, uma vez que estas são socialmente construídas, também são suscetíveis de mudança por meio da ação humana, segundo a teoria estruturalista de Giddens (1986). Mencionando esse autor, Barret (2004, p. 257) argumenta que

He identifies in particular the importance of what he calls 'knowledgeable agents', those with 'insider' knowledge of the system, to use discretionary power to either challenge or defend the status quo according to their own values and interests. This has offered a new way of looking at concepts of power and negotiation in implementation as the dialectic between structure and agency, which reinforces a view of performance, or what happens in practice, as a function of the scope or limitations of scope for action (rules and roles), and the use made of that scope (values and interests).

A agência não diz respeito às intenções que as pessoas têm para fazer determinadas coisas, mas primeiramente à sua capacidade de fazer essas coisas e que a ação depende da capacidade do indivíduo de “causar uma mudança” em relação a um estado de coisas ou curso de eventos pré-existente (GIDDENS, 1986). Ela seria uma dimensão inerente à ação humana, que se manifesta nas estruturas sociais, não sendo distribuída igualmente na sociedade, assumindo um caráter profundamente interacional, uma habilidade de fazer julgamentos e agir a partir deles diante das situações (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020).

Para Lotta (2012), pelo fato da implementação ser um processo complexo e que envolve diversos participantes, a capacidade de agir destes atores está justamente na habilidade destes

em escolherem instrumentalmente as melhores práticas de interação. Segundo a autora, para ampliar as análises sobre a implementação de políticas públicas, devemos incorporar o olhar para as distintas interações, para os valores e referenciais existentes e para o exercício da discricionariedade por parte dos agentes implementadores.

Por outro lado, incorporamos o olhar aos processos de interação, demonstrando que a análise de mecanismos relacionais permite observar como as dinâmicas interativas são construídas na prática da implementação e como, portanto, as ações serão realizadas a partir da relação entre os implementadores e outros atores. Assim, na medida em que observamos a interação dos implementadores com os usuários ou outros profissionais, estamos incluindo na análise a perspectiva da interação como um possível modificador do próprio processo de implementação (LOTTA, 2012, p.31).

Analisando aspectos mais subjetivos e influenciadores do comportamento desses atores, Barret (2004, p. 253) afirma que “os processos políticos pelos quais a política é mediada, negociada e modificada durante sua formulação continuam no comportamento dos envolvidos em sua implementação atuando para proteger ou perseguir seus próprios valores e interesses”. Mas, anteriormente a isto, para desvendar a implementação, é importante compreender como se conforma o contexto de implementação da política pública em questão e, especialmente, quais são os fatores que sobre ela incidem e a determinam (LOTTA, 2012).

Para a autora, as análises sobre a implementação devem buscar compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado - em como de fato as ações foram colocadas em prática-, incluindo o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas. Além disso, a estrutura de rede destes atores e partes de organizações, bem como seus relacionamentos e interações para influenciar os resultados, também precisam ser verificados nesta análise (BARRET, 2004; LOTTA, 2012).

D’Ascenzi e Lima (2013) alertam que a forma como o problema é concebido acaba por moldar o seu enfoque de análise, seja ele de natureza administrativo-organizacional ou decorrente de conflito de interesses. Entretanto, em ambos os casos, a solução para os problemas seria construir instituições ou mecanismos que criassem um contexto de cooperação para os participantes.

2.3 A IMPORTÂNCIA DOS BUROCRATAS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os atores relevantes em um processo de política pública são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política

(SECCHI, 2013). Neste sentido, um conjunto de atores relevantes na condução do processo de implementação de políticas públicas é a burocracia pública, entendida como o corpo permanente do Estado. Eles são atores não eleitos pelo voto popular, mas que desempenham papel central na condução dos assuntos públicos, sejam membros de carreiras ou não (LOTTA; CAVALCANTE, 2015).

Em uma perspectiva Weberiana, o burocrata cumpre o papel de executar de forma fidedigna as normas e regras estabelecidas pelo Estado, de acordo com os procedimentos preestabelecidos e garantindo a manutenção das hierarquias e de suas atribuições. Dentro da estrutura organizacional do Estado, caberia ao burocrata obedecer aos políticos eleitos e seguir as normas legais estabelecidas.

Refutando essa perspectiva, Freire *et al.* (2015) pressupõem que os burocratas também possuem poderes políticos capazes de influenciar a implementação da política pública, contrariando a visão de que o político somente governa e o burocrata apenas administra, levando esses atores a empregarem estratégias híbridas de atuação. “Deste modo, os atores dos referidos grupos tornam-se *policymakers*, com uma dupla preocupação: a responsabilidade política de suas ações e os elementos técnicos dos assuntos do Estado (p.94)”.

Conforme Subirats (2006, p.118),

Parece evidente que la burocracia encuentra su papel más relevante en la generación de alternativas que desarrollen los puntos contenidos en las agendas o programas de actuación definidos por el nivel político, y en el proceso de implementación que sigue a la toma de decisiones.

Ante todo, el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse. [...] otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la administración se mantienen con el exterior de la administración y con la misma cúpula decisonal. [...]

En efecto, la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite “absorber” o “neutralizar” a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante “novedad” de los decisores políticos.

Este corpo de servidores públicos burocratas possui características específicas que influenciam e explicam a sua importância no processo de determinação e implementação das políticas públicas, tais como a estabilidade de emprego, a seleção e a promoção baseadas em competências técnicas e na sua experiência (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020). Sobre estes burocratas, as autoras abordam a existência de diferentes tipos e escalões da burocracia e enfatizam que

Tal diferenciação reflete o esforço de pensar a burocracia a partir de sua segmentação vertical, analisando a forma como os atores posicionados nos diferentes níveis do aparato estatal se relacionam com os processos técnico-políticos e desenvolvem modos de influência e intervenção distintos ao longo processo de construção e operação das políticas públicas (2020. p. 291).

Neste sentido, cabem algumas considerações e definições a respeito dos níveis hierárquicos encontrados na burocracia pública. Começando com os componentes do alto escalão do serviço público, que Camões, Cavalcante e Knop (2015) definem como decisores com responsabilidade política (*policymakers*), os quais reúnem características de burocratas e de políticos simultaneamente; um profissional híbrido, responsável por uma gestão eficiente e, ao mesmo tempo, por atender aos objetivos políticos da agenda do governo.

Entretanto, ocupantes de cargos de alto escalão na burocracia estatal são aqueles que mais sentem a flutuação das movimentações políticas, pois quanto mais próximos do topo, mais estarão expostos às questões e decisões políticas (Lotta, 2014) e mais sujeitos a um alto grau de instabilidade ligado ao ciclo eleitoral, tendo em vista que são nomeados diretamente pelos dirigentes eleitos (GARCIA, 2020).

Já a burocracia de nível de rua inclui o maior contingente de profissionais do setor público. São todos aqueles que estão na linha de frente, convivendo com os usuários dos serviços e das políticas públicas. Eles são trabalhadores que interagem com os beneficiários destas políticas e tem amplo poder discricionário sobre a alocação destes ou na aplicação de penalidades, de forma a estruturar e delimitar a vida das pessoas e suas oportunidades, mediando a relação constitucional entre cidadãos e o Estado (LIPSKY, 2019; LOTTA, 2019).

Para Garcia (2020, p. 36), os “burocratas de nível de rua possuem um maior nível de estabilidade relativa, tendo em vista que em sua maioria estes burocratas são admitidos por concurso público e após o estágio probatório adquirem a estabilidade”. Cabe destacar, porém, que entre as escalas superiores e inferiores da burocracia, situa-se um nível intermediário de burocratas, que atuam como uma espécie de elo entre esses dois polos. Trata-se dos burocratas de médio escalão (BME), que representam

Um conjunto de atores ainda pouco explorados na literatura sobre implementação de políticas públicas, mas cuja observação possibilita a compreensão do funcionamento das organizações estatais para além de suas instituições e estruturas formais, privilegiando as interações e relações que se estabelecem entre os atores diversos (estatais e não-estatais) envolvidos com a produção das políticas (PIRES, 2015, p. 179).

É sobre esses atores que a presente pesquisa irá focar para abordar a implementação da Lei da Liberdade Econômica, explorando os aspectos relacionais e sua atuação como *policymakers* em um contexto federativo municipal.

2.3.1 Os burocratas de médio escalão: importância e papéis assumidos

Segundo Freire *et al.* (2015), a burocracia de médio escalão atua como intermediadora das relações entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua, um tipo de ator-chave composto por um conjunto de profissionais responsáveis pela intermediação entre técnica e política. Neste mesmo sentido, Pires (2015, p. 179), afirma que

Os burocratas de médio escalão são um elo fundamental entre o topo e a base, entre decisões e regras e suas aplicações práticas, entre os múltiplos atores e seus entendimentos para a viabilização de ações conjuntas para a implementação de ações governamentais. Assim, tais atores, dada sua posição estrutural, estão sempre agindo entre outros atores ao seu redor, interativamente sintetizando e disseminando informações, por meio das quais frequentemente se condicionam os rumos e resultados das políticas.

Para Lotta e Cavalcante (2015, p.13), a importância dessa burocracia está justamente em ser o elo entre o alto escalão e os executores das políticas públicas:

Ela é, portanto, um dos principais responsáveis por conectar as fases de formulação e implementação. O BME age como um ator relevante e imprescindível, embora muitas vezes invisível. Para fazer com que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática, ele tem a função primordial de traduzir decisões em ações.

Além de se situar entre o topo e a base, os burocratas de médio escalão demonstram sua importância no processo das políticas públicas por serem detentores de um conhecimento técnico para a liderança da burocracia de nível de rua, bem como de habilidades de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora (Lotta, 2015), servindo ainda como intermediários entre o presente e o futuro, uma espécie de guardião das políticas que eles mesmos ajudaram a construir (ABERS, 2015).

Lotta *et al.* (2015) ressaltam também que os BME desenvolvem a tarefa primordial de traduzirem as políticas públicas entre o local e o universal, facilitando os ajustes necessários para o entendimento correto do papel de cada uma das organizações envolvidas no processo, por meio de práticas de tradução, readaptação e recategorização das normas para inseri-las no contexto local. Para Pires (2015), os burocratas de médio escalão desempenham funções importantes na transformação de objetivos sociais e políticos em programas e projetos a serem executados pelo governo. Desta forma,

Longe de poderem ser entendidos apenas como seguidores de ordens que mecanicamente executam decisões superiores e ditados normativos, agentes estatais são cocriadores do próprio Estado e das suas políticas públicas. Tais agentes, em suas rotinas, estão constantemente resistindo, apoiando ou alterando as instituições e o ambiente institucional no qual operam (PIRES, 2015, p. 220).

Todavia, em relação ao corpo de burocratas públicos, o médio escalão é apontado por este mesmo autor como a parcela da burocracia estatal que tem uma maior instabilidade e rotatividade, estando sujeitos tanto a mutabilidade eleitoral, quanto a rotatividade interna intensa.

A burocracia de médio escalão, ou burocracia intermediária, desempenha dois papéis importantes: (1) o papel técnico-gerencial, gerenciando os burocratas de nível de rua e fazendo o elo entre esses implementadores e os formuladores, ao traduzir as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construir padrões de procedimentos e gerenciar os serviços; e (2) o papel técnico-político, que diz respeito a como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão, em contínuas reconfigurações da própria política. (LOTTA *et al.*, 2014; PIRES, 2011).

Esse papel técnico-político assumido pelos BME os coloca em uma condição de não apenas do “fazer”, mas também do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública, priorizando alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, permitindo adaptações locais (Lotta *et al.*, 2015). Para isso, mobilizam competências que se relacionam tanto às suas características pessoais quanto àquelas envolvidas na capacidade de interações interpessoais.

Para melhor compreensão sobre a atuação e a importância da BME, Oliveira e Abrucio (2015) formularam um quadro comparativo com os burocratas de alto escalão e os do nível de rua. O referido quadro é reproduzido abaixo e demonstra, resumidamente, as principais características, semelhanças e diferenças dos diferentes níveis hierárquicos da burocracia estatal.

Quadro 1 - Caracterização da burocracia de médio escalão

Variáveis e presença ou ausência nos distintos níveis da burocracia pública	Alto escalão	Médio escalão	Nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Não	Não
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	Sim	Não	Não
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	Sim	Sim	Não

Indicado – em vez de concursado – para o cargo	Sim	Sim ou não (variável)	Não ¹
Lida diretamente com recursos públicos	Sim	Sim	Não
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	Não	Sim	Sim
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	Não	Sim ou não (variável)	Sim
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	Não	Sim	Não

Fonte: OLIVEIRA; ABRUCIO, 2015, p. 213.

Nota 1: Embora funcionários públicos concursados assumam, por vezes, funções distintas daquelas para as quais foram concursados, assumindo momentaneamente cargos nomeados.

Como é possível observar, a burocracia de médio escalão comporta-se, em muitas situações, como a burocracia de alto escalão e a de nível da rua, apesar de se diferenciar de ambas (OLIVEIRA E ABRÚCIO, 2015). Não obstante sua relevância, percebe-se uma lacuna nos estudos empíricos brasileiros a respeito dos diversos elementos que influenciam a fase da implementação e ao papel das diferentes burocracias no processo, especialmente em relação aos burocratas que ocupam postos intermediários no *policymaking* (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; CAMÕES; CAVALCANTE; KNOP, 2015).

Um robusto trabalho de levantamento bibliográfico sobre a burocracia de médio escalão foi empreendido por Lotta, Pires e Oliveira (2014), de forma a sintetizar as diferenças apontadas por diversos autores entre os BME que atuam no setor público e os que atuam no setor privado. O resultado deste levantamento indica que houve um crescimento significativo do número de cargos de Direção e Assessoramento Superior no Governo Federal, ganhando relevância para a atividade governamental no período recente.

No ano seguinte, Lotta e Cavalcante (2015) organizaram uma publicação pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), denominada “Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação”, reunindo uma coletânea de artigos que supre parte da demanda por estudos sobre o complexo funcionamento do Estado brasileiro, aprofundando os conhecimentos sobre as principais características dos BME e sua atuação no governo federal.

Apesar destas publicações recentes, pouco se produziu em termos de literatura sobre estes burocratas nos anos seguintes, especialmente quanto a atuação destes em escala municipal. Pesquisando os catálogos eletrônicos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Universidade de São Paulo (USP)

e da Lume (UFRGS) com as palavras-chave “burocracia de médio escalão” e “burocratas de médio escalão”, foram encontrados menos de trinta trabalhos com essa temática entre os anos de 2016-2022, comprovando a carência de uma literatura nacional mais abrangente sobre esse importante ator das políticas públicas.

A pesquisa empreendida por Andrade (2018), sob a orientação de Lotta e de Pires, buscou expandir a análise sobre a atuação da BME no nível municipal e verificar como essa categoria opera em uma política marcada, principalmente, pela inovação e com uma alta participação social nos seus processos de elaboração, implementação e monitoramento, como foi o caso da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC da Prefeitura de São Paulo. O trabalho conclui que a junção de conhecimento técnico e habilidades políticas de abertura à participação social de diferentes atores pode ter sido responsável pelo caráter inovador de suas políticas e ter configurado o ineditismo das políticas desenvolvidas.

Da mesma forma, a tese de Cardoso (2019) objetivou compreender a estrutura burocrática do ente governamental brasileiro que é o principal responsável pelo processo de implementação da maioria das políticas públicas estatais: o município. Neste sentido, realiza uma análise comparada de características e práticas institucionais que condicionam o desempenho dos servidores com cargo comissionados nos municípios, concluindo que a qualidade da burocracia local contribui para uma menor desigualdade econômica e melhor desenvolvimento humano do município.

Já a pesquisa realizada por Garcia (2020) teve por objetivos mapear a educação infantil do município de Pinheiral/RJ e analisar a influência exercida pelos burocratas de médio escalão no processo de implementação da política pública de educação infantil, identificando o papel desempenhado por estes profissionais e delimitando a influência exercida por estes na concretização das políticas. Como resultado, os dados indicaram que os BME possuem uma maior liberdade de atuação nos assuntos relacionados ao dia-a-dia de funcionamento, mas não possuem liberdade de atuação nos assuntos relacionados a aplicação de recursos financeiros e nem influenciam nas decisões de como será feita a ampliação do atendimento na educação infantil municipal.

Destacam-se, ainda, os trabalhos realizados por Reis (2016), Oliveira (2016) e Martinelli (2017) que buscaram analisar a participação da burocracia de médio escalão na implementação das políticas públicas de assistência social; o papel da burocracia no processo de implantação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e a autonomia municipal na implementação de programas federais, respectivamente.

Em vista desta exígua literatura, Lotta *et al.* (2015) alertam para uma simplificação frequente da definição de BMEs, de modo a identificá-los como aqueles funcionários situados no meio da estrutura hierárquica da organização, seja pela eliminação dos cargos e funções associados aos extratos superiores e inferiores ou pelo foco nos cargos de gerência intermediária na estrutura administrativa (como diretores, coordenadores, gerentes, supervisores etc.). Os autores enfatizam ainda as ambiguidades e dificuldades em se definir uma tipologia precisa, há confusos limites em torno do termo “médio” ou “intermediário” e a falta de uma caracterização homogênea sobre este ator (CAMÕES; CAVALCANTE; KNOP, 2015; LOTTA *et al.*, 2015).

Apesar de necessárias, essas simplificações, a partir de posições na estrutura administrativa, não refletem a complexidade associada aos níveis intermediários. Na prática e no cotidiano das organizações públicas e privadas, percebe-se que há definição de quem são ou não são esses burocratas de médio escalão (LOTTA *et al.*, 2015, p. 30).

Freire *et al.* (2015, p.94) orientam que as análises sobre a atuação dos burocratas de médio escalão devem envolver

a compreensão de quem são, o que fazem, com quem interagem, como negociam, levando em conta que, embora esteja inserido dentro de uma estrutura institucional, esse ator possui poder de interferir na formulação e na implementação da política pública.

A literatura existente sobre a análise da atuação dos BME em políticas públicas aponta para três perspectivas distintas. A perspectiva da ação estrutural observa a atuação da BME em função do lugar que ocupa na estrutura hierárquica formal, com seus papéis definidos, no qual cabe apenas executar as ordens que lhe foram dadas, em um sentido weberiano de burocracia. A conduta destes BME seria orientada pela obediência às regras formais, cumprindo tarefas determinadas pelos atores de alto escalão (LOTTA *et al.*; 2014).

Ainda de acordo com os autores, a perspectiva de ação individual orienta seu olhar para a compreensão para a atuação dos BME em termo de suas decisões e ações individuais, a partir de cálculos racionais sobre incentivos e sanções. Toma por base o potencial de agência destes atores, o empreendedorismo e a iniciativa criativa destes burocratas, “ao perceberem as oportunidades de interferência e redirecionamento dos processos em função de seus interesses e objetivos” (Ibidem, 2014, p. 479).

Já a perspectiva relacional enfatiza as relações que os BME estabelecem com os demais atores do seu entorno, considerando que as políticas são marcadas por múltiplas redes de atores internos e externos ao Estado capazes de alterar o desenho e os resultados das políticas. Também busca compreender como esses burocratas, como influenciam e regulam as relações

dos próprios implementadores; como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação.

De acordo com essa perspectiva, os burocratas de nível intermediário são um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas (LOTTA *et al.*; 2014).

Nessa perspectiva, os BMEs foram interpretados como atores que interativamente sintetizam e disseminam informações para os níveis superiores e inferiores da organização. Assim, ganham relevância as responsabilidades cognitivas e comunicacionais desses atores que, dada sua posição estrutural, estão sempre em interação, agindo *entre* outros atores a seu redor, reconciliando as distintas perspectivas do topo e da base (LOTTA *et al.*; 2014, p. 480).

Para a presente trabalho, a perspectiva relacional é a que mais se adequa ao objeto de pesquisa, já que ela busca compreender como os burocratas influenciam e regulam as relações dos próprios implementadores, como mediam e mobilizam as relações entre implementação e formulação. Segundo Andrade (2018, p. 37), “essa perspectiva conecta-se com a visão mais moderna do Estado, a qual considera a ação pública como fruto da interação de diversos atores, dentro e fora do governo, resultando em processos de governança e coprodução das políticas públicas”.

Além disto, estes burocratas constituem um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, entre as múltiplas agências e seus entendimentos para construção de consensos em torno das políticas públicas. Essa abordagem permite abordar o Estado a partir do material humano e das relações pessoais que lhe dão concretude cotidiana (LOTTA *et al.*, 2015; PIRES, 2015).

Segundo Camões, Cavalcante e Knop (2015), por meio da abordagem relacional é possível supor a influência das interações exercidas pelos BME, tendo em vista a posição intermediária que ocupam, relacionando-se tanto com subordinados e superiores hierárquicos quanto com atores externos. Deste modo, de acordo com Pires (2015), para produzirmos uma análise profunda da atuação desta burocracia, devemos compreender como esses atores interpretam e agem em nome da instituição ou política em que atuam, já que visão deles acaba afetando a atuação cotidiana e, em última instância, o resultado final da política pública.

Corroborando com essa afirmação, Freire *et al.* (2015, p. 96) orientam que, ao realizar uma análise da influência dos burocratas de médio escalão “é crucial para compreender o

processo de *policymaking*, uma vez que a atuação desses atores é predominantemente relacional, podendo impactar a forma como as políticas públicas são implementadas”.

Para os autores citados, os BME sintetizam informações e elencam as melhores alternativas para a tomada de decisão dos dirigentes das organizações, exercendo importante influência no processo decisório. Essa influência pode derivar das capacidades interpessoais que esses burocratas conseguem mobilizar ou seu pelo domínio sobre conhecimento especializado, que o torna um instrumento para influenciar as políticas públicas (ABERS, 2015).

Entretanto, Lotta (2015, p. 304) alerta que “a influência exercida pelo burocrata sobre o processo decisório pode estar condicionada à autonomia que esses mesmos atores possuem sobre a gestão interna da própria equipe de trabalho”, de modo a prover-lhes de instrumentos para uma avaliação mais precisa das diretrizes estabelecidas pelos dirigentes.

Freire *et al.* (2015, p. 102) avaliam que “quando os burocratas de médio escalão têm maior liberdade para experimentar diferentes formas de implementar políticas públicas, têm maior capacidade para identificar problemas, o que aumenta suas chances de influírem sobre as decisões tomadas pelo alto escalão”.

2.3.2 A atuação dos burocratas de médio escalão

Segundo Lotta *et al.* (2015, p. 47), “a atuação dos BMEs é influenciada não apenas pelo seu perfil, relacionado à sua formação profissional e história de vida, mas também pelo contexto no qual atua e pelas interações em que se encontra envolvido”. Para os autores, a capacidade de assumir distintas tarefas e responsabilidades e de liderar pessoas, só é possível em função do domínio sobre a dinâmica dos serviços que gerenciam, oriundos do conhecimento técnico, da habilidade política e da capacidade de diálogo com os níveis superiores da estrutura institucional burocrática.

Neste mesmo sentido Rebeca Abers e Margaret Keck (2017, p. 2) também ressaltaram a importância da experiência e da capacidade técnica como determinante da influência sobre as decisões dos superiores, o que chamaram de “autoridade prática”, que “pode ser entendida como o tipo de poder na prática gerado quando atores específicos (indivíduos ou organizações) desenvolvem capacidades e ganham reconhecimento dentro de determinada área de política, o que lhes permite influenciar o comportamento de outros atores”.

Pires (2015) afirma que é por meio das interações sociais desses agentes que as instituições são interpretadas, modificadas e disseminadas, permitindo a construção de novos significados e sentidos por meio de suas práticas cotidianas. Contudo, Lotta (2015) esclarece

que essa atuação é marcada pelo exercício de múltiplas funções, porém nem sempre com uma separação clara entre as ações gerenciais e aquelas de cunho mais operacional, realizadas no cotidiano.

Já Camões, Cavalcante e Knop (2015) chamam a atenção para a capacidade destes burocratas em reunir informações relevantes para a tomada de decisão e de interagir com vários outros atores, por meio de negociações, liderança e mediação de relações entre os diferentes níveis burocráticos e com atores externos. De acordo com Lotta (2015, p. 302), “as atividades de conversas internas em seus órgãos (relacional) e ações administrativas tomam boa parte do tempo do BME”.

Lotta e Oliveira (2015, p. 123) comentam ainda sobre o entrelaçamento de dois momentos distintos do processo de conformação de uma burocracia pública e, portanto, do grau de interação entre política e administração: o momento de sua seleção e o de sua atuação. Para os autores,

A dicotomia política x burocracia desconsidera que a autonomia de atuação da burocracia é determinada, em parte, pela autonomia oriunda das suas características técnicas – e, portanto, da sua conformação. Ou seja: uma burocracia mais técnica, isto é, com maior *policy expertise* (CALLANDER, 2008 apud PRAÇA et al., 2012), certamente irá lutar por maior autonomia de ação do que uma mais vinculada a laços e compromissos político-partidários, mais afeita à interferência política na política pública, pela sua própria natureza. Assim, quanto mais atrelado a critérios político-partidários é o processo de seleção da burocracia, maior a probabilidade de sua atuação ser mais vinculada a escolhas políticas (maior captura); por outro lado, quanto mais o critério de seleção da burocracia segue critérios técnico-burocráticos, maior a probabilidade de essa burocracia contar com maior autonomia em relação ao mundo da política e, portanto, agir conforme critérios mais tecnocráticos do que políticos (maior o seu insulamento).

Neste sentido, os autores concluem que “toda burocracia em contextos democráticos possui algum grau de autonomia de ação, estando em maior ou menor grau livre das pressões políticas. Já o insulamento burocrático se caracteriza pelo alto grau de independência das agências burocráticas em relação ao controle político ou social” (Idem, 2015, p. 130).

Em relação a essa burocracia intermediária, as análises dos estudos de caso realizadas por Lotta (2015) e por Faria (2003) demonstraram um lugar de destaque para as dimensões técnicas, de conhecimento e de trajetória profissional em detrimento de dimensões político-partidárias no processo de recrutamento para os cargos gerenciais, tornando-as imprescindíveis para a ocupação dos cargos. “Cada vez mais o conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos, tem sido eleito como variável dependente” (FARIA, 2003, p. 22).

Em contraponto a essa tendência de valorização do conhecimento, o autor alerta “que se questões cruciais como a implementação e a avaliação têm sido negligenciadas, as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento no processo das políticas têm sido praticamente ignoradas no país” (Ibidem, p. 22).

3 OS PASSOS PERCORRIDOS PELA PESQUISA: MÉTODOS E TÉCNICAS

Todo pesquisador, para atingir seus objetivos de pesquisa, deve percorrer um caminho que, embora esteja previamente planejado, por vezes acaba sendo alterado durante o seu percurso. Esse caminho, que dá ao pesquisador as bases para a realização de seu estudo, é a metodologia (GARCIA, 2020).

Segundo Demo (1985, p. 39), “a formação científica é em grande parte a formação do compromisso com a objetivação” e a ciência tem como objetivo fundamental chegar à veracidade dos fatos, mas para isso é essencial que se defina um método como caminho para se chegar a tal fim (GIL, 2008). Para esse autor, as produções científicas só são reconhecidas com utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.

Este capítulo trata justamente do caminho percorrido na presente pesquisa. Nos passos iniciais, são descritos a abordagem, a tipologia e as características de uma pesquisa qualitativa. Trata ainda sobre a estratégia de estudo de caso utilizada, com o uso de técnicas de pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas. O passo seguinte apresenta o campo do estudo empírico realizado e, na sequência, os atores entrevistados, a definição da amostra, bem como os critérios de inclusão e exclusão. Por fim, são expostos os procedimentos de registro e análise dos dados coletados, com base no referencial teórico demonstrado no capítulo anterior.

3.1 PASSOS INICIAIS DA PESQUISA

Como o objetivo da presente pesquisa é compreender o papel e a influência desempenhados pelos burocratas de nível de rua na implementação na lei da liberdade econômica em Campo Bom/RS, definiu-se pela aplicação da metodologia qualitativa. Além disso, por ter uma literatura rarefeita em razão de seu objeto, trata-se de uma pesquisa exploratória, com vistas a explorar a realidade e cuja finalidade é ampliar o conhecimento acerca do fenômeno a ser pesquisado (ZANELLA, 2013).

Conduzimos uma pesquisa qualitativa porque queremos compreender os contextos ou ambientes em que os participantes de um estudo abordam um problema ou questão (Creswell, 2014), com a finalidade de explorar o universo de opiniões e perspectivas, as diferentes representações sobre o assunto ou problema que se esteja pesquisando, ampliando o alcance e a compreensão sobre o objeto de estudo (GASKELL, 2002).

Em um estudo qualitativo, os investigadores admitem a natureza carregada de valores das informações colhidas no campo. Dizemos que eles “se posicionam” em um estudo.

Os procedimentos da pesquisa qualitativa, ou a sua metodologia, são caracterizados como indutivos, emergentes e moldados pela experiência do pesquisador na coleta e análise dos dados (CRESWELL, 2014, p. 34).

Para Flick (2009, p. 37), “a pesquisa qualitativa se dirige à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”. O autor explica que os aspectos essenciais da pesquisa qualitativa consistem na escolha adequada de métodos e teorias convenientes; no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas; nas reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento e na variedade de abordagens e métodos. Segundo Creswell (2014, p. 50), “a pesquisa qualitativa começa com pressupostos e o uso de estruturas interpretativas/teóricas que informam o estudo dos problemas da pesquisa, abordando os significados que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano”.

Ambos autores sustentam a relevância dos campos de estudo para as pesquisas qualitativas, pois estes não são situações artificiais criadas em laboratório, mas sim práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana (Flick, 2009); são experiências subjetivas das pessoas no local onde vivem e trabalham, contextos importantes para a compreensão do que os participantes estão dizendo (CRESWELL, 2014).

Considerando essas afirmativas, para o desenvolvimento da presente pesquisa qualitativa, definiu-se como abordagem metodológica o estudo de caso, tendo como recorte territorial o município de Campo Bom. A pesquisa de estudo de caso é uma abordagem na qual o investigador explora um sistema delimitado contemporâneo da vida real por meio da coleta de dados detalhada em profundidade, envolvendo múltiplas fontes de informação (Creswell, 2014), evitando-se interpretações e descrições indevidas ou não contempladas pelo estudo (MARTINS, 2008).

Como estratégia de pesquisa, um estudo de caso, independentemente de qualquer tipologia, orientará a busca de explicações e interpretações convincentes para situações que envolvam fenômenos sociais complexos, e a construção de uma teoria explicativa do caso que possibilite condições para se fazerem inferências analíticas sobre proposições constatadas no estudo e outros conhecimentos encontrados (MARTINS, 2008, p. 11-12)

Como técnica para a coleta de dados secundários, foi realizada uma pesquisa documental, que subsidiou a entrevista semiestruturada. Além disso, possibilitou a identificação de informações institucionais legais e técnicas sobre a LLE e outras normas legais correlatas que impactaram em sua implementação. O prévio conhecimento desses dispositivos normativos

a finalidade de prover elementos elaboração do roteiro de pesquisa e complementar a análise dos resultados e discussões.

Segundo Júnior *et al.* (2021), a pesquisa documental é aquela em que os dados são provenientes de documentos, utilizando-se de métodos e técnicas de captação, compreensão e análise, com o propósito de obter informações neles contidos, a fim de compreender um determinado fenômeno.

Os documentos constituem uma fonte poderosa de onde pode ser retirada evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informações. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39).

Os dados secundários coletados foram leis, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas, obtidos através de plataformas digitais dos governos federal, estadual e municipal e da Câmara de Vereadores de Campo Bom. Também foram realizadas pesquisas em sites de imprensa local, regional e estadual para buscar elementos que pudessem ajudar a recontar a linha do tempo da implementação da Lei, possíveis conflitos de interesse e a proeminência que o município obteve com esse feito.

Já os dados primários foram levantados por meio da técnica de entrevista, cuja finalidade é entender de forma detalhada as crenças, atitudes, valores, comportamentos e motivações dos entrevistados, em contextos sociais específicos, servindo para testar expectativas e hipóteses fora de uma perspectiva teórica específica, podendo ser combinada a outros métodos (GASKELL, 2002).

Colognese e Melo (1998) definem a entrevista como um processo de interação social, no qual o entrevistador tem por objetivo a obtenção de informações por parte do entrevistado, extraídas pelo pesquisador a partir de um diálogo dirigido, com interesses específicos, cujo resultado da interação ajuda a elucidar as questões buscadas na pesquisa.

A presente pesquisa passou por uma etapa inicial de preparação e planejamento, que incluiu a seleção dos entrevistados e a preparação do roteiro com as questões a serem perguntadas (GASKELL, 2002; BONI; QUARESMA, 2005). As informações sobre os procedimentos adotados para a realização das entrevistas serão apresentadas na sequência.

3.2 CAMPO BOM: APRESENTAÇÃO E CONTEXTO DE PESQUISA

O município de Campo Bom fica localizado na região do Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul, possuindo uma população estimada de 69.981 habitantes, segundo informações do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE¹. O município tem sua economia baseada na indústria calçadista, onde conta com grandes expoentes do setor, sendo a maior parcela de renda e empregos da população concentrado em sua cadeia produtiva. Além disso, é o maior produtor de mudas de hortaliças do Rio Grande do Sul e possui um PIB *per capita* (em 2020) de R\$ 44.441,80, ocupando a posição de nº 144 no *ranking* estadual, conforme o IBGE.

Dados do Mapa de Empresas², portal eletrônico do Governo Federal, apontam que o município possui 9.783 empresas ativas, sendo que 93% delas são microempreendedores individuais ou micro e pequenas empresas. O Mapa informa, ainda, que o tempo médio de abertura de uma empresa no município é 12 horas, inferior ao tempo médio do Estado do Rio Grande do Sul (16h) e do Brasil (27h).

Segundo dados da JUCIS/RS, Campo Bom foi um dos 35 primeiros municípios do Rio Grande do Sul a implantar a REDESIM, em dezembro de 2015³, além de figurar entre os 90 primeiros municípios brasileiros a implementar a Lei Municipal da Liberdade Econômica e a regulamentar a classificação de grau de risco das atividades, em outubro de 2020. Por esse feito, Campo Bom ocupou um lugar de destaque na primeira classificação de dispensa de alvarás e licenças realizada pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração (DREI), em maio de 2021, ocupando a quarta posição do *ranking* nacional⁴ e a primeira na região Sul, com 582 atividades classificadas como baixo risco.

3.3 PASSOS INTERMEDIÁRIOS: COLETA E REGISTRO DOS DADOS

Conforme Minayo (2013), os sujeitos incluídos na pesquisa são indivíduos que tem vinculação mais significativa para o problema a ser investigado, tentando abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões. Como a intenção da presente pesquisa é compreender o processo de implementação da LLE em nível local, partindo da participação e influência dos BME, este trabalho pautou-se na realização e análise de entrevistas com atores

¹ Dados obtidos através do Portal do IBGE Cidades, disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/campo-bom/panorama>. Acesso em 28 mar 2023.

² O Mapa de Empresas é uma ferramenta disponibilizada pelo governo federal para os interessados em obter informações mensais sobre o procedimento de registro de empresas, como o tempo médio para abertura, e o número de empreendimentos abertos e fechados, inclusive com detalhes sobre a localização e as atividades desenvolvidas. Disponível em <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>, acesso em 28 mar 2023.

³ Informação obtida através da página oficial da Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul, disponível em <https://jucisrs.rs.gov.br/campo-bom-ja-conta-com-REDESIM>, acesso em 24 ago 2021.

⁴ Informação obtida por meio do relatório trimestral de dispensa de alvarás e licenças, publicado pelo Departamento Nacional de Registro e Integração (DREI). Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/tabelas-de-dispensa-de-alvara/relatorios-de-2021>. Acesso em 28 mar 2023.

que participaram do comitê de implementação criado pelo decreto municipal nº 6.667/2019. O comitê seria integrado pelos seguintes membros:

- 1) Secretário Municipal de Finanças;
- 2) Assessores jurídicos da assessoria jurídica de logística, da área tributária e desenvolvimento territorial e procuradoria jurídica;
- 3) Diretor da divisão de fiscalização da Secretaria Municipal de Finanças;
- 4) Diretor da divisão de desenvolvimento econômico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR);
- 5) Diretora da divisão de planejamento da Secretaria Municipal de Obras, Planejamento e Serviços Urbanos;
- 6) Diretor da divisão de licenciamento ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- 7) Chefe da seção de inspeção municipal da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo;
- 8) Chefe da vigilância sanitária da Secretaria Municipal de Saúde.

A presente pesquisa se propôs a entrevistar burocratas que participaram da implementação da Lei da Liberdade Econômica no município, com ênfase na participação daqueles considerados de médio escalão. A maioria deste corpo de burocratas, teoricamente, integra a burocracia de médio escalão, nos aspectos de intermediar as ações da política, aplicar as diretrizes da política e coordenar ações entre superiores e subordinados; estreitamente associados às três dimensões de atuação definidas por Lotta, Pires e Oliveira (2015). Entretanto, também mantém uma atuação prática característica da burocracia de nível de rua, principalmente nas atividades de fiscalização. Alguns dos entrevistados mantêm uma atuação como burocratas de alto escalão, com atuações mais em nível político.

Para chegar à amostra da pesquisa, foram definidos como critérios de inclusão os seguintes itens: (1) participação no comitê e (2) indicação dos participantes. Já os critérios de exclusão adotados foram: (1) o foco da atuação do participante vincular-se apenas aos aspectos legalistas e (2) por solicitação do próprio participante ou recusa deste. Assim sendo, chegamos a uma amostra de oito entrevistados, sendo seis burocratas de médio escalão e dois de alto escalão. Esses últimos foram entrevistados para que pudessem trazer a sua perspectiva sobre a atuação dos BME e para auxiliar na compreensão sobre sua influência no processo decisório.

A pesquisadora teve a preocupação de preservar a autonomia dos servidores para participarem ou não da pesquisa, além de garantir o seu anonimato. Para evitar a identificação

dos sujeitos, serão utilizados códigos – E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8, atribuídos conforme critério de ordem cronológica das entrevistas realizadas. Os entrevistados pertencem as seguintes secretarias da administração pública:

1. Secretaria de Finanças
2. Secretaria de Meio Ambiente
3. Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR)
4. Secretaria de Saúde

Por se tratar de um grupo seletivo, optamos por não divulgar qual secretaria pertence cada entrevistado, de modo a preservá-los de uma possível identificação. Foram elaborados dois roteiros de entrevistas, sendo um deles para os burocratas de alto escalão e outro para os de médio escalão, os quais foram utilizados como guias, garantindo ao entrevistado a possibilidade de falar mais livremente sobre o tema.

Os roteiros foram criados partindo da ótica do problema de pesquisa e com base no referencial teórico que a norteia. Estão divididos em cinco seções, que se assemelham às contidas no capítulo 4 e constam nos anexos deste trabalho. A seção que trata sobre o perfil e trajetória dos entrevistados foi submetida a uma pesquisa complementar no portal da transparência do Município, a fim de validar as informações recebidas a respeito do cargo, tempo de ocupação e tipo de vínculo funcional.

As entrevistas ocorreram no período compreendido entre 24 de outubro de 2022 e 01 de fevereiro de 2023. Das oito entrevistadas realizadas, sete delas aconteceram de forma presencial, no local de trabalho do entrevistado, agendadas em data e horário compatível para todos, em ambiente e estrutura adequados. Uma das entrevistas ocorreu de forma *online*, por meio da plataforma *Google Meet*. O uso de ferramentas de conversação *online* é um meio alternativo para coletar dados, usando da internet para superar muitas das limitações e desafios inerentes à coleta de dados presencial, em relação a questões como distância, tempo, confidencialidade e recursos financeiros (HANNA; MWALE, 2019).

As entrevistas foram gravadas com o uso de um aplicativo de celular após a permissão de cada entrevistado e foram posteriormente transcritas com auxílio do programa Office 365, sendo cada uma delas revisadas manualmente e comparadas com as gravações originais. O material consiste de pouco mais de quatro (04) horas de gravações e em torno de 80 páginas transcritas.

3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Para Creswell (2007) o processo de análise dos dados consiste em aprofundar-se cada vez mais no entendimento, representação e interpretação das informações coletadas, além de realizar a interpretação do seu significado mais amplo. Esse processo é ancorado em métodos e teorias norteadoras.

A análise partiu inicialmente dos documentos coletados, como leis, decretos, portarias, resoluções e normativas, seguindo critérios de autenticidade, credibilidade, representatividade e significado para avaliar a qualidade destas evidências. Os documentos, então, foram organizados por temas, por competência de escala administrativa de poder e, por fim, por ordem cronológica e compõem os quadros 2, 3 e 4 do Capítulo 4, que trata sobre as descrição e análises de resultados.

Para realizar a análise das entrevistas individuais, foram adotados alguns procedimentos iniciais de organização, de acordo com Colognesi e Melo (1998): (1) verificação - se todas as perguntas foram respondidas; (2) leitura individual de todas as entrevistas e (3) identificar possíveis contradições nas respostas obtidas. Em seguida, foram elaboradas categorias que permitiram uma segunda leitura mais seletiva dos textos transcritos, orientadas pelo problema e pelas hipóteses. Segundo Colognesi e Melo (1998), a mesma categoria que serve de base para a construção de perguntas também pode servir de base para construção de tópicos de análise.

Na presente pesquisa, as categorias de análise utilizadas foram: perfil e trajetória profissional dos BME; trajetória de implementação da LLE; papel, contribuições e influências dos BME na implementação da Lei. A análise de conteúdo foi feita a partir de constructos provenientes da literatura afetos à implementação de políticas públicas e burocracia de médio escalão, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Constructo teórico da pesquisa

Categorias de Análise	Fundamentação teórica
Lei da Liberdade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Política Pública: Muller e Surel (2002); Secchi (2013); Costa (2016). • Estudos sobre a LLE: Corralo (2020).
Perfil e trajetória profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil, trajetória e atuação dos BME nos distintos setores do governo federal: Camões, Cavalcante e Knop (2015); Lotta (2015); Pires (2015); Lotta <i>et al.</i> (2015).
Trajetoária de implementação da Lei	<ul style="list-style-type: none"> • Processo decisório: Lotta (2019).

	<ul style="list-style-type: none"> • Ciclo de políticas públicas: Barret (2004); Lotta (2019). • Implementação de PP: Muller e Surel (2002); D'Ascenzi e Lima (2013); Costa (2016); Fernandez e Guimarães (2020).
Papel, contribuição e influência dos BME	<ul style="list-style-type: none"> • Papéis dos BME: Camões, Cavalcante e Knop (2015); Garcia (2020). • BME como atores-chaves: Freire <i>et al</i> (2015); Pires (2015). • Conhecimento técnico e autoridade prática: Lotta e Oliveira (2015); Abers e Keck (2017). • Capacidade de agência e protagonismo: Giddens (1986); Long e Ploeg (2011); Martinelli (2017). • Importância dos BME: Subirats (2016); Fernandez e Guimarães (2020). • Pressões, impasses e conflitos: Lotta (2015); Lotta e Oliveira (2015). • Perspectivas de análise da atuação dos BME em políticas públicas: Lotta <i>et al.</i> (2014)

Fonte: Elaboração própria

Segundo Flick (2009), a análise de conteúdo é um dos procedimentos clássicos para analisar o material textual, não importa a origem. Um dos aspectos é o emprego de categorias, obtidas, geralmente, de modelos teóricos: categorias são traduzidas para o material empírico e não necessariamente desenvolvidas a partir deste. Às vezes avaliada contrastivamente a este material, e também modificados, com a finalidade de reduzir o material.

Para Bardin (2011), a função primordial da análise do conteúdo é o desvendar crítico, um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. Segundo a autora, uma análise de conteúdo não deixa de ser uma análise de significados, ao contrário, ocupa-se de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo extraído das comunicações e sua respectiva interpretação.

4 O PROTAGONISMO DA BUROCRACIA INTERMEDIÁRIA NO CONTEXTO LOCAL

Este capítulo trata da descrição e análise dos resultados obtidos na pesquisa documental e, especialmente, das entrevistas semiestruturadas realizadas com burocratas de alto e médio escalão que participaram do comitê de análise da implementação da Lei de Liberdade Econômica em Campo Bom.

O capítulo está estruturado nas seguintes seções:

- 4.1 Apresentando a Lei da Liberdade Econômica
- 4.2 Perfil dos implementadores
- 4.3 A trajetória de implementação
- 4.4 Papel, influência e contribuições dos BME
- 4.5 A LLE sob a ótica dos burocratas

As seções foram distribuídas de forma a apresentarem os elementos constitutivos da pesquisa empírica para o alcance dos objetivos geral e específicos do estudo, verificando a confirmação ou não das hipóteses levantadas inicialmente. Dessa forma, pretende-se responder à pergunta de pesquisa: Como atuaram e qual a influência dos burocratas de médio escalão na implementação da lei da liberdade econômica em Campo Bom/RS?

As entrevistas semiestruturadas foram introduzidas pela apresentação dos objetivos da pesquisa, seguidas pela identificação, caracterização e trajetória profissional do BME. Em seguida, foram feitas então as perguntas atinentes à investigação proposta, vinculadas sobre a Lei da Liberdade Econômica, trajetória de implementação da Lei, aspectos relacionais envolvidos no processo e finalizada com questões sobre fiscalização das atividades.

A seguir, apresentam-se os resultados.

4.1 O QUE É A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA?

A Lei Federal nº 13.874, em 20 de setembro de 2019, que “institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado” é resultante da conversão da Medida Provisória (MP) nº 881, de 30 de abril de 2019, originalmente proposta com a finalidade de desburocratizar a atividade empresarial, por meio da dispensa de quaisquer atos de liberação estatal para as atividades consideradas de baixo risco, sejam eles sanitários, ambientais e/ou de incêndio e pânico.

Consideram-se atos públicos de liberação⁵ a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.

Na exposição de motivos⁶ que justificou a criação da referida MP, os signatários afirmam que esta norma seria uma extensão da conquista humana do Estado de Direito e dos direitos humanos clássicos e todas as suas implicações, em oposição ao absolutismo, aplicada às relações econômicas. Trata-se, portanto, de uma lei cujos fundamentos se alicerçam sobre a intervenção mínima do Estado e na atuação de livre mercado.

O problema identificado e que entrou para a agenda do Estado, na época, estava relacionado a morosidade dos processos e ao tempo que se levava para abrir um novo negócio no país. O Brasil era considerado um país muito burocrático neste sentido, segundo levantamentos realizados pelo Banco Mundial entre os anos de 2004 e 2020, por meio do chamado relatório *Doing Business*⁷, que apresentava anualmente uma análise em 190 países, classificando as economias em termos da facilidade de fazer negócios.

Ao publicar essa medida provisória, o Governo Federal utilizou-se de suas prerrogativas legais para inserir no país uma norma baseada em premissas de países tidos como desenvolvidos, adotando procedimentos que visaram aproximar o Brasil de um ambiente de negócios similar ao destes lugares, como forma de alavancar investimentos internacionais e promover o seu desenvolvimento⁸. Furtado (2008, p. 38) afirma que “o poder econômico tem em comum com o poder político essa faculdade de impor a uma coletividade a visão globalizadora, sem a qual não seria possível falar de racionalidade macrosocial”.

O documento que justificou a publicação da MP 881/2019 diz ainda que declaração de liberdade econômica estaria posicionada como um mecanismo de defesa dos direitos do

⁵ Texto extraído do Art. 3º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Conteúdo na íntegra disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm, acesso em 15 de junho de 2021.

⁶ Informações advindas da exposição de motivos da medida provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, que deu origem a Lei da Liberdade Econômica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf>. Acesso em 01 set 2020.

⁷ Definição adaptada da página do site oficial do referido relatório. Disponível em <https://portugues.doingbusiness.org/pt/rankings>, com acesso em 22 Ago 2021.

⁸ Argumento contido na exposição de motivos que ensejou a criação da medida provisória nº 881, de 30 de abril de 2019, cujo teor deu origem a Lei da Liberdade Econômica. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP-881-19.pdf>. Acesso em 01 set 2020

brasileiro contra o que o proponente chamou de “Estado irracionalmente controlador”. Estes direitos, primeiramente, afetariam as relações microeconômicas específicas, que repercutiriam macroeconomicamente e, dada a sua expansividade, atingiriam todos os setores. Para Attílio (2020), a liberdade econômica pode ser entendida pela limitação imposta pelo governo, por meio de leis, para a conduta individual e os seus pilares são a propriedade privada, os contratos e o Estado de Direito.

Além disto, o governo da época afirmava existir a percepção de que no Brasil ainda prevalecia o pressuposto de que as atividades econômicas deveriam ser exercidas somente mediante expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sentisse seguro para produzir, gerar emprego e renda.

Apesar dessas narrativas, a consulta pública⁹ realizada pelo Senado Federal no decorrer da tramitação da MP 881/2019 obteve um resultado de 52,2% votos contrários à conversão desta em Lei Federal, ao final de sua votação. Cabe esclarecer que a consulta pública é um instrumento democrático que permite a qualquer pessoa cadastrada no portal do Senado Federal brasileiro emitir a sua opinião sobre todos os projetos que estejam em tramitação.

Os usuários podem votar apenas uma vez e os projetos permanecem em consulta pública enquanto estiverem tramitando. Os dados são compartilhados e disponíveis para todos os senadores, mas estes não precisam seguir o resultado da consulta, embora seja um indicativo da opinião da população. No caso em questão, ainda que a maioria dos votantes tenha manifestado opinião contrária, o Senado Federal deliberou pela conversão da MP 881/2019 na Lei nº 13.874/2019, a chamada Lei da Liberdade Econômica (LLE).

Mas, para além dos objetivos explicitados de simplificação e de redução da intervenção do Estado, os dispositivos da nova lei impactaram as normas municipais nas suas relações com os particulares em diversas atividades administrativas, mais especificamente no exercício da polícia administrativa, regulação e fomento, gerando dúvidas e incertezas aos atores públicos (CORRALO, 2020). A Lei também veio a somar-se com outras normativas legais existentes sobre ou relacionadas ao tema da simplificação da abertura de empresas no país. Desde meados de 2006, com a chamada Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, deu-se início ao processo de flexibilização do registro e legalização de empresas no Brasil – criando o registro simplificado para os chamados microempreendedores individuais (MEIs).

⁹ Consulta pública realizada pelo Senado Federal referente Medida Provisória nº 881, convertida na Lei da Liberdade Econômica. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=136531>, acesso em 20 de junho de 2021.

Neste íterim, outras publicações legais foram flexibilizando processos e reduzindo a quantidade de documentos exigidos. Neste quesito, destaca-se a Lei nº 11.598/2013, que criou a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), integrando em um único ambiente virtual todas as esferas administrativas de licenciamentos e inscrições tributárias, além de instituir uma análise prévia relativa ao nome empresarial e localização do estabelecimento, que contempla as questões de zoneamento e plano diretor de cada município. Abaixo, apresenta-se uma linha do tempo com as principais legislações sobre anteriores, culminando na LLE.

Figura 1 – Linha do tempo das principais legislações anteriores à LLE



Fonte: elaboração própria

Com a Lei em vigor, ficou então instituída, em seu capítulo II, a declaração dos direitos da liberdade econômica. Esta declaração compreende onze parágrafos considerados como direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, segundo o legislador:

- I. Desenvolver atividade econômica de baixo risco sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação da atividade econômica;
- II. Desenvolver atividade econômica em qualquer horário ou dia da semana, inclusive feriados, sem que para isso esteja sujeita a cobranças ou encargos adicionais;
- III. Definir livremente, em mercados não regulados, o preço de produtos e de serviços como consequência de alterações da oferta e da demanda;

- IV. Receber tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica;
- V. Gozar de presunção de boa-fé nos atos praticados no exercício da atividade econômica;
- VI. Desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente;
- VII. Ter a garantia de que os negócios jurídicos empresariais paritários serão objeto de livre estipulação das partes pactuantes;
- VIII. Ter a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica, o particular será cientificado do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competente importará aprovação tácita para todos os efeitos;
- IX. Arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital;
- X. Não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico;
- XI. Não ser exigida pela administração pública direta ou indireta certidão sem previsão expressa em lei.

A declaração dos direitos de liberdade econômica se apresentou como um arcabouço de intenções e garantias que, sem entrar no mérito jurídico, buscavam simplificar e desburocratizar alguns processos, permitindo maior agilidade e melhoria no ambiente de negócios. Como consequência disto, segundo a exposição de motivos já mencionada, haveria o tão almejado desenvolvimento. Na perspectiva de Borges, (2007), o desenvolvimento seria o resultado de um sistema econômico endógeno, como resultado do uso do potencial econômico local e seus excedentes, e não o resultado de forças ou recursos externos.

As diversas metodologias, criadas em vários países para quantificar o desenvolvimento mostraram a preocupação em direcionar para outras áreas, que não só a econômica. O desenvolvimento deve dizer respeito ao povo e a seu bem-estar, ou seja, que as medidas devem incluir não só o crescimento, mas também a sua dispersão, composição e sustentabilidade. A confiança no PIB como medida para avaliar o crescimento e consequente desenvolvimento é limitadora (BORGES, 2007, p. 26).

Ainda segundo a autora, mesmo com a possível atração de investimentos externos, o intuito de uma política de desenvolvimento deveria ser o de potencializar as dinâmicas locais e fortalecer o tecido social comunitário. Santos (2002) também alerta para o efeito nocivo da abertura do país ao capital estrangeiro, que pode ocasionar prejuízo ao empresariado interno, já

que a abertura das fronteiras para o investidor externo significa muitas vezes a extermínio de inúmeras empresas nacionais.

Importante lembrar que, embora não estejam reunidas sob a égide de um programa, com destinação de recursos orçamentários, essa Lei é o resultado da mobilização de atores políticos tendo em vista os problemas decorrentes com os prazos e o excesso de procedimentos para abertura de um novo negócio no país. Sua gênese, portanto, está no aparecimento deste problema social entre o meio empresarial e ratificado por meio do ranqueamento feito pelo Banco Mundial em seu relatório anual sobre facilidades e dificuldades de abertura de negócios em 190 países.

O fato consolidado chamou a atenção do Poder Público e se tornou, então, digno de sua atenção e de propostas de resolução, por meio do monopólio de poder e de intervenção do Estado, a quem de fato caberia tal proposição (MULLER; SUREL, 2002). Neste sentido, a partir do que Secchi (2013) ensina, podemos considerar que a Lei da Liberdade Econômica é uma política pública, uma vez que é possível identificar o que o autor chamou de intencionalidade e resposta a um problema público, coletivamente relevante - no caso em questão, o dos empreendedores.

Em relação à dimensão espacial ou das instituições no processo de política pública, o autor comenta que:

De acordo com a escola institucionalista tradicional, instituições são regras formais que condicionam o comportamento dos indivíduos. Aplicando esse conceito à área de políticas públicas, as instituições são as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas. Instituições nessa acepção são: jurisdições (leis), competências (funções) e as delimitações territoriais (SECCHI, 2013, p. 55).

Sob o aspecto jurídico, a LLE e as resoluções que a regulamentaram posteriormente, elaboradas pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM)¹⁰, acabaram trazendo entendimentos sujeitos a interpretações variadas e algumas divergências entre as legislações já existentes, deixando muitos municípios em dúvida sobre como agir. Dentre as resoluções em vigor, destacam-se aquelas que se relacionam com a classificação do grau de risco das atividades, conforme tabela abaixo:

Quadro 3 - Resoluções do CGSIM

¹⁰ O Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) foi criado através do Decreto nº 6884 de 25/06/2009 / PE - Poder Executivo Federal. As resoluções expedidas pelo CGSIM estão disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/drei/legislacao/resolucoes-cgsim-em-vigor>.

Data	Tipologia	Número	Teor
11/06/2019	Resolução	051/2019	Versa sobre a definição de baixo risco para os fins da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019.
21/05/2020	Resolução	057/2020	Altera as Resoluções CGSIM nos 51, de 11 de junho de 2019; 22, de 22 de junho de 2010; 29, de 29 de novembro de 2012; e 48, de 11 de outubro de 2018.
12/08/2020	Resolução	058/2020	Dispõe sobre a classificação de risco das atividades econômicas para fins de prevenção contra incêndio, pânico e emergências e as diretrizes gerais para o licenciamento pelos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.
12/08/2020	Resolução	058/2020	Altera as Resoluções CGSIM nº 22, de 22 de junho de 2010; nº 48, de 11 de outubro de 2018; e nº 51, de 11 de junho de 2019.
20/11/2020	Resolução	062/2020	Dispõe sobre a classificação de risco das atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária e as diretrizes gerais para o licenciamento sanitário pelos órgãos de vigilância sanitária dos Estados, Distrito Federal e Municípios e altera a Resolução CGSIM nº 55, de 23 de março de 2020.
17/05/2021	Resolução	066/2021	Altera as Resoluções CGSIM nº 61, de 12 de agosto de 2020, e nº 62, de 20 de novembro de 2020.
22/05/2021	Resolução	068/2021	Altera as Resoluções CGSIM nº 51, de 11 de junho de 2019; e nº 55, de 23 de março de 2020.

Fonte: elaboração própria, com base na pesquisa documental

A nova lei e as resoluções do CGSIM simplificaram processos e também eliminaram a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação de 299 atividades econômicas consideradas de baixo risco. Estas determinações são válidas em todo o território nacional, exceto se os estados e municípios possuírem regulamentação própria, não sem antes ser dada ciência ao Ministério da Economia.

Desde a Constituição de 1988, a Carta Magna afirma a posição dos municípios como importantes entes impulsionadores do desenvolvimento diante da autonomia legislativa para suplementar a legislação federal e estadual, em matéria de competência concorrente. Sobressai o poder de propulsão dos municípios que, ao observar o interesse local, estimula e incentiva as mais diversas atividades econômicas e sociais, através de medidas governamentais de sua alçada (CORRALO, 2020). Como alertam Muller e Surel (2002, p. 51), “nos sistemas federais, a questão da repartição das competências entre o nível federal e o nível dos estados exerce uma coerção muito forte sobre a ação dos tomadores de decisão” e, no Brasil, também os municípios exercem um papel relevante neste contexto.

Em relação a LLE, os municípios podem promover os ajustes necessários, adequando e regulamentando a legislação de forma concorrente e subsidiária de acordo com particularidades de seu espaço geográfico e da sua economia local, ou seja, determinando os critérios necessários para a liberação do exercício de atividades econômicas que podem representar riscos para a sociedade e para o meio ambiente. Para que se possa compreender como ocorreu a implementação em um município e como transcorreu esse processo entre os atores envolvidos, a pesquisa partiu de um estudo de caso, tendo como recorte territorial o município gaúcho de Campo Bom, cuja trajetória de implementação será apresentada na sequência.

4.2 PERFIL DA BUROCRACIA IMPLEMENTADORA

Antes mesmo da MP nº 881/2019 tornar-se Lei da Liberdade Econômica, a Prefeitura de Campo Bom já havia publicado o decreto nº 6.667/2019, criando o comitê local para análise e implementação das medidas definidas pelo governo federal, tendo em vista a flexibilização dos atos de liberação do poder público municipal, a complexidade de normas existentes e os reflexos diretos nas atividades municipais, dentre outros motivos expostos no próprio documento. O decreto previa a constituição do comitê, sua coordenação e a periodicidade dos encontros e o registro das atividades e decisões em atas.

Como visto no capítulo 3, seção 3.3, a escolha dos entrevistados considerou alguns critérios de inclusão e exclusão, até chegar em uma amostra de oito burocratas. Questionados sobre a trajetória inicial de implementação da Lei da Liberdade Econômica em Campo Bom, todos os entrevistados mencionaram que o trabalho iniciou através do comitê municipal, nominando as secretarias e os servidores integrantes, mas nenhum deles citou o referido decreto de criação.

Dois entrevistados relataram que já havia um comitê misto de servidores, o qual se reunia periodicamente para tratar sobre os assuntos relacionados a REDESIM, entendendo ser

essa a origem de tal grupo: “A gente já se reunia com esse comitê, lá da época do REDESIM. Então, quando saiu a medida provisória, esse comitê automaticamente já se transformou numa comissão pra analisar a implantação da lei de Liberdade econômica em Campo Bom” (E6).

O entrevistado E4, ao comentar sobre como conheceu a Lei da Liberdade Econômica, apresenta uma outra perspectiva de formação deste comitê:

“Fiquei sabendo [da LLE] através da medida provisória, acho que era 881, antes de se tornar lei. Nós tínhamos um jurídico aqui, contemporâneo meu também. Ele gostava disso, falou disso. E na Câmara de vereadores, não me lembro se era presidente então ou não, o vereador também comentou com a gente isso. E a partir dali nós iniciamos um movimento envolvendo as demais secretarias. Formamos assim uma equipe de trabalho, onde essas três forças, que foi a nossa Secretaria, o Jurídico e a Câmara de Vereadores, iniciamos esse movimento e começamos a trabalhar. E no momento que se tornou lei a medida provisória, então nós estávamos com meio caminho andado” (E4).

Já o entrevistado E2 comenta sobre a formação do comitê, detalhando a composição:

“Logo que surgiu isso, a gente reuniu um grupo de trabalho onde tinha pessoas daqui, da Secretaria do desenvolvimento econômico, do planejamento, do meio ambiente, da saúde, da parte de vigilância sanitária, da procuradoria, que daí é na parte jurídica, da Câmara de Vereadores... A gente fez um grupo multidisciplinar, né? E aí sentamos, fizemos todos esses estudos de quais as atividades que a gente poderia dispensar então dessa licença prévia” (E2).

É possível inferir, tomando como evidência os relatos dos entrevistados, que já havia um comitê multidisciplinar que se encarregava de analisar situações envolvendo licenciamentos de empresas antes mesmo da publicação do decreto. Esse comitê mantinha uma rotina de reuniões e análises técnicas das solicitações de alvarás e licenças por parte das empresas locais, discutindo pontos convergentes e divergentes quanto à liberação de tais licenças. A motivação para criação deste grupo partiu da implementação de outra Lei Federal, nº 13.598/2017, que criou a REDESIM (ou REDESIMPLES, como também costuma ser chamada).

Deste modo, conclui-se que o comitê informal existente (e atuante) foi o embrião do trabalho de implementação da Lei da Liberdade Econômica, cuja oficialização deu-se por meio do Decreto nº 6.667/2019. A partir desta formalização, o comitê ganhou novos integrantes (como os assessores jurídicos, por exemplo), teve ampliada suas atribuições e responsabilidades e passou a ter critérios de organização administrativa.

Além disso, no decorrer da pesquisa documental realizada, identificou-se que, em 12 de fevereiro de 2020, um determinado vereador apresentou dois requerimentos à Câmara Municipal sobre o tema em estudo: um deles solicitando que fosse instituída a declaração municipal de direitos de liberdade econômica e outro requerendo que fosse criada uma

comissão especial de acompanhamento da implementação do projeto de lei desta mesma declaração.

Por meio das entrevistas, apurou-se que o procurador jurídico da Câmara Municipal de Vereadores veio a integrar-se ao comitê formado com os representantes das divisões e secretarias citadas no decreto. Em alguns momentos, também, houve a participação do diretor da Câmara, levando as demandas do público beneficiado pela Lei, conforme relato do entrevistado E7: “O diretor da Câmara municipal também participou trazendo as solicitações da sociedade externa, digamos assim. Ou melhor, dos empreendedores. Então isso também foi avaliado junto com as informações que ele trouxe”. De forma unânime, os entrevistados afirmaram que não houve participação de nenhum ator externo ao Poder Público.

Questionados sobre como foram definidos os participantes do comitê, os pesquisados relataram ser aquelas pessoas que mais impactavam diretamente na implementação da lei, que tinham mais experiência ou conhecimento na função, que trabalhavam no dia-a-dia com as atividades de licenciamento e emissão de alvarás e que exerciam atividades mais técnicas. Para o entrevistado E7, a escolha “era pelas pessoas que tinham bastante experiência. Foi definido mais pela experiência”. E ainda:

“A gente pegou o pessoal técnico, que eram os técnicos que já faziam essas vistorias, que faziam essas análises. A gente trouxe eles, então. Eram fiscais, ou mesmo no meio ambiente, era um biólogo, mas que fazia também essa parte da fiscalização. Na vigilância sanitária era uma fiscal também, concursada e tal. Então, já se tinham as pessoas, só a gente juntou tudo para não ficar ‘ah primeiro olha aqui, depois levamos para eles’. Não, junta todo mundo, já vamos ver uma vez só” (E2).

Analisando os motivos que levaram os burocratas de alto escalão a escolherem os servidores que compuseram o comitê, é possível reafirmar a importância da experiência e da capacidade técnica como determinante da influência sobre as decisões dos superiores, a chamada “autoridade prática”, defendida por Abers e Keck (2017). Essa autoridade é derivada de capacidades e de reconhecimento dentro de determinada área, influenciando o comportamento de outros atores, como explica SECCHI (2013). Para o autor, os *policymakers* utilizam quatro tipos de mecanismos para influenciar comportamentos:

(1) Premiação: influenciar comportamento com estímulos positivos (2) Coerção: influenciar comportamento com estímulos negativos (3) Conscientização: influenciar comportamento por meio da construção e apelo ao senso de dever moral (4) **Soluções técnicas**: aplicar soluções práticas que venham a influenciar comportamento de forma direta ou indireta (grifo nosso).

A escolha dos burocratas para compor o comitê era definida basicamente pelo conhecimento prático proveniente da experiência no cargo, sobretudo do exercício de atividades

de fiscalização. A capacidade técnica de identificar situações concretas de risco, principalmente ambientais e sanitários, conferiam aos escolhidos essa posição de referência e autoridade, cujos saberes eram determinantes na cadeia de decisões tomadas ao longo do processo. Esses saberes estão ligados à formação educacional, como veremos adiante, mas sobretudo pela prática desempenhada em campo, nas atuações em fiscalizações externas e nas atividades administrativas exercidas.

Cabe destacar que a qualificação e a plena capacidade de trabalho dos burocratas são requisitos fundamentais para o Estado efetivar suas políticas públicas, em um sentido Weberiano, na medida em que devem estar preparados para o desempenho eficaz de suas funções. D'Ascenzi e Lima (2013) reforçam a importância dessa atuação dos burocratas, que agem para resolver problemas por meio de suas habilidades, estratégias, gestão de seus conflitos e processos de aprendizagem.

De forma proximal, a abordagem que trata sobre as capacidades estatais, considera que a administração pública necessita de habilidades, competências e recursos em nível individual para arquitetar e executar políticas públicas. O conhecimento dos atores estatais e a forma como eles o utilizam para a implementação de políticas, deve ser avaliado e gerido pois são fundamentais para que a organização tenha um bom desempenho quanto ao que foi proposto por determinada política pública (SILVA; ALMEIDA, 2019).

Lotta (2015) e Pires (2003) evidenciaram que as dimensões técnicas, de conhecimento e de trajetória profissional ocupam um lugar de destaque no processo de recrutamento para os cargos gerenciais, em detrimento de dimensões político-partidárias, tornando-as imprescindíveis para a ocupação destes. Por similaridade, depreende-se que essa afirmação também é aplicável para a definição de ocupação de funções específicas, como as do comitê em estudo, formado primordialmente por burocratas de médio escalão que possuem características semelhantes àquelas retratadas pelos autores.

4.3.1. Perfil dos BME participantes do comitê municipal de implementação

O primeiro bloco das entrevistas procurou atender um dos objetivos específicos da pesquisa, que era de identificar e traçar o perfil dos burocratas de médio escalão que atuaram na implementação da LLE em Campo Bom. Não foram aqui considerados, portanto, os burocratas de alto escalão entrevistados. Em relação ao gênero, participaram da pesquisa quatro homens e duas mulheres. Dentre os homens, a faixa etária está entre 37 e 72 anos. Já entre as mulheres, a idade varia entre 43 e 52 anos.

Em relação ao nível de escolaridade, o grupo de burocratas de médio escalão possui uma qualificação formal elevada, sendo que quatro deles cursaram uma ou duas especializações. Em que pese a diferença de amplitude das pesquisas, achados semelhantes foram encontrados por Camões, Cavalcante e Knop (2015) em relação ao BME que ocupam cargos de diretorias e assessorias no Governo Federal, com média de 63% de pós-graduados. De modo geral, a qualificação dos burocratas de médio escalão é bastante elevada em ambos os estudos, ainda que a presente pesquisa não contemple uma amostragem significativa em termos numéricos.

Quanto à área de formação destes burocratas, ela é bastante variada, sendo composta por: Letras (1), Ciências contábeis (1), Tecnologia em gestão ambiental (1), Biologia (1), Direito (1) e Automação industrial (1). Comparativamente, os dois burocratas de alto escalão entrevistados possuem escolaridade de nível médio, com curso técnico associado.

Em relação ao curso de pós-graduação *lato sensu* cursado, é possível observar que os entrevistados procuraram se especializar nas suas áreas de atuação dentro da administração pública, exceto um deles que possui outra atividade profissional na área da educação. As áreas de especialização identificadas foram: vigilância sanitária (1), gestão ambiental (1), direito tributário (1) e metodologia do ensino de língua portuguesa e literatura (1), conforme gráfico:

Dentre burocratas de médio escalão pesquisados, metade deles faz parte do quadro de servidores de carreira, cujo vínculo efetivo deu-se por meio de concurso público, e os demais são ocupantes de cargos comissionados (CC), com enquadramento em atividades de diretoria, coordenação ou assessoria (DCA).

Cabe destacar que uma das integrantes foi servidora efetiva, mas por conta de sua aposentadoria, acabou permanecendo no cargo de diretora, desta vez com vínculo através de CC. Um dos entrevistados relatou receber uma gratificação especial devido às atribuições de agente de desenvolvimento, como evidenciado pela Lei Municipal nº 4.450/2016.

Em relação ao tempo de trabalho, observou-se que os BME fazem parte da administração pública há: seis anos (1), oito anos (1), doze anos (2), 28 anos (1) e 32 anos (1). Os servidores que ingressaram por meio de concurso são aqueles que possuem maior tempo de trabalho na Prefeitura Municipal, mas apenas um dos entrevistados permanece no mesmo cargo até os dias atuais. Os demais, já exerceram outras atividades, inclusive em outros setores ou secretarias.

Em relação ao tempo que estão ocupando o cargo atual, ele varia entre 06 e 12 anos, indicando uma relativa estabilidade que acompanha, em grande medida, o tempo de gestão do atual governo municipal, especialmente daqueles que possuem cargos comissionados. O tempo

de permanência no cargo é superior ao do estudo empreendido por Camões, Cavalcante e Knop (2015), cujo tempo médio de ocupação era de 3,6 anos.

Esse dado da pesquisa de Campo Bom refuta parcialmente a afirmação trazida por Pires (2015), de que os BME seriam a parcela da burocracia estatal que tem uma maior instabilidade e rotatividade, estando sujeitos tanto a mutabilidade eleitoral, quanto a rotatividade interna intensa. Parcial porque não evidenciou-se, pelo menos com a amostra da pesquisa, essa intensa rotatividade interna.

Pode-se inferir, a partir das entrevistas realizadas, que o papel técnico-gerencial exercido, o conhecimento técnico, a experiência adquirida e as relações estabelecidas contribuem para esta estabilidade nos cargos ocupados. Porém, não se deve desprezar o fato de que o atual prefeito está no seu segundo mandato e que metade dos pesquisados ocupa cargo de confiança. Caso não tivesse acontecido a reeleição, talvez a rotatividade teria sido mais acentuada.

Os burocratas de médio escalão entrevistados ocupam cargos de nível intermediário, com funções de coordenação, diretoria e/ou assessoria, em sua maioria. Ainda que suas atribuições sejam de caráter mais técnico-gerencial ou administrativas, todos eles atuam também no atendimento ao público, como relata o entrevistado E8: “no meu caso agora, eu como eu sou diretora, eu atendo mais os casos complexos. Como a gente tem muito tempo já, a gente entende mais o fluxo, como que funciona o trabalho interno. Então eu acabo auxiliando nessa parte”. Também o entrevistado E7 relata que:

“Durante a semana, a todo momento entram ligações, o pessoal pedindo informações sobre o tipo de licenciamento. Então a gente tem uma demanda bastante grande assim, não só a do processo em si, administrativo, do licenciamento, mas ligações e reuniões também ocorrem bastante” (E7).

As declarações dos servidores demonstram aquilo que Lotta (2015) já afirmava quanto as atividades de conversas internas em seus órgãos (relacional) e ações administrativas tomarem boa parte do tempo do BME. Um dos entrevistados, que exerce cargo de coordenação, destaca também o papel técnico-político de suas atribuições.

“Eu procuro assim, estar bem atento ao que está acontecendo, sabe? Essa movimentação das empresas, pra acompanhar os índices de crescimento de empresas que estão chegando na cidade. No momento que entra alguém em Campo Bom e vai numa imobiliária procurar algum prédio ou uma área de terra, imediatamente nós somos acionados. Nós já criamos uma espécie de uma teia de informações, então a gente procura ir ao encontro do empreendedor” (E4).

Nas informações sobre suas rotinas, fica evidenciado que a burocracia de nível intermediário se comporta, em muitas situações, como a burocracia de alto escalão e a de nível da rua, apesar de se diferenciar de ambas (OLIVEIRA; ABRÚCIO, 2015). Especialmente os BME que ocupam cargos de diretores e coordenadores, eles também desempenham funções técnico-políticas, que os colocam em uma condição de não apenas “fazer”, mas também “pensar” as estratégias de atuação da organização, como nas ações fiscalizatórias, em que priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes para a execução das atividades.

Ainda quanto à rotina de atividades exercidas, os BME pesquisados se destacam pela multifuncionalidade de suas atribuições:

“Eu faço todos os atendimentos, a gente atende MEI, abre MEI. Eu faço emissão de DAS, eu faço também a análise das viabilidades no site da junta comercial, se a atividade é viável ou não pra ser exercida. Até os protocolos online também a gente analisa, encaminha. Eu que elaboro e crio e convido pra o programa oficinas de crescimento. Eu que penso, elaboro a ideia. Eu que vou atrás de parcerias, enfim, organizo todo o evento. Até sobre a classificação da sala do empreendedor que o Sebrae faz, sou eu quem respondo, que encaminho as evidências, faço as entrevistas e tenho esse contato mais direto com o pessoal do Sebrae. E também por conta da experiência, sou bastante solicitado. Principalmente escritórios contábeis, eles ligam direto para falar comigo, me conhecem há bastante tempo trabalhando aqui” (E1).

“Não tenho uma rotina certa porque sempre surge uns atendimentos, imprevistos, que a gente tem que às vezes sair correndo. Surgiu uma demanda lá, tem uma denúncia de um local que tu tem que ir lá verificar e a gente vai sim. Se o pessoal não tá, aí eu vou junto, mas sempre a gente vai. Eu que libero os alvarás. Sou eu que faço toda a parte de liberação. Eu verifico todas as demandas, né? As questões que estão dentro cronograma [...], sou eu que organizo tudo, para poder fazer as liberações. Então passa por mim, não sai nada sem que eu verifique” (E8).

Quatro dos BME entrevistados relataram que exercem atividades diversificadas na sua rotina, conciliando procedimentos administrativos, atendimento ao público, reuniões e fiscalizações. Outros dois não exercem atividades fiscalizatórias, mas igualmente desempenham funções variadas, o que lhes permite ter uma visão ampla sobre o funcionamento da secretaria em que atuam. Lotta (2015) chama atenção para essa atuação marcada pelo exercício de múltiplas funções, nem sempre com uma separação clara entre as ações gerenciais e aquelas de cunho mais operacional, realizadas no cotidiano das burocracias.

Importante destacar o aspecto relacional na atuação dos BME pesquisados em Campo Bom, em como se constituem um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário (Lotta *et al.*, 2015; Pires, 2015), como comprovado pelo depoimento de E1:

“Todo esse atendimento, eu chego a dizer que é um **atendimento bem humanizado** (grifo nosso). A gente faz de tudo, porque são pessoas, a maioria dos MEIs que nos procuram são pessoas de pouco esclarecimento. De te dizer “eu sou pedreiro e me contrataram. Eu preciso emitir nota”. Vamos fazer através do MEI, explicar como é que funciona o MEI. Mas pra fazer o MEI tu precisa estar cadastrado no Gov.br e ter a certificação no mínimo, prata ou bronze. Tipo, fica bem estranho para ele poder entender isso. De maneira bem lúdica, a gente tenta de todas as formas conversar, explicar. A gente acaba tendo que ter essa percepção. A percepção do quanto ele está entendendo ou não para a gente buscar uma melhor forma de comunicação” (E1).

O aprofundamento das análises sobre os aspectos relacionais e as interações dos BME com atores de outros escalões será trabalhado na seção 4.4, utilizando-se como referência teórica a perspectiva relacional citada por Lotta *et al.* (2015). De acordo com esta perspectiva, para entender a maneira de atuar dos burocratas, é necessário compreender as relações que eles estabelecem em seu entorno.

4.3 A TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA LLE

Esta seção examina a trajetória da legislação e o papel dos burocratas de médio escalão no processo de implementação, reajuste e/ou reinterpretação da norma em nível municipal. Segundo Lotta (2019), o processo decisório de implementação inicia com um ato ou vontade política oriunda do alto e/ou médio escalão. No caso em estudo, a decisão inicial envolvia duas possibilidades: a apropriação na íntegra da LLE, tal qual como ela foi formulada e seguindo a regulamentação que se deu *a posteriori* com as resoluções do CGSIM, ou adaptá-la a fim de atender as particularidades locais através da edição de lei municipal.

Em razão da posição aferida pelos municípios no pacto federativo e por se tratar do exercício da polícia administrativa local, há duas alternativas: a) a edição de lei municipal para definir as atividades econômicas de baixo risco, para o qual deve notificar o Ministério da Economia, b) silêncio da legislação local, que remeterá à observância do Decreto 10.178/19 e da Resolução 51/19 do CGSIM – Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CORRALO, 2020, p. 104).

Como visto na seção anterior, a trajetória de implementação da LLE em Campo Bom teve início com a formação do comitê municipal de análise e implementação das medidas contidas na MP 881/2019. As entrevistas realizadas permitiram identificar a participação dos atores, as influências, as negociações, os consensos e os sistemas de adesão que envolveram as múltiplas camadas decisórias que permearam o processo, o chamado *multi-layering* (HUPPE; HILL, 2003).

O entrevistado E3 explica que a análise do município começou antes mesmo da publicação da Lei Federal, quando era ainda uma medida provisória.

“Antes de virar lei, ela era medida provisória. Ela começou como uma MP e desde o início a gente já tinha essa consciência que ia chegar um momento que a gente ia ter que se adaptar. E nada melhor que criar a lei municipal, porque dentro da lei municipal, a gente ganha liberdade de algumas regras, como por exemplo, a classificação dos riscos das atividades. Isso para nós é bem importante” (E3).

A formação de tal comitê mobilizou um aparato político-administrativo, em um emaranhado de atores nas mais variadas camadas da administração pública de Campo Bom, já que os efeitos da LLE repercutem nos distintos órgãos que atuam com a emissão e a fiscalização de alvarás e licenças: Secretaria de Meio Ambiente, Departamento de Vigilância Sanitária, Secretaria da Fazenda e Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Turismo.

De acordo com os entrevistados, embora discutissem alguns casos pontuais envolvendo licenciamentos, foi a partir da sistemática de reuniões quinzenais do comitê que os membros das secretarias envolvidas passaram a ter uma maior frequência de interações. Neste espaço, eram aprofundadas as discussões sobre os riscos do exercício das atividades econômicas a partir de diferentes pontos de vista, buscando uma interpretação que beneficiasse os empreendedores locais, mas que não comprometesse questões fundamentais como zoneamento e meio ambiente. A dinâmica de interação envolvendo vários órgãos vai ao encontro do que Lotta (2019, p. 19) afirma: “o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas”.

Além disto, para a autora, formulação e implementação não deveriam ser consideradas fases distintas, tal como se apresenta no ciclo de análise de políticas públicas, mas sim processos decisórios contínuos e sobrepostos que perpassam diferentes atores. “A separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e redecididas” (LOTTA, 2019, p. 18).

A autora explica que, neste ponto, a fase de implementação pode retornar à de formulação, mobilizando o corpo técnico burocrata e agentes políticos nessa (re)construção ou (re)adaptação, tal como ocorreu em Campo Bom. Como veremos mais adiante, os processos de implementação e formulação desta legislação em estudo foram e continuam sendo frequentemente alterados pela administração municipal, na medida em surgem novas situações ou mesmo pela repercussão prática das decisões já tomadas.

Tendo em vista que comitê formado visava a análise e implementação dos direitos de liberdade econômica, seus participantes foram questionados pela entrevistadora se receberam

algum tipo de capacitação para melhor compreensão sobre a aplicabilidade da Lei e seus efeitos. Apenas um dos entrevistados confirmou ter participado de uma formação sobre o tema.

“Eu participei de um curso em Porto Alegre, na FAMURS, agora não me recordo o ano, mas foi antes da pandemia, 2019 eu acho que foi. [...] Eu participei dessa capacitação na FAMURS para discutir sobre a lei de Liberdade econômica, que os municípios estavam bem em dúvida, com muitas dúvidas, não sabiam como proceder no primeiro momento” (E6).

Todos os demais informaram que não tiveram capacitação formal, que foram conversando no grupo, estudando e procurando entender o que deveria ser feito, contando com o auxílio dos assessores jurídicos da Prefeitura e da Câmara de Vereadores. O entrevistado E3 explica que: “Não tivemos [capacitação]. Tudo que a gente a discutiu, tudo que foi conversado, foi a gente mesmo **estudando e tentando interpretar** (grifo nosso). E, claro, com a ajuda do jurídico da prefeitura, quando era o caso. Mas basicamente foi feito por funcionários”.

Essa afirmação é relevante para o entendimento do papel desempenhado dos BME no processo dinâmico da implementação-reformulação local. Ao mesmo tempo que atuam como agentes implementadores, os BME também desempenham papel e assumem responsabilidades de *policymakers* no processo, tal qual os burocratas de alta escalão definidos por Camões, Cavalcante e Knop (2015). A Lei municipal e o decreto foram uma construção coletiva de servidores de nível intermediário – fundamentalmente -, com o auxílio de assessores jurídicos do Executivo e do Legislativo, em um processo descentralizado e de grande autonomia dada aos BME pelo alto escalão. Os resultados encontrados neste quesito divergem dos achados na pesquisa empreendida por Garcia (2020), cuja centralização e controle ficaram concentradas no alto escalão da administração municipal.

Na sequência, os entrevistados foram solicitados a responderem sobre como ficaram sabendo da LLE, sendo que a maioria da amostra afirmou que soube da Lei quando o comitê já estava formado. Um dos entrevistados, informou que soube por meio da mídia.

“Eu conheci a partir das redes sociais. Na verdade, rede social não, na mídia, né? Saiu a lei de Liberdade econômica. Foi ali que eu tomei conhecimento pela primeira vez. Já nos próximos dias, internamente na prefeitura, já começou o movimento de tentar entender a lei, ver o que nós precisávamos fazer para colocar em prática, pra começar a criar nossa lei própria também e adequar à nossa realidade” (E3).

Outros dois diretores afirmaram que souberam da Lei através de órgãos da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, com os quais mantém contato próximo. Embora não haja uma relação de hierarquia entre as secretarias municipal e estadual, tanto o Centro Estadual de Vigilância em Saúde (CEVS) quanto a Secretaria Estadual de Meio

ambiente e Infraestrutura (SEMA) coordenam e articulam o assessoramento técnico¹¹ aos municípios devido a descentralização das atividades. Neste sentido, há um processo interativo entre esses órgãos estaduais com os municípios, conforme relatado pelas entrevistadas E7 e E8:

“Isso nos foi passado pelo Estado, nós somos regidos pela primeira Coordenadoria do Estado, né? E eles passaram isso para nós porque tudo que é legislação, como o que é novo, é passado. A gente tem até um grupo RS, de todo estado [...] e daí veio essa demanda para nós. É uma demanda federal e eles disseram que era para nós, se nós quiséssemos seguir com a federal a gente poderia. Se não, a gente teria que criar uma no município” (E8).

“Na área ambiental, sempre que é criada uma lei a gente já recebe da Secretaria do Estado as leis atualizadas. Toda vez que é atualizada uma lei, a gente vai recebendo. Só que, claro, bem antes da lei ser de fato efetivada, a gente já ouvia falar no jornal que teria uma Lei de Liberdade Econômica, que estava tramitando um projeto de lei de liberdade econômica. Sempre estava acompanhando, até o momento que realmente então essa lei foi aprovada e a gente passou a trabalhar em cima dela” (E7).

Em relação à existência de outras legislações que tratassem sobre o tema da classificação de grau de risco ou do exercício das atividades, a maior parte dos entrevistados afirmou desconhecer ou não lembrar de outra norma, lei ou decreto sobre o mesmo teor. Entretanto, duas diretoras comentaram sobre normas já existentes que regulavam as atividades ambientais e sanitárias, as quais traziam entendimentos diferentes das resoluções do CGSIM:

“Na verdade, tem as resoluções estaduais, né? Que são as CONSEMAS¹². Algumas atividades que estavam na Lei de Liberdade Econômica como potencial poluidor baixo ou médio, na resolução CONSEMA elas estavam como alto. E nós, pela nossa experiência, vivência na área ambiental, por fazer vistorias, perícias ambientais, a gente sabe quando uma atividade é alta ou baixa. Então, essas atividades que estavam classificadas como baixa, mas na realidade eram altas, nós não colocamos elas dentro da Lei de Liberdade Econômica [do Município]” (E8).

“Quando nós recebemos isso, antes da questão da Liberdade Econômica, a gente já tinha uma tabela de grau de risco. No nosso alvará sempre teve, que eles pediram. O Estado nos solicitou que colocássemos, né? Os graus de risco no alvará. Porque eles verificam isso lá pelo SIVISA¹³, eles conseguem verificar se Campo Bom estava fazendo ou não. E daí nós já tínhamos uma outra legislação antes da Liberdade econômica. [...] Era uma lei federal, mas que o Estado estava complementando. A gente já tinha isso antes de implantar a Lei da Liberdade Econômica” (E7).

A legislação citada pelos diretores constitui uma parte de todo o rol de leis, normas, decretos e resoluções emitidas em nível federal, estadual e municipal que regulam e normatizam o exercício de atividades econômicas, sob o ponto de vista dos riscos ambientais, sanitários, de

¹¹ Esta é uma das atribuições do Centro Estadual de Vigilância em Saúde, conforme decreto estadual nº 44.050, de 05 de outubro de 2005.

¹² Refere-se às resoluções editadas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). Disponível em <https://www.sema.rs.gov.br/normas-consema>, acesso em 08 abril de 23.

¹³ Referindo-se ao Sistema de Informações em Vigilância Sanitária do Rio Grande do Sul (SIVISA)

incêndio e pânico e quanto ao zoneamento (plano diretor). Quando da implementação ou (re)formulação da LLE no município, essa legislação também necessitou ser observada pelos burocratas, trazendo implicações importantes, como relata o entrevistado E3:

“[...] o meu alvará (de funcionamento) é o que autoriza o cara trabalhar. E aí, como é então eu pensei: ‘Bom, para mim vale qualquer risco’. Se eu represento todos os riscos, eu tenho que avaliar qualquer tipo de risco. Por exemplo, o pessoal que tem uma loja de roupas, se ela for pequena, não vejo risco. Mas se é uma loja grande e chega a pegar fogo? O risco é muito alto! Risco de incêndio. Então eu tenho que pensar também no incêndio, eu tenho que pensar na perturbação sonora, eu tenho que pensar na parte ambiental, eu tenho que pensar na parte sanitária, eu tenho que pensar na estrutura do prédio. A gente inseriu um critério de até 200 metros pra determinadas... todas que são risco baixo no nosso município, se passar 200 metros, vira médio, baseado na Lei Kiss. E daí tem outras regras também, tem código de posturas, tem código de obras, lei de perturbação do sossego público”.

Neste sentido, a pesquisa documental levantou uma série de regulações sobre riscos e zoneamento – nos mais diversos níveis da administração pública - que impactam diretamente na implementação da LLE, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 - Legislação anterior e posterior à LLE que impactam na sua implementação

Data	Tipo	Número	Origem	Teor
20/01/1977	Lei Municipal	422/1977	Prefeitura Municipal	Código de Edificações
14/09/1994	Lei Municipal	1.606/1994	Prefeitura Municipal	Código de Posturas
30/12/2002	Lei Municipal	2.397/2002	Prefeitura Municipal	Aprova o novo código tributário do Município de Campo Bom e dá outras providências.
07/02/2006	Lei Municipal	2.909/2006	Prefeitura Municipal	Dispõe sobre ruídos urbanos e a proteção do bem estar e do sossego público
09/06/2006	Decreto Municipal	4.221/2006	Prefeitura Municipal	Regulamenta a Lei Municipal nº 2.909/2006.
26/12/2013	Lei Complementar	14.376/2013	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	Estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
02/03/2018	Resolução	372/2018	CONSEMA/RS	Dispõe sobre os empreendimentos e atividades utilizadores de

				recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, destacando os de impacto de âmbito local para o exercício da competência municipal no licenciamento ambiental.
01/09/2020	Instrução Normativa	066/2020	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Estabelece a lista de classificação nacional de atividades econômicas - CNAE de atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária por grau de risco e dependente de informação para fins de licenciamento sanitário, conforme previsto no parágrafo único do art. 6º da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 153, de 26 de abril de 2017.
06/04/2022	Portaria	192/2022	Secretaria da Saúde do Rio Grande do Sul	Estabelece a lista de atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária por grau de risco e dependente de informação para fins de licenciamento sanitário, conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), e regulamenta o Sistema de Informação da Vigilância Sanitária (SIVISA-RS).
30/08/2022	Lei Municipal	5.329/2022	Prefeitura Municipal	Reestrutura o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Campo Bom.
16/12/2022	Lei complementar	15.907/2022	Governo do Estado do Rio Grande do Sul	Altera a Lei Complementar nº 14.376, de 26 de dezembro de 2013, que estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios

				nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental e nas entrevistas

Com base nas informações acima, é possível observar que algumas destas normas foram editadas posteriormente à publicação da Lei Federal e da local, como a lei que reestrutura o plano diretor municipal. Na época em que o comitê analisava e adequava a legislação municipal à LLE, o plano diretor estava sendo atualizado, sendo que seus efeitos acabariam por repercutir na implementação, o que acabou merecendo destaque na análise dos burocratas:

“Então, quando nós sentamos para discutir sobre essa lei, a gente justamente queria não permitir que empresas de potencial poluidor alto se instalasse fora do zoneamento. [...] O zoneamento estava sendo atualizado, então se a gente não trabalhasse bem em cima dessa lei, era possível que empresas de potencial poluidor alto, que estavam classificadas na lei de Liberdade econômica, fossem se instalar em área residencial. Isso nos traria enormes transtornos” (E6).

O Entrevistado E3 detalha como as questões de zoneamento impactaram no trabalho desenvolvido pelo comitê:

“Tem as regulamentações, por exemplo, de zoneamento. Zoneamento é uma coisa particular de cada município. O que que eu posso botar de indústria na zona um, na zona dois, isso é uma coisa muito particular. Isso já existia. Em cima disso que esses grupos começaram a trabalhar também. Então, aquele tipo de empresa que não precisa de zoneamento, pode ser em qualquer lugar, então o zoneamento está fora. Quais os CNAEs que a gente pode tirar fora do zoneamento? Esses eram os critérios que eram feitos”.

Analisando a legislação e os relatos dos entrevistados, percebe-se que o trabalho de implementação da LLE no município requereu uma atenção do corpo técnico burocrata na observância destes vários dispositivos legais no processo de (re)adequação. Inicialmente, o comitê tratou de identificar os aspectos da Lei que pudessem entrar em conflito com o zoneamento e o plano diretor do Município, para então buscar adequar a Lei e o decreto municipal às demais regras existentes sobre riscos e outros fatores considerados relevantes para os licenciamentos. Como concluiu Corralo (2020, p. 1080), “a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica impacta fortemente o poder municipal em toda a atuação pertinente às mais diversas atividades econômicas, com elevada eficácia jurídica”.

A partir do comitê criado e considerando a existência desta legislação anterior, o grupo multidisciplinar iniciou um longo trabalho de reuniões periódicas aonde discutiam ponto a ponto a elaboração da lei municipal de liberdade econômica e a sucessão de decretos que a regulamentou. Pelas entrevistas realizadas, não foi possível determinar com clareza quando

começaram as reuniões e, apesar de previsto no decreto de criação do comitê, os registros em atas não foram feitos. Desta forma, a maioria dos entrevistados comentou que o trabalho durou alguns meses, mas sem precisar exatamente o tempo.

“Foram diversas reuniões com essa equipe que a gente formou. Era uma por semana e acho que durou uns três ou quatro meses, em cima da lei para cada etapa fazer, pra ter as atividades que podem, a de mais risco, a de menos risco. Foi bem trabalhoso, mas a gente conseguiu” (E5).

Na perspectiva do entrevistado E6 o trabalho foi mais extenso: “Demorou, acredito que foi mais de um ano, eu acho, que a gente levou pra chegar na legislação em si. E daí, após, foi feito um decreto, onde foi regulamentado todos os procedimentos administrativos”. Essa perspectiva é mais coerente com as evidências encontradas na pesquisa documental, já que o decreto que criou a comissão foi publicado em 19 de julho de 2019 e o projeto de lei (PL nº 180/2020) encaminhado pelo Poder Executivo Municipal à Câmara de Vereadores é datado de 24 de setembro de 2020.

Na justificativa de encaminhamento¹⁴ do PL, o chefe do Executivo esclarece que o projeto nasceu da construção conjunta multidisciplinar das Secretarias de Finanças, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente e Saúde, por meio do Departamento de Vigilância Sanitária. Explicava que a proposta reformularia na prática, e não apenas na ideologia, o formato de criação de novas empresas no município, facilitando e dinamizando os procedimentos adotados. Destacava, ainda, a necessidade de se reformular o licenciamento das empresas, criando a possibilidade de classificar as atividades econômicas desenvolvida pelo grau de risco de cada uma.

Em seu processo de tramitação, o PL recebeu parecer favorável das comissões permanentes da Câmara Legislativa e foi aprovado por unanimidade dos vereadores, sendo sancionado em 06 de outubro de 2020 como Lei Municipal nº 5.143. A partir disso, empresas cujas atividades econômicas eram consideradas de baixo risco passaram a ter o direito de iniciar suas atividades independentemente de licenças prévias ou posteriores.

Por outro lado, empresas com grau médio de risco passaram a ter a possibilidade de iniciar suas atividades imediatamente com um alvará provisório, que se tornaria definitivo tão logo fossem atendidos os requisitos e licenças para sua obtenção. Já em relação às atividades de risco alto, foi mantida a necessidade da obtenção prévia das licenças, realizando-se o controle naquilo que eventualmente poderia ser prejudicial ao público em geral.

¹⁴ Parágrafo baseado no Projeto de Lei nº 180, protocolado na Câmara Municipal de Vereadores de Campo Bom, conforme tramitação da proposição disponível em <https://legis.camaracb.rs.gov.br/?sec=proposicao&id=5683>, acesso em 04 de abril de 2023.

A justificativa também esclarecia que atribuição do risco da atividade seria tarefa desenvolvida por meio de decreto, a partir do trabalho realizado em conjunto pelas Secretarias do Desenvolvimento Econômico e Turismo, Meio Ambiente, Saúde e Finanças. A utilização de decreto para a escolha da classificação das atividades segundo o grau de risco atenderia à critérios técnicos e também para garantir maior agilidade em caso de alterações e inclusões, como de fato acabou ocorrendo.

O primeiro decreto municipal, de nº 6966/2020, foi publicado em 09 de dezembro de 2020 e regulamentava a Lei Municipal da Liberdade Econômica, trazendo em seu anexo a classificação de 582 atividades econômicas como baixo risco. Na hipótese de uma empresa exercer atividades com esse enquadramento, o decreto previa a emissão de um certificado de dispensa de alvará e licença pelo poder público, o que não era previsto na Lei Federal. Em razão do teor deste artigo, a norma municipal recebeu uma notificação do CGSIM¹⁵ e precisou ser revista pelo comitê, sendo então publicado um novo decreto com as atualizações devidas, de nº 6985/2021, em 13 de janeiro de 2021. Não houve alteração quanto ao número de atividades de baixo risco.

Com a nova publicação, a legislação municipal de Campo Bom sobre os direitos de liberdade econômica recebeu parecer favorável¹⁶ do CGSIM, sendo inserida no sistema nacional de dispensa de licenças e alvarás em março de 2021. Durante o processo de implementação da legislação municipal, os burocratas foram percebendo a necessidade de um novo ajuste na liberação de atividades de baixo risco, como relata o entrevistado E3: “Então, num terceiro momento, eu me dei conta que tinha sido coisa demais, tinha ido para 600, eu acho. Aí depois a gente revisou de novo e ficou em 400 e alguma coisa”. O entrevistado E7 também comenta sobre a revisão: “Passado algum tempo, fomos avaliar de novo, fomos verificar de novo. E aí foi reduzindo aquilo que não era considerado como potencial poluidor baixo. Então por isso que houve essa redução”.

Após essa reavaliação, foi publicado o decreto municipal nº 7053/2021, em 21 de maio de 2021, alterando o anexo que continha a classificação das atividades de baixo risco. Com isso, o Município passou de 582 para 473 atividades dispensadas de alvarás e licenças. Ao longo do tempo, outros municípios no Rio Grande do Sul e no país também foram publicando leis e

¹⁵ O envio da legislação municipal para Secretaria Executiva do CGSIM é previsto na Lei Federal nº 13.874/2020. O despacho com esse apontamento consta do Ofício SEI nº 314485/2020 do Ministério da Economia, de 14 de dezembro de 2020.

¹⁶ Parecer favorável foi emitido por meio do Ofício SEI nº 78185/2020, de 30 de março de 2021. Tanto o envio quanto o recebimento dos ofícios ocorreram por intermédio do diretor geral de fiscalização do Município de Campo Bom.

decretos regulamentando a LLE em âmbito local. Estes dois fatores levaram Campo Bom a perder posição no *ranking* nacional de dispensa de alvarás e licenças, gerando uma pressão política aos membros do comitê para que reavaliassem o decreto. A análise sobre como lidaram, as estratégias adotadas e as influências dos BME serão relatadas na seção posterior.

Cabe aqui destacar que o comitê reavaliou as atividades de baixo risco como solicitado e foi então publicado o decreto nº 7342/2022, em 14 de dezembro de 2022, ampliando para 517 o número de atividades econômicas dispensadas de licenças e alvarás em Campo Bom. Na tabela abaixo, apresenta-se a cronologia da legislação municipal sobre a liberdade econômica em nível federal e municipal.

Quadro 5 - Cronologia da Legislação de Liberdade Econômica

Data	Tipo	Número	Origem	Teor
30/04/2019	Medida Provisória	881/2019	Governo Federal	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências.
20/09/2019	Lei Federal	13.874/2019	Governo Federal	Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado.
18/12/2019	Decreto Federal	10.178/2019	Governo Federal	Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre os critérios e os procedimentos para a classificação de risco de atividade econômica e para fixar o prazo para aprovação tácita e altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, para incluir elementos na Carta de Serviços ao Usuário.
30/01/2020	Decreto Federal	10.219/2020	Governo Federal	Altera o Decreto nº 10.178, de 18 de dezembro 2019, que regulamenta dispositivos da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.
19/07/2019	Decreto	6667/2019	Prefeitura Municipal	Cria o comitê municipal de análise e implementação das medidas em face da medida provisória nº 881, de 30 de abril

				de 2019, e dá outras providências.
12/02/2020	Requerimento	017/2020	Legislativo Municipal	Solicita que seja criada a comissão especial de acompanhamento da implementação do Projeto de Lei da Declaração Municipal dos Direitos de Liberdade Econômica no Município de Campo Bom.
12/02/2020	Requerimento	018/2020	Legislativo Municipal	Institui a declaração municipal de direitos de liberdade econômica.
24/09/2020	Projeto de Lei	180/2020	Prefeitura Municipal	Dispõe sobre a recepção local e à aplicabilidade da declaração dos direitos de liberdade econômica, prevista na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, no âmbito do Município de Campo Bom.
06/10/2020	Lei Municipal	5.143/2020	Prefeitura Municipal	Dispõe sobre a recepção local e à aplicabilidade da declaração dos direitos de liberdade econômica, prevista na Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, no âmbito do Município de Campo Bom.
09/12/2020	Decreto	6966/2020	Prefeitura Municipal	Regulamenta a Lei Municipal Nº 5.143, de 06 de outubro de 2020.
13/01/2021	Decreto	6985/2021	Prefeitura Municipal	Revoga o decreto municipal nº 6.966, de 09 de dezembro de 2020 e reedita as normas que regulamentam a lei municipal nº 5.143, de 06 de outubro de 2020.
21/05/2021	Decreto	7053/2021	Prefeitura Municipal	Altera o anexo I do Decreto Municipal nº 6.985, de 13 de janeiro de 2021, que lista as atividades enquadradas como de risco baixo para aplicação da Lei Municipal nº 5.143, de 06 de outubro de 2020.
14/12/2022	Decreto	7342/2022	Prefeitura Municipal	Altera o anexo único do Decreto Municipal nº 7.053, de 21 de maio de 2021, que lista as atividades enquadradas como de baixo risco para aplicação da Lei Municipal nº 5.143, de 06 de outubro de 2020.

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa documental

Os relatos dos entrevistados condizem com os achados da pesquisa documental, demonstrando que a trajetória de implementação de uma política pública não é um processo linear, estanque e imutável. A substância visível da política pública mobiliza elementos de conhecimento e cultura que estão em constante transformação, fazendo com que essa se modifique, se adapte e se reconfigure com frequência, visando a resolução do problema que originou a sua formulação (MULLER; SUREL, 2002). Qualquer que seja a área de intervenção do Estado, ainda que seja uma Lei que se ocupe justamente da diminuição desta, esse ator principal precisa acompanhar as transformações desse território, dessa sociedade, dessa cultura. (COSTA, 2016).

D'Ascenzi e Lima (2013) também ressaltam que a implementação é processo de apropriação de uma ideia, como consequência da interação entre a intenção (expressa nesta parte visível) e os elementos dos contextos locais de ação, sendo também influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais.

4.4 PAPEL, INFLUÊNCIA E CONTRIBUIÇÕES DOS BME

Embora o processo decisório sobre a implementação na íntegra ou adaptado às particularidades locais seja uma deliberação dos atores políticos de alto escalão, o corpo de servidores responsáveis pela emissão e fiscalização dessas licenças é quem possui competências, conhecimentos e experiências práticas capazes de influenciar essa tomada de decisão, intermediando a ação entre a técnica e a política (FREIRE *et al.*, 2015).

Neste sentido, os burocratas de médio escalão constituem-se atores-chaves para analisarem tecnicamente as repercussões da Lei Federal em sua rotina e a aplicabilidade dos graus de risco definidos pelas resoluções que a complementam, sintetizando e disseminando informações aos demais escalões e ao público beneficiado, por vezes modificando os rumos e resultados das políticas públicas (PIRES, 2015).

O conhecimento técnico especializado, aliado à experiência no trabalho de campo e aos aspectos comportamentais de seus membros, apresentaram-se como fatores determinantes na composição do comitê e na tomada de decisões ocorridas em relação à implementação da LLE em Campo Bom, segundo as entrevistas.

“A lei foi feita em cima de como eram feitas as avaliações. Então, dentro daquilo que os técnicos acharam que não precisava ter uma vistoria prévia, algo que não fosse trazer nenhum tipo de risco mesmo. A gente começou ‘esse aqui precisa, esse não precisa’[...] Esse grupo já tinha essa *expertise*, só que cada um trabalhava no seu setor.

Então, o que a gente fez foi juntar todos eles e pegar CNAE por CNAE e ir estudando, até pra ser mais rápida essa análise” (E2).

“Com o tempo tu começa a conhecer os proativos, os que estão dispostos. Porque era uma coisa nova, né? Teria que ter muito cuidado [...] Mas procuramos o tempo inteiro essa equipe de trabalho que tem realmente o município, tem servidores, tem concursados e outros de cargos de confiança bastante ativos” (E4).

Conforme Lotta e Oliveira (2015), quanto mais a seleção da burocracia seguir critérios técnico-burocráticos, maior a probabilidade de contarem com maior autonomia em relação ao mundo da política e, portanto, agir conforme padrões mais tecnocráticos do que políticos. Para os autores, uma burocracia mais técnica irá lutar por maior autonomia de ação do que uma mais vinculada a laços e compromissos político-partidários.

Neste sentido, a escolha dos servidores por critérios técnicos e pela autoridade prática reconhecida resultou em uma análise da legislação de forma mais autônoma, prudente e mediadora. Como efeito desta atuação mais criteriosa, os BME preservam a administração pública de um afrouxamento desmedido de regras, norteiam as requisitos de liberação conforme suas particularidades locais e antecipam possíveis danos à população e/ou ao meio ambiente em decorrência de dispensa dos documentos.

Em relação a isso, os entrevistados E3 e E7 abordam a importância da participação da equipe técnica no processo decisório que derivou na criação da legislação municipal:

“Então, a gente como é analista técnico, a gente participar junto foi importante, porque as regras, às vezes dependendo da localidade, elas são diferentes, né? Que nem aqui, o nosso foco é em uma determinada área. Se pegar uma cidade mais para o interior, daqui a pouco para eles vai ser baixo [risco] outras coisas, médio outras coisas. Então essa autonomia para nós é importante nesse sentido, de atender essa particularidade [do município]. Então isso nos motivou a fazer a lei municipal e também por a gente saber que mais cedo ou mais tarde teria que ser feito, todos vão ter que fazer” (E3).
 “Teve muita conversa, muita fala, muito estudo para a gente chegar a uma conclusão. Também foi utilizado pareceres técnicos da FEPAM para embasar os nossos os nossos pareceres em relação ao que é o potencial poluidor alto. E, como eu disse, nós nos reunimos toda semana durante seis meses até a gente conseguir chegar a uma resolução, a uma lei nossa mesmo, com as características do município e com a característica das atividades que hoje são executadas no município” (E7).

Como visto no Capítulo 2, Lotta *et al.* (2015) ressaltam a tarefa primordial dos BME em traduzir as políticas entre o local e o universal, facilitando os ajustes necessários para o entendimento correto do papel de cada um dos envolvidos no processo, por meio de práticas de tradução, readaptação e recategorização das normas para inseri-las no contexto local, tornando-se cocriadores das políticas públicas (PIRES, 2015).

Em Campo Bom, as características ambientais correlacionadas ao zoneamento e à matriz econômica do Município foram fatores determinantes no processo de decisão pela

adaptação da Lei Federal às particularidades locais, (re) formulando-se os critérios de classificação de grau de risco à medida que a Lei era aplicada na prática.

Questionados sobre sua participação na implementação da Lei, os BME entrevistados esclareceram o papel que desempenharam durante o processo e como ele ocorreu:

“Eu participei bastante assim na parte da elaboração do texto. No primeiro momento, começou com o pessoal do jurídico e nos deram uma base. E a gente foi discutindo nas reuniões e elaborando artigo por artigo. Era debatido nas reuniões e a gente foi elaborando e compilando toda essa lei. Depois, foi para análise do jurídico. O setor jurídico conferiu o texto legal e depois foi encaminhado para a Câmara, para aprovação. Foi uma lei construída pelos servidores mesmo, os servidores que colocam ela em prática no dia a dia” (E4).

“A gente criou um grupo [...] de todos os setores para fazer a listagem, montar essa listagem, tentar fazer uma coisa mais, na verdade, mais restritiva, né? Porque a gente não pode abrir mais, tirando fora a legislação federal. Então a gente tem que fazer uma coisa mais restritiva. Tivemos que colocar, pontuar algumas coisas” (E8).

“Nós realmente analisamos muito bem quais as atividades que nós poderíamos liberar do licenciamento. Então foi um trabalho conjunto entre meio ambiente, vigilância sanitária, setor de fiscalização. E conversando, analisando bem os CNAEs e discutindo, enfim, que se chegou a um número muito bom de atividades econômicas que a gente viu que não haveria necessidade de licenciamento” (E1).

Para além do papel técnico, é importante destacar a capacidade de reunir informações relevantes para a tomada de decisão e de interagir com vários outros atores, por meio de negociações, liderança e mediação de relações (Camões, Cavalcante e Knop, 2015) entre as diferentes camadas sobrepostas neste processo de implementação da LLE em Campo Bom. Os participantes do comitê buscaram subsídios em leis e pareceres de suas áreas de atuação para terem elementos de argumentação com os atores envolvidos, em uma relação negocial centrada no diálogo e debate de ideias.

Segundo um dos entrevistados, a iniciativa de implementação da lei partiu dos próprios servidores, na medida em que já vinham conversando a respeito da LLE no comitê da REDESIM. Para esse servidor, “o que partiu dos secretários foi uma rotina de reuniões periódicas que facilitou o processo. Agora, aquela primeira iniciativa de implementação de lei foi mais nossa (E3)”. Essa iniciativa pode ser entendida como a capacidade de agência citada por Giddens (1986), ou seja, quando o indivíduo entra em ação e causa uma mudança em relação a um estado de coisas ou curso de eventos pré-existente.

Neste sentido, depreende-se que todos atores - de qualquer nível de hierarquia - exercem um determinado tipo de poder, baseado na ação, na vontade deliberada em modificar seus mundos, independentemente da posição que ocupem, mesmo aqueles de extrema subordinação.

“Todas as formas de dependência oferecem alguns recursos com os quais aqueles que são subordinados podem influenciar as atividades dos seus superiores” (LONG; PLOEG, 2011, p. 25).

Todavia, o exercício desta competência depende também de um caráter relacional. Como explicam Long e Ploeg (2011), a agência somente pode se tornar efetiva através das relações sociais, ela não é simplesmente o resultado de certas capacidades cognitivas, poderes persuasivos ou formas de carisma que um indivíduo possa ter. Ela requer capacidades de organização, não é simplesmente um atributo do ator individual ou o resultado de algum tipo de dom extraordinário, uma capacidade mística, um toque empreendedor ou uma manifestação do espírito inovativo adquirido por talentos individuais (MENGEL *et al.*, 2020).

Correlacionado às capacidades citadas pelos autores, os servidores entrevistados foram solicitados a responderem sobre os conhecimentos e habilidades pessoais que consideravam importantes para a implementação da Lei no Município. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que a experiência foi o fator principal, como destacam as servidoras E7 e E8, ambas diretoras:

“A experiência da gente estar todos os dias ou pelo menos uma vez por semana a gente sai, faz vistoria, nenhuma licença é expedida sem uma rigorosa vistoria no empreendimento. Isso foi bem importante assim pra gente poder definir o que seria, o que poderia entrar como potencial poluidor baixo e médio e o que não poderia entrar; devido à experiência que se tem de fazer vistoria e análise nas empresas [...] então isso foi bem importante para definir essas questões” (E7).

“Eu acho que foi muito da minha prática, a prática do serviço, porque são anos e anos. Porque eles te jogam um monte de teoria e tu tem que... E a prática ajudou muito, porque não adianta tu chegar e dizer ‘bah isso aqui é um risco que não vai te causar nada não’. Mas ele causa, né? Então eu digo [...] na prática é que tu vai vendo. Porque tu lê, lê... na teoria é uma coisa, na prática, é bem outra!” (E8).

Pode-se inferir que experiência citada pelos entrevistados está relacionada com o tempo de ocupação no cargo atual e às atividades anteriores exercidas na administração pública, como visto na seção que trata sobre o perfil e trajetória profissional dos BME. A estabilidade, a formação acadêmica e o conhecimento prático adquirido em atividades de campo, como atendimentos e fiscalizações de empresas, são características deste grupo criado para a análise da LLE, reverberando no processo decisório que se sucedeu ao longo da trajetória de implementação.

Estes atributos ajudam a explicar a importância dos BME no processo de determinação e implementação das políticas públicas (FERNANDEZ; GUIMARÃES, 2020). Segundo Lotta (2008), os recursos intelectuais, que incluem ideias, práticas e conhecimentos, permeiam a

linguagem e a prática desses agentes, construindo significados próprios para as políticas públicas.

Em relação às contribuições dadas, o entrevistado E1 destaca seu protagonismo no processo: “Eu acredito que eu tenha sido um dos fomentadores para implantação da lei [...] Acredito que minha contribuição, na verdade, foi justamente essa. Lá no início, de fomentar, de trazer a importância da implementação”. Nesse mesmo sentido, o entrevistado E3 declara que:

“Se eu não tivesse aqui, não saía! Não é querer me achar, tá? Não me interpreta errado, mas é que no serviço público é tudo muito moroso, se tu não tem alguém que pega e faz acontecer, a coisa não acontece. E eu diria que sem o Júnior também, não aconteceria. Os demais colegas tiveram muita participação, muito positiva, mas eu acho que eu e ele fomos as peças-chaves para a lei sair, certamente” (E3).

“Eu diria que a minha contribuição nesse processo foi a gente conseguir, de alguma forma, construir uma lei que não fosse prejudicar as questões ambientais. Acho que essa foi não só a minha, mas de todos os técnicos que trabalharam. Não só não prejudicar as questões ambientais, como também o zoneamento da cidade” (E7).

Ao longo da pesquisa, identificou-se que a atuação destes burocratas foi um fator explicativo relevante para compreender o processo que a política pública percorreu no município. Partindo da perspectiva da ação individual (Lotta *et al.*, 2014) verificou-se que a atuação empreendedora destes BME pode explicar a alta adesão dos integrantes aos objetivos propostos no decreto que criou o comitê, pois mais do que uma formalidade do alto escalão, o comitê representava a própria burocracia em um movimento de protagonismo como *policymakers* e não apenas como integrantes de um arranjo administrativo. Neste caso, a atuação dos BME se aproxima dos estudos de Lotta e Cavalcante (2015) e de Martinelli (2017), que reforçam a posição dos BME como influenciadores das políticas públicas pela sua atuação empreendedora.

Foi a partir da análise técnica realizada pelos BME que as adequações necessárias para implementar a LLE no Município foram realizadas. Entretanto, cabe salientar que, ao fazer essas novas interpretações e adaptações locais, o ciclo da política pública retornou a etapa de elaboração, culminando na lei e no decreto municipal, corroborando a afirmação de D’ascenzi e Lima (2013, p.104) que “a política muda à medida que é executada; a implementação é percebida como um processo iterativo de formulação, implementação e reformulação”.

A Lei da Liberdade Econômica é um exemplo concreto daquilo que Costa (2016) ensina, que o processo de implementação afeta, retroativamente, o próprio processo de formulação. No caso em estudo, a implementação pelo município começa logo após a publicação da MP 881 e segue tendo suas normas observadas até o momento que a legislação municipal é então

publicada. Ou seja, o processo é retroalimentado a partir da aplicação prática da política pública, em uma cadeia de decisões subsequentes que vai modificando a legislação criada.

Nesse *continuum* de (re)formulação-implementação da Lei da Liberdade Econômica, especialmente quanto aos decretos de regulamentação e classificação de atividades econômicas, os BME foram questionados sobre possíveis disputa de interesses entre o corpo técnico e os agentes políticos e quais estratégias adotaram para chegar em uma solução. A isenção ou dispensa de licenciamento foi o fator que mais gerou discussões e desgastes entre os integrantes do comitê, conforme os relatos dos entrevistados.

“Nós fizemos uma comissão mista, onde tinha uma representante do meio ambiente, da saúde, da fiscalização e da Secretaria de desenvolvimento [...] Aí foi um combate muito grande, realmente foi a parte mais desgastante. Cada CNAE foi discutido e me vi vencido muitas vezes. Mas é como eu te disse, é pra ter critérios, obedecer aos critérios técnicos” (E4).

“Tinham muitos debates, questões ambientais versus economia, né? Então se trabalhou com pessoas que puxavam mais pro lado da economia e os técnicos mais para o lado ambiental. Mas até que a gente alinhou de uma forma que teria que a lei teria que ficar boa tanto para a questão econômica quanto também para a questão ambiental, não podendo vir a instalar empreendimentos de potencial poluidor em área residencial. Acho que isso foi um aprendizado bem grande assim pra mim, como pessoa, de trabalhar durante seis meses, toda semana debatendo questões econômicas versus ambientais” (E7).

Por meio das entrevistas, observou-se que houve, de fato, um embate entre diferentes opiniões quanto a classificação de grau de risco das atividades. Enquanto os dirigentes políticos (antecessor e atual) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo se posicionaram de forma mais liberal, a equipe técnica buscava elementos para embasar uma política um pouco mais restritiva, mantendo algumas regras existentes.

Para que chegassem à termo, os atores adotaram uma estratégia mais negociada, que fosse aberta às ponderações e argumentos dos diferentes participantes, buscando consenso através de argumentos técnicos, como explicam os entrevistados E3 e E7: “Teve discordância em determinados momentos, mas a gente conversando sempre acabava chegando num consenso” (E3). “A gente teve que ir explicando, teve que ir debatendo os assuntos, mas prevaleceu a opinião técnica” (E7).

Como visto em Barret (2004), os processos políticos pelos quais a política é mediada, negociada e modificada durante sua formulação continuam no comportamento dos envolvidos em sua implementação atuando para proteger ou perseguir seus valores e interesses. Para Subirats (2016, p. 118):

La permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite “absorber” o “neutralizar” a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante “novedad” de los decisores políticos.

Na seção anterior, que trata sobre a trajetória de implementação da LLE no Município, vimos que o decreto regulamentador e seu anexo com a classificação de grau de risco sofreram algumas modificações ao longo dos meses que se sucederam à publicação da Lei Municipal. Uma das alterações, reduziu a quantidade de atividades consideradas de baixo risco e, portanto, dispensadas da emissão de alvarás e licenças.

Segundo os entrevistados, isso surgiu da necessidade de revisão das atividades consideradas como de baixo impacto poluidor (baixo risco), observadas durante o exercício prático das atividades administrativas e de fiscalização, sendo necessário alterar algumas para alto risco. Essa alteração, somada ao fato de que outros municípios foram publicando leis e decretos próprios, fez com que Campo Bom perdesse posições no *ranking* nacional e estadual de dispensa de alvarás e licenças, como explica o entrevistado E1:

“Com o decreto, chegou-se a um número muito bom de atividades econômicas que a gente viu que não haveria necessidade de licenciamento. Ou seja, que poderia ter a dispensa do alvará. Foi quando o Campo Bom foi o quarto Município do Brasil com maior número de CNAEs liberados. Muitas outras prefeituras nos procuraram. Muitas, muitas! Isso não é só de prefeituras da região, do estado todo pediram cópia da nossa lei [...] Então a gente tinha uma procura muito grande depois que nós fizemos esse trabalho da lei de Liberdade econômica. É óbvio que depois trocou o ano e já caímos para 20º ou coisa assim, porque os outros municípios também começaram a atuar”.

Esta queda na classificação gerou uma pressão política sobre o comitê, para que houvesse uma nova revisão das atividades, visando sua ampliação, conforme relatos de alguns dos entrevistados. “Existiu aquela pressão, sabe? Principalmente na hora de montar o decreto. Não houve desavença, houve uma discussão, ponderações, questionamentos”, explica o entrevistado E4.

“Quando saiu o novo ranking, Campo Bom que era o quarto, ficou em 20º. Os gestores, o secretário e o prefeito questionaram ‘Mas como? Não tem como liberar? Não tem como aumentar?’. É óbvio que não obrigaram, não obrigam ninguém, mas fomos questionados. Assim que saiu, fomos questionados” (E1).

“O impasse maior foi nessa questão do próprio gestor achar que nós tínhamos muito grau alto, entende? Ou médio que fosse. E o risco baixo estava muito pouco. Esse foi um impasse que deu com a nossa legislação. Porque daí nós tivemos que sentar novamente para verificar isso. Então cada um foi para sua sala e foi tentar verificar o que que poderia ser mudado, já dentro daquela tabela do grau de risco, que foi bem extensa, que foi bem ruim de fazer” (E8).

Questionados sobre como lidaram com as pressões, impasses e conflitos de posição surgidos, os BME destacaram que utilizaram como estratégias principais a negociação e a mediação, mantendo os posicionamentos técnicos como influenciadores da decisão final do gestor político. Também cabe ressaltar o atributo de serem servidores estáveis, o que os coloca como uma espécie de guardião das políticas que eles mesmos ajudaram a construir (ABERS, 2015).

Desta forma, os burocratas de médio escalão demonstram sua importância no processo das políticas públicas, com suas habilidades de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora (Lotta, 2015), atuando também como intermediários entre o presente e o futuro.

Conforme relatos dos entrevistados:

“Houve uma cobrança para que se fosse analisado [o decreto], pra que a gente pudesse aumentar [o número de atividades de baixo risco], mas a os técnicos mantiveram a posição deles. E alguns realmente eles revisaram. Disseram ‘realmente, isso aqui pode, isso também pode’. Daí aumentamos mais um pouquinho, mas a nível nacional ainda estamos muito bem” (E1).

“Eu não chamaria de conflito, mas teve discordância em determinados momentos. Mas a gente conversando sempre acabava chegando num consenso. E, assim, quando o quando eu refiz às atividades, apesar daquele olhar final ali ter sido meu, eu sempre respeitei a opinião das demais secretarias. Quando envolve a área ambiental, eu não vou colocar algo que a colega da área ambiental não concorda, né?” (E3)

As pressões políticas pelos BME refletem o que Lotta e Oliveira (2015, p. 130) afirmam: “toda burocracia em contextos democráticos possui algum grau de autonomia de ação, estando em maior ou menor grau livre das pressões políticas”. Neste sentido,

Os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os diversos atores envolvidos para conseguirem operar suas ações, considerando que as burocracias passam a ser vistas como sistemas abertos que respondem a pressões ambientais e a pressões externas que, por sua vez, precisam competir com outras formas de pressões internas e externas, bem como com os valores e procedimentos da burocracia. É lidando com essas diferentes forças que a burocracia responde com base nos sinais que recebe e com base em seu próprio julgamento da situação. (LOTTA, 2008, p.4).

Embora os burocratas encontrem uma boa autonomia no exercício de suas atividades e possuam uma autoridade prática sobre os licenciamentos sobre os quais atuam, a pressão exercida é tratada como algo comum, compreensível e, até mesmo, esperada. Os BME entendem que o papel do gestor político precisa de visibilidade e de reconhecimento pessoal e que perder posições em um *ranking* nacional afeta isso. Entretanto, agem de forma natural diante das pressões recebidas, procurando encontrar espaços de negociação diante dos argumentos políticos através de argumentos técnicos.

4.5 A LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA PELA ÓTICA DOS BME: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Já vimos nas seções anteriores os aspectos legais que norteiam a LLE, o perfil dos implementadores e a trajetória de implementação em âmbito municipal. Tratou-se também da participação, papéis e influências que os BME tiveram nesse processo. A proposta desta seção é apresentar a Lei Federal sob o ponto de vista dos burocratas, como eles a percebem, o que refletem sobre os efeitos desta legislação na sua rotina de trabalho, tanto em relação aos aspectos positivos quanto negativos. Também traz uma análise de como se conformam os processos internos que orientam a fiscalização por parte destes atores em relação às pessoas jurídicas beneficiadas, sendo essa uma atividade determinante para a verificação dos requisitos de aplicabilidade da Lei.

Os entrevistados foram solicitados a falarem sobre o entendimento que tinham sobre os objetivos da Lei da Liberdade Econômica. De forma geral, entendem que a lei foi criada para proporcionar mais agilidade na abertura de empresas, facilitar os processos e para mudar a forma como poder público enxerga o empreendedor, referindo-se ao direito da boa-fé do cidadão perante o Estado, garantido pela declaração dos direitos de liberdade econômica trazidos no Capítulo II da Lei Federal (apresentados na seção 4.1).

Ao mesmo tempo que são definidos como objetivos, esses elementos também são considerados como principais pontos positivos da LLE pelos burocratas, além de que “a lei nos dá respaldo para colocar maiores responsabilidade de verificação no próprio contribuinte”, de acordo com o entrevistado E3. Para três entrevistados, a LLE surgiu de uma necessidade de evolução, na medida em que o Brasil tinha muita burocracia (que no senso comum é tratado como sinônimo de muitos procedimentos e papeladas) quando comparados a outros países, refletindo-se em uma demora na abertura de empresas.

“Acredito que o foco da lei seja incentivar empreendedorismo e tentar quebrar alguns vícios que existiam de excesso de burocracia. Eu acho que é por aí que ela passa, especialmente. [...] Eu acho que essa lei veio pra equiparar, pra padronizar isso em todos os setores. Ela veio pra facilitar a vida do empresário em primeiro lugar” (E3).

“O principal seria a agilizar a abertura da minha empresa, né? Mas eu vejo assim, como confiar mais um empreendedor. Dizendo que, a princípio, se ele ta abrindo um negócio, ele vai abrir um negócio de forma correta. [...] Então seria acreditar nele, ele dizendo que vai fazer certo e a gente acreditar e dar esse voto de confiança para ele. Depois vai fiscalizar. Claro, se não está certo, a gente vai cobrar mais tarde para se adequar. Mas eu vejo como principal é a agilização na abertura de empresas” (E5).

Porém, essa mesma agilidade que beneficia os empreendedores e simplifica os procedimentos administrativos, causa preocupação aos burocratas que atuam com as atividades de licenciamento, devido à dificuldade de estabelecer um controle administrativo em relação as empresas abertas com dispensa de alvarás e licenças. Além do corpo técnico afetado em seus processos, pode-se inferir que a LLE pode provocar incertezas até mesmo na população, pois estes documentos, de certa forma, eram percebidos como garantias de que um empreendimento estava em condições de funcionar mediante o cumprimento de requisitos legais. O alvará tem uma representação histórica e simbólica, até mesmo para os empresários, acostumados a exibirem tal documento em seus estabelecimentos, como “prova” de uma empresa correta e cumpridora de seus deveres.

“Eu vejo porque ela dificultou um pouquinho mais o nosso trabalho, porque se realmente não é cobrado, não é vistoriado, não é visto, se ele não tem... se ele faz só um cadastro e muitas vezes não aparece aqui, a gente perde o controle; porque antes a gente tinha controle de todos os estabelecimentos” (E8).

“Eu sinceramente acho que para alguns casos a lei a facilitou demais. Eu, assim, como fiscal, acho que deixou margem para o pessoal meio que se soltar muito. Eu acho que antes já existia um índice alto de empresas que trabalham no anonimato, assim, sem estar... sem fazer uma inscrição na Prefeitura. Não é anonimato que se diz, é na informalidade ou clandestinamente. E acho que com isso, esse número vai ser maior. Só que agora a lei diz que ele pode fazer isso. E eu, assim como o técnico, não sei se eu concordo 100% com essa visão. A gente aceitou a lei, né? Porque é uma lei federal, a gente é obrigado a acatar. A gente criou a nossa, dentro da nossa realidade, mas se eu fosse o autor da lei, algumas coisas, acho que eu faria diferente. Na minha visão, assim. Acho que em alguns pontos foi um pouco facilitado demais, deixou margem para o cara trabalhar de forma clandestina” (E3).

A informalidade ou clandestinidade a que se refere o entrevistado não encontra respaldo jurídico, pois a empresa já está formalizada legalmente, na medida em que a etapa de licenciamento (ou dispensa desse nos casos de atividades de baixo risco) é subsequente ao seu registro nos órgãos oficiais, tais como Juntas Comerciais ou Cartórios, e à sua inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Ou seja, a empresa já está formalizada quando passa para a etapa de obtenção das licenças e alvarás. Trata-se, portanto, não de uma informalidade, mas possivelmente de uma falta de controle administrativo por parte do município com relação às empresas abertas ou desconhecimento sobre outros mecanismos de monitoramento. Explico.

Como a política pública dispensa de licenciamento e alvarás as atividades econômicas classificadas como baixo risco, a Prefeitura Municipal – em tese – ficaria sem ter o controle das empresas que estão em funcionamento, já que os empreendedores não precisam mais solicitar a autorização prévia para funcionamento. Porém, essa informação sobre o registro e abertura

de novas empresas, bem como das alterações realizadas por empresas já em exercício, podem ser verificadas pela administração pública por meio do sistema administrativo de licenciamento da REDESIM, sobre o qual possui acesso.

De toda sorte, um outro receio e também uma fragilidade da nova lei apontada pelos burocratas é quanto aos impactos nas atividades fiscalizatórias que a liberdade de empreender traz. O direito das empresas de iniciarem as atividades sem licenças e alvarás nas situações de dispensa previstas, repercute diretamente em um dever do poder público – em boa medida ampliado – o de fiscalização das empresas, como relatam os entrevistados E3 e E6:

“E o que que diz a lei? Ah se tu isto é risco baixo, tu quer trabalhar, tu vai trabalhar. Tu não deve nada para ninguém. Vai lá! E aí, se eles quiserem, eles venham te fiscalizar. Mas aí eu pergunto, qual prefeitura tem estrutura, corpo de fiscais suficiente para fazer esse serviço de fiscalização como diz na Lei de Liberdade Econômica? Então é uma utopia, um sonho que nunca vai acontecer. [...] O princípio básico da lei, que é “o cara abre a hora que quiser e a Prefeitura que corra atrás”, isso nunca vai se cumprir. Não tem e nunca vai ter (fiscais). A gente sabe da nossa realidade” (E3).

“Um ponto negativo que eu poderia falar, é assim até um certo receio da fiscalização daqui a pouco perder o controle ou alguém se aproveitar dessa boa-fé pra estar realizando alguma atividade que é irregular. Então, isso trouxe um pouco mais de responsabilidade por poder público se aparelhar e melhorar sua fiscalização, né? Para que não ocorra isso. Como a gente tá dispensando de uma série de documentos, uma série de alvarás, a gente, por outro lado, tem que aumentar sua fiscalização, sua eficiência fiscalizatória” (E6).

Todavia, os servidores alertam que a questão de fiscalização tal qual preconizada na Lei, praticamente não é feita, pois não possuem corpo de fiscais suficientes para conferir todas as empresas dispensadas, verificando se os riscos das atividades realmente são baixos ou se haveria a necessidade de alvará e/ou licença ambiental. Neste sentido, o incremento esperado de fiscalização nas empresas não evoluiu na mesma velocidade que a simplificação dos processos de abertura, configurando-se como um gargalo a ser tratado. Muitas empresas serão abertas e dispensadas de licenças, mas poucas efetivamente serão fiscalizadas por essa condição, de acordo com os entrevistados.

Quando questionados sobre esse aumento da eficiência fiscalizatória, o entrevistado E6 informou que o Município ainda está se adaptando à nova realidade e sugere a criação de mecanismos mais inteligentes para fiscalizar, como o uso de ferramentas eletrônicas para rastrear dados e informações, a fim de identificar as atividades mais críticas em que precisam atuar. O entrevistado E7 afirma que as ações de fiscalização relativas ao cumprimento da LLE são ainda incipientes, devido a insuficiência de fiscais.

A análise dos dados obtidos por meio das entrevistas permitiu identificar que as atividades fiscalizatórias não obedecem a um padrão ou rotina de trabalho. A equipe de

fiscalização das secretarias é formada por poucos profissionais, que muitas vezes estão desempenhando atividades administrativas de forma constante ou concomitante às suas atribuições como fiscais. A maioria das ações externas de fiscalização *in loco* são motivadas por denúncias e, a partir disso, ações fiscalizatórias em sequência são desencadeadas na mesma região ou local da visita primária.

Já o departamento de vigilância sanitária organiza sua rotina de fiscalização baseada em um cronograma, de acordo com a data de vencimento do alvará, para aquelas atividades classificadas como médio e alto risco, seguindo um roteiro de inspeção. Questionados sobre como organizam e fiscalizam as empresas que não possuem alvará, informaram que não tem esse controle, que acabam dependendo das informações que a Sala do Empreendedor repassa quando percebem que há a necessidade de fiscalização.

Por fim, os entrevistados foram questionados sobre o acompanhamento e controle administrativo das fiscalizações realizadas. Identificou-se que apenas a área ambiental realiza um levantamento sobre as abordagens feitas, autuações e notificações. Os demais informaram que não é feito um controle rigoroso, seja informatizado ou manual, sobre as fiscalizações feitas e o que delas resultou. Tampouco isso é monitorado pelos burocratas de alto escalão, que afirmam confiar no profissionalismo dos servidores e na capacidade de autorresponsabilidade que possuem: “Não existe um controle, cada um faz essa sua função. Eu tenho como profissionalismo” (E4).

Embora a pesquisa não tenha como foco as atividades fiscalizatórias, normalmente desempenhadas pelos burocratas de nível rua, entende-se como relevante para o estudo da implementação da Lei, pois sua aplicação prática tem início com o enquadramento dentro dos graus de riscos previstos na legislação complementar. Porém, para além da boa-fé que recai sobre as declarações e informações concedidas pelos empreendedores ao poder público no momento da abertura da empresa, é na fiscalização que elas de fato podem ser aferidas.

Tão importante quanto abrir com rapidez um novo negócio, é zelar que este cumpra todos os requisitos legais e os riscos inerentes ao exercício das atividades sejam mitigados, prevenidos e/ou tratados. Como afirma Beck (2019, p. 54), “a indiferença diante dos riscos é o terreno cultural e político no qual os riscos e ameaças florescem, crescem e frutificam. A evidência da carência ofusca a percepção dos riscos: riscos denegados prosperam particularmente bem e rápido”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho foi contextualizado no âmbito da implementação da Lei da Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, tendo como recorte de abrangência o município de Campo Bom, no Rio Grande do Sul. A escolha do *locus* de atuação da pesquisa considerou como critérios: a) decisão pela criação de legislação municipal regulamentado o tema; b) a criação comitê municipal para análise e implementação das medidas, por meio de decreto; c) a participação multisetorial de burocratas de médio escalão no comitê; d) o destaque obtido pelo município no primeiro *ranking* nacional de dispensa de alvarás e licenças, publicado em maio de 2021;

O estudo buscou analisar a atuação e a influência desempenhados pelos burocratas de médio escalão na implementação da Lei no município, entendidos aqui como os intermediadores das relações entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua, um tipo de ator-chave composto por um conjunto de profissionais responsáveis pela interposição entre técnica e política (FREIRE *et al.*, 2015).

Inicialmente, foi realizada uma revisão de literatura que subsidiou a compreensão teórica sobre políticas públicas, implementação de política públicas e suas abordagens analíticas, e também a importância, os papéis e a atuação dos burocratas de médio escalão na implementação. Neste sentido, considera-se que a LLE seja uma política pública por conter elementos de intencionalidade e de resposta a um problema público coletivamente relevante, como definido por Secchi (2013).

Para o estudo, a abordagem metodológica escolhida foi a qualitativa, tendo como estratégia o estudo de caso, com o uso de técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Foi também elaborado um constructo teórico da pesquisa, com as categorias escolhidas e as respectivas fundamentações teóricas utilizadas como lentes de análise.

O trabalho teve como objetivo geral compreender o papel e a influência desempenhados pelos burocratas de médio escalão na implementação na lei da liberdade econômica em Campo Bom, buscando-se assim: (a) identificar e traçar o perfil dos burocratas que atuaram na implementação da lei; (b) examinar a trajetória da legislação e o papel dos burocratas de médio escalão no processo de implementação (c) verificar como esses atores mobilizaram os aprendizados, conhecimentos técnicos e a experiência como fatores de influência; (d) analisar como se conformam os processos internos que orientam a fiscalização das pessoas jurídicas beneficiadas pela implementação da referida lei.

Em relação ao perfil dos BME, a pesquisa evidenciou o predomínio do gênero masculino no comitê de implementação, com idades variando entre 37 e 72 anos, com elevado grau de escolaridade entre seus participantes. A maioria dos burocratas pesquisados buscou uma especialização *lato sensu* dentro de sua área de atuação profissional na administração pública. Metade da amostra é composta por servidores de carreira, cujo vínculo efetivo deu-se por meio de concurso público, e os demais são ocupantes de cargos comissionados (CC), com enquadramento em atividades de diretoria, coordenação ou assessoria (DCA). Estes servidores fazem parte do quadro de servidores há bastante tempo, entre seis anos (o mais recente) e 32 anos (o mais antigo). Todos eles já ocuparam outros cargos na administração municipal, mas estão no cargo atual entre seis e doze anos.

Os achados nesta etapa da pesquisa demonstram o conhecimento formal dos BME em suas áreas de atuação, mas, sobretudo, evidenciam a experiência prática em suas atividades devido ao tempo de ocupação dos cargos e as atribuições desempenhadas no exercício destes. Nas informações sobre suas rotinas, a burocracia de nível intermediário pesquisada se comporta, em muitas situações, como a burocracia de alto escalão e a de nível da rua, apesar de se diferenciar de ambas (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2015).

A relativa estabilidade que os BME possuem acompanha, em grande medida, o tempo de gestão do atual governo municipal, especialmente daqueles que possuem cargos comissionados. Mas também existem servidores ocupando seus cargos entre sete, oito e doze anos. O tempo de permanência no cargo é superior ao do estudo empreendido por Camões, Cavalcante e Knop (2015), cujo tempo médio de ocupação era de 3,6 anos.

Os resultados obtidos contrariam parcialmente os achados da pesquisa empreendida por Pires (2015), que apontam que os BME seriam a parcela com maior instabilidade e intensa rotatividade no serviço público. Não foi detectada na amostra essa rotatividade intensa, apesar dos BME já terem ocupado outros cargos ou o mesmo cargo mas em secretarias diferentes, em algum momento de sua trajetória profissional na Prefeitura. Pode-se inferir, a partir das entrevistas realizadas, que o papel técnico-gerencial exercido, o conhecimento técnico, a experiência adquirida e as relações estabelecidas contribuem para esta estabilidade nos cargos ocupados.

Sobre a atuação dos BME pesquisados, é importante destacar o aspecto relacional que exercem com o alto escalão, com os burocratas de nível de rua e, sobretudo, com os beneficiários da lei. Em suas interações, buscam prestar um atendimento “humanizado” aos usuários, moldando a sua forma de comunicação aos diferentes públicos que atendem. Assim,

se apresentam como um elo fundamental entre as regras e sua aplicação prática, entre o mundo da política e o implementador que se relaciona com o usuário, reafirmando o que Lotta *et al.* (2015) e Pires (2015) apresentam em seus estudos. Também cabe ressaltar a multifuncionalidade destes atores, nem sempre com uma separação clara entre as ações gerenciais e aquelas de cunho mais operacional, realizadas no cotidiano das secretarias em que atuam.

Quanto a trajetória de implementação da lei, a pesquisa inicialmente encontrou uma limitação teórica ao utilizar o ciclo de políticas públicas como objeto de recorte analítico. Como esclarece Costa (2016), durante a própria implementação se reinicia o processo de formulação das políticas. No caso em estudo, antes mesmo de ser publicada a Lei, já existia a MP 881/2019 que trazia a vigência imediata de novos procedimentos para emissão de licenças e alvarás por parte dos órgãos licenciadores nas diferentes escalas administrativas.

A limitação teórica recai exatamente neste contexto, pois a Lei Federal já estava em vigor e precisava ser implementada de imediato por estados e municípios após sua publicação. Nesse momento, a administração municipal de Campo Bom tomou a primeira decisão, a de criar o comitê de análise da implementação, considerando as implicações nas atividades municipais e a complexidade que envolvia todos os atos de liberação trazidos pela nova Lei. Segundo Corralo (2020), o município poderia silenciar e adotar a legislação federal ou editar sua lei municipal para definir as atividades econômicas de baixo risco.

Após criado o comitê, inicia-se uma reformulação ou adaptação da Lei, contemplando a reclassificação de grau de risco das atividades, sem deixar de observar as normativas existentes sobre zoneamento e respeitando a matriz econômica local. Todavia, é importante ressaltar que até que as normas municipais fossem editadas, continuaram válidas e aplicáveis as regras federais. Nesse sentido, o processo não segue uma linearidade e o ciclo de políticas públicas não contempla a dinamicidade necessária para a análise.

A limitação encontrada vai ao encontro do que Lotta (2019) observou, ao explicar que formulação e implementação não deveriam ser consideradas fases distintas, tal como se apresenta no ciclo de análise de políticas públicas, mas sim processos decisórios contínuos e sobrepostos que perpassam diferentes atores. A política pública pode ser redecidida, reconstruída e readaptada de forma muito mais acíclica e dinâmica, não completando ou obedecendo ao encadeamento de etapas sucessórias que o ciclo propõe. Assim sendo, a análise procurou evidenciar mais o papel e a contribuição dos burocratas envolvidos em fases sobrepostas (implementação/reformulação) do ciclo da política pública em estudo.

No caso em estudo, os processos de implementação e (re)formulação desta legislação foram e continuam sendo frequentemente alterados pela administração municipal, na medida em que surgem novas situações ou mesmo pela repercussão prática das decisões já tomadas. Diante disto, destaca-se o relevante papel desempenhado pelos BME, que atuam tanto como agentes implementadores quanto como *policymakers* no processo. A lei e os decretos municipais publicados foram uma construção coletiva dos servidores de nível intermediário de diversas secretarias, em uma operação marcada pela descentralização e autonomia, tendo como parâmetro de atuação padrões legais e técnicos.

Além disso, os BME precisaram harmonizar diferentes normativas que impactaram na (re)formulação e implementação da LLE em âmbito local - como zoneamento e plano diretor - e legislações estaduais sobre licenciamento ambiental, aspectos sanitários e de proteção contra incêndio e pânico. Esse trabalho de conciliação das distintas interpretações sobre um mesmo tema foi extenuante, com uma sistemática de reuniões e debates pautados sobre conhecimentos formais, pareceres técnicos e experiência prática dos atores envolvidos. Neste sentido, potencializa-se a atuação dos BME como atores-chaves para analisarem tecnicamente a lei e proporem as adaptações necessárias à sua realidade.

Ademais, o conhecimento técnico especializado, aliado à experiência no trabalho de campo e aos aspectos comportamentais de seus membros, apresentaram-se como fatores determinantes tanto para a composição do comitê quanto na tomada de decisões ocorridas em relação à implementação da LLE. A escolha dos servidores por critérios técnicos e pela autoridade prática reconhecida resultou em uma análise da legislação de forma mais autônoma, prudente e mediadora. Conforme Lotta e Oliveira (2015), quanto mais a seleção da burocracia seguir critérios técnico-burocráticos, maior a probabilidade de contarem com maior autonomia em relação ao mundo da política e, portanto, agir conforme padrões mais tecnocráticos do que políticos.

Para além do papel técnico, cabe enaltecer a capacidade de reunir informações relevantes para a tomada de decisão e de interagir com vários outros atores, por meio de negociações, liderança e mediação de relações (Camões, Cavalcante e Knop, 2015). Também destaca-se o protagonismo dos BME nesse contexto, que pode ser entendido como a capacidade de agência citada por Giddens (1986) ou como uma atuação empreendedora, a partir da perspectiva da ação individual trazida por Lotta *et al.* (2014).

Outrossim, também foram atributos influenciadores do processo decisório o perfil mais proativo dos BME, o conhecimento formal e prático adquirido em atividades de campo, como atendimentos e fiscalizações de empresas, característicos deste grupo criado para a análise da

LLE. Em contrapartida, em algumas situações foram observados embates e pressões por parte do alto escalão para ampliação da quantidade de atividades de baixo risco, especialmente em dois momentos: no início dos trabalhos do comitê e depois que o município perdeu posições no *ranking* nacional de dispensa de alvarás e licenças.

Para que chegassem a um termo que beneficiasse tanto os aspectos econômicos quanto os ambientais (sobretudo), os BME adotaram uma estratégia mais negocial, que fosse aberta às ponderações dos diferentes participantes do grupo, buscando consenso através de argumentos técnicos. Os burocratas de médio escalão demonstram sua importância no processo das políticas públicas, com suas habilidades de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora (Lotta, 2015) atuando também como intermediários entre o presente e o futuro, uma espécie de guardião das políticas que eles mesmos ajudaram a construir (ABERS, 2015).

Em vista destes fatores, é possível concluir que as hipóteses iniciais da pesquisa se confirmaram na medida em que: (1) a autoridade informal derivada do conhecimento, das habilidades e da proximidade das tarefas, configuram-se como fatores mobilizadores de ajustes da política à realidade local, influenciando na tomada de decisão dos atores políticos de alto escalão; (2) por desempenharem um papel técnico-político, esses atores constroem negociações com o alto escalão relacionadas à dispensa de alvarás e licenças, mediante argumentos técnicos e em decorrência de sua autoridade prática.

Por fim, o estudo explorou uma parte determinante para a eficácia da Lei: a fiscalização. Embora seja essa uma atribuição normalmente desempenhada por burocratas de nível de rua, em Campo Bom essa atividade não se restringe apenas a estes, sendo desenvolvida também pelos BME. Os atores pesquisados compreendem que os objetivos da LLE seja agilizar a abertura de empresas e simplificar procedimentos com base no grau de risco que cada atividade econômica representa. Entretanto, os entrevistados temem perderem o controle sobre as empresas abertas e não conseguir fiscalizar todo o contingente de negócios em funcionamento com dispensa de licenciamento – um dos principais efeitos da Lei.

O direito das empresas de iniciarem as atividades sem licenças e alvarás nas situações de dispensa previstas, repercute diretamente em um dever do poder público – em boa medida ampliado – o de fiscalização das empresas. Porém, existe uma carência de pessoal para dar conta de todas as atividades fiscalizatórias. O incremento esperado de fiscalização nas empresas não evolui na mesma velocidade que a simplificação dos processos de abertura, configurando-se como um gargalo a ser tratado. Muitas empresas serão abertas e dispensadas de licenças, mas poucas efetivamente serão fiscalizadas por essa condição. Além disso, o monitoramento dessas

atividades não é exercido pelo alto escalão, ficando no controle apenas dos próprios fiscais. Seria necessário adotar procedimentos de acompanhamento das ações, a fim de medir os resultados das atividades fiscalizatórias.

De forma geral, o trabalho se mostrou parte de uma agenda importante na busca por investigar alguns mecanismos que estão por trás das decisões tomadas na readequação da Lei da Liberdade Econômica - ainda relativamente recente no país -, mas que repercute na economia de todos os municípios, e sobre a qual ainda pouco se avançou em pesquisas. Em última análise, o tema da implementação utilizando como referência para a atuação dos BME ajudou a clarificar um pouco mais sobre o papel, as influências e as contribuições desta burocracia como implementadores e *policymakers* em âmbito municipal.

Acredita-se que este trabalho seja um passo inicial na busca por compreender a implementação desta Lei nos municípios para, futuramente, ampliar os estudos de forma a avaliar os resultados destas iniciativas, seus impactos no desenvolvimento local e a eficiência fiscalizatória relativa à observância dos requisitos e fidedignidade dos dados das empresas dispensadas de licenças. Os resultados aqui obtidos podem e devem ser alvo de outras análises comparativas em estudos similares sobre essa política pública no Brasil, principalmente pela escassa literatura sobre a LLE.

A pesquisa também permitiu elencar alguns elementos de continuidade dos estudos empreendidos, especialmente no que tange ao aprofundamento da atuação destes BMEs em escala municipal e sua atuação como *policymakers* e a utilização de outros modelos analíticos de políticas públicas mais dinâmicos e integradores.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. (org). *In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 144-175.

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2017.

ANDRADE, Guilherme Parra de. **Burocracia de Médio Escalão: uma análise da atuação no nível municipal a partir da abordagem dos arranjos institucionais**. Dissertação (Mestrado em políticas públicas). Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo/SP, p. 116, 2018.

ATTÍLIO, Luccas Assis. Liberdade Econômica e Crescimento. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 74, n. 1, p. 23-48, mar. 2020. ISSN 1806-9134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/76918>>. Acesso em: 16 fev 2023

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRET, Susan M. Implementation Studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82. n. 2, Malden, MA, USA, 2004.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade**. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, v. 2 nº. 1. jan./jul. p. 68-80. 2005. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BORGES, Cláudia Moreira. **Desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas: análise da viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-23072007-094047/pt-br.php>. Acesso em 16 Jan 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 18 jan. 2023.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 14 jan 2023.

CARDOSO, André Luis Rabelo. **Sucessos e Fracassos na Gestão Pública Municipal: Uma análise comparada de características e práticas institucionais que condicionam seu desempenho**. Tese (Doutorado em políticas públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre/RS, p. 227, 2019.

CAVALCANTE, P. L. C; CAMÕES, M. R. de S.; KNOP, M. N. H. Burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. (org). **In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 57-90.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. 301 f.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 2007.

COLOGNESE, S. A.; MELO, J. L. B. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, RS, v. 9. p 143-159, 1998.

CORRALO, Giovani da Silva. Declaração de direitos de liberdade econômica e o poder municipal: impactos da lei 13.874/19 nos municípios brasileiros. **Direito & Desenvolvimento. Revista do Programa de Pós Graduação em Direito**. Mestrado em Direito e Desenvolvimento. V. 11, n.2, Jul/dez 2020.

COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 135–166, 2016. DOI: 10.20396/ideias.v6i2.8649465. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649465>. Acesso em: 25 fev. 2023.

CRESWELL, John. W. Tradução de Sandra Malmann da Rosa. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

_____. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. **Projetos de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, Nº 48: 101-110, Dez/2013.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1985.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBSC)**. v.18 n. 51. Fev 2003. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000100004>. Acesso em 23 fev. 2023.

FLICK, Uwe. Entrevistas. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3.ed. Porto Alegre: Artemed, 2009.

FREIRE, A. de O. G; VIANA, R. R.; PALOTTI, P. L. de M. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? *In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 92-115.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. **Pesquisa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GARCIA, Leandro de Aquino. **Os burocratas de médio escalão e a oferta de creches e pré-escolas em um município de pequeno porte: o caso de Pinheiral/RJ**. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Nova Iguaçu/RJ, p.120, 2020.

GIDDENS, Anthony. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1986.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HANNA, P.; MWALE, S. "Não estou com você, mas estou"... entrevistas face a face virtuais. *In: Coleta de dados qualitativos – Um guia prático para técnicas textuais, midiáticas e virtuais*. 1 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2019

JUNIOR, E. B. OLIVEIRA, G. S.; SANTOS, A. C. O; L.SCHNEKENBERG, G. F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, v.20, n.44, p.36-51/2021. Disponível em <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356/1451>. Acesso em 20 abril 2023.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Traduzido por Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

LONG, N.; PLOEG, J. D. V. D. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. *In: GAZZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio (org.)*. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

LOTTA, Gabriela. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. *In: FARIA, C. A (org)*. **Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

_____. A política como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para análise de políticas públicas. *In: _____*. (org.) **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G.; PIRES, R.R.; OLIVEIRA, V.E. de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. (org). *In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 24-55.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. de. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do Programa Bolsa Família. CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. (org). *In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 116-141.

LOTTA, G.; CAVALCANTE, P.L.C. Perfis, trajetórias e relações: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão no Governo Federal. CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. (org). *In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 294-308.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARTINELLI, Bruno. **Autonomia municipal na implementação de programas federais: análise da implementação do Programa Mais Educação/MEC na cidade de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em gestão de políticas públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 223, 2017.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAZZEI, B. B.; FARAH, M. F. S. O processo de implementação de uma política pública – um instrumento de análise. In: LIMA, Luciana Leite; SCHABBACH, Letícia (org.). **Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. 1.ed, 2020, v 1, p. 310-339

MENGEL, A. A.; DE AQUINO, S. L.; DEPONTI, C. M.; AREND, S. C. Agricultura Familiar e Soluções Tecnológicas – agentes locais como protagonistas na geração de conhecimento. **Redes**, v. 25, n. 1, p. 84-103, 10 jan. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. **A análise das políticas públicas**. Pelotas, RS: Educat, 2002.

OLIVEIRA, V. E. de; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org). *In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea Enap, 2018. p. 207-225.

OLIVEIRA, Ana Marcelina de. **O papel da burocracia no processo de implantação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFs): o caso do IF de Passos (MG)**. Dissertação (Mestrado profissional em planejamento e análises de políticas públicas).

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista. Franca/SP, p. 173, 2016.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. *In: Anais eletrônicos do Encontro Anual da Anpocs*, 35., 2011, Caxambu/MG. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt29-10>. Acesso em: 25 Jan. 2023.

_____. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. CAVALCANTE, P. L. C; LOTTA, G. (org). *In: Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015. p. 178-222.

_____. Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 81, p. 5–24, 2016. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/412>. Acesso em: 24 abr. 2023.

_____. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org). *In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea Enap, 2018. p. 185-206.

PROCOPIUCK, Mário. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, Rogério Batista de Souza. **Burocracia de Médio Escalão: Uma Análise Sobre a Burocracia Implementadora do SUAS no Município de Guarulhos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais). Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo/SP, p. 198, 2016.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. Investimento estrangeiro e desenvolvimento econômico: breve análise dos efeitos benéficos e nocivos do capital estrangeiro. *Revista do mestrado em direito da UCB*. v 1, n.2, p. 133-146, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, categorias de análise, casos práticos 2**. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAFIM, Janaína Motta. **A cor desta cidade sou: eu os burocratas de nível de rua e a política de fiscalização do patrimônio cultural material**. Dissertação (mestrado em administração). Universidade Federal de Goiás. Goiânia, p. 82, 2021.

SILVA, L.B. da; ALMEIDA, L. de A. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, 2020. DOI: 10.18829/1905. Disponível em: <https://periodicos.unb./index.php/rp3/article/view/24606>. Acesso em: 24 abr. 2023.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. *In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.

VIEIRA FERNANDEZ, M.; CORDEIRO GUIMARÃES, N. Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 32, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/33725>. Acesso em: 24 fev. 2023.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de pesquisa**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013. 134 p.

ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BME

<p>Bloco 1 – Identificação e perfil</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Qual o seu nome e idade? 2) Qual a sua escolaridade? 3) Há quanto tempo você trabalha na Prefeitura? 4) Qual o cargo que você ocupa atualmente? Há quanto tempo você ocupa esse cargo? 5) Já ocupou outro cargo, em outro setor ou secretaria do Município? 6) Qual o seu vínculo empregatício com o Município? 7) Se efetivo, possui alguma função gratificada? 8) Atende diretamente ao público? Como funciona esse atendimento? 9) Quais são as funções que você desempenha no setor? Como é a sua rotina?
<p>Bloco 2 – Percepções sobre a Lei da Liberdade Econômica</p>	<ol style="list-style-type: none"> 10) Você conhece a Lei da Liberdade Econômica? Poderia me explicar como ela funciona? 11) Como ficou sabendo desta lei? 12) Em sua opinião, quais os objetivos da Lei? Aspectos positivos, negativos, contribuições para o Município. 13) A Lei impactou nas suas atividades profissionais? De que forma?
<p>Bloco 3 – Trajetória de implementação da Lei da Liberdade Econômica</p>	<ol style="list-style-type: none"> 14) Você saberia dizer qual foi a trajetória de implementação da lei em nível municipal? Como chegaram até a decisão de ter uma legislação municipal? 15) Quais os setores que participaram desse processo? 16) Como foram definidas as pessoas que iriam trabalhar na implementação e aplicação da lei? 17) Você teve alguma capacitação referente a esta lei? 18) Existem atores não estatais envolvidos com essa Lei? Quais? Houve diálogo com esses atores? Como foi a interação? 19) Existem outras normas, regras ou códigos adicionais vigentes que regulam, normatizam ou categorizam o exercício de atividades econômicas? Houve alguma divergência entre elas e a LLE que pode ter influenciado na sua implementação em escala local?
<p>Bloco 4 – Aspectos relacionais, influências e participação</p>	<ol style="list-style-type: none"> 20) Você participou da etapa de formulação da LLE e/ou do decreto municipal que trata sobre o tema? Se sim, qual sua participação e/ou contribuição neste processo? 21) Houve algum impasse e/ou conflito de entendimento referente a aspectos técnicos, legais e políticos internamente? Como foram sanados? 22) Quais os conhecimentos, experiências e aprendizados obtidos ao longo de sua carreira que contribuíram para formulação e/ou implementação da lei em nível local?

	<p>23) Na sua percepção, qual a contribuição de sua atividade profissional/cargo em relação aos objetivos pretendidos com essa lei?</p> <p>24) Como você avalia sua participação e influência, de forma geral, neste processo de implementação e de execução?</p>
Bloco 5 – Atividades de fiscalização:	<p>25) Nas atividades de fiscalização, como você seleciona quais empresas serão fiscalizadas?</p> <p>26) Como é o processo de fiscalização?</p> <p>27) Existe algum trabalho realizado de forma coletiva com outros setores?</p> <p>28) Qual é a reação das empresas quando são fiscalizadas? Como você lida com situações que não estejam claras na LLE?</p> <p>29) Existe algum sistema ou forma de monitoramento dos resultados destas abordagens?</p> <p>30) Você tem algum comentário adicional que gostaria de fazer?</p>

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM ALTO ESCALÃO

Bloco 1 – Identificação e perfil	<ol style="list-style-type: none"> 1) Qual o seu nome e idade? 2) Qual a sua escolaridade? 3) Qual o cargo que você ocupa? Já ocupou outro cargo na prefeitura? 4) Há quanto tempo você ocupa esse cargo? 5) Como funciona a secretaria? Qual a rotina de trabalho da secretaria?
Bloco 2 – Percepções sobre a Lei da Liberdade Econômica	<ol style="list-style-type: none"> 6) Você tem conhecimento sobre a lei da liberdade econômica? 7) Em sua opinião, quais os objetivos da Lei? Aspectos positivos, negativos, contribuições para o Município. 8) Quais são as atividades da secretaria relacionadas à LLE?
Bloco 3 – Trajetória de implementação da Lei da Liberdade Econômica	<ol style="list-style-type: none"> 9) Você saberia dizer qual foi a trajetória de implementação da lei em nível municipal? Como chegaram até a decisão de ter uma legislação municipal? 10) Quais são as secretarias que se envolveram com este processo? 11) Como foram definidas as pessoas que iriam trabalhar na implementação e aplicação da lei? 12) Você teve alguma capacitação referente a esta lei? 13) Existem outras normas, regras ou códigos adicionais vigentes que regulam, normatizam ou categorizam o exercício de atividades econômicas? 14) Houve alguma divergência entre elas e a LLE que pode ter influenciado na sua implementação em escala local? 15) Como ocorreu o processo de (re)formulação da LLE e/ou do decreto municipal que trata sobre o tema? 16) Existem atores não estatais envolvidos com essa política pública? Quais? Houve diálogo com esses atores? Como foi a interação?
Bloco 4 – Aspectos relacionais, influências e participação	<ol style="list-style-type: none"> 17) Qual a participação e/ou contribuição dos servidores neste processo? 18) De que forma os conhecimentos tácitos, aprendizados e experiência dos servidores públicos envolvidos contribuíram para essa implementação? 19) Houve algum impasse e/ou conflito de entendimento referente a aspectos técnicos, legais e políticos internamente? Como foram sanados?
Bloco 5 – Atividades de fiscalização:	<ol style="list-style-type: none"> 20) Nas atividades de fiscalização, como é feito o controle e monitoramento da atuação dos servidores?

	<p>21) Em relação às empresas fiscalizadas, existem conflitos na aplicação da lei? Como são resolvidos?</p> <p>22) Existe algum sistema ou forma de monitoramento dos resultados das abordagens/fiscalização?</p> <p>23) Como você avalia a participação e influência dos servidores, de forma geral, neste processo de implementação?</p> <p>24) Algum comentário adicional que você queira fazer?</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------