



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

CASOS DE ENSINO

**DISCORDAR EM CONCORDAR: DILEMAS DE GOVERNANÇA EM
POLÍTICAS DE BENEFÍCIOS FISCAIS**

CARLOS EDUARDO MENDES TAVARES,

GRUPO TEMÁTICO: 15 Casos de ensino na Adm. Pública

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Discordar em Concordar: dilemas de governança em políticas de benefícios fiscais

Resumo

Este caso trata da condução de uma política pública que visa permitir a importação de Partes e Componentes, utilizados por diversas indústrias, com benefício de redução de Imposto de Importação – II. A narrativa apresenta os dilemas enfrentados por Marta, uma gestora que trabalha com a formulação e implementação de políticas de competitividade industrial. A equipe da gestora definiu uma política que daria redução de II para nacionalização de produtos que não tivessem fabricação nacional. Haveria publicação de uma lista com os produtos que seriam amparados pela redução de imposto e a definição dessa lista era orientada por decisões deliberadas entre as partes. Para isso, montou-se uma estrutura que estimulava a participação de atores do processo produtivo e de importadores. A intenção com esse modelo era que o questionamento a respeito da legitimidade dos benefícios fosse reduzido e a participação de atores relevantes para a indústria nacional fosse incentivada. No entanto, diversos impasses e problemas colaborativos surgem no decorrer do processo.

Palavras-chave: Política Pública. Governança Colaborativa. Comércio Exterior. Coordenação de Políticas

1. CASO DE ENSINO

INTRODUÇÃO

Presente...

Manhã quente em Brasília, 8h15, Ministério ainda vazio, engarrafamento e buzinas do lado de fora. Alheia a qualquer barulho externo estava Marta, havia chegado cedo para o trabalho, preocupada havia vários dias e com uma angústia que não conseguia esconder. Ao seu lado, um jornal do dia anterior, a notícia de capa era sobre o desemprego, a fuga de empresas estrangeiras e as dificuldades enfrentadas pelos pequenos empresários.

Na porta de sua sala, sua assistente informa que há dois homens no andar de baixo querendo conversar, um deles era João Silva – representante das Pequenas Indústrias de Partes e Componentes – o outro era Artur Fisch – representante da Associação dos Importadores de Partes e Componentes. Esperavam em locais separados, pois não poderiam ficar juntos dadas as divergências profissionais e pessoais.

Antes de sair para atender um deles, Marta escuta o telefone tocar. Fica apreensiva. Sabe que é alguém com alguma cobrança. Escuta sua secretária gritar da antessala:

- É o Ministro!

Marta fica na dúvida se atende ou pede para sua secretária falar que não está, desiste da ideia, decide enfrentar logo a situação. O Ministro, obviamente, iria cobrar uma posição sobre a política que Marta estava conduzindo e coordenando, não havia outro motivo para telefonar. E, de fato, ele estava cobrando uma posição sobre o andamento da Política de Benefício de Importação de Partes e Componentes Não Produzidos, política do ministério que daria benefício de redução do Imposto de Importação para partes e componentes aplicados na indústria que não tivessem produção similar nacional:

- Marta, liguei logo cedo para saber algum posicionamento quanto a Política de Partes e Componentes. Mas prefiro conversar pessoalmente, quero conversar um assunto delicado e fazer um comunicado a você.

Perfurações à Tarifa Externa Comum

A Política de Partes e Componente é um nome fictício para uma das políticas que foram criadas valendo-se das perfurações à Tarifa Externa Comum – TEC para conferir benefícios a empresas e importadores. A TEC é um conjunto de tarifas sobre importação, estabelecida em 1º de janeiro de 1995, para os países-membros do Mercosul. As perfurações à TEC são casos em que são flexibilizadas a aplicação destas tarifas de importação, ou seja, são casos excepcionais em que os países podem, unilateralmente, modificar as alíquotas cobradas para determinados produtos.

Várias políticas públicas no Brasil são amparadas utilizando-se deste mecanismo, reduzem ou aumentam a alíquota de importação para determinados setores e/ou produtos para fins de política industrial, políticas de saúde e outras.

CONTEXTO DO CASO

Dois meses antes...

Era uma tarde seca em Brasília, em um dos ministérios da Esplanada diversos carros estacionavam ou paravam na frente da porta para deixar executivos, relações institucionais de diversas empresas e os representantes de duas importantes entidades: Associação das Pequenas Indústrias de Partes e Componentes, representadas por João Silva, e Associação dos Importadores de Partes e Componentes, representadas por Artur Fisch.

Participariam ali de uma reunião que discutiria quais as partes e componentes que poderiam ser importadas sem necessidade de pagamento de Impostos de Importação – II. Tal discussão era estabelecida no âmbito da Política de Partes e Componentes, política industrial formulada pelo governo que definia que os entes envolvidos deveriam determinar, por meio de consenso, a lista de partes e componentes de produtos elétricos, bens de capital, automóveis e bens de informática que seriam permitidas para importação sem pagamento de II.

Marta preside a reunião, e percebe alguns pequenos conflitos entre os participantes. Ela apazigua os ânimos, mas reforça que teriam que chegar a um consenso, uma vez que a legislação estabelecia que a lista de partes e componentes que poderiam ser importadas com benefício deveria sair dali com a anuência de todos, ou seja, sem discordâncias entre eles, uma vez que a política visa o maior grau de competitividade sem comprometer os pequenos produtores nacionais.

Durante a reunião, Artur Fisch descreve que uma cliente de seu associado investiu R\$ 2 bilhões em uma fábrica no Rio de Janeiro para fabricar um produto diferenciado, mas que por conta da crise precisaria importar diversos produtos, entrou em contato com uma importadora renomada – filiada à associação de Importadores – e se assustou com o preço cobrado. Artur Fisch reforçou que sua filiada só cobrara tal preço por conta do custo que o país impunha para importar tais peças e componentes. Artur Fisch destacou:

– Precisamos inserir o maior número possível de produtos na lista, pois cobrar menos II deles pode baratear seu custo e melhorar a competitividade do país, estamos em um momento importante aqui. A competitividade do país precisa ser restaurada, várias multinacionais estão indo embora devido à crise, não podemos perder isso, precisamos importar componentes que tragam competitividade aos nossos produtos a preço atrativo!

Enquanto Artur Fisch falava, via-se, do outro lado, que João Silva balançava a cabeça negativamente a cada vez que se falava em incluir mais produtos na lista de benefícios. Chegou um momento em que João interrompeu a fala de Artur Fisch e perguntou se eles conheciam a real situação das pequenas fabricantes de partes e componentes. João argumentou que os pleitos de Artur e sua associação eram impossíveis, pois alguns de seus importantes associados produziam os componentes que Artur falara e que todas enfrentavam um momento difícil. João questionou:

– Como vocês querem incluir tantos produtos assim na pauta?! Não percebem que vários dos componentes que o Sr. mencionou são fabricados no Brasil. Pensam apenas no próprio umbigo, não percebem que a situação do país está grave, são as pequenas empresas que empregam, não vê que os pleitos de sua associação podem provocar uma quebraadeira?

Artur Fisch tenta defender seu ponto e destaca que está pensando na melhoria da eficiência da economia e que a associação dos pequenos produtores poderia trabalhar por um programa que aumentasse a eficiência de suas empresas e pudessem produzir de forma competitiva com o exterior. João Silva, claramente incomodado, exalta-se e destaca que suas associadas são empresas sérias e de grande competitividade. Os desentendimentos na reunião foram progredindo e João, então, decidiu abandonar o encontro, uma vez que se sentiu desrespeitado. Artur Fisch, por outro lado, acusou João e sua associação de serem inflexíveis e que não conseguiriam chegar a um consenso com essa atitude.

Diante do impasse formado, Marta decide cancelar a reunião e define que terão uma nova estratégia para formar consenso. Marta volta frustrada para sua sala e conversa com sua equipe. A definição é que tentarão conversas paralelas com as Associações Representativas a fim de apaziguar os ânimos e ter uma diretriz mais clara de como prosseguir.

No dia seguinte, Marta liga para João Silva e sua associação para conversar melhor com eles e ter uma definição mais clara do que desejam. Durante a conversa, avisa que também tentará o mesmo contato com Artur Fisch, ressalta a importância da participação de todos e pede para que seja aceita uma nova reunião para definir a lista de partes e componentes que poderão ser importados com redução de II. João Silva aceita que a reunião retorne,

desde que possa chamar atores sindicais para reunião. A proposta foi aceita por Marta como forma de continuar o diálogo entre as partes e manter a proposta de consenso estabelecida pelas diretrizes da política.

Artur Fisch, ao saber da aprovação da participação de sindicatos nas discussões, diz que sua entidade e as empresas associadas se sentiram contrariadas, uma vez que seria mais um agente contra seus pedidos e que a participação de sindicatos na negociação não estava prevista anteriormente. Avisa, então, que irá mudar sua estratégia e que irá marcar uma reunião direta com Secretário e Ministro para tratar do impasse, pois as regras do jogo estão mudando *a posteriori*.

Incomodada com a situação, Marta entende que deve conversar com o Ministro para antecipar os problemas e reclamações que chegarão a ele. Tenta por quatro vezes reuniões com o Ministro para aquela semana, em vão, sua agenda estava muito lotada para as duas semanas seguintes. Tenta um contato por e-mail e recebe uma resposta protocolar, seis dias depois, dizendo que tal assunto deveria ser tratado em reunião. Faz, duas semanas depois, uma nova tentativa de reunião com o Ministro, fracassada. A assessora do Ministro avisa que sua semana estará muito cheia.

Marta conforma-se, então, que não conseguirá uma reunião tão cedo e que deveria tentar outros caminhos. Mas sua sorte viraria. A assessora do Ministro telefona para Marta e avisa que ele terá uma pequena janela de 30 minutos entre uma agenda e outra para atendê-la. Marta aceita a reunião e vai preparada com todos os insumos para apresentar a situação ao Ministro. Havia montado um documento com todo o contexto e com cada elemento importante para informar a situação. Também estava municiada com uma eventual solução para o impasse.

Reunião com o Ministro...

Ao se encaminhar para a reunião com o Ministro, Marta encontra Artur Fisch no corredor. Ele estava ao telefone e a cumprimenta de longe. Naquele momento, ela já entendeu que o Ministro já havia conversado com Artur Fisch e sabia que a situação seria delicada de explicar, uma vez que o Ministro havia sido informado da situação por um terceiro.

Marta entra na sala de reunião e espera por vinte minutos pelo Ministro, ele se encontrava em uma ligação importante e atrasaria. Mais quinze minutos, e então o Ministro entra na sala, estava com pressa e respondendo mensagens ao telefone, mas senta-se à mesa de reuniões e dispara:

- Marta, fui informado de um atraso na publicação das listas de partes e componentes. Várias pessoas estão reclamando, tive quatro reuniões com a Associação de Importadores de Partes e Componentes e todos estão contrariados. O Sr. Artur Fisch me informou que várias empresas estão com a corda no pescoço por conta dessa demora, como vamos proceder? Preciso de uma decisão rápida a respeito.

Marta respondeu:

- Com certeza, Sr. Ministro, vamos resolver o impasse. Tudo se iniciou por conta de discordâncias entre duas associações que de longa data possuem divergências. Pelas regras da política, eles precisam chegar a um consenso, o que é essencial dada a tecnicidade dos pleitos de cada uma e a necessidade de maior legitimidade para concessão de um benefício tributário a mais, ainda mais na atual situação do país. Divergências entre as partes serão normais, afinal elas possuem interesses antagônicos.

O Ministro retrucou:

- Eu entendo sua preocupação de dar legitimidade ao processo Marta, acho correto, mas temos que decidir isso rápido. Preciso que sua equipe avalie a situação e faça com que o processo seja mais célere. Afinal, tempo é dinheiro e várias empresas e empregos dependem disso. Mas depois continuamos a conversa, preciso sair agora.

Apesar da fala do Ministro, Marta sabia que dificilmente teria outra oportunidade para despachar com ele. A reunião terminou com uma tensão maior do que havia começado. Inicialmente, a ideia era tranquilizar o Ministro e pedir apoio para continuar o processo conforme desenhado. No entanto, tudo ficou mais nebuloso e complexo. Marta percebeu que o Ministro queria um desfecho rápido e que sua percepção do processo se dava mais pelo resultado final que fosse alcançado. Também percebeu que uma das associações tinha trânsito fácil junto ao Ministro e bastante proximidade com as instâncias mais altas do Ministério. Ela decide que analisará junto a sua equipe uma solução para todo o imbróglio, ou pelo menos qual o encaminhamento final.

ENCERRAMENTO DO CASO

Volta ao presente...

Era agosto de 2015 em Brasília, uma manhã quente. Do lado de fora, motoristas buzonavam como resposta a um protesto que ocorria na Esplanada. Mais um protesto naquele mês. Do lado de dentro, a conversa era a respeito de uma matéria de capa de um jornal de grande circulação nacional. A notícia criticava fortemente as políticas industriais e as relacionava ao desemprego e à fuga de empresas estrangeiras no país, havia também uma pequena menção à situação fiscal e política. Marta sabia que aquela notícia não passaria em branco pelo Ministro e, obviamente, minutos depois ela recebe a ligação dele. Depois de uma breve conversa, o Ministro estava a caminho da sala dela fazer um comunicado. No dia anterior, ela já recebera um alerta de um colega de ministério que o Ministro pretendia exonerar-la. As notícias do jornal do dia seriam a desculpa perfeita.

Assim que desligou o telefone com o Ministro, Marta é informada pela assistente que Artur Fisch estava a sua espera no corredor do prédio para conversar. Momentos de angústia para Marta. Para piorar a situação, a assistente dá outra notícia desagradável:

– Marta, quem também está no hall do prédio a sua espera é o João Silva, ele também quer falar com você e não parece contente.

Nesse minuto, Marta já está petrificada. Sente que a panela de pressão criada com a situação vai explodir naquele momento. Mas sem nem conseguir acalmar os ânimos para pensar, a assistente retorna a fala a ela:

– Desculpe-me Marta, esqueci de falar, o João Silva trouxe também membros do sindicato.

O estresse de Marta atinge os níveis mais elevados. Que dia seria aquele! Teria que lidar com a insatisfação de Artur Fisch, com as palavras duras de João Silva e com a exigência de sindicatos. Além disso, sofreria uma reprimenda do Ministro, e sua consequente exoneração do cargo. Todos naquele instante estavam ali para trazer algum tipo de exigência e os resultados seriam perversos para sua carreira.

Marta sentou-se em sua cadeira, tentando pensar no quealaria e qual seria sua mensagem final. Mas cada barulho que ouvia, cada impacto de sapato no chão dos corredores tirava-lhe a concentração, imaginava que era o Ministro chegando mais perto. E não tardou até ouvir a voz dele pelos corredores, havia encontrado algum conhecido, mas estava perto. Mas nesse instante, Marta saltou da cadeira e falou com sua assistente:

– Sairei pela porta do outro lado e vou encontrar Artur Fisch do outro lado, por favor, ligue para João Silva e peça para ele se acomodar na sala de reunião do andar de baixo. Quanto ao Ministro, diga que fui atender às partes interessadas na Política de Partes e Componentes no andar de baixo.

Apressadamente, Marta sai e encontra Artur Fisch esperando próximo à copa que ficava ao lado da porta de saída. Chama-o à sala de reunião do andar de baixo. Ao chegarem lá, estão João Silva e dois representantes de sindicatos esperando por Marta. Todos ficam atônitos com a reunião surpresa, mas não querem perder a oportunidade de conversar sobre a política. Quando todos se acomodam em seus lugares o Ministro chega à sala de reunião. Fora ali conversar com Marta, mas também se surpreende com a reunião, e então Marta diz:

– Bom dia pessoal, acho importante apararmos as arestas nesse momento a fim de continuar com as decisões da Política de Partes e Componentes, pois é uma política de grande valia para competitividade do país. Fico feliz com a presença do Ilustre Ministro, isso demonstra a importância de uma decisão mais rápida. Acredito que ele está ciente da situação, e está empenhado em uma solução, inclusive chegou a conversar com o Sr. Artur Fisch e a Associação dos Importadores. Acho uma excelente oportunidade para ouvirmos também o Sr. João Silva, com a posição da Associação das Pequenas Indústrias de Partes e Componentes, e a percepção do sindicato também. O Ministro talvez queira dar algumas palavras antes.

O Ministro fica sem graça naquele instante, havia se reunido várias vezes com um dos atores envolvidos na política, mas não ouviu em nenhum momento a contraparte. Sente ali que o conflito é mais complexo de administrar do que imaginava anteriormente. Decide, então, apenas cumprimentar os participantes e devolver a palavra a Marta, sem se envolver diretamente na divergência. Acena para que Marta continue e prossiga com a reunião, ela, então, retoma:

- Estamos com um impasse que é comum nesse tipo de política. As perfurações à TEC sempre envolvem muitas opiniões divergentes. Contudo, é de extrema valia permanecer com o modelo consensual da política com vistas a dar mais legitimidade a um benefício tributário direcionado, que sempre traz algum desconforto

e discussão. A mídia já está pressionando o governo, qualquer decisão unilateral traria consequências para a Administração Pública e, conseqüentemente, para vocês.

Todos na sala balançam a cabeça positivamente, parecem concordar com as falas de Marta e mantêm a atenção a ela. Percebendo que estava com o controle da reunião e aproveitando a presença do Ministro, Marta dispara então:

- Minha proposta é definirmos uma data limite para os pleitos de redução de tributação, com avaliação de cada pleito um a um. Caso o pleito para redução de II de algum produto não tenha consenso, a Administração Pública será livre para decidir, ou permanecerá em aberto. Dessa forma, uma decisão não consensual será prejudicial às partes pois gerará imprevisibilidade. Adicionalmente, a participação do sindicato será para fins meramente consultivos. Gostaria de saber da opinião do Ministro quanto à proposta.

O Ministro fica desconfortável em dar uma opinião. Não possui conhecimentos específicos sobre aquele tema e, embora saiba a realidade da indústria e da competitividade do país, não ouviu todas as partes envolvidas no processo. Porém, percebeu a complexidade do problema e concordou com as falas de Marta. Não teria como desautorizá-la ali e então respondeu:

- Marta, concordo com sua análise e acredito que seria interessante as partes chegarem a um consenso mesmo.

João Silva e Artur Fisch ficaram atônitos com o volume de informações e a determinação com que Marta falou e após a concordância do Ministro, e um pouco de hesitação, os dois consentiram que deveriam continuar as conversas e aceitaram a participação do sindicato apenas para fins consultivos. Não pareciam totalmente satisfeitos sobre como o processo continuaria, mas interpretaram como um sinal de um bom meio-termo.

Já Marta estava um pouco ofegante e ansiosa. Ela determinou, então, a data limite de três meses para que os pleitos tivessem um consenso definido e afirmou que buscará um processo em que haja confiança mútua entre as partes, sempre com reuniões abertas e transparentes. Mas apesar da firmeza em suas decisões, na cabeça de Marta pairavam algumas dúvidas e inseguranças.

DILEMAS

De fato, o forte discurso feito diante dos participantes e sua maneira decisiva de estabelecer como seria o processo encobriam alguns dilemas que dominavam seus pensamentos

1. O estilo de governança era mesmo o mais adequado para aquele tipo de política?
2. O prazo determinado para a definição era realista dada a necessidade de um consenso entre as partes? Seria algo apropriado definir um prazo?
3. A participação do sindicato teria algum papel relevante na condução da política ou atrapalharia o andamento das reuniões e do resultado da política?
4. Qual seria seu papel para mediar a situação, as reuniões e melhorar o relacionamento entre as partes?

2. NOTAS DE ENSINO

O caso em questão é um relato fictício, mas que foi inspirado em políticas de redução do imposto de importação – II, mais notadamente a política de Ex-tarifário para redução de II para Bens de Capital – BK e de Informática e Telecomunicações – BIT e o Regime de Autopeças Não Produzidas, que mirava beneficiar a indústria automotiva. As políticas citadas (e adaptadas para este caso a fim de mobilizar os conceitos desejados) foram modificadas com o tempo, mas visavam ampliar a competitividade nacional por meio da importação de produtos que não eram produzidos nacionalmente. Para isso, possuíam um processo em que as entidades e/ou empresas pleiteavam a redução do Imposto para determinado produto. O pleito era publicado para livre questionamento por parte da sociedade civil e, por fim, a entidade pleiteante poderia fazer uma réplica defendendo seu pleito (CAMEX, 2014). Comumente, as decisões finais sobre deferimento ou não do benefício eram tomadas em mesas de reuniões em que as entidades ou empresas com interesses opostos se reuniam e discutiam seus pontos.

Entende-se que esse tipo de política, em que agentes privados e sociedade civil organizada podem se manifestar e, frequentemente, participam da decisão final relativa aos pleitos – mesmo que muitas dessas ocasiões a Administração Pública fosse forçada a tomar a decisão –, pode conferir, em algum grau, uma legitimidade maior aos benefícios fiscais que são concedidos. Acredita-se que um processo em que os principais atores envolvidos exteriorizam suas opiniões e debatem alternativas pode amparar tais benefícios e reduzir as críticas que são inerentes a qualquer política semelhante.

No entanto, da mesma forma que um processo discutido e deliberado oferece vantagens e diversos pontos positivos, também apresenta inúmeros desafios e adversidades. Dessa forma, para lidar com os problemas inerentes a este processo, a Administração Pública deve ter desenho e capacidades institucionais para encaminhar a política da melhor forma possível, ou seja, deve ter habilidade de estimular a participação, manter o processo com um perfil colaborativo, otimizar as opiniões dos diferentes atores, lidar com problemas de relacionamento e cultivar a confiança mútua, tudo com a intenção final de gerar valor público.

As características citadas identificam-se, razoavelmente, com um modelo de coordenação de políticas públicas pautado na governança colaborativa – modelo de governança no qual as instituições públicas atuam conjuntamente com atores diversos e buscam uma forma consensual de lidar com os problemas e produzir resultados. O principal argumento para governança colaborativa em políticas públicas é seu caráter multifacetado e complexo, que afeta diversos agentes e realidades diferentes (Souza, 2018). Portanto, as decisões possuem uma característica de coletividade, têm um caráter formal e as participações não são meramente consultivas.

Face ao exposto, o caso de ensino em questão busca mobilizar os conceitos de governança colaborativa e aborda as diversas facetas deste modelo para tratar os dilemas apresentados. Os dilemas do caso buscam trazer discussões acerca da coordenação de políticas públicas, do desenho institucional e do papel da instituição em incentivar a participação dos atores, reduzir os desequilíbrios de poder, institucionalizar regras com datas-limites, estimular o comprometimento com o processo e edificar a confiança mútua entre os agentes.

O primeiro dilema apresentado visa debater o real benefício de um modelo colaborativo e de consenso em políticas que conferem benefícios fiscais, sobretudo aplicados no contexto do comércio exterior. É de grande benefício o estímulo à participação de todos os atores diretamente interessados, uma vez que conferiria uma maior legitimidade às decisões finais. Porém, a legitimidade alcançada por meio de decisões discutidas e consensuais não vem sem custos: a dificuldade em incentivar a participação, os empecilhos na construção de confiança entre os participantes e a demora no processo de decisão e na busca por consenso entre as partes – sobretudo em contexto de indústrias que necessitam de certo dinamismo para ganhos de competitividade – demonstram que há um claro trade-off na adoção de políticas com modelos colaborativos. Ademais, cabe discutir se realmente uma política nestes moldes conferiria maior legitimidade aos benefícios fiscais citados.

Outro dilema apresentado no caso tem o intuito de incentivar a discussão a respeito da institucionalização de prazos para uma decisão final. Uma política nos moldes apresentados apresenta diversos agentes interessados. É característico de políticas industriais e comércio exterior a atuação de múltiplos agentes, desde empresários, passando por pequenas empresas, sindicatos e outros. Dessa forma, os argumentos e interesses de cada uma das entidades são difusos e complexos, uma discussão livre entre estes agentes pode desencadear uma

discussão sem fim, por isso uma data limite para definição de uma decisão pode ser determinante para o sucesso de uma política. Todavia, deve haver uma ponderação sobre o período necessário para uma resolução final – um período curto pode inibir a participação dos agentes e dificultar uma discussão efetiva e bem elaborada, por outro lado, um período longo pode limitar o dinamismo da política e até reduzir o engajamento dos atores a longo prazo.

O terceiro dilema apresentado se refere à participação do sindicato no processo de discussão. O foco nesse ponto está em discutir a necessidade de participação do sindicato, dado o fato de que no início do processo este era um agente que não estava envolvido, e se esta entidade deveria ter direito a voto no processo. A inclusão do sindicato no processo de discussão visou claramente uma melhor distribuição de poder entre as partes. Verifica-se que uma das entidades tinha acesso livre ao Ministro e um poder de “lobby” muito mais forte, enquanto a outra apresentava uma maior dificuldade de defender sua posição diante de agente de maior hierarquia, no caso o Ministro. Dessa forma, como forma de reduzir os desequilíbrios de poder, a gestora optou por colocar mais um ator no processo – um que tenha posições mais próximas ao ator mais fraco. Ademais, para um modelo de governança colaborativa que se proponha na política, a participação do sindicato deveria ser estimulada e com direito a voto.

O último dilema visa o debate a respeito do papel do gestor público, ou instituição gestora responsável, em um contexto de conflito entre os atores participantes. Algumas das funções da gestora já foram debatidas nos outros dilemas, como distribuição de poder entre as partes, estímulo a participação ativa dos atores, institucionalização de regras. No entanto, resta neste último dilema discutir as formas de atuação da entidade pública quando há um contexto de conflito entre os ‘stakeholders’. Segundo Ansell e Gash (2007), a instituição deve agir de forma ativa para estimular que o diálogo seja face a face, de forma a aproximar os agentes, construir confiança por meio de negociação e resultados intermediários, de forma que cada um veja os benefícios do processo e possam entender que perdem em uma frente e podem ganhar em outra, e tomar medidas para garantir que todos permaneçam comprometidos com o processo. Portanto, em um contexto de conflito entre as partes, o papel do gestor seria mediar a situação e manter o incentivo a encontros e proximidade entre todos, de forma que divergências sejam resolvidos rapidamente e em conjunto, evitando que os embates se transformem em combates.

Acredita-se que o caso de ensino em questão promove um debate sobre modelos de governança e consiga mobilizar, principalmente, os conceitos e as variáveis de um modelo de governança colaborativa. O objetivo foi evidenciar a existência de diversas situações conflituosas que surgem no decorrer da implementação de políticas públicas e a necessidade de atuação do gestor em buscar soluções em meio a pressões externas e internas. Este caso mobiliza conceitos de governança, tomada de decisão, processo colaborativo e é indicado para cursos de graduação e pós-graduação na área de Administração Pública, Políticas Públicas e Comércio Exterior. Aplica-se para discussão em disciplinas de políticas públicas e governança. Cabe mencionar que as resoluções e legislações que amparavam o processo destas políticas foram modificadas, porém, o uso de sua antiga formulação ainda é útil para estudo e discussões dos conceitos e dilemas mobilizados.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ansell, Chris; Gash, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. 2007.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

CAMEX. RESOLUÇÃO Nº 66, de 14 de AGOSTO de 2014. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1380-resolucao-n-66-de-14-de-agosto-de-2014>

_____. RESOLUÇÃO Nº 116, de 18 de DEZEMBRO de 2014. Disponível em: <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/1441-resolucao-n-116-de-18-de-dezembro-de-2014>

Souza, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018.
https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf

Kume, Onório; Piani, Guida. A Tarifa Externa Comum: Avaliações e Perspectivas. Brasília: IPEA, 2011
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4694/1/BEPI_n5_tarifa.pdf.