

Escola Nacional de Administração Pública  
Raquel Rezende Abdala

**Programa de Financiamento às Exportações – PROEX:**  
Análise da Implementação

Brasília  
2013

Raquel Rezende Abdala

**Programa de Financiamento às Exportações – PROEX:**  
Análise da Implementação

Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública como exigência à conclusão do Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública.

Orientador: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília  
2013

Raquel Rezende Abdala

**Programa de Financiamento às Exportações – PROEX:  
Análise da Implementação**

Monografia apresentada à Escola Nacional de Administração Pública como exigência à conclusão do Curso de Pós Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública

Orientador: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_

Banca Examinadora

---

José Luiz Pagnussat

Brasilia  
2013

## **Dedicatória**

Dedico essa monografia ao meu filho, Miguel, que nasceu durante a elaboração desse trabalho e em tão pouco tempo já mudou tanto minha vida.

Dedico ao meu marido, Kleber, que me deu suporte ao longo dessa jornada e me ajudou a viver esse período impar de maternidade e intensos estudos.

Por último, aos meus pais, que me forneceram todas as ferramentas para que eu pudesse chegar até aqui. A eles que nunca deixaram de me apoiar e estar ao meu lado.

## **Agradecimentos**

À Escola Nacional de Administração Pública – ENAP que organizou esse curso de Pós-graduação e forneceu os elementos necessários à sua conclusão.

Aos meus colegas de trabalho e chefes que supriram minha ausência quando necessário e foram compreensivos quanto à importância da realização do curso.

Aos meus colegas e amigos que conheci durante o curso, que tornaram mais leve e rica essa jornada de quase dois anos.

Aos entrevistados Lucia Helena Monteiro de Souza, da Câmara de Comércio Exterior – MDIC; Rodrigo Cota, do Ministério da Fazenda, Claudinei Martins, do Banco do Brasil que enriqueceram meu trabalho com suas importantes contribuições e visão da prática com relação ao objeto estudado.

À minha orientadora, Rita Santos, e ao examinador, José Luiz Pagnussat, que trouxeram importantes contribuições e sugestões para a conclusão desse trabalho.

E por último, à minha família, que sempre me apoiou e deu o apoio necessário para que eu conseguisse terminar esse trabalho em um momento tão único de minha vida.

## Resumo

O presente trabalho traz uma análise acerca do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), programa do governo brasileiro de crédito às exportações, que tem por objetivo dotar os exportadores brasileiros de condições de crédito similares às encontradas no cenário internacional, de forma a dar mais competitividade às exportações brasileiras, principalmente das micro, pequenas e médias empresas. O estudo parte de conceitos e referencial analítico referentes ao processo de implementação de políticas públicas. Também como aporte teórico, é feita uma explanação a respeito do papel atribuído às exportações no âmbito das teorias econômicas e das características do crédito internacional, que trazem a essa modalidade seus aspectos únicos. A partir de dados orçamentários, do desempenho do Programa e da legislação pertinente, são feitas algumas reflexões acerca do comportamento do PROEX entre os anos de 2003 e 2012. São também apresentados alguns gargalos observados no processo de implementação do Programa. Assim, como principal desafio foi identificada a necessidade de facilitação na obtenção de garantias para a efetivação das operações. Uma maior divulgação também tornaria o programa mais abrangente, além de outros fatores. O Programa parece atingir parcialmente seu objetivo, pois apesar de efetivamente apoiar as exportações de micro, pequenas e médias empresas e oferecer condições mais competitivas para as exportações nacionais, ainda carece de uma maior abrangência, principalmente no que diz respeito ao número de empresas atendidas. A criação do Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX) deverá trazer novidades à forma de implementação e atuação do PROEX.

**Palavras-chave:** Crédito às exportações, implementação de políticas públicas; Programa de Financiamento às Exportações – PROEX.

## Abstract

This paper presents an analysis on the Export Financing Program – PROEX, which is an export credits program of the Brazilian government aiming at providing Brazilian exporters with credit conditions similar to those found in the international market, in order to guarantee their competitiveness, especially for small and medium enterprises. In order to support analysis, some concepts and analytical framework regarding the process of public policies implementation are presented. The study also addresses the role of exports for economic development of a country, according to the economic theory, as well as the characteristics of export finance, which makes this modality of credit so unique. Using data extracted from the Program's budget and information related to its performance and relevant legislation, the study undertakes analysis and presents some reflections on the behavior of PROEX between the years 2003 and 2012. Also featured are some bottlenecks observed in the process of Program's implementation. In this sense, the need to make simpler the process of obtaining credit guarantees for export operations, mainly for small and medium enterprises, was identified as the main challenge for the program. An improved disclosure of information regarding the program, beyond other factors,

could also make PROEX more encompassing. The Program seems to partially meet its goals. Despite its actual support to the exports of small and medium enterprises and of offering competitive conditions to national exports, it is still necessary to reach an increased number of enterprises. The creation of the Exports Financing Fund - FFEX might bring some changes to the way of implementing and acting of PROEX.

**Keywords:** Exports credit, public policies implementation; Brazilian Export Financing Program – PROEX.

## **Lista de Quadros**

Quadro 1 - Principais mudanças na legislação .....	46
Quadro 2 – Proex-Equalização: Orçamento.....	47
Quadro 3 – Proex-Financiamento: Orçamento 2003 – 2012.....	48

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1 – Execução Orçamentária/ PROEX-Financiamento .....	49
Gráfico 2 – Execução Orçamentária/ PROEX-Equalização .....	49
Gráfico 3 – Execução Orçamentária/ PROEX-Financiamento (incluindo restos a pagar).....	50
Gráfico 4 – Execução Orçamentária/ PROEX - Equalização (incluindo restos a pagar).....	50
Gráfico 5 - Exportações apoiadas pelo Proex – Equalização.....	51
Gráfico 6 - Exportações apoiadas pelo PROEX – Financiamento.....	52
Gráfico 7 – Evolução das Exportações .....	53
Gráfico 8 – Participação percentual na exportação – Porte de empresa.....	53
Gráfico 9 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex-Financiamento.....	54
Gráfico 10 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex.....	54
Gráfico 11 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex- Financiamento .....	55
Gráfico 12 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex – Equalização .....	56
Gráfico 13 – Número de Empresas Exportadoras.....	56
Gráfico 14 – Número de Empresas Exportadoras – Porte de Empresa .....	57



## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ACC – Adiantamento sobre Contrato de Câmbio

ACE - Adiantamento sobre Contratos de Exportação (ou sobre Cambiais Entregues)

ASU - Aircraft Sector Understanding

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAF - Corporação Andina de Fomento

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

CMN – Conselho Monetário Nacional

COFIG - Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações

ECA – Export Credit Agency

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

FGE - Fundo de Garantia à Exportação

FFEX - Fundo de Financiamento à Exportação

FINEX - Fundo de Financiamento a Exportação (programa criado em 1966)

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MF – Ministério da Fazenda

MPE – Micro e Pequenas Empresas

MPME – Micro, Pequenas e Médias Empresas

OMC – Organização Mundial do Comércio

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PACE - Política Ativa de Comercio Exterior

PROEX - Programa de Financiamento às Exportações

SAIN – Secretaria de Assuntos Internacionais

SCE – Seguro de Crédito à Exportação

SBCE - Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 Justificativa.....	11
1.2 Objetivo Geral .....	12
1.3 Objetivos Específicos .....	12
1.4 Metodologia.....	13
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	16
2.1 Políticas Públicas.....	16
2.2 Implementação de Políticas Públicas .....	17
2.3 Análise do Processo de Implementação.....	19
2.4 Agentes intervenientes .....	23
<b>3. FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	26
3.1 Créditos à exportação no âmbito das teorias de comércio .....	27
3.2 Política de apoio à exportação no Brasil .....	28
3.3 Características do crédito internacional .....	31
3.3.1 Estados Unidos.....	34
3.3.2 Índia.....	34
3.3.3 China .....	36
3.3.4 Alemanha .....	37
<b>4. PROEX - DESENHO DO PROGRAMA</b> .....	40
4.1 Mudanças na Legislação.....	44
4.2 Recursos orçamentários destinados ao PROEX .....	47
4.3 Proex: período 2003/2012 .....	51
<b>5. ANÁLISE</b> .....	58
5.1 Aspectos Orçamentários .....	58
5.2 Legislação .....	60
5.3 Implementação.....	61
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	65
<b>7. REFERÊNCIAS</b> .....	67

## **1. INTRODUÇÃO**

O Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) é um programa do governo brasileiro de crédito às exportações, cujo agente financeiro é a União e sua operacionalização feita pelo Banco do Brasil. O programa tem por objetivo dotar os exportadores brasileiros de condições de crédito similares às encontradas no cenário internacional, de forma a dar mais competitividade às exportações brasileiras. Um dos focos buscados no desenho do PROEX foi o atendimento às micro, pequenas e médias empresas, além de dar maior competitividade às exportações brasileiras como um todo.

Pretende-se fazer uma pesquisa acerca do processo de implementação desse programa, com o objetivo de averiguar seu desempenho, ou seja, a adequação entre os objetivos pretendidos e as estratégias utilizadas, e encontrar possíveis variáveis que expliquem os resultados encontrados. Além disso, busca-se identificar eventuais gargalos que permeiam o Programa.

Nesse contexto, será feita também uma análise do perfil das empresas atendidas e das mudanças efetuadas tanto na operacionalização, quanto na cobertura do programa, buscando-se aferir o impacto dessas mudanças sobre seu desempenho ao longo do tempo.

Importante relevar que se busca uma aplicação prática a partir dos achados e conclusões resultantes da elaboração do trabalho, como se discutirá a seguir.

### **1.1 Justificativa**

O presente trabalho é parte do programa do curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública. Por se tratar de formação voltada ao desenvolvimento de habilidades para aplicação no ambiente de trabalho governamental, foi selecionado um tema relacionado diretamente às atividades do órgão em que desenvolvo minhas atividades.

A gestão da política brasileira de comércio exterior está entre as competências da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Conselho de Governo da Presidência da República, e tem por objetivo a formulação, adoção, implementação

e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços.

Dentre as diretrizes de atuação dessa Câmara, estão os assuntos afetos aos instrumentos de financiamento e apoio à exportação brasileira. Sobre o tema, cabe destacar que não são abundantes na literatura brasileira os trabalhos que versam sobre os programas oficiais de crédito e financiamento às exportações. Buscando colaborar para o aumento do conhecimento sobre o assunto, é que o presente trabalho buscará realizar uma análise sobre o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX).

## **1.2 Objetivo Geral**

O objetivo do presente trabalho é analisar a evolução da implementação do PROEX nos últimos dez anos (2003-2012), procurando apresentar uma avaliação a respeito de sua execução, com vistas a apontar alguns elementos que possam ter contribuído para explicar a dinâmica verificada.

A partir dos achados e resultados encontrados após o término do trabalho, espera-se ter elementos capazes de contribuir para a compreensão do processo de implementação do Programa e de seus possíveis gargalos.

## **1.3 Objetivos Específicos**

- Analisar a dinâmica das aplicações de dinheiro público para o PROEX, procurando, por meio da complementação com informações fornecidas pelo Banco do Brasil, qualificar tais dados;
- Compilar a legislação pertinente ao programa estudado;
- Identificar as mudanças ocorridas na legislação do programa;
- A partir de dados fornecidos pelo Banco do Brasil, operacionalizador do programa, realizar cortes por setores e porte de empresa que permitam uma análise mais acurada da implementação do PROEX;

- Comparar, dentro da possibilidade dos dados disponíveis, a implementação do PROEX e de outros programas oficiais de apoio à exportação, tanto no Brasil, quanto no exterior;
- Identificar possíveis causalidades que possam explicar a evolução da implementação no período verificado; e
- Por meio de entrevistas com gestores do programa, trazer elementos acerca do processo de implementação e desafios enfrentados pelo programa.

#### **1.4 Metodologia**

No presente trabalho, pretende-se realizar uma análise do PROEX. Tendo em vista que o programa é de caráter continuado e está em andamento, a análise é feita durante a implementação da política. Assim, a análise objetiva identificar variáveis que possam contribuir para a compreensão do processo de implementação do Programa e de seus possíveis gargalos.

Para a consecução do trabalho, pretende-se utilizar duas metodologias complementares. A primeira é uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo, focada em elementos descritivos do programa, levantamento de suas características e componentes, com estudo de caso e análise documental. Trata-se de uma pesquisa aplicada, por buscar a obtenção de resultados para aplicação prática, dirigidos a dirimir questões específicas.

De acordo com a tipologia abordada por Gil (2002), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que este tipo de pesquisa busca principalmente o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições (Gil 2002). Permite, ainda, a análise de uma situação que estimule a compreensão.

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (Gil 2002). O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa que

consiste no estudo focado de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.

A segunda metodologia é análise quantitativa de dados, fundada em indicadores de desempenho financeiro do programa. O presente trabalho fará uma análise do caso da implementação do PROEX do ano de 2003 até 2012, compreendendo um período de 10 anos. A escolha foi feita tendo em vista a disponibilidade de informações e a definição de um período longo o suficiente para que seja possível a verificação de tendências e da evolução na dinâmica de implementação do Programa.

Para a referida avaliação, serão realizadas análises dos números referentes à evolução da execução financeira do PROEX, assim como de dados requisitados ao Banco do Brasil, operacionalizador do sistema. Além disso, serão apontadas as evoluções na legislação, na regulamentação que rege o programa e em suas regras de operacionalização, buscando uma possível relação entre tais mudanças e a execução do programa. Por último, será feito um esforço para identificar o perfil dos usuários do programa para buscar aferir se o programa está de fato alcançando seu público alvo.

Os trabalhos já produzidos no Brasil sobre o Programa, além de publicações internacionais sobre mecanismos de financiamento e apoio às exportações, serão também utilizados.

Por último, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com os gestores do programa. Nesse modelo, as questões são previamente definidas, mas a interlocução é aberta, permitindo que se explorem tópicos emergentes e aspectos levantados pelo entrevistado. No momento da entrevista, novas perguntas poderão ser feitas com vistas a elucidar pontos específicos ou para ajudar a manter o foco da entrevista nas questões pertinentes (Boni e Quaresma, 2005).

Esse modelo de entrevista apresenta a vantagem da interação entre o entrevistador e o entrevistado, favorecendo as respostas espontâneas. Elas também são possibilitadoras de uma abertura e proximidade maior entre entrevistador e entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afetiva entre as duas partes. Esse tipo de entrevista colabora muito na investigação dos aspectos afetivos e valorativos dos

informantes que determinam significados pessoais de suas atitudes e comportamentos. As respostas espontâneas dos entrevistados e a maior liberdade que estes têm podem fazer surgir questões inesperadas ao entrevistador que poderão ser de grande utilidade na pesquisa (BONI E QUARESMA, 2005).

Nessa etapa, deverão ser feitas três entrevistas com representantes do Banco do Brasil, operacionalizador do programa, e representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda (SAIN/MF), ambos membros do Comitê de Financiamento e Garantia às Exportações (COFIG).

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esse capítulo visa trazer elementos doutrinários que subsidiem a realização da análise de políticas públicas. Busca-se, também, apresentar conceitos que permitam avaliar se a implementação de uma política foi exitosa ou não.

### 2.1 Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas tornou-se relevante como ramo das ciências sociais nos últimos 50 anos, com grande força nos Estados Unidos. É um ramo de estudo ainda recente, principalmente no Brasil. No entanto, tem se tornado cada vez mais importante. Para o presente estudo, considera-se pertinente trazer primeiramente um panorama acerca do conceito de política pública, para só então abordar a questão da implementação.

O estudo das políticas públicas é abordado por diversos autores. Enrique Saravia, a respeito do tema, afirma:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. [...] Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006: 28).

Em uma visão mais simples correntemente utilizada quando o tema é abordado, pode-se considerar política pública como o conjunto de ações e intervenções do governo com vistas a solucionar problemas da sociedade.

Conceituando Políticas Públicas, Celina Souza traz as seguintes definições:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir



efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006: 24).

As definições mencionadas nos mostram que, na análise de uma política pública, é necessário considerar todo o sistema que a configura, do ponto de vista institucional (legislação, normas e procedimentos, inclusive os informais) e organizacional (estruturas, equipes, processos e recursos). Tanto o desenho quanto a implementação da política se definem em grande medida pelos elementos normativos e organizacionais que consiga mobilizar. Verificaremos como isso se dá no âmbito do PROEX.

Por último, importante destacar que a teoria tradicional divide o ciclo das políticas públicas em cinco etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. No presente trabalho, será abordada a etapa de implementação.

## **2.2 Implementação de Políticas Públicas**

O estudo da fase de implementação é ainda mais recente que os trabalhos voltados para as políticas públicas como um todo. Esse tópico vem ganhando relevo também como resultado da percepção de que do sucesso e do fracasso das políticas públicas depende o desempenho da administração pública.

Segundo Faria (2012), a importância dessa etapa como objeto de estudo pode ser justificada: a) pelo fato de esse processo muitas vezes acarretar alguma forma de frustração para os decisores, muitas vezes eleitos com o propósito de priorizar/solucionar determinadas questões percebidas como problemáticas pelo cidadão/eleitor; b) pelo reconhecimento de que a política não se traduz em prática, e muito menos em resultado bem-sucedido, pela simples disposição de autoridade, autorização e mobilização de recursos e expertise; c) pela necessidade de se maximizar o impacto do gasto público; d) pela necessidade de se monitorar o comportamento dos agentes mobilizados para a implementação; e) para se produzir informações necessárias para que políticas futuras possam ser mais bem-sucedidas; e f) para que a máquina estatal, de complexidade crescente, seja mais amplamente compreendida.

Sobre a etapa de implementação, Faria traz a definição de Van Meter e Van Horn segundo a qual a implementação refere-se a:

ações de indivíduos públicos e privados (ou grupos) que são direcionadas para a consecução de objetivos definidos anteriormente no processo decisório acerca das políticas. A implementação é o que acontece entre as expectativas da política (*policy expectations*) e os resultados percebidos da política. (FARIA, 2012: 8).

Outro conceito de implementação relevante para orientar o presente estudo é apresentado a seguir:

A implementação de uma política é o que acontece entre o estabelecimento de uma intenção aparente, por parte do governo, de se fazer algo, ou de deixar de fazer algo, e o seu impacto último no mundo da ação. Alguns acadêmicos incluem aqui tanto a disposição dos atores e das ações das políticas (*policy actors and action*), por um lado, e a relação da causa-efeito entre os seus esforços e os resultados finais, por outro (...) Outros (...) têm enfatizado a importância de se fazer a distinção conceitual entre implementação (ação em nome da política pública) e o impacto último sobre o problema objeto da política (*policy problem*) (...). A pesquisa sobre a implementação diz respeito ao desenvolvimento de conhecimento sistemático acerca do que emerge, ou é induzido, quando os atores lidam com o problema objeto da política. (O'TOOLE JÚNIOR, 2000, *apud* FARIA, 2012: 10)

Silva e Melo (2000) ressaltam que de acordo com visão clássica da ação governamental, a implementação constitui uma das fases do ciclo de políticas públicas. Assim, essa etapa corresponderia “à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas”.

Subirats (1992) traz que o estudo do processo de implementação de políticas públicas envolve o estudo sistemático das atividades de implementação com o objetivo de individualizar os fatores que explicam o processo de transformação dos programas em resultados (SUBIRATS1992, *apud*, OLIVEIRA 2012: 93).

Já conforme Pressman e Wildavsky (1984), a implementação de políticas públicas pode ser entendida como o processo de interação entre o estabelecimento dos objetivos e as ações empreendidas para alcançá-los. Assim, o processo de implementação estaria relacionado à habilidade de atingir os objetivos estabelecidos

para uma determinada política pública (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1984, *apud*, OLIVEIRA 2012: 94).

Implementação pode também ser entendida como processo ligado aos conceitos de governabilidade e governança. Nesse contexto, a governabilidade refere-se à capacidade ou estoque de recursos legais ou políticas (por vezes inclui coerção) que permitam governar. Governança (democrática) está ligada à capacidade ou estoque de recursos que permitam, com legitimidade, justiça e participação e controles sociais, a obtenção de resultados efetivos nas intervenções governamentais (Di Giovanni: s.d.).

### **2.3 Análise do Processo de Implementação**

Os estudos acerca da análise do processo de implementação de políticas públicas perpassam por dois caminhos predominantes, a análise *top-down* e a vertente *botton-up*.

Conforme Cline (2000), o primeiro e mais tradicional, *top-down*, tem como foco os problemas de gestão organizacional, entendendo que a autoridade das estruturas governamentais e o controle sobre os servidores são os elementos essenciais para a efetividade da gestão. São enfatizados pontos como: incompetência técnica dos agentes burocráticos; a execução calcada nas preferências políticas desses atores; as características estruturais das instituições; e as falhas de comunicação entre os formuladores das políticas e aqueles que as executam como elementos inibidores de uma gestão efetiva. A atuação do setor público, nessa vertente, é vista nos termos de um processo puramente administrativo e não como um conjunto de contradições posturas e valores. A boa gestão administrativa seria a chave para a resolução dos problemas. (CLINE 2000, *apud* GONTIJO 2012).

Matland (1995) traz que para a visão *top-down* o desempenho da implementação de políticas públicas está relacionado ao alcance de metas estabelecidas. Assim, o sucesso na execução de um programa refere-se à lealdade ao planejamento e aos objetivos inicialmente definidos, já que o sucesso e o desempenho dependem dos alcances dos objetivos definidos pelos elaboradores da política. (MATLAND, 1995, *apud* OLIVEIRA, 2012).

Ainda de acordo com Matland (1995), para os teóricos da vertente *top down*, os formuladores de políticas públicas são vistos como os atores centrais do processo de implementação da política e concentram sua preocupação nos fatores que podem afetar as decisões no nível central. Já os teóricos da vertente *bottom-up* possuem como foco os beneficiários das políticas públicas e os agentes implementadores, dado que a política pública implementada se definiria no nível local. (MATLAND, 1995, *apud* OLIVEIRA, 2012).

Tendo em vista que a implementação da política pública seria definida no nível local, a perspectiva *bottom-up* está mais preocupada com a cooperação entre os atores que implementam a política formulada. Segundo Faria (2012):

Nessa orientação os conflitos de interesse são percebidos como parte constituinte da dinâmica da gestão pública. Assim, trabalhar com o potencial desses conflitos, de forma a transformá-los em relações de parceria entre os gestores, agências e setores, não é um problema em si mesmo, tratando-se na verdade, de uma das características do processo de gestão. A chave dos problemas está, portanto, na construção de instituições ou mecanismos que promovam a criação de um contexto cooperativo para os atores que participam desse processo. (FARIA, 2012: 89).

Ainda para Matland, a vertente *bottom-up* aborda o processo de implementação a partir das perspectivas e expectativas dos beneficiários da política pública e da localidade de sua implantação. Nota-se, assim, que essa vertente possui uma visão mais micro, específica da localidade e dos atores que atuam neste local (MATLAND, 1995, *apud* OLIVEIRA, 2012).

Depreende-se que para os teóricos defensores do modelo *bottom-up* uma implementação de sucesso não está ligada apenas ao desenho da política conforme gestada pelos formuladores, visão defendida pela vertente *top down*. O sucesso estaria sim ligado, principalmente, à capacidade da política pública de se adaptar e à capacidade dos implementadores de adequar a política para atender a realidade verificada.

Ambos os modelos são objeto de críticas. Para a perspectiva *top-down* ressalta-se primeiramente o fato de os teóricos considerarem o texto da formulação da política como ponto de partida da política, sem considerar o seu contexto e a sua história. Segundo, a implementação é vista como um processo puramente administrativo, ignorando os aspectos políticos. E, terceiro, eles consideram os

formuladores das políticas como atores centrais, ignorando outros atores importantes. (MATLAND, 1995, *apud* OLIVEIRA, 2012: 96).

A vertente *botton-up*, no entanto, talvez menospreze o processo de formulação e dê um peso muito grande ao papel dos administradores no nível local.

Independente de qual seja o modelo predominante, O'Toole ressalta que o processo de implementação de políticas públicas é fortemente influenciado por fatores institucionais (O'TOOLE, 2000, *apud* OLIVEIRA, 2012). Tendo em vista que as políticas públicas dependeriam de uma ação institucional, para compreender melhor o processo de implementação de uma política pública, haveria a necessidade de analisar o arranjo institucional na qual ela está inserida, pois seria um fator determinante para a execução da política.

Para efeito da análise institucional das políticas, Di Giovanni (s.d.) sugere a adoção de três dimensões, quais sejam: sociopolítica, cultural e gerencial. Essas dimensões são analisadas a partir da escolha de algumas características estratégicas que, embora não sendo exaustivas, representam um guia para melhor compreensão das intervenções. Segundo o autor, do ponto de vistas prático essas características podem ser visíveis, ou não, nas políticas analisadas. O importante, entretanto, é que sua presença servirá de indicativo na avaliação das condições determinantes para a elaboração e implementação de cada política em particular.

A dimensão sociopolítica traduz o enraizamento social da política ou do programa. Essa dimensão pode ser avaliada a partir do exame dos seguintes elementos:

- a) dos fundamentos legais e normativos que sustentam a intervenção e da capacidade de *enforcement* existente;
- b) das formas de articulação e cooperação entre esferas e instâncias de governo envolvidas (governabilidade); e
- c) das modalidades de incorporação das perspectivas e interesses dos atores sociais no processo decisório (governança democrática).

Nesse sentido, intervenções que possuam apoio legal e normativo consolidado, governabilidade na viabilização de suas prioridades e bases sociais de apoio político, revelariam maior propensão ao êxito no alcance de seus objetivos.

Já a dimensão cultural ressalta a existência de uma identidade pública da intervenção e revela seu grau de legitimidade social. Para a avaliação a partir dessa dimensão, os seguintes elementos devem ser considerados:

- a) Aceitação social identificada através da presença/ausência de contestação pública, principalmente dos formadores de opinião e comunidades técnicas;
- b) Identificação dos graus de partilhamento de objetivos com o público-alvo;
- c) Existência de redes especializadas de *stakeholders*; e
- d) Graus elevados de consenso no interior das comunidades técnicas;

Assim, as intervenções que revelam forte aceitação social, *empowerment* do público alvo, redes especializadas consistentes, alto grau de consenso sobre objetivos e formato da intervenção possuem maior propensão ao êxito no alcance de seus objetivos.

Por último, têm-se a dimensão gerencial que traduz a qualidade dos mecanismos operacionais e das plataformas organizacionais mobilizados para a implantação da política ou programa. A avaliação a partir dessa dimensão pode ser avaliada por meio dos seguintes fatores:

- a) Adequação das normas e fontes de financiamento dos objetivos da intervenção;
- b) Racionalidade e regularidade dos fluxos financeiros
- c) Qualificação do pessoal técnico envolvido;
- d) Incentivos existentes – ético/confessional, profissionais e financeiros – para obtenção de resultados;
- e) Grau de *accountability* dos gestores;
- f) Formas de organização da intervenção;
- g) Estrutura de custos; e
- h) Padrão de gastos;

Dessa forma, intervenções ancoradas em formas de financiamento e gestão adequadas aos objetivos da intervenção e pautadas por princípios consistentes de correção administrativa e prestação de contas revelariam maior propensão ao êxito na obtenção de resultados sustentáveis.

Ainda sobre o processo de implementação de políticas públicas, outro posicionamento relevante defende que o processo de implementação não pode ser dissociado do processo de formulação de políticas públicas. Nessa concepção, a

implementação não poderia ser concebida como um processo que acontece depois e independente do desenho da política (PRESSMAN e WIDAVSKY, 1984, *apud* OLIVEIRA, 2012: 96).

A política pública também é descrita na literatura como um processo incremental. Autores como Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) trabalharam com tal ideia. A partir de suas pesquisas, esses autores advogam que os recursos governamentais para um programa ou política pública são construídos a partir de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. (SOUZA, 2006: 29).

Ainda conforme trazido por Souza (2006), a visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto, conforme a autora:

[...] os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactos estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos.

É também do incrementalismo a ideia de que “decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (Souza, 2006: 29).

## **2.4 Agentes intervenientes**

Um fator relevante no estudo da implementação de políticas públicas diz respeito ao papel desempenhado pelos atores intervenientes desse processo. Nessa vertente de estudos dentro das abordagens voltadas à implementação de políticas públicas, o foco é a importância dos agentes da política envolvidos na fase de implementação, nos ajustes feitos ao longo desse processo e em seu resultado.

Conforme traz Arretche (2001), haveria uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradução de tais concepções em intervenções públicas. Tal distância estaria relacionada a contingências da implementação, explicadas, em grande parte,

pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam (ARRETCHE, 2001, *apud*, Lotta 2012).

Considerando tal contexto, não seria possível entender a ação efetiva do Estado sem considerar as ações e interações desses agentes implementadores. Isso porque se admite a premissa de que o Estado é representado por tais agentes. Ao mesmo tempo, essa análise traz elementos sobre como questões institucionais que permeiam o contexto interferem na ação do implementador.

O foco nos agentes considera também que a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

Para Grindle (1977), os padrões das interações entre implementadores e os usuários dão molde para barganha, decisão, escolha e alocação de recursos, entre outras discricionariedades. Nesse sentido:

[...] as trocas estabelecidas a partir da implementação das políticas tendem a fomentar o desenvolvimento de redes que influenciam o comportamento dos indivíduos e das organizações. Nessas redes, os processos de informação, coerção, controle, legitimidade e performance afetam a natureza dos resultados e influenciam as características estruturais das instituições (GRINDLE, 1977, *apud*, LOTTA 2012: 36).

Destaca-se, ainda, que a atuação das burocracias não é neutra e que a implementação envolve para muitos, inevitavelmente, escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos, quais sejam, as burocracias públicas. Dessa forma, a discussão sobre o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas (LOTTA, 2012).

Conforme ressalta Lotta (2012), reportando-se a diversos autores:

dado que os burocratas de nível de rua desenvolvem uma proximidade dos usuários ao longo do processo de implementação, eles acabam sendo potenciais representantes dos interesses desses usuários, na medida em que recebem as demandas e são, inclusive, autorizados a levá-las para dentro do serviço público. Esse processo é mais potencializado quando os usuários se reconhecem nos burocratas de nível de rua, como acontece, por exemplo, no caso de viverem na mesma comunidade, terem convivência mais cotidiana ou terem status social e econômico semelhante. Assim, aponta a literatura, embora o processo de



representação não seja formalizado, ele pode existir na prática, e é construído com a própria interação existente entre os burocratas de nível de rua e os usuários da política. (LOTTA, 2012: 36).

### **3. FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES COMO OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA**

A dinâmica da economia internacional é um assunto bastante presente no cotidiano dos países. Cada vez mais esse passa a ser um elemento fundamental na concepção e implementação das políticas econômicas e de desenvolvimento adotadas pelos governos.

Essa importância se deve a uma visão, respaldada pelas teorias econômicas, que ressalta a importância das exportações para o desenvolvimento econômico de um país. De acordo com tal visão, as exportações estão entre os dois elementos mais estratégicos, capaz de servir como condutor do processo de geração de valor para a economia como um todo. (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

O comércio internacional é geralmente foco de políticas públicas de um governo. O conjunto de iniciativas que um governo adota nesse sentido configura sua política comercial. Dentro de tal política podem ser compreendidas diversas ações, dentre as quais se destacam as tarifas impostas sobre determinadas transações internacionais, subsídios e limitações legais ao valor ou ao volume de certas importações, além de outros tipos de barreiras impostas ao comércio internacional (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

São diversas as ferramentas empregadas para compor tal política, dentre as quais vale destacar os créditos e financiamento governamental às exportações nacionais. Essa ferramenta, em muitos casos, possui como alvo um grupo determinado de empresas ou segmentos específicos da economia. Tais ações, adotadas por diversos países, são alvo de polêmica, sendo, inclusive, objeto de discussão e acordos no âmbito de organizações econômicas internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

### 3.1 Créditos à exportação no âmbito das teorias de comércio

A produção acadêmica sobre comércio exterior não escapa de uma análise sob a perspectiva trazida pelas teorias econômicas sobre o assunto. Parte-se, primeiramente, de uma visão que traz as exportações como componente chave para o desenvolvimento econômico dos países. A partir daí, entram as contribuições trazidas pelas teorias econômicas de comércio.

De acordo com essa perspectiva, os benefícios do comércio exterior são amplos, se refletindo em toda a sociedade. Tal fundamentação vai além dos argumentos relacionados à geração de emprego e renda. São descritos benefícios relacionados a ganhos de escala para a produção, melhoria do bem estar geral da população, da eficiência, além de melhorias tecnológicas trazidas pela inserção de um país na dinâmica do comércio internacional.

A teoria tradicional de comércio foi formulada inicialmente por David Ricardo e se apoia no conceito de vantagem comparativa. Segundo tal conceito, a vantagem comparativa é a vantagem que determinado país possui em relação a outro na fabricação de determinado produto. De acordo com esse modelo, alguns países apresentariam custo de oportunidade reduzido em determinados bens por causa da maior produtividade do trabalho em sua produção, beneficiando-se com a especialização na produção desses bens, obtendo os demais bens através da importação (GALETTI, 2010).

Uma teoria posterior traz a dotação de fatores produtivos como determinante das vantagens comparativas. O modelo conhecido como Heckcher – Ohlin expandiu a lista de fatores de produção, ao acrescentar terra e capital ao trabalho e afirmou que os países exportariam bens que utilizariam mais intensamente os fatores de produção que possuísem em maior quantidade (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

As teorias atuais trazem também os ganhos de escala, de eficiência, na melhoria de produtos com outros benefícios do comércio internacional. Richardson traz contribuições no sentido de vincular os efeitos positivos das exportações para as empresas e para a economia como um todo. Geração de emprego, melhora nos níveis de produtividade, aumento do produto e da renda são outros benefícios apontados (GALETTI, 2010).

Por último, cabe destacar o papel da diplomacia comercial. Nesse sentido, as mercadorias exportadas teriam importante papel na divulgação do país.

Dados os aspectos acima apontados é crescente o peso que as exportações adquirem nas estratégias políticas nacionais e esforços de diversos tipos são realizados com o objetivo de fortalecer a competitividade das empresas exportadoras, em um ambiente que inclui também um acirramento da concorrência internacional.

Nesse contexto, cabe ressaltar o papel do financiamento ao comércio. O crédito no comércio internacional é necessário para a maior parte das transações, já que existe um *gap* de tempo entre a produção e seu envio pelo exportador e sua recepção pelo importador.

Tem-se, assim, que a expansão do comércio e de investimentos internacionais depende de fontes de financiamento confiáveis, adequadas e efetivas com relação a custos. Essa visão é amplamente defendida, sendo inclusive advogada por organismos internacionais como OMC e OCDE.

São os conceitos acima elencados, que ao destacar a importância das exportações para o desenvolvimento econômico, associando esse fenômeno aos instrumentos de apoio ao comércio exterior e ao papel do governo por meio de políticas de crédito a exportação, que darão suporte a elaboração do presente estudo.

### **3.2 Política de apoio à exportação no Brasil**

O papel da promoção à exportação seria definido como as medidas de políticas públicas que realmente, ou potencialmente, aumentariam a atividade exportadora. O papel da promoção às exportações seria então a criação de consciência da exportação como opção de crescimento e expansão do mercado; a redução ou remoção de barreiras à exportação; e a criação da promoção de incentivos e várias formas de assistência aos atuais e potenciais exportadores (SERINGHAUSS e ROSSON, 1990 *apud* MARKWALS e PUGA, 2002).

No Brasil, a política de promoção e apoio às exportações foi marcada por diferentes períodos. Cabe destacar que a política comercial no Brasil é bastante ligada à política industrial adotada.

Entre 1930 e 1980, a política industrial brasileira esteve calcada principalmente no modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A partir de tal concepção, foi priorizado o crescimento mediante a imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias que dificultavam a entrada de produtos importados, com vistas a propiciar a produção nacional.

Nesse modelo, que vigorou no Brasil até o final da década de 1980, foram adotados diversos mecanismos para dificultar a entrada de produtos estrangeiros no País. Apesar disso, é defendido que embora a política brasileira buscasse aprofundar o processo de substituição de importações, não deveria ser considerada voltada para dentro, pois tinha como um dos seus pilares o rápido crescimento das exportações e a atração de capitais internacionais (GONÇALVES *et al* 1998, *apud* PINTO *et al*, 2008).

Nos anos 1990, houve uma significativa mudança no modelo de apoio ao comércio exterior. O modelo de substituição de importações é abandonado. A nova postura adotada favorece a abertura comercial e financeira. As principais iniciativas do governo Collor no campo do comércio exterior estiveram relacionadas a liberalização das importações. O Projeto de Reconstrução Nacional do governo Collor, defendia que a abertura comercial deveria facilitar a importação de máquinas, equipamentos e tecnologias necessárias à modernização dos processos produtivos. Esse novo modelo se baseava em uma taxa de câmbio ajustada; condições apropriadas de financiamento pré e pós-embarque; e estrutura tributária, custos portuários e transportes compatíveis com os padrões internacionais. (PINTO *et al*, 2008).

Em 1990, o financiamento as exportações brasileiras dependeu basicamente de mecanismos privados, especialmente o Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC). O ACC e Adiantamento sobre Contratos de Exportação (ou sobre Cambiais Entregues) (ACE), são, ainda hoje, as modalidades de financiamento a exportações mais difundidas no mercado. Esses mecanismos possuem suporte financeiro oferecido pelo setor privado por meio, dentre outras, de captação externa.

Em ambas as modalidades, o exportador recebe antecipação, parcial ou total, em moeda nacional do valor equivalente à quantia em moeda estrangeira comprada a termo pelo banco, descontada a uma taxa de juros internacional à qual é somado o *spread* que embute o risco da operação. Essa antecipação de recursos representa

importante incentivo à exportação, na medida em que dá meios ao exportador para custear o processo de produção e de comercialização a taxas inferiores às praticadas no mercado doméstico.

Para os bens de capital, o financiamento pré-embarque foi retomado no final de 1990, com a criação do Finamex, operacionalizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Em agosto de 1991, o Finamex foi estendido para operações de comercialização de bens e serviços (pós-embarque).

Também em agosto de 1991, o governo regulamentou o Programa de Financiamento as Exportações, operacionalizado pelo Banco do Brasil, que absorveu as linhas de crédito ainda ativas do antigo Fundo de Financiamento a Exportação (Finex) e reintroduziu o sistema de equalização de taxas de juros vigentes a época do Finex e da Resolução 509 do CMN.

Conforme apresentado por Galetti (2010), de modo diferente ao ocorrido nos anos de 1970 e 1980, os incentivos não podem ser baseados em concessões de subsídios fiscais, devido às limitações impostas sobre subsídios acordadas internacionalmente. Dessa forma, a política de promoção à exportação brasileira passa a contar com programas destinados a incrementar a competitividade financeira da atividade exportadora por meio de linhas de financiamento, concessão de seguros à exportação e fundos de aval para a concessão de garantias aos exportadores.

Pinto *et al* (2008) destaca que em fevereiro de 1992, o governo lançou a Política Ativa de Comercio Exterior (PACE). Dentre as medidas adotadas na PACE, diversas referiam-se ao Proex:

Foi aprovado pelo Legislativo projeto de lei que permitiu a emissão de títulos públicos federais com correção cambial destinados a lastrear o pagamento da equalização de taxas de juros. Essa medida visava a atrair o setor privado para o financiamento às exportações, dando ao banco financiador a garantia de que a União assumiria o compromisso de equalização de taxas de juros até o final do empréstimo. O governo modificou os critérios para a determinação do prazo de financiamento, que passou a depender preponderantemente do valor da operação, em lugar da natureza do produto. Foi anunciada também a ampliação das listas de produtos elegíveis para financiamento. Uma das principais alterações no Proex foi com relação às taxas de juros, que passaram a ser com base na *Libor* vigente na data do embarque, dentro da opção de taxa fixa. Foi também criada a opção por taxa flutuante, tendo como encargo a *Libor* correspondente ao período de amortização (trimestral ou semestral), vigente na data do embarque e no início de cada período. Anteriormente, a

equalização era feita considerando-se juros de 8% e 8,5% a.a. Além disso, o governo comprometeu-se a rever a legislação sobre Seguro de Crédito à Exportação, favorecendo a alavancagem das exportações de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. (PINTO et al, 2008: 17).

Ao longo do tempo, o Finamex e o PROEX foram ganhando maior importância passando, dessa forma, a receber maiores volumes de recursos orçamentários. Além disso, tornaram-se cada vez mais abrangentes em termos de setores atendidos, não sendo mais atrelado a prioridades setoriais. O Finamex deixa de estar associado apenas ao financiamento de bens de capital. O programa passa então a se chamar BNDES-Exim. Mais ou menos na mesma época, no ano de 1997, é criada a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE), a primeira empresa privada a participar do mercado brasileiro de Seguro de Crédito à Exportação (SCE). Como contratada pela União, representada pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda, a SBCE presta todos os serviços relativos ao SCE, ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação (FGE).

### **3.3 Características do crédito internacional**

O financiamento às exportações é colocado até mesmo como pré-condição para o sucesso da expansão sustentável das exportações, Medeiros (2010), sobretudo se o objetivo for mudar o perfil da pauta de exportação, com aumento da presença de bens de capital, de manufaturados com maior tecnologia e valor agregado, além da inclusão de serviços.

Cerca de 80 a 90% do comércio mundial dependem de *trade finance* (crédito comercial e seguros/garantias) segundo dados da OMC, principalmente de natureza de curto prazo. Em muitos casos, o crédito internacional é garantido por alguma forma de seguro de crédito, fator fundamental do financiamento do comércio internacional.

No financiamento de curto prazo, que representa a maior porção do crédito ao comércio, a presença dos bancos privados é predominante. No entanto, em determinados momentos da economia internacional, pode haver uma retração do apetite dos bancos privados por esse tipo de crédito, fazendo a intervenção do governo necessária. Além disso, determinados segmentos do empresariado podem encontrar dificuldades no acesso ao crédito.

As exportações de produtos manufaturados e de maior valor agregado, de maneira geral, dependem da concessão de créditos de médio e longo prazos– tanto para produção quanto para a comercialização. Essas operações envolvem também maiores riscos de crédito. Dessa forma, nem sempre estão disponíveis os montantes necessários ao financiamento de tais exportações nos mercados nacionais privados de crédito, ou mesmo no exterior.

Diferentemente, quando se trata de produtos primários, regra geral, o pagamento é feito à vista, ou no curto prazo. Também a sua produção, dado os ciclos produtivos mais curtos, demandam alocação de recursos por menor tempo, em razão de seus curtos ciclos produtivos. Ante tais características, os exportadores, em geral, têm mais facilidades de obter recursos para suas operações de exportação junto aos bancos comerciais.

Assim, dada a relevância das ferramentas de financiamento do comércio exterior, a maior parte dos países mantêm instituições financeiras e linhas de créditos com a finalidade de fomentar as exportações.

Diversos países mantêm estruturas voltadas ao apoio de seu comércio internacional. O padrão de atuação apresenta variações de um país para outro. De maneira geral, conforme trazido por Catermol (2008), o apoio oficial à inserção internacional das empresas de um país é realizado por instituições chamadas agências de crédito à exportação (*export credit agencies – ECA*). Tais agências visam, de maneira geral, promover exportações que não seriam possíveis sem o seu apoio e fortalecer as empresas de seu país para competir internacionalmente. Não sendo voltadas ao financiamento de grandes parcelas das exportações dos países, a atuação dessas instituições é direcionada a bens de maior valor agregado, aos que necessitem de prazos e cobertura de riscos não disponível no mercado privado de crédito ou seguro e garantias à exportação (CATERMOL, 2008)

No caso do Brasil, não existe uma instituição que funcione como uma ECA ou que centralize as funções exercidas em outros países pelas ECA. Para o financiamento de longo prazo das exportações brasileiras, a principal fonte é o BNDES, via BNDES-Exim. Com atuação bastante importante no financiamento, há também o PROEX. Já quando se trata de seguro de crédito às exportações, a maior fonte é o FGE, via SBCE.



Com vistas a trazer um elemento de comparação, são apresentadas algumas características referentes aos seguintes países: Estados Unidos, China, Índia e Alemanha. A escolha dos países foi feita levando-se em conta a presença de fatores que trariam contribuições ao presente trabalho. Estados Unidos e Alemanha foram escolhidos devido ao peso que tais economias representam para o comércio mundial. China e Índia, além de importantes atores da economia mundial, trazem elementos bastante interessantes já que são também países emergentes, tal como o Brasil.

Ainda com relação às características do crédito internacional, vale destacar o papel desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. O trabalho da OCDE a respeito de regras para o crédito à exportação data de 1963. Nesse sentido, a OCDE é um fórum para troca de informações sobre os sistemas de créditos à exportação dos membros e atividades empresariais, além da discussão e coordenação das políticas nacionais de crédito à exportação relativa a questões de boa governança, como medidas anticorrupção, responsabilidade ambiental e social, e empréstimo sustentável. Essas discussões são realizadas sob os auspícios do Grupo de Trabalho sobre Créditos à Exportação e Garantias de Crédito.

A OCDE também é um fórum para a manutenção, desenvolvimento e acompanhamento das disciplinas financeiras para créditos à exportação, que estão contidos no âmbito do Acordo sobre Créditos à Exportação de Apoio Oficial. Estas disciplinas estipulam os termos financeiros mais generosos e as condições que os membros podem oferecer ao fornecer créditos à exportação oficialmente apoiada.

As disciplinas resultantes do trabalho da OCDE a respeito de créditos à exportação se aplicam em primeiro lugar para membros da OCDE. No entanto, vários países de importante participação no cenário econômico mundial, como o Brasil, China, Índia e África do Sul, observam regularmente as reuniões do Grupo de Trabalho da OCDE.

Além de participar das reuniões da OCDE sobre o Acordo sobre Créditos à Exportação de Apoio Oficial, o Brasil é signatário do Anexo referente ao financiamento de Aeronaves, *Aircraft Sector Understanding – ASU*.

### **3.3.1 Estados Unidos**

Nos Estados Unidos, o principal agente do governo para o apoio às exportações é o Export-Import Bank dos Estados Unidos (Ex-Im Bank). Trata-se de uma agência oficial de crédito à exportação. O Ex-Im está focado em apoiar pequenos negócios, possuindo em seu portfólio os seguintes produtos: 1) seguro de crédito às exportações com proteção de risco (riscos políticos e econômicos); 2) capital de giro; e 3) financiamentos de médio prazo.

A atuação do Ex-Im está voltada principalmente para a concessão de garantias e seguros para efetivação das exportações. O Ex-Im Bank é uma agência executiva auto-sustentada, independente e integralmente detida pelo governo dos EUA.

A missão do Banco é apoiar empregos nos Estados Unidos através da facilitação da exportação de bens e serviços daquele país. O Banco oferece financiamento à exportação com o objetivo de garantir a competitividade e a igualdade de condições para as exportações dos EUA no mercado global.

Em 2012, conforme consta de seu relatório de atividades, o Ex-Im processou 90% das transações em 30 dias e 98% em 100 dias. Autorizou também mais de US\$ 6,1 bilhões em financiamento e seguros para as pequenas empresas americanas. Este financiamento representa quase 17% do total de autorizações do Ex-Im no ano fiscal de 2012. As operações de pequenas empresas constituíram quase 88% do total de autorizações do Ex-Im Bank. Foram apoiados cerca de 3 mil exportadores, sendo mais de 2mil representados por pequenas empresas. Nesse ano, foi apoiado um volume de exportações próximo a US\$ 50 bilhões.

Os setores foco da atuação da instituição incluem os satélites e outros equipamentos de telecomunicações, painéis solares e outros produtos de energia renovável, aeronaves comerciais e aviônicos, locomotivas e equipamentos de geração de energia.

### **3.3.2 Índia**

Criado em 1982, o Export-Import Bank da Índia é a principal instituição de financiamento de exportação daquele país. O Governo da Índia lançou a instituição

com o objetivo de aumentar as exportações do país e também para integrar o comércio exterior e os investimentos com o crescimento econômico global.

Desde a sua criação, o Exim Bank da Índia tem atuado na promoção do comércio e dos investimentos transfronteiriços. No início de suas operações, a instituição atuou como fornecedor de crédito à exportação, como outras agências de crédito à exportação do mundo. No entanto, ao longo de seu funcionamento, o Exim Bank da Índia evoluiu para uma instituição que estabelece parcerias com indústrias indianas, particularmente as pequenas e médias empresas, em seus esforços de globalização, através de uma ampla gama de produtos e serviços oferecidos em todas as etapas do ciclo de negócios, a partir da importação de tecnologia e desenvolvimento de produtos de exportação para a produção, marketing de exportação, pré-embarque e pós-embarque de investimento no exterior.

O Banco oferece aos exportadores indianos uma ampla gama de serviços com o objetivo de melhorar a perspectiva de fixação dos contratos de exportação, especialmente aqueles financiados por agências multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento.

O programa de financiamento de investimentos no exterior do Banco oferece uma variedade de opções para investimentos indianos e aquisições no exterior. As opções incluem empréstimo a empresas indianas para participação no capital de empresas no exterior, participação acionária direta pelo Exim Bank da empresa no exterior e outros produtos, tais como cartas de crédito e garantias para facilitar empréstimos locais pelo empreendimento no exterior.

O Banco fornece assistência financeira por meio de empréstimos de longo prazo para a criação de nova unidade de produção, para expansão, modernização, melhoria das instalações existentes e para a aquisição de equipamentos de produção e tecnologia.

Para esse segmento de pequenas e médias empresas há também apoio em seus esforços de marketing de exportação, incluindo o financiamento de despesas relativa à execução de planos estratégicos e sistemático de desenvolvimento do mercado de exportação.

O Banco também atua com o setor agrícola, além de oferecer serviços de apoio às Pequenas e Médias empresas em seus esforços de inserção internacional,

tais como consultoria e suporte, que auxiliam os exportadores na avaliação de riscos internacionais, na exploração de oportunidades de exportação e na melhoria da competitividade. Em 2012, o Banco apresentou um volume de linhas de crédito no valor de cerca de US\$ 8 bilhões.

### 3.3.3 China

Fundado em 1994, o *Export-Import Bank* da China é um banco estatal de propriedade exclusiva do governo chinês. Com sede em Pequim, o Banco tem 21 filiais no país e três escritórios de representação fora do país, o Escritório de Representação para África Austral e Oriental, Paris e São Petersburgo. Possui também relação de correspondente bancário com mais de 1.000 bancos.

A missão do banco é facilitar a exportação e importação de produtos mecânicos e eletrônicos chineses, conjuntos completos de equipamentos e produtos de alta tecnologia, ajudar as empresas chinesas com vantagens comparativas em seus contratos de *offshore* e investimento no exterior, e promover cooperação econômica internacional e o comércio.

O Banco trabalha com: crédito à exportação e crédito de importação; empréstimos para os contratos de *offshore* e de investimento no exterior; empréstimo concessional do governo chinês; garantia internacional; repasse de empréstimos de governos estrangeiros e instituições financeiras internacionais; captação de recursos nos mercados de capitais nacional e internacional e nos mercados monetários; e empréstimos interbancários internacionais, organizando ou participando em empréstimos nacionais e internacionais de distribuição, dentre outros.

Em 2012 o Banco aprovou um montante de cerca de US\$ 130 bilhões, com um desembolso total próximo a US\$ 105 bilhões.

Além do *Export-Import Bank* da China, atua também no apoio aos exportadores chineses a *China Export & Credit Insurance Corporation (SINOSURE)*. Trata-se de uma empresa financiada pelo estado chinês com uma política orientada para a concessão de seguro. Com suas operações iniciadas em 2001, a SINOSURE possui uma rede de serviços em todo o país. Seu objetivo é por meio de serviço de seguro para o comércio exterior e investimentos, apoiar o desenvolvimento do

comércio exterior e da cooperação econômica, além de promover o crescimento econômico, o emprego e o equilíbrio da balança comercial.

Os principais produtos da SINOSURE incluem seguro de crédito à exportação de médio e longo prazo, seguro de investimento externo (Leasing) e interno, seguro de crédito à exportação de curto prazo, seguro de crédito ao comércio doméstico, garantias e títulos para comércio exterior, investimentos e cooperação, resseguro sobre seguro de crédito, seguro de investimento, títulos e garantias, gerenciamento de fundo de seguro, gestão de contas a receber, cobrança, *factoring*, consulta de risco de crédito e *Rating* de crédito, e outros produtos e serviços aprovados pelo governo. SINOSURE também possui uma plataforma online, especialmente voltada às pequenas e médias empresas, através da qual os segurados são capazes de obter serviços.

Segundo informações da própria instituição, desde a fundação da SINOSURE, o papel do seguro de crédito à exportação para apoiar comércio exterior da China e da cooperação econômica tornou-se cada vez mais relevante. Até o final de 2011, a SINOSURE apoiou a exportação, o comércio interno e investimento com um valor total de US\$ 741,84 bilhões. Suas políticas alcançaram milhares de exportadores e centenas de projetos de médio e longo prazo de exportação de alta tecnologia, máquinas e equipamentos, contratos de engenharia no exterior, etc.

#### **3.2.4 Alemanha**

Na Alemanha, o sistema governamental de créditos à exportação compreende dois principais atores. Um deles responsável pelo esquema de seguro de crédito às exportações e o outro com responsabilidades relacionadas ao financiamento.

Com relação ao seguro de exportação, o governo alemão transferiu a responsabilidade para um consórcio privado formado pela Euler Hermes Deutschland AG (Euler Hermes) e Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC). O consórcio oferece, em nome do governo alemão, cobertura para transações de exportações de créditos de curto, médio e longo prazos, dentre outros. O objetivo é oferecer garantia de crédito à exportação buscando apoiar as empresas alemãs em seus esforços para abrir mercados difíceis e expandir mercados tradicionais em momentos desfavoráveis.

Uma grande proporção das exportações para os países em desenvolvimento é coberta por esse tipo de garantia. Esses países respondem por 75% de todas as garantias de exportação concedidas.

O consórcio oferece também serviço de consultoria para os exportadores e bancos. No caso de sinistro, o consórcio é o responsável pela recuperação do crédito.

KfW IPEX-Bank é responsável o por prover financiamento à exportação dentro do KfW Bankengruppe, banco estatal alemão. São fornecidos principalmente financiamentos de médio e longo prazos. O KfW IPEX-Bank possui como objetivo melhorar a competitividade e fomentar a internacionalização das empresas exportadoras alemãs e europeias.

É também esse banco o responsável por gerenciar o programa de financiamento às exportações conhecido como *ERP*,<sup>1</sup> que beneficia não somente países em desenvolvimento e industrializados, mas também as exportações alemãs por dar condições a elas de entrar em novos mercados. Nesse programa são fornecidos empréstimos para compradores de exportações alemãs. Esses fundos devem satisfazer uma série de critérios do programa. Por exemplo, as transações precisam ser cobertas por uma garantia de crédito à exportação concedida pelo estado (Euler Hermes).

O KfW oferece também a possibilidade de refinanciar empréstimos de longo prazo para os compradores das exportações alemãs. A intenção do programa é dar apoio à economia exportadora alemã, para exportações cobertas por garantias do governo.

Há também opções de financiamento para pequenos exportadores. Para muitas empresas de médio porte da Alemanha, as pequenas transações comerciais são um importante campo de negócios. Dessa forma, o Banco tem oferecido soluções financeiras para os pequenos exportadores se suas operações estiverem cobertas por uma garantia oficial. São oferecidos empréstimos que variam de EUR 0,5 a 5 milhões, com prazos de 2 a 5 anos.

<sup>1</sup> O ERP é um fundo Especial que remonta ao Plano Marshall, após o fim da II Guerra Mundial, conhecido oficialmente como o "Programa Europeu de Recuperação". É administrado pelo KfW em nome do governo alemão e ainda hoje está sendo usado para apoiar a economia alemã.

Em 2012 a instituição aprovou empréstimos de cerca de EUR 61 bilhões, contanto os empréstimos à exportação e financiamento de projetos.

#### 4. PROEX - DESENHO DO PROGRAMA

Pinto *et al* (2008) traça um histórico dos antecedentes do Proex. Conforme descrito, em junho de 1966, foi criado o Fundo de Financiamento a Exportação (Finex), com o objetivo de suprir a demanda não atendida pelo setor financeiro privado. O foco desse Programa eram as operações de financiamento pré-embarque das vendas externas de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Em novembro de 1967, foi estabelecido um sistema de financiamento para capital de giro destinado a empresas exportadoras de produtos manufaturados.

A equalização de taxas de juros foi criada através da Resolução 509 do CMN, de 24 de janeiro 1979, que possibilitou a utilização dos recursos do Finex para esse tipo de operação, com vistas a dar condições aos exportadores brasileiros, semelhantes às vigentes para operações análogas nos mercados internacionais.

Na segunda metade da década de 1980, o agravamento das restrições financeiras levou a interrupção da maioria das linhas de crédito. O Finex e a equalização de taxas de juros criada pela Resolução 509 do CMN foram desativados, interrompendo a sistemática de financiamento que permitia suporte à produção e exportação, para bens de capital e projetos de engenharia, que requerem créditos em condições diferenciadas de juros e prazos (PINTO *et al*, 2008).

O Programa de Financiamento as Exportações - PROEX foi criado em 1991 e absorveu as linhas do Finex. O Finex possuía objetivos mais amplos que os propostos para o atual programa. Conforme trazido pela Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966, o programa destinava-se:

a suprir recursos ao Banco do Brasil S.A. para a realização, por intermédio da Carteira de Comércio Exterior, em conjugação com os demais setores especializados, das seguintes operações: a) financiamento da exportação e da produção para exportação de empresas industriais que desejem iniciar ou incrementar as vendas externas de seus produtos, diretamente ou através de representantes ou organizações especializadas; b) aquisição e financiamento dos excedentes do consumo doméstico da produção nacional de bens exportáveis, quando tais providências se fizerem indispensáveis à regularização do escoamento da safra; c)



complementação da remuneração em cruzeiros de produtos de exportação que encontrem dificuldade temporária de colocação no exterior, devido à baixa cotação nos mercados internacionais;d) estabelecimento de adequada relação de preços entre o produto exportado in natura e seus manufaturados ou derivados; e) assistência à produção agrícola de Exportação, bem como financiamento de estocagem desses produtos, quando sujeitos a oscilações de entressafas.

Também distintas eram as fontes orçamentárias que financiavam o FINEX:

Art. 61. Constituirão recursos do FINEX: I - Empréstimos e doações de entidades nacionais, estrangeiras ou internacionais. II - Recursos orçamentários ou provenientes de créditos especiais. III - O produto integral das multas previstas nesta lei, bem como vendas de mercadorias confiscadas na forma desta lei. IV - Parcela de recursos que lhe foi destinada pelo Ministério da Fazenda, através da colocação de Obrigações do Tesouro de que trata o artigo 5º da Lei nº 4.770, de 15 de setembro de 1965. V - Eventuais disponibilidades em cruzeiros decorrentes do controle do sistema cambial, a critério do Conselho Monetário Nacional. VI - A receita da venda de Promessas de Licença de Importação relativa a produtos de categoria especial. VII - O valor das diferenças de preços apuradas na venda de produtos importados e exportados, adquiridos por conta do Governo. VIII - O rendimento dos depósitos e aplicações do próprio Fundo. IX - Recursos que lhe forem destinados de qualquer outra fonte.

Com a instituição da Lei nº 8.187, de 1º de junho de 1991, é criado o PROEX. O Programa, em 2012, apoiou 205 empresas com um valor de exportado de US\$ 495,4 milhões, na modalidade financiamento, e 38 empresas com um valor exportado de US\$ 4,39 bilhões, na modalidade equalização. Desde sua criação, foram implementadas algumas mudanças e aperfeiçoamentos, gerando impactos ao longo dos anos.

Conforme citado acima, o PROEX oferece duas modalidades de apoio à exportação, o PROEX Financiamento e o PROEX Equalização. A modalidade Financiamento promove o financiamento direto ao exportador brasileiro ou ao importador com recursos do Tesouro Nacional. Para essa modalidade há uma limitação ao porte das empresas beneficiárias. O Programa visa apoiar as exportações brasileiras de micro, pequenas e médias empresas, ficando limitado o enquadramento, nessa modalidade, de operações de empresas de grande porte exclusivamente para o cumprimento de compromissos governamentais decorrentes de negociações bilaterais que envolvam a concessão de créditos brasileiros e outras

operações de exportação, que não possam ser viabilizadas por intermédio de outras fontes de financiamento.

Em 2001, os financiamentos com recursos do Proex – antes disponibilizados para todas as empresas – passaram a ser restritos às de menor porte. Após sucessivas alterações quanto à classificação das empresas atendidas, são apoiadas as exportações brasileiras de empresas com faturamento bruto anual até R\$ 600 milhões. Os prazos de financiamento variam de 60 dias a 10 anos de pagamento, definidos de acordo com o conteúdo tecnológico da mercadoria exportada ou a complexidade do serviço prestado. Para os financiamentos com prazo de até 2 anos, o percentual financiado pode chegar a 100% do valor da exportação. Nas operações com prazo superior, a parcela financiada fica limitada a 85% do valor das exportações.

O PROEX Equalização tem como foco a exportação financiada pelas instituições financeiras no país e no exterior, na qual o PROEX assume parte dos encargos financeiros, tornando-os equivalentes àqueles praticados no mercado internacional. Dessa forma, o PROEX-Equalização apoiará as exportações brasileiras de empresas de qualquer porte, em financiamentos concedidos pelo mercado financeiro, por intermédio de bancos múltiplos, comerciais, de investimento e de desenvolvimento, sediados no país ou no exterior, bem como do BNDES e da Corporação Andina de Fomento (CAF). As características do financiamento (prazo e percentual financiável, taxa de juros e garantias) podem ser livremente pactuadas entre as partes, e não necessariamente devem coincidir com as condições de equalização.

O beneficiário da equalização é a instituição financiadora da exportação brasileira. A equalização é paga ao financiador por intermédio da emissão de Notas do Tesouro Nacional, da Série I (NTN-I). Com vistas a estimular as operações de financiamento à exportação pelos agentes privados, a partir de 1997, foi permitida a comercialização dos títulos recebidos pelo financiador.

A equalização pode ser concedida nos financiamentos ao importador, para pagamento à vista ao exportador brasileiro, e nos refinanciamentos concedidos ao exportador. Os prazos de equalização variam de 60 dias a 15 anos, definidos de acordo com o valor agregado da mercadoria ou a complexidade dos serviços

prestados, e o percentual equalizável pode chegar a até 100% do valor da exportação.

Em circunstâncias determinadas, o PROEX permite a exportação de bens não contemplados na relação de produtos elegíveis. Esses casos podem ocorrer nas hipóteses de exportação em conjunto com outros bens elegíveis. Casos excepcionais podem também ser submetidos à análise do COFIG e/ou da CAMEX.

Atualmente o PROEX possui como fonte de recursos exclusivamente o Orçamento Geral da União, em todas as suas modalidades.

Embora ainda não operacionalizada, foi criada uma nova modalidade para o Programa, financiamento à produção exportável: PROEX Pré-Embarque. Criada por meio da Resolução CAMEX nº 45, de 26 de agosto de 2009, suas normas de operacionalização constam da Portaria MDIC nº 208, de 20.10.2010. A modalidade destina-se a atender a demanda por recursos para custear a produção de bens e serviços destinados à exportação.

Essa nova modalidade visa atender as micro, pequenas e médias empresas, com faturamento bruto anual de R\$ 60 milhões e exportação de até US\$ 1 milhão/ano, permitindo ao Banco do Brasil o financiamento da produção, com recursos do Proex, até então vetado, e da comercialização de bens e serviços. Aprovou, também, nessas operações, a concessão do seguro de crédito, com garantia da União, tanto na fase pré-embarque quanto no pós-embarque, após alterações nas legislações concernentes, admitindo novas modalidades de coberturas e a inclusão de operações a prazos inferiores a dois anos.

Na gestão do PROEX, cabe destacar a atuação do COFIG. O COFIG é um colegiado integrante da CAMEX, que possui entre suas atribuições realizar o enquadramento e o acompanhar as operações do PROEX e do FGE, estabelecendo os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União. O Comitê também possui a competência de orientar a atuação da União no Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX). Participam do COFIG representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o preside, do Ministério da Fazenda, que exerce sua secretaria executiva, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério das Relações Exteriores e da Casa Civil da Presidência da República. Sem direito a voto, participam ainda representantes do Banco do Brasil S.A, Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A. (SBCE).

Proex equalização é menos conhecido e não há restrição quanto a setores, mas um uso maior por determinados segmentos, em que também há maior necessidade de financiamentos de longo prazo.

#### 4.1 Mudanças na Legislação

A Legislação que criou o PROEX já foi, em parte, resultado das experiências anteriores verificadas com o antigo Finex. Principalmente no que diz respeito à equalização, alguns desses avanços, conforme trazido por Rodrigues 2003 *apud*, Pinto *et al*, 2008 foram estabelecidos com vistas a reforçar a credibilidade do instrumento e atrair os bancos, tendo em vista que na vigência da Resolução 509 do Conselho Monetário Nacional (CMN) o Tesouro Nacional não honrou diversos compromissos de equalização. Nesse sentido, foram destacadas as seguintes mudanças:

- a) Estabelecer um *spread* fixo para a equalização, permitindo ao Tesouro Nacional a previsibilidade dos gastos e um rígido controle orçamentário. No programa anterior, todo o risco de flutuação das taxas de juros internacionais, que caracteriza o custo de captação, corria por conta do Tesouro Nacional. Como o financiamento de exportações é sempre concedido com taxas fixas, cabia ao Tesouro Nacional cobrir, a cada seis meses, a diferença dessa taxa com o custo de captação do banco.
- b) Dar segurança aos bancos financiadores de que eles não dependeriam de orçamentos futuros. A equalização é paga com a emissão de todas as NTN-I, no exercício correspondente a operação realizada, com vencimentos semestrais, para todo o período do financiamento.
- c) Permitir que o *spread* pago ao banco fosse suficiente para que se fizesse *hedge* de taxas de juros no mercado internacional. Isso é que garantiria a equalização efetiva da taxa de financiamento que o banco estava concedendo com seu custo de captação durante o período do financiamento. (RODRIGUES 2003 *apud*, PINTO *et al*, 2008, p. 32).

Com relação à legislação que rege o programa e suas alterações desde o início do Proex, observou-se que ela não foi modificada de forma substancial no período analisado. De mais relevante, destaca-se a delimitação no acesso ao

PROEX financiamento às micro, pequenas e médias empresas, que ocorreu em 2001. Além disso, ressalta-se a mudança na classificação dessas empresas beneficiárias, com alteração em três anos sucessivos, até alcançar o patamar de R\$ 600 milhões de faturamento anual para as empresas que têm direito de acesso ao Programa.

Verificou-se também que parte dos normativos editados durante a vigência do programa versava sobre emissão de notas do tesouro referentes à equalização ou mesmo quanto às condições para a concessão do benefício. Além disso, verificam-se também normativos voltados ao ajuste do programa quanto a produtos, prazos e mercados atendidos.

No ano de 2008 foi criada a garantia do FGE para micro e pequenas empresas. Em 2012, os critérios para concessão da garantia foram alterados, passando então a compreender as empresas que concomitantemente possuam faturamento bruto anual de até R\$ 90 milhões e exportações anuais de até US\$ 1 milhão.

Em 2009 foi criada a modalidade de financiamento à produção exportável do Proex, conforme já citado, que visa atender as micro, pequenas e médias empresas, com faturamento bruto anual de R\$ 60 milhões e exportação de até US\$ 1 milhão/ano. A aprovação da concessão do seguro de crédito, com garantia da União, tanto na fase pré-embarque quanto no pós-embarque, após alterações nas legislações concernentes, admitindo novas modalidades de coberturas e a inclusão de operações a prazos inferiores a dois anos, teve entre seus objetivos atender a essa nova modalidade do Proex.

Relevante também destacar que durante todo o período de existência do programa foram sucessivamente ampliadas as listas de produtos passíveis de se beneficiarem do PROEX, que hoje, abrange grande parte da pauta de exportação brasileira. Em 2010, Portaria MDIC especificou atividades do setor de serviços sob o amparo do Proex. Antes da edição da Portaria, já era possível o financiamento de serviços pelo Proex, no entanto, era necessário submeter os pedidos ao COFIG. Com o novo normativo, passou a ser possível, em tese, obter o financiamento diretamente com a agência do Banco do Brasil.

Foi criado em 2011 o Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX). O FFEX é um fundo de natureza privada com participação da União. Conforme consta da

exposição de motivos da MP 541/2012, a criação do Fundo veio atender a pleito antigo dos exportadores, em especial micro, pequenas e médias empresas, usuárias do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX, modalidade de financiamento que necessita de trâmite mais ágil no processo de obtenção de recursos. Esse setor, dado o seu porte, seria mais sensível às oscilações de mercado e necessita de apoio específico e célere, que possibilite sua sustentabilidade no mercado exterior, com níveis competitivos.

Ainda conforme colocado na exposição de motivos, o Proex atualmente atende a dois públicos distintos que concorrem pelos recursos do Programa, quais sejam: Micro, Pequenas e Médias Empresas e exportações oriundas de acordos bilaterais, incluindo financiamentos concessionais. A proposta visa a garantir a tempestividade de que essas empresas necessitam, com recursos disponíveis exclusivamente para esse segmento, bem como ganhar acesso a taxas de financiamento atrativas para o setor, fortalecendo-o frente aos concorrentes internacionais.

Em 2012, por meio de Resolução CAMEX, foi aprovada flexibilização de garantias para exportações de até US\$ 50 mil, realizadas por empresas com faturamento anual de até R\$ 3,6 milhões. Em tais operações, o Banco do Brasil ficou autorizado a aceitar outras garantias admitidas em lei além das já estabelecidas anteriormente para o programa, inclusive quando apresentadas pelo próprio exportador.

Ainda em 2012 foi criada a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias - ABGF que substituirá a SBCE na concessão de garantias oficiais à exportação brasileira.

#### **Quadro 1 - Principais mudanças na legislação**

2001	Limitação do PROEX financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas.
2008	Ampliação no faturamento das empresas atendidas para R\$ 150 milhões.
2008	Ampliação no faturamento das empresas atendidas para R\$ 300 milhões.
2009	Ampliação no faturamento das empresas atendidas para R\$

	600 milhões.
2009	Criação do Proex apoio à produção exportável.
2011	Criação do FFEX.
2012	Flexibilização de garantias.

## 4.2 Recursos orçamentários destinados ao PROEX

Nesta seção, serão apresentados separadamente os dados referentes à modalidade equalização e à modalidade financiamento. No que diz respeito à equalização, o montante destinado no orçamento, não apresentou grandes oscilações, à exceção dos anos de 2006 e 2010, em que houve uma significativa queda. No que diz respeito ao Financiamento, o recurso apresentou ainda mais estabilidade, à exceção de 2012, em que foi verificado um expressivo aumento. Nos Quadros 4.1 e 4.2 é possível observar os valores autorizados no orçamento do Programa entre os anos de 2003 e 2012. Ressalte-se que os dados apresentados referem-se ao valor autorizado, que compreende a dotação inicial - aprovado na Lei Orçamentária Anual - e eventuais alterações - créditos adicionais e possíveis remanejamentos orçamentários.

Quadro 2 – Proex-Equalização: Orçamento

Equalização	Autorizado
<b>2003</b>	1.153.757.130,00*
<b>2004</b>	1.179.091.514,00*
<b>2005</b>	1.397.027.000,00*
<b>2006</b>	654.200.723,00
<b>2007</b>	993.692.000,00
<b>2008</b>	993.692.000,00
<b>2009</b>	993.463.000,00
<b>2010</b>	400.000.000,00
<b>2011</b>	1.039.447.000,00
<b>2012</b>	1.040.096.000,00

Fonte: SIGA-BRASIL

\*Entre 2003 e 2005 o orçamento das modalidades do PROEX era unificado. Dados obtidos a partir de relatórios de acompanhamento do Programa, conjugados com as informações do SIGA-BRASIL.

Quadro 3 – Proex-Financiamento: Orçamento 2003 - 2012

<b>Financiamento</b>	<b>Autorizado</b>
<b>2003</b>	1.171.187.129,00*
<b>2004</b>	1.186.914.000,00*
<b>2005</b>	1.205.373.000,00*
<b>2006</b>	1.215.389.000,00
<b>2007</b>	1.260.000.000,00
<b>2008</b>	1.300.000.000,00
<b>2009</b>	1.300.000.000,00
<b>2010</b>	1.049.500.000,00
<b>2011</b>	1.300.000.000,00
<b>2012</b>	2.100.000.000,00

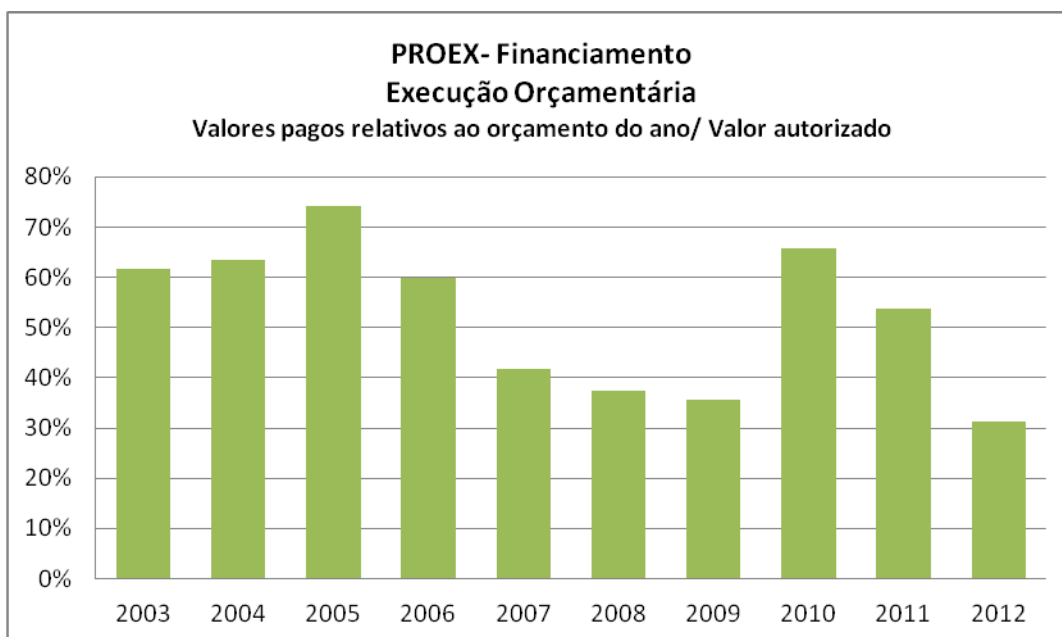
Fonte: SIGA-BRASIL

\*Entre 2003 e 2005 o orçamento das modalidades do PROEX era unificado. Dados obtidos a partir de relatórios de acompanhamento do Programa, conjugados com as informações do SIGA-BRASIL.

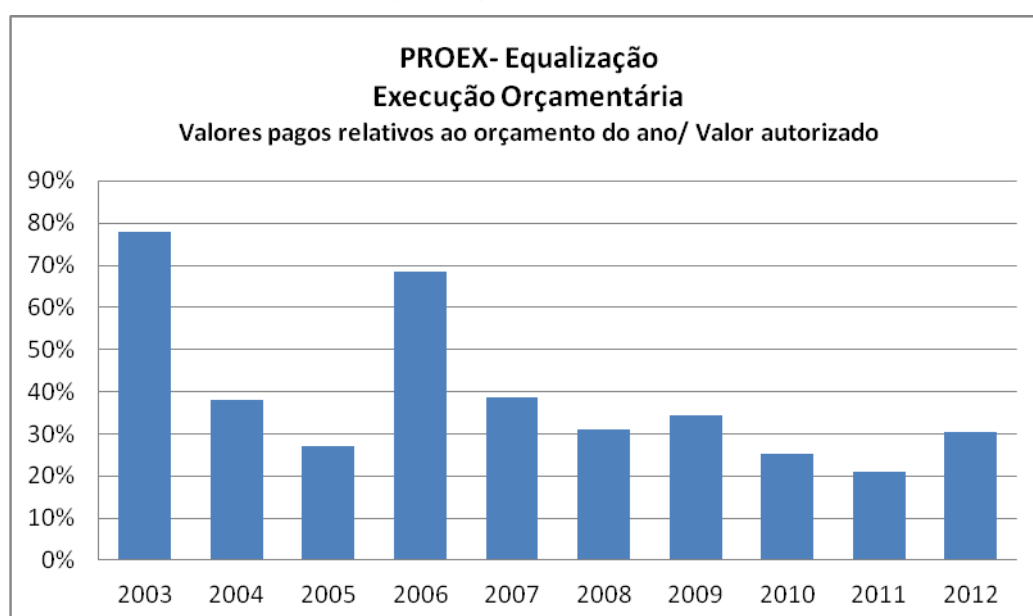
A execução, no entanto, apresentou maior oscilação ao longo desse período. Considerando-se os valores pagos no ano com referência ao orçamento autorizado, a execução alcançou uma média para financiamento de 46,53% e de 35,56% para equalização. Para a modalidade financiamento, notam-se picos do percentual de execução nos anos de 2005 e 2010.

Nos Gráficos 1 e 2, é possível observar o percentual de execução anualizado para, respectivamente, a modalidade financiamento e a modalidade equalização, não sendo considerados os valores pagos em restos a pagar.



**Gráfico 1 – Execução Orçamentária/ PROEX-Financiamento**

Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

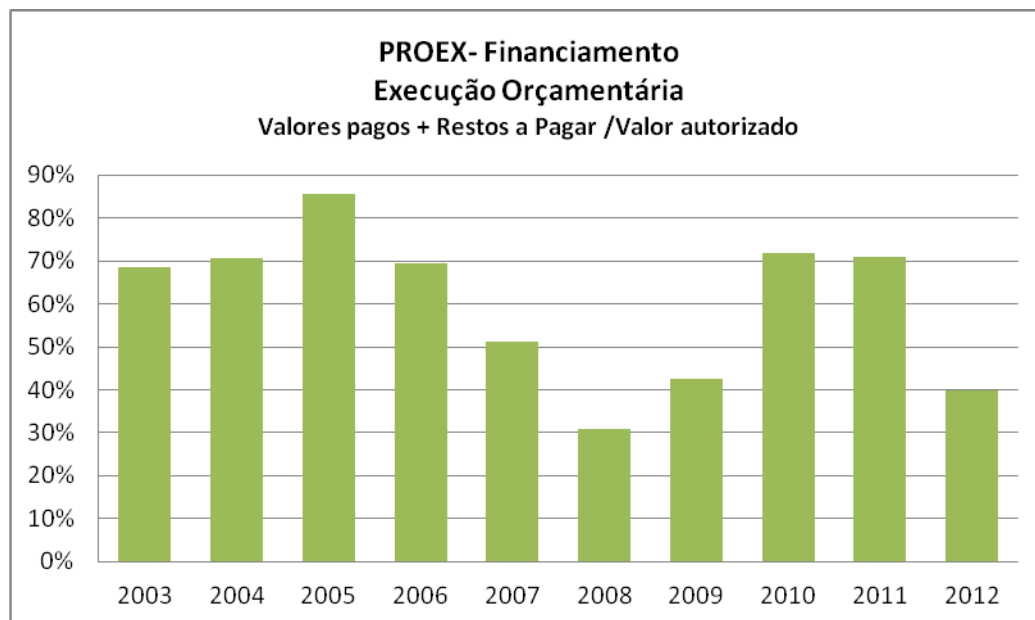
**Gráfico 2 – Execução Orçamentária/ PROEX-Equalização**

Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

A execução, considerando-se os valores pagos, mais os valores inscritos em restos a pagar pagos no mesmo ano, com referência ao orçamento autorizado, teve média de 60,16%, para financiamento, e de 49,62%, para equalização, conforme

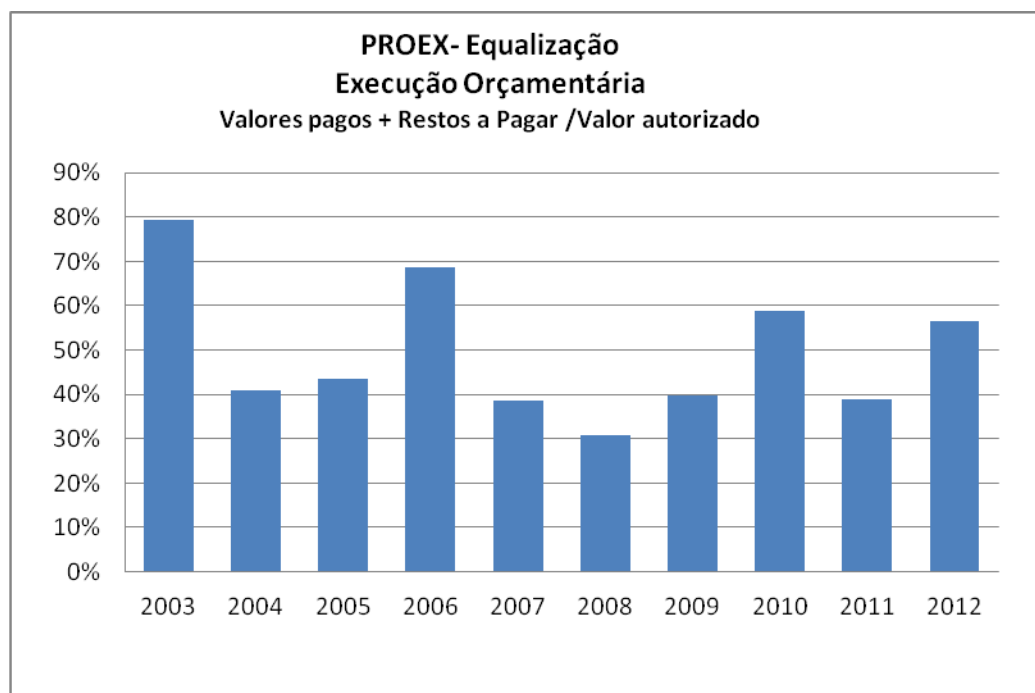
demonstrado nos Gráficos 3 e 4. Interessante observar que 2008 foi o ano com a menor execução para as duas modalidades.

**Gráfico 3 – Execução Orçamentária/ PROEX-Financiamento (incluindo restos a pagar)**



Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

**Gráfico 4 – Execução Orçamentária/ PROEX-Equalização (incluindo restos a pagar)**



Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

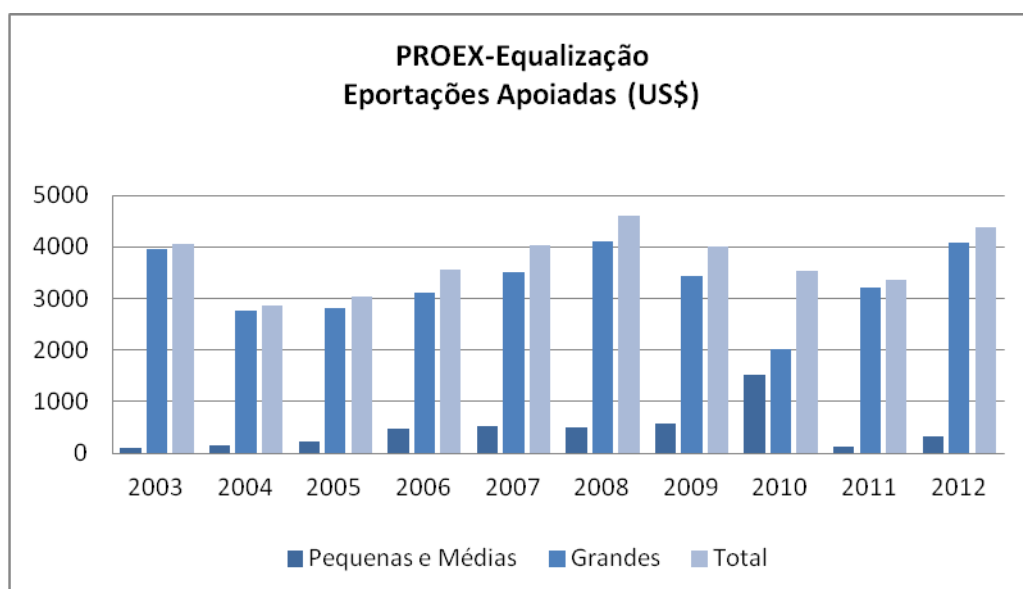
### 4.3 Proex: período 2003/2012

Nesta seção, serão apresentados dados a respeito do padrão da execução do orçamento destinado ao PROEX. Os dados aqui apresentados foram fornecidos pela equipe do Banco do Brasil responsável pela operacionalização do Programa.

#### 4.3.1 Exportações apoiadas

Nos Gráficos abaixo, são apresentadas as exportações apoiadas tanto pela modalidade Equalização, quanto na modalidade Financiamento. É possível observar que na modalidade Equalização, a presença das grandes empresas é bastante superior ao somatório das exportações de pequenas e médias. Interessante notar também que em 2008 foi observado o maior volume de exportações apoiadas, não obstante, foi o ano com a menor execução orçamentária. Tal fato pode ser explicado por um percentual menor de apoio ao montante das operações, com um maior número de operações apoiadas que também pode estar aliado a exportações de maior valor, mas com um menor percentual equalizado. Variações na taxa de câmbio também podem ajudar a explicar os valores verificados.

Gráfico 5 - Exportações apoiadas pelo Proex – Equalização



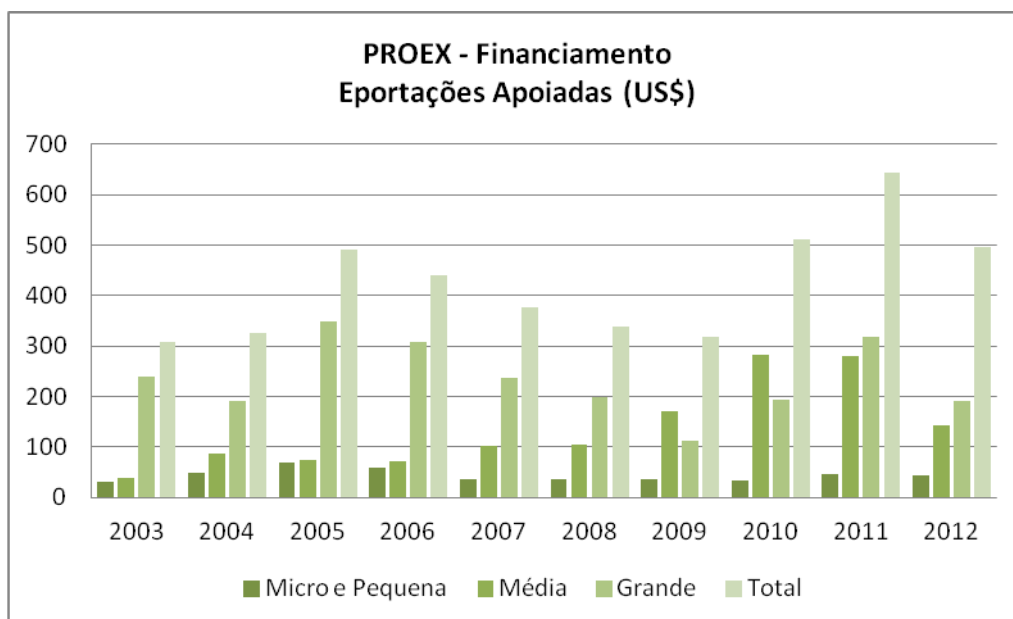
Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

O volume de exportações apoiadas pelo Proex Financiamento apresentou grande variação no período analisado. Nos últimos três anos houve expressivo

aumento no valor das exportações apoiadas, com maior presença da exportação de grandes empresas, quando comparada às empresas dos demais portes isoladamente. No entanto, se somadas as exportações das micro, pequenas e médias empresas, esse grupo ultrapassa o volume das exportações das grandes. A cifra verificada para as grandes empresas pode ser explicada pelos empréstimos concessionais apoiados pelo governo brasileiro.

Diferentemente do que foi verificado na equalização, o ano de 2008 possui um dos menores volumes de operações apoiadas, estando coincidente com os números observados para a execução orçamentária. Interessante observar também que a partição das micro e pequenas empresas é ainda muito baixa.

**Gráfico 6 - Exportações apoiadas pelo PROEX – Financiamento**



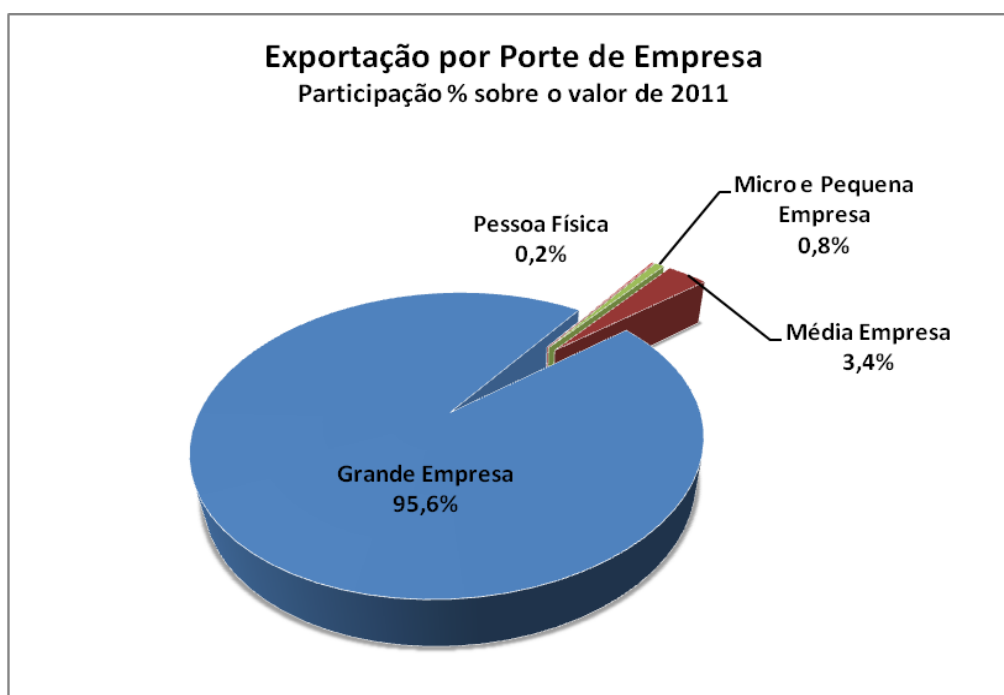
Dados: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

Para efeito de comparação, é apresentada a dinâmica das exportações de bens totais para o período analisado. Nota-se que apesar das semelhanças entre a dinâmica verificada em alguns anos, de maneira geral, o desempenho do Programa não acompanhou a tendência verificada para a evolução das exportações de bens do período. Importante destacar que o Programa não apoia somente a exportação de bens, mas também serviços, não evidenciadas no Gráfico 7 a seguir.

**Gráfico 7 – Evolução das Exportações**

Fonte: SECEX/MDIC

O Gráfico 8 abaixo é aqui apresentado com vistas a mostrar o percentual de participação no total das exportações por porte de empresas. Os dados se referem ao último ano disponível, 2011. Nesse ano, as grandes empresas foram responsáveis por 95,6% do volume total das exportações.

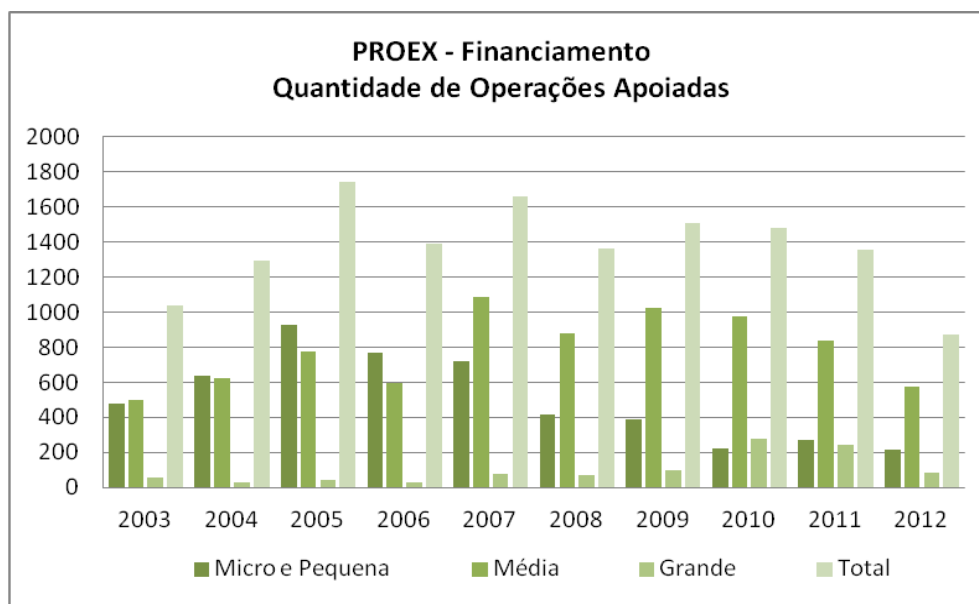
**Gráfico 8 – Participação percentual na exportação – porte de empresa**

Fonte: SECEX/MDIC

### 4.3.2 Quantitativo de operações beneficiadas

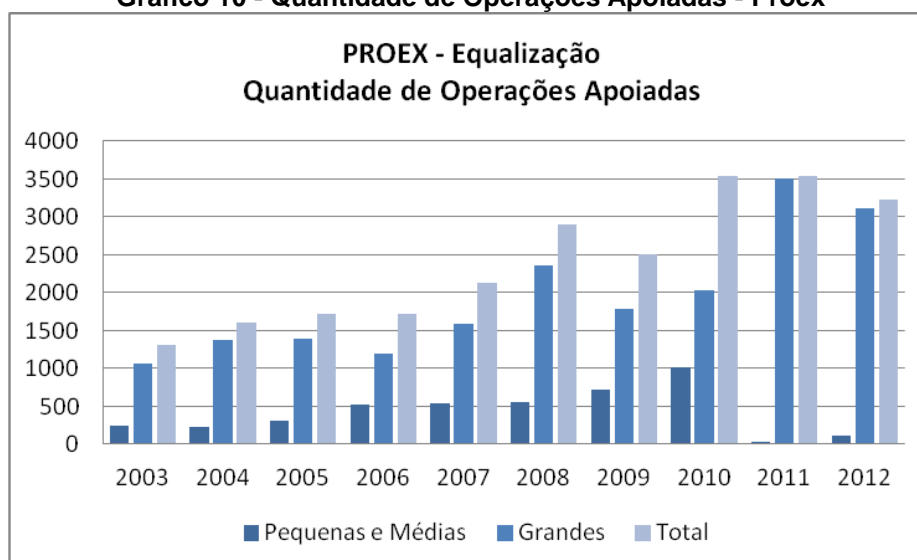
A tendência verificada para a quantidade de operações apoiadas é semelhante à verificada para o montante de exportações apoiadas. Há um grande número de operações de grandes empresas. No entanto, a soma das operações de micro, pequenas e médias empresas é superior.

**Gráfico 9 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex-Financiamento**



Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

**Gráfico 10 - Quantidade de Operações Apoiadas - Proex**

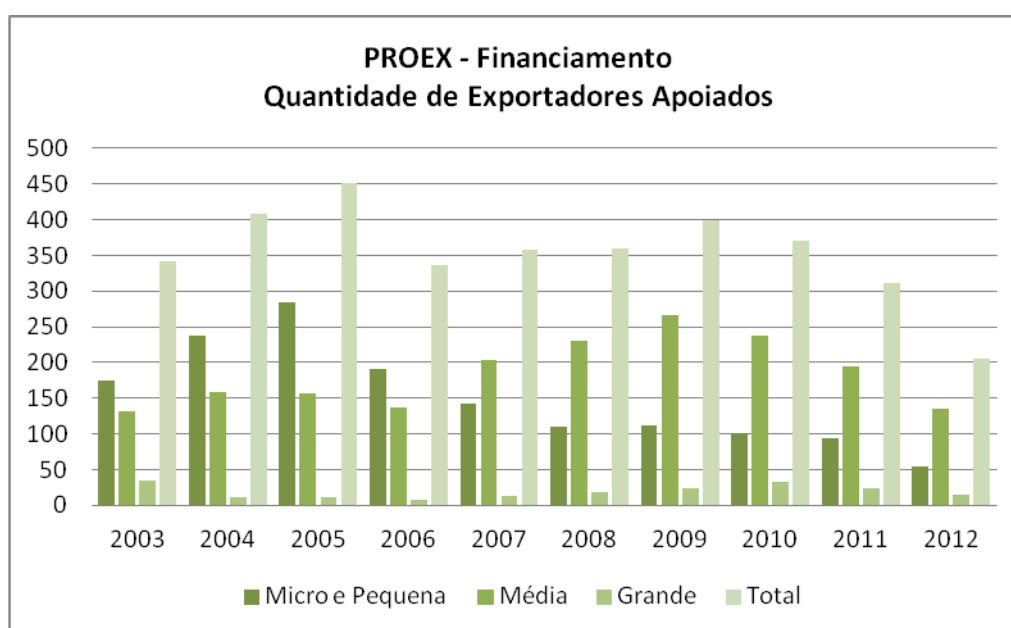


Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

### 4.3.3 Quantitativo de exportadores

Conforme já verificado para as demais variáveis, a dinâmica do Programa apresenta uma significativa oscilação. Para o PROEX-Equalização, em 2005 foi verificado o pico no número de empresas apoiadas, com 452 exportadores e 2012 apresentou o menor número de empresas, com 205 exportadores. Apesar de apresentar grande variação, pode-se afirmar que há um enfraquecimento da participação de micro e pequenas empresas nessa modalidade desde 2008. Esse foi o ano em que houve dois sucessivos aumentos referentes ao valor de faturamento permitido para participação no Programa. Primeiramente foi ampliado para empresas com até R\$ 150 milhões de faturamento e, em seguida, para empresas com até R\$ 300 milhões de faturamento. Contudo, nota-se que mesmo com a ampliação do número de empresas com potencial para acessar o Programa, esse número vem apresentando tendência de queda.

**Gráfico 11 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex- Financiamento**

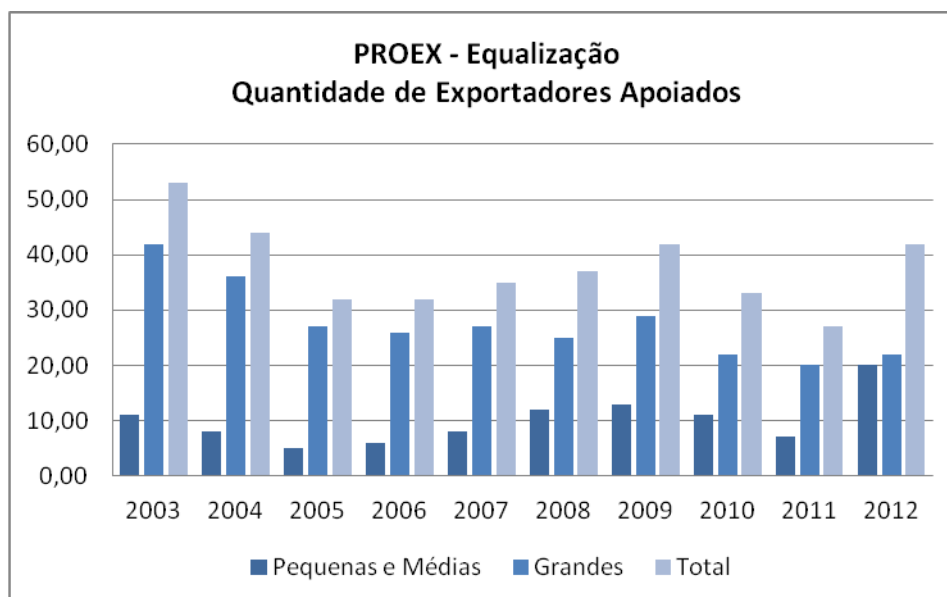


Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

Quanto à modalidade Equalização, é possível notar que há uma grande concentração na utilização por um pequeno número de empresas e, apesar de apresentar grande variação, pode-se afirmar que há um enfraquecimento da participação de pequenas e médias empresas nessa modalidade. É possível notar

que o número de exportadores de pequenas e médias empresas é ainda muito tímido.

**Gráfico 12 - Quantidade de Operações Apoiadas – Proex - Equalização**



Fonte: Banco do Brasil  
Elaboração do autor

Para efeito de comparação, são apresentados abaixo a evolução no número de empresas exportadoras de bens por porte de empresa e o número total de exportadores de bens. O número total de exportadores vem se mantendo estável nos últimos anos com uma leve tendência de queda a partir de 2007.

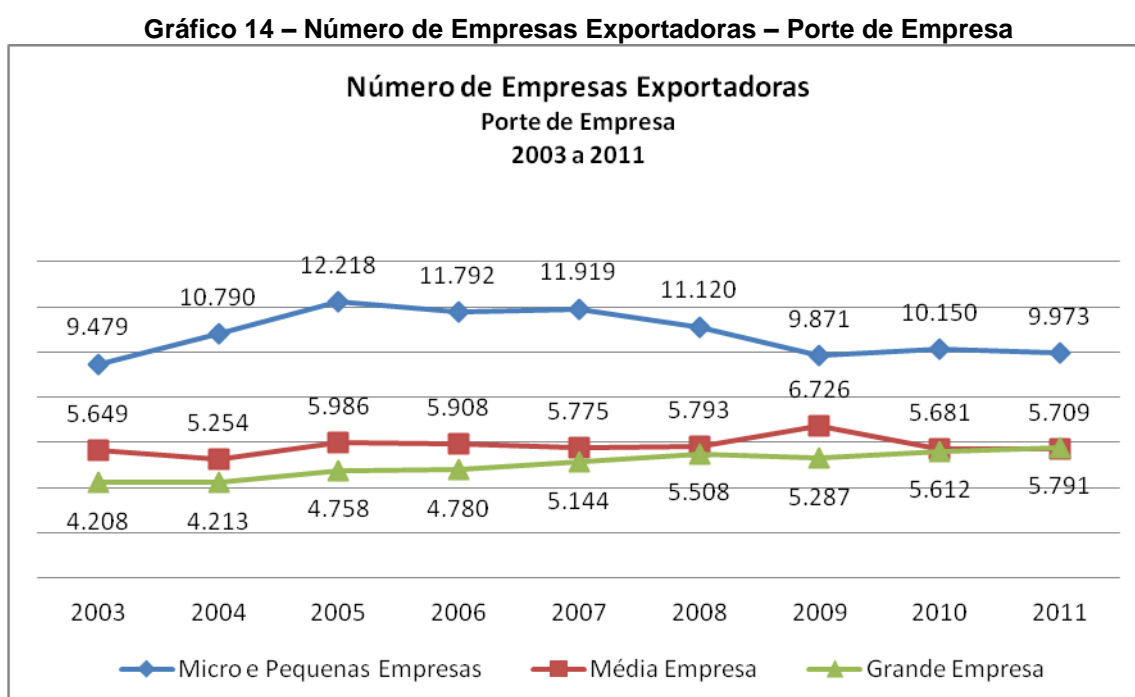
**Gráfico 13 – Número de Empresas Exportadoras**



Fonte: SECEX/MDIC



Quanto ao número de micro e pequenas empresas exportadoras, de 2003 a 2005 foi verificado uma tendência de aumento que é revertida a partir de 2006. Em 2012, o número de exportadores nessa faixa alcançou números parecidos aos verificados em 2005. Nos últimos dez anos, o número de médias empresas se manteve estável, apresentando um pico apenas no ano de 2009. Já no que se refere às grandes empresas houve um incremento no total de exportadores, passando de 4.208 em 2003 para 5.791 em 2011.



Fonte: SECEX/MDIC

#### 4.3.3 Outras tendências

Outra tendência que é possível se observar é que houve uma diminuição de bancos atuantes no PROEX e ganho de importância em operações do BNDES, para a modalidade de Equalização.

No que se refere aos setores apoiados, serviços sempre estão entre os principais setores atendidos pelo Programa (principalmente devido aos serviços de engenharia) entre os anos de 2003 e 2012. O setor de máquinas e equipamentos também possui participação relevante. Atualmente, o financiamento de aeronaves responde por expressivo montante do total de exportações cobertas pelo Proex-Equalização.

## 5. ANÁLISE

O Proex não pode ser considerado uma política pública ampla. Trata-se de um programa com um objetivo específico, dentro da política maior de fomento às exportações brasileiras. Apesar de não ser uma política pública, conforme trazido pela literatura, o mesmo ferramental teórico pode ser utilizado em sua análise.

Esta seção se dividirá em quatro tópicos, quais sejam: 1) aspectos Orçamentários, em que serão abordadas as questões referentes à execução financeira do programa; 2) legislação, em que serão apontadas as principais mudanças na legislação do programa e seus impactos mais visíveis; 3) implementação, em que serão tocados os pontos mais gerais a respeito da implementação do programa e os desafios mais prementes para o sucesso do Proex; e 4) o Modelo Brasileiro de Créditos à Exportação.

As principais fontes de informações para essa seção foram as entrevistas realizadas com alguns gestores do programa, além das análises dos dados acima apresentados.

### 5.1 Aspectos Orçamentários

A execução orçamentária do programa no período pode ser considerada baixa. Tendo em vista apenas os recursos do próprio ano, fica abaixo de 50% de média para o período de 2003 a 2012. No entanto, quando são somados os restos a pagar, a média sobe consideravelmente. Tal tendência pode ser motivada por alguns fatores referentes à dinâmica do programa.

O orçamento no Brasil é anual e o impacto na ação orçamentária se dá no momento da aprovação de uma operação de financiamento à exportação. No entanto, entre o intervalo da aprovação de uma operação e a ocorrência efetiva da exportação, pode ocorrer um intervalo que jogará o pagamento para o ano seguinte.

Deve ser considerado também que há um índice de frustração nas operações de exportação que são submetidas ao Banco do Brasil para o enquadramento no PROEX. Dessa forma, muitas vezes uma operação é submetida, aprovada, mas não chega a ocorrer. Essa situação pode ser gerada por uma gama de motivos, tanto

relativos a dificuldades das empresas, quanto a condições relacionadas ao programa.

Da parte das empresas, por motivos relativos ao negócio, tanto de dificuldades do exportador, quanto do importador a operação pode chegar a não ser efetivada.

Já no que diz respeito ao Programa, há algumas condições que dificultam a efetivação da operação pelo exportador. Para ter acesso ao PROEX é necessário que o exportador esteja com todas as suas obrigações fiscais em dia. No entanto, principalmente quando se trata de micro e pequenas empresas, tal situação pode não ocorrer e, dessa forma, há a frustração da operação.

Outro ponto bastante crítico diz respeito à constituição de garantias, que também afeta mais as Micro e Pequenas Empresas (MPEs). A não apresentação de garantia é também um fator que leva à frustração da operação.

Ademais, eventuais atrasos no desembolso por parte do governo pode levar o exportador a desistir da operação de financiamento, além de gerar descrédito com relação ao programa.

Ainda com relação ao orçamento, destaque-se que o Programa não foi objeto de contingenciamento nos últimos anos. No entanto, em determinados momentos, pode ocorrer um atraso do desembolso ao exportador, motivado por necessidades relativas ao superávit primário ou outras situações relativas às contas governamentais.

A dotação orçamentária do Programa não tem sido integralmente consumida nos últimos anos. Dessa forma, pode-se depreender, pelo menos por uma análise preliminar, que o montante destinado ao programa tem sido suficiente. Apenas em 2008 e 2012 foi verificada a suplementação de créditos orçamentários para a modalidade financiamento. Cabe notar que, mesmo nesses anos, o total autorizado, já com a suplementação, manteve o patamar de créditos destinados ao Programa nos anos anteriores. A suplementação nesses casos gerou apenas uma recomposição nos valores. No caso da equalização, a suplementação foi verificada apenas para o ano de 2012.

Outro aspecto que afeta o programa diz respeito à aprovação do orçamento. Eventuais atrasos na aprovação da peça orçamentária podem trazer sérios

impactos. Essa situação ocorreu em 2012, gerando atrasos nos desembolsos e comprometendo tanto a execução, quanto a credibilidade do Programa.

## 5.2 Legislação

A Legislação que rege o programa não foi modificada de forma substancial no período analisado. De mais relevante, houve a mudança na classificação das empresas beneficiárias do PROEX financiamento, com mudanças em três anos sucessivos, até alcançar o patamar de R\$ 600 milhões de faturamento anual para as empresas que têm direito de acesso ao Programa.

É difícil mensurar o impacto que tais mudanças representaram no desempenho do programa, já que elas ocorreram em meio a momentos de crise na economia internacional, que também afetam fortemente o desempenho das exportações. Analisando apenas os dados, as mudanças não parecem ter impactado de maneira significativa a execução do Programa. No entanto, dado o momento conturbado por que passava a economia mundial no período, a análise pura dos dados não parece ser adequada para que possam redundar em conclusões a respeito da execução.

Relevante também destacar que durante todo o período de existência do programa foram sucessivamente ampliadas as listas de produtos e serviços passíveis de se beneficiarem do PROEX, que hoje, abrange grande parte da pauta de exportação brasileira.

A especificação da lista de serviços financiáveis, ocorrida em 2010, no entanto, não parece ter impactado de forma significativa o programa. Os serviços financiados continuam a ser, em grande, parte voltados à construção civil, conforme já era observado anteriormente.

Houve também mudanças de natureza operacional, que são constantemente levadas a cabo tendo em vista das necessidades percebidas pelos operadores do Programa. Essas mudanças são discutidas no âmbito do COFIG e implementadas por meio de decisões internas que não são publicadas por meio de legislação. Dentre os assuntos em que são verificadas mudanças pode-se destacar temas como alçadas para atuação direta do Banco do Brasil, sem que seja necessária a consulta

individualizada ao COFIG, características específicas das garantias aceitas, dentre outros.

### 5.3 Implementação

O foco do programa, na modalidade de financiamento, de apoiar as micro, pequenas e médias empresas, justifica-se pelas dificuldades que essas empresas enfrentariam, conforme apontado pela literatura. Veiga e Markwald (1996), *apud* Galetti (2012), por exemplo, apontam que nas exportações, as pequenas e médias empresas estão em posição competitiva relativamente menos favorável e dispõem de escassos recursos informacionais, financeiros e de capacitação.

A produção sobre ao assunto traz também que o acesso ao crédito para financiar as exportações constitui uma das principais barreiras à inserção internacional das micro, pequenas e médias empresas. Essas dificuldades seriam ainda mais intensas em operações de longo prazo. O custo do crédito a esse grupo de empresas pode inviabilizar a realização de operações de financiamento à exportação.

Nesse sentido, o PROEX oferece condições mais vantajosas que as encontradas no mercado de crédito privado. O Programa oferece às empresas um financiamento com prazos superiores a um ano e não é exigida garantia pelo exportador e sim do importador, geralmente na forma carta de crédito. A taxa de juros cobrada pelo PROEX também é bem mais vantajosa do que a de outras fontes de financiamento.

Perseguir como objetivo o apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) exportadoras parece ser uma tônica do processo de implementação do Programa. Mudanças no sentido de aumentar a participação desse segmento são discutidas e inseridas na aplicação do PROEX. Nesse sentido, movimentos visando tornar as garantias mais acessíveis a esse grupo de empresas têm sido tentadas.

Houve a flexibilização de garantias para micro empresas com operações de até US\$ 50 mil. Nesse caso, o próprio exportador pode dar a garantia, não sendo necessária a carta de crédito. Apesar de um avanço, essa flexibilização pode não significar um grande ganho do ponto de vista do exportador, já que bastante limitada quando se considera o número de operações que pode alcançar.

Nos demais casos, independentemente do tamanho da operação é necessário apresentar como garantia uma carta de crédito aberta pelo importador. A carta de crédito pode onerar sobremaneira a operação, inviabilizando sua efetivação pelas micro e pequenas empresas.

Dessa forma, assim como nas demais formas de financiamento, o maior entrave a essas empresas parece ser a dificuldade na constituição de garantias. Seria esse, o principal ponto a ser atacado para aumentar o acesso desse segmento de empresas ao PROEX e a fontes privadas de financiamento às exportações.

Apesar dos avanços verificados com relação ao acesso das micro, pequenas e médias empresas, o PROEX não parece alcançar, de maneira satisfatória, o objetivo proposto no que tange esse segmento da economia. Em 2011, o número de micro, pequenas e médias empresas exportadoras alcançou 15.682, conforme dados da SECEX/MDIC. No entanto, foram beneficiadas pelo PROEX-Financiamento apenas 289 empresas no mesmo ano. Mesmo considerando-se que o número pode levar a conclusões equivocadas, já que não mensura as exportações das MPMEs realizadas via empresas comerciais exportadoras e cooperativas, o número é bastante baixo.

No que diz respeito a aspectos orçamentários, por se tratar de um programa parte do orçamento geral da união, a execução do PROEX afeta as metas fiscais do setor público, já que é classificada como despesa primária. Por isso, a política de ajuste fiscal pode acabar tendo influência na liberação de recursos do Programa. Assim, foram verificados atrasos nos desembolsos do Programa, que podem ter sido motivados pela necessidade de cumprimento de metas de resultado primário.

Além disso, a demora na votação do orçamento geral da união no Congresso Nacional também gerou atrasos nos desembolsos do Programa, trazendo consequências tanto para a execução do Programa, quanto para sua credibilidade junto aos exportadores e instituições financeiras. Essa situação foi verificada no ano de 2012.

Também por ser uma ação orçamentária, o Programa está sujeito às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal e outros normativos correlatos. Tal situação parece trazer um maior engessamento na atuação dos gestores do Programa, fazendo com que tanto a concessão de financiamentos, como de garantias adquiram contornos mais conservadores.

Outra questão que parece influenciar o maior alcance do programa é a falta de informação por parte dos potenciais usuários a respeito da existência e acesso ao PROEX. Além disso, por se tratar de um produto mais específico, nem todos os agentes do Banco do Brasil estão aptos a fornecer informações sobre o Programa.

Quanto à modalidade do PROEX de financiamento à produção exportável, conforme já citado acima, ainda não está plenamente em operação. O principal entrave para que isso ocorra é a viabilização da garantia que dê suporte a essa modalidade. Para sanar esse problema, está em discussão um modelo de apólice de seguro que sirva também a operações de financiamento à exportação de bancos comerciais. O Ministério da Fazenda vem trabalhando para a viabilização do certificado, mas ainda há questões jurídicas que impedem sua efetivação.

No que diz respeito à operacionalização do PROEX, já foi mencionado que é o Banco do Brasil a instituição responsável. Apesar da maioria do capital ser de posse do governo, trata-se de uma empresa de economia mista, que deve também atender os demais acionistas e gerar lucro. Essa situação poderia gerar um questionamento acerca da atuação do Banco como operador do Programa. Poderia também ser questionado se o Programa não concorreria com outros produtos oferecidos pelo Banco. No entanto, não parece haver indícios que corroborem a tese de competição entre o PROEX e os produtos oferecidos pelo Banco. Além disso, é patente que sua atuação traz uma capilaridade que não seria possível se o Programa fosse implementado diretamente pelo governo.

No processo de implementação, evidencia-se também o papel exercido pelo COFIG desde sua criação em 2004. O Conselho promove ajustes operacionais com vistas a tornar o programa mais célere e adequado às necessidades do exportador. Grande parte das mudanças que são implementadas tanto na operacionalização do Programa, quanto com relação a aspectos relativos a garantias tiveram seu início em discussões levadas a cabo dentro do COFIG. Além disso, a regularidade na realizações das reuniões, com cronograma previamente elaborado, trouxe maior previsibilidade e segurança ao exportador.

Apesar de não se configurar uma alteração direta ao PROEX, a criação do FFEX está diretamente ligada a ele. O FFEX, conforme já citado anteriormente, é um fundo privado, com participação da União, criado com o objetivo de prover financiamento à exportação principalmente para as micro e pequenas empresas.

Inicialmente, serão atendidas empresas com faturamento de até R\$ 90 milhões. Espera-se que por ser fundo privado, tenha maior flexibilidade na concessão de financiamento e assunção de riscos.

Pode ser que com a efetiva implementação do FFEX, parte do público do PROEX, principalmente da modalidade financiamento, migre para esse novo fundo. No entanto, continuará sendo exclusivamente executado via PROEX as operações de caráter concessional. O PROEX continua a ser o programa de concessionalidade do governo brasileiro.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das análises e dados acima apresentados é possível fazer algumas considerações. O Programa parece atingir parcialmente seu objetivo. Ele efetivamente apoia as exportações de micro, pequenas e médias empresas e oferece condições mais competitivas para as exportações nacionais. No entanto, ainda é preciso alcançar um número maior de empresas desse segmento, principalmente quanto às micro e pequenas empresas exportadoras, já que não tem sido verificado um aumento do número de empresas atendidas nos últimos anos.

O Programa tem tido êxito também em apoiar setores considerados estratégicos para o governo brasileiro, como é o caso do setor aeronáutico. Para esse setor, as condições de financiamento podem se mostrar tão importantes quanto as condições de oferta do produto e preços.

Quanto ao desenho do Programa, cabe destacar que ele já incorpora o resultado de experiências anteriores e, com isso já trouxe alguns aprimoramentos que favoreceram sua implementação. Como exemplo tem-se o pagamento por meio de títulos públicos da modalidade Equalização. Um histórico anterior de não pagamentos havia minado a confiança do exportador com relação ao programa brasileiro. A mudança trouxe maior credibilidade à versão atual. No entanto, atrasos referentes à emissão dos títulos podem trazer mais uma vez questionamentos quanto ao programa, assim como eventuais atrasos nos desembolsos do PROEX financiamento.

Um ponto relevante a respeito da implementação diz respeito à atuação do COFIG. O Comitê funciona como uma instância de gestão do Programa, em que é feito um constante acompanhamento sobre sua *performance*. Dessa forma, há um acompanhamento próximo sobre eventuais problemas operacionais que estejam atingindo o Programa e são feitos esforços no sentido de corrigi-los. Além disso, no caso de operações com características de excepcionalidade ao programa, há uma análise caso a caso. A depender da natureza da excepcionalidade pode haver também deliberação do conselho de ministros da CAMEX.

Da análise das informações coletadas e das entrevistas realizadas, depreende-se que os principais desafios relacionam-se à facilitação na obtenção de garantias para a efetivação das operações. Uma maior divulgação também tornaria o programa mais abrangente.

Quanto ao modelo brasileiro de apoio às exportações, cabe destacar que é observado um número grande de atores, o que leva o exportador brasileiro a percorrer uma série de diferentes balcões para conseguir o financiamento à sua exportação. A adoção de tal modelo pode ser visto como mais custosa, tanto em termos de recursos públicos, como com relação às dificuldades impostas ao exportador brasileiro. No entanto, pode também ser vista como um modelo que mitiga os riscos para o governo brasileiro, já que mantém em instâncias separadas a concessão do crédito e do seguro. Vale destacar, ainda, que os programas internacionais parecem trazer uma gama maior de produtos para o apoio ao exportador, além de volumes expressivamente maiores que os do Programa Brasileiro.

A criação do FFEX deverá trazer novidades à forma de implementação e atuação do PROEX. É possível que para o futuro, para os dois programas, seja priorizada a implementação via equalização, em que há uma menor mobilização de recursos, com maior alavancagem de exportações. Além disso, nessa modalidade há uma menor responsabilização sobre o gestor, por se tratar de um dinheiro que tem a natureza de fundo perdido.

Trata-se de um Programa com mais de 20 anos de existências e que têm evoluído ao longo do tempo.

## 7. REFERÊNCIAS

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, n. 1, p. 68-80, jan.-jul. 2005.

BRASIL. **LEI Nº 8.187, de 1 de junho de 1991.**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro 2001.**

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.499, de 22 de junho de 2007.**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.993, de 18 de fevereiro de 2004.**

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 374, de 21 de dezembro de 1999.** Brasília: MDIC, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 375, de 21 de dezembro de 1999.** Brasília: MDIC, 1999

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 58, de 10 de abril de 2002.** Brasília: MDIC, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 232, de 04 de dezembro de 2007.** Brasília: MDIC, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 98, de 07 de maio de 2009.** Brasília: MDIC, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 208, de 20 de outubro de 2010.** Brasília: MDIC, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Portaria MDIC nº 191, de 31 de julho de 2012.** Brasília: MDIC, 2012.

\_\_\_\_\_. Câmara de Comércio Exterior. **Resolução CAMEX nº 35, de 22 de agosto de 2007.** Brasília, CAMEX, 2007.

\_\_\_\_\_. Câmara de Comércio Exterior. **Resolução CAMEX nº 45, de 26 de agosto de 2009.** Brasília, CAMEX, 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. **Resolução CMN nº 3.219, de 30 de junho de 2004.** Brasília, CMN, 2004.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. **Resolução CMN nº 2.575, de 17 de dezembro de 1998.** Brasília, CMN, 1998.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Resolução Senado nº 50, de 16 de junho 1993.** Brasília, Senado, 1993.

CAIADO, J. G. M. **Os Programas de Financiamento às Exportações do BNDES e as Regras Internacionais sobre Subsídios.** Economic Analysis of Law Review. v. 1, n. 2, p. 337-369, Jul-Dez, 2010.

CATERMOL, F. **BNDES- Exim: 15 Anos de Apoio às Exportações Brasileiras,** Revista do BNDES, v. 12, n. 24, p. 3-30, Dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Agências de Crédito à Exportação: O Papel de Instituições Oficiais no Apoio à Inserção Internacional de Empresas,** Revista do BNDES, v. 15, n.30, p. 5-38, Dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **O Apoio à Exportação no BNDES.** Revista Brasileira de Comércio Exterior. n. 104, p. 33 a 42. jul. a set. 2010.

CATERMOL, F.; LAUTENSCHLAGER, A., **O crédito oficial à exportação no contexto de crise: experiências internacionais e o BNDES,** Revista do BNDES n.34, p. 5 a 52, dez. 2010.

CERVO, A. L. **Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira.** Revista Brasileira de Política Internacional. v. 40, n. 2, p. 5 a 26, 1997.

COUTINHO, E. S.; AMARAL, H. F. **Principais Mecanismos de Financiamento às Exportações: Uma Análise Comparativa,** Caderno de Pesquisas em Administração, v.11, n. 2, p. 1 a12, abr.-jun. 2004.

EXPORT IMPORT BANK OF INDIA. **Annual Report 2012-2013.** Mumbai, 2013. Disponível em: <http://eximbankindia.in/>

EXPORT IMPORT BANK OF CHINA. **Annual Report 2012.** Beijing, 2013. Disponível em: <http://english.eximbank.gov.cn/annual/2012fm.shtml>

FARIA, C. A. P. (Org). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

HILL, M. **Implementação: uma visão geral.** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org) Políticas Públicas. v. 1. Brasília, ENAP, 2006.

GALETTI, J. R. **As Políticas Públicas de Financiamento à Exportação (BNDES-Exim e PROEX): Características e Efeitos sobre as Exportações das Empresas Industriais Brasileiras.** 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

GARÓFALO, E. **Crises cambiais e financiamento do comércio exterior brasileiro.** Revista Brasileira de Comércio Exterior. n. 97, p. 30 a 42. out. a dez. 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DI GIOVANNI, G. Dilemas da Implementação de Políticas Públicas. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas\\_implementacao\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas_implementacao_politicas_publicas.pdf). Acesso em: 21 mai. 2013.

GONTIJO, J. G. L. **Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação**. In: FARIA, C. A. P. (Org). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

KFW IPEX-BANK. **Annual Report 2012**. Frankfurt, 2013. Disponível em: [https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/Presse/Download-Center/2013-05-03\\_KfW-IPEX-Bank\\_AR12.pdf](https://www.kfw-ipex-bank.de/PDF/Presse/Download-Center/2013-05-03_KfW-IPEX-Bank_AR12.pdf)

KRUGMAN, P.R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: teoria e política**. 6ª. Ed. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

LOTTA, G. S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. In: FARIA, C. A. P. (Org). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

MARKWALD, R., PUGA, F. P. **Focando a política de promoção de exportações**. In: PINHEIRO A.C., MARKWALD R. e PEREIRA L. V. (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MEDEIROS, W. **O que falta ao sistema público de financiamento e garantia das exportações? Banco ou recursos?**. Revista Brasileira de Comércio Exterior. n. 104, p. 18 a 29. jul. a set. 2010.

MOREIRA, S. V.; SANTOS, A. F. **Políticas Públicas de Exportação: o caso do PROEX**. Texto para discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 776, jan. 2001.

OLIVEIRA, A. L. D. **Fatores condicionantes do processo de implementação de políticas públicas e como se relacionam com a variação de desempenho: um estudo comparativo no contexto do Programa Luz para Todos**. 2012. 254 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PANZINI, F. S. **Uma agenda para o financiamento das exportações: redução da vulnerabilidade externa e aprimoramento da gestão de risco**. Revista Brasileira de Comércio Exterior. n. 104, p. 9 a 17. jul. a set. 2010.

PINTO, M. A. C *et al.* **A Equalização de Taxas de Juros como Instrumento de Promoção das Exportações Brasileiras de Bens de Capital no Período 1994–2005** . Estudos Especiais - BNDES, 2008.

ROSSI, P.; PRATES. D. M. **Financiamento às Exportações no Brasil**. Análise Econômica. a. 31, n.59, p. 203 a 230, mar. 2013.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. **A Política Industrial no Brasil, 1985 – 1992: Políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making***. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. Políticas Públicas. v. 1. Brasília, ENAP, 2006.

SILVA, P. C. S.; SERRADOR NETO. **A Embraer e a agenda internacional sobre regras de comércio**. Revista Brasileira de Comércio Exterior. n. 104, p. 30 a 32. jul. a set. 2010.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP, Unicamp, Caderno Nº 48, 2000.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, a. 8, nº 16, p. 20-45. jul/dez. 2006.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em 25 jun. 2013.

US EXIM BANK. **Annual Report 2012**. Washington: 2013. Disponível em [www.exim.gov](http://www.exim.gov).

VEIGA, P. M e RIOS, S. P. **25 Anos de Política Comercial no Brasil: Continuidade e Mudança**. Revista Brasileira de Comércio Exterior. n. 100, p. 26 a 33. jul. a set. 2009.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade Finance and the WTO**. WTO e-learning. Disponível em: [http://etraining.wto.org/admin/files/Course\\_365/CourseContents/TF-R1-E-Print.pdf](http://etraining.wto.org/admin/files/Course_365/CourseContents/TF-R1-E-Print.pdf)