



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Política Pública Brasileira de Financiamento à Exportação para Pequenas Empresas nas Áreas Têxtil, Papel e Celulose e Software

Márcia Domingos de Rezende

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático  
ISCTE-IUL

Setembro, 2010

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

## **RESUMO**

Este trabalho descreve as principais tendências de evolução do sistema de financiamento à exportação brasileira buscando identificar o papel do Governo e do setor privado, mediante uma apresentação analítica dos principais mecanismos de financiamento e de garantia de crédito às exportações existentes no Brasil, com foco no Programa de Financiamento e Garantia às Exportações (Proex), e enfatizando os setores têxtil, de papel e celulose, e de software. Serão ainda abordadas as dificuldades específicas que encontram as empresas de menor porte para acessar esses mecanismos, além de algumas experiências de outros países no financiamento à exportação.

Palavras-Chave:

Brasil

Financiamento à Exportação

Setor Têxtil

Setor de Software

Setor de Papel e Celulose

## **ABSTRACT**

This paper describes the main trends in the Brazilian Export Financing system, seeking to identify the the governmental and private sector role and the through an analytical presentation of the main mechanisms related to export financing and credit guarantees available in Brazil, with focus on the Export Financing and Guarantee Program (Proex), and emphasizing the textile, pulp and paper, and software sectors. Concerns related to difficulties that smaller companies have to access such mechanisms, as well as other countries experience in export financing, will also be addressed.

### Key Words:

Brazil

Export Financing

Textile sector

Software sector

Pulp and Paper Sector

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORANEA .....</b>	<b>3</b>
1.1. O Estado Nação .....	3
1.2. O Estado Moderno .....	4
1.3. O Estado Liberal.....	7
1.4. O Estado-Providência.....	9
1.4.1 A Crise do Modelo do Estado-Providência.....	17
1.4.2. Resposta à crise - O New Public Management .....	19
1.5. O Novo Estado .....	22
1.5.1 Gestão Pública: Uma <i>Terceira Via</i> .....	31
1.5.2. As Políticas Públicas – novas tendências de avaliação .....	34
1.6. Conclusão .....	36
<b>CAPÍTULO II: POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS E ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS.....</b>	<b>38</b>
2.1. Os Mecanismos de Financiamento à Exportação No Brasil: Instrumentos Públicos e Privados – Novo Modelo da Política Brasileira de Financiamento à Exportação .....	38
2.1.1. Programas Públicos de Financiamento à Exportação .....	40
2.1.2. Modalidades Privadas de Financiamento às Exportações .....	45
2.1.3. Seguro de Crédito e Mecanismos de Garantia às Exportações .....	47
2.2. Mecanismos de Apoio Financeiro às Micros, Pequenas EeMédias Empresas No Brasil .....	49
2.3. O Apoio Financeiro Às Micros, Pequenas E Médias Empresas Na Espanha, No Japão E No México.....	58
2.3.1. Espanha .....	59
2.3.2. Japão.....	62
2.3.3. México .....	67
2.3.4. Analogia entre os Países.....	69
2.3.5. Algumas outras Experiências Internacionais .....	71
2.4. Conclusão.....	72
<b>CAPÍTULO III: FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO DOS SETORES TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE.....</b>	<b>75</b>
3.1 Considerações Gerais sobre o Financiamento à Exportação no Brasil .....	75
3.2. Setor têxtil.....	81
3.3. Setor de Papel e Celulose .....	86
3.4. Setor de Software.....	91
3.5. Conclusão.....	96
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>104</b>
<b>ANEXO I – GLOSSÁRIO .....</b>	<b>112</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2.1. Programas de Financiamento do BNDES .....	52
Quadro 2.2. Linhas de Financiamento para Empresas de Pequeno Porte do Banco do Brasil.....	55
Quadro 3.1. Orçamentos do PROEX no período de 1994 a 2009.....	76
Quadro 3.2. Balança Comercial Têxtil - 1990 a 2003 ( <i>em US\$ 1.000.000</i> ).....	81
Quadro 3.3. Exportações Brasileira de Produtos Têxteis e Confeccionados por País em 2007 e 2008.....	83
Quadro 3.4. Exportações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados por Produto em 2008.....	83
Quadro 3.5. Importações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados por País em 2007 e 2008.....	84
Quadro 3.6. Produção de Celulose e Papel Mundial (1990-2010).....	87

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3.1. Participação dos setores nas exportações apoiadas pelo PROEX-Financiamento....	78
Figura 3.2. Participação dos setores nas exportações apoiadas pelo PROEX-Equalização.....	78
Figura 3.3. Participação das empresas nacionais e estrangeiras no mercado nacional (% da receita operacional líquida – 2002).....	93

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APEX Brasil - Agência de Promoção de Exportações e Investimentos

BACEN - Banco Central do Brasil

BB Banco do Brasil

BEFIEEX - Programa de Especial de Exportação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CACEX - Carteira de Comércio Exterior

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal

CAF - Corporación Andina de Fomento

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

CCR - Convênio Pagamentos e de Créditos Recíprocos

CMN Conselho Monetário Nacional

COFIG - Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações

DECEX - Departamento de Operações de Comércio Exterior

DOU Diário Oficial da União

EUA Estados Unidos da América

FGE - Fundo de Garantia à Exportação

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINAME Financiamento de Máquina e Equipamentos

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FINEX - Fundo de Financiamento à Exportação

FMI - International Financial Statistics

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LIBOR - London Interbank Offered Rate

MDIC - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comercio Exterior

MERCOSUL Mercado Comum do Sul

NCM - Nomenclatura Comum do MERCOSUL

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

NTN-I - Notas do Tesouro Nacional série I

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PIB Produto Interno Bruto

PMEs Pequenas e Médias Empresas

PROEX - Programa de Financiamento às Exportações

PROGEX - Programa de Apoio Tecnológico a Exportação

RC - Registro da Operação de Crédito

RE - Registro de exportação

SBCE - Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação

SECEX - Secretaria de Comércio Exterior

SECREB - Seguradora de Crédito do Brasil

SH - Sistema Harmonizado

SISCOMEX - Sistema Integrado de Comércio Exterior

STN - Secretaria do Tesouro Nacional



## INTRODUÇÃO

Este trabalho descreverá as principais tendências de evolução do sistema de financiamento à exportação brasileira buscando identificar o papel do Governo e do setor privado, mediante uma apresentação analítica dos principais mecanismos – públicos e privados – de financiamento e de garantia de crédito às exportações existentes no Brasil. Com o embasamento na Teoria da Administração Pública será abordado a preocupação do Governo em dirimir as dificuldades específicas que encontram as empresas de pequeno porte para ter acesso aos mecanismos de financiamento e garantias fazendo uma analogia da importância econômica dessas empresas em outros países.

O apoio oficial ao financiamento de exportações em vários países sofreu grandes transformações nas últimas décadas. O subsídio implícito nas operações de financiamento e de seguros foi sendo reduzido através de resultado de negociações feitas, desde 1978, em torno do *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits* no âmbito da OCDE (OECD – 1998).

No decorrer deste trabalho descreveremos a importância da experiência política na área de financiamento à exportação praticada nas últimas décadas e as características principais do atual sistema brasileiro de financiamento às exportações para se analisar os fatores condicionantes a oferta e a demanda de financiamento às exportações no Brasil e que tipo de relações existem entre os mecanismos públicos e privados de financiamento.

As análises e descrições que serão apresentadas irão indicar que existem muitas restrições para o financiamento às exportações de empresas de menor porte incluindo as médias, com taxas mais elevadas e prazos mais curtos, no caso do Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio – ACC e Adiantamentos sobre Cambiais Entregues - ACE, e dificuldades de acesso às linhas públicas, a seguro de crédito e a financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Social – Exim que operam fase Pré-Embarque (financia a produção de bens a serem exportados) e na Pós-Embarque (financia a comercialização de bens e serviços no exterior).

Este estudo tem como objetivo geral, analisar a política brasileira de financiamento à exportação, fazendo analogia com alguns países europeus e, como objetivo específico verificar a utilização dos mecanismos de apoio ao financiamento das exportações brasileiras, analisar as dificuldades enfrentadas pelas empresas em adquirir financiamento e seguro de crédito à

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

exportação e a proposta do governo em dirimir essa problemática, que redirecionou o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX Financiamento) no sentido de operar preferencialmente como um instrumento de apoio creditício às micro, pequenas e médias empresas. As Empresas de Pequeno Porte representam cerca de 98% do total das empresas no Brasil – segundo o IBGE, são 4,7 milhões de empresas constituídas no País e apesar do grande crescimento que vêm apresentando as exportações brasileiras, a participação destas empresas ainda é ínfima (IBGE, 2010).

Quanto à metodologia, será utilizado o estudo exploratório por se tratar de um tema pouco abordado por especialistas mas que atualmente começou a fazer parte da agenda do governo brasileiro. O método de pesquisa será o qualitativo e quantitativo através de pesquisa empírica, principalmente, através de dados estatísticos fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC.

## **CAPÍTULO I: A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORANEA**

### **1.1. O Estado Nação**

Hobbes em seu livro *Leviathan* (1651), expôs a sua doutrina da fundação dos Estados e governos legítimos - com base em teorias do contrato social. *Leviathan* foi escrito durante a Guerra Civil Inglesa, demonstrando uma preocupação com a necessidade de uma autoridade central forte para evitar o mal da discórdia e da guerra civil. O mesmo autor defende o que seria a vida sem governo, uma condição que ele chama de "estado de natureza". Nesse estado, cada pessoa teria o direito, ou licença, para tudo, isso argumenta Hobbes, levaria a uma "guerra de todos contra todos"

Segundo Hobbes, a sociedade é uma população sob uma autoridade soberana, a quem todos os indivíduos da sociedade cedem seus direitos naturais em prol da proteção. No entanto, ele também afirma que em casos graves de abuso, a rebelião é esperada. Em particular, a doutrina da separação dos poderes é rejeitada: o soberano deve controlar civis, militares, os poderes judiciais e eclesiásticos. Surge, nesse ponto, o conceito sobre nação, estado e estado-nação.

O termo Estado (*stato*) teria sido utilizado pela Primeira vez por Maquiavel (1513) referindo-se à organização burocrática estável que cercava o monarca (Cortina, 2005). O Estado é, na expressão de Hegel, a organização concreta do Espírito de um povo, do qual é a revelação. O Estado é, portanto, a forma visível da soberania, e que, por isso mesmo, atribui-se o poder de resolver à base da violência, quando a ideologia falha, qualquer conflito surgido na sociedade, uma vez que o povo e Estado representam a mesma realidade, isto é, "vontade comum" e "unidade racional" (Hegel, 1820).

Nação é um conceito relacionado com uma comunidade em seu sentido mais amplo, a coletividade limite de Burdeau (1970), onde por exemplo, uma nação indígena dentro do Brasil, é uma nação dentro de outra. Já o poder, segundo o mesmo autor, é "força que transforma uma sociedade num organismo social". Apesar do uso como sinônimos é importante distinguir os conceitos de povo e nação. Para além da fixação jurídica, "nação" também tem um significado de uma comunidade política marcada por uma ascendência comum, ao menos por uma língua, cultura e história em comum. Um povo transforma-se em "nação" nesse sentido histórico apenas

sob a forma concreta de vida comum em especial. Catalizando-se nação e poder, temos então o conceito de estado, que está ligado com as instituições que o administram.

A definição de Max Weber (2000): “Por Estado se há de entender uma empresa institucional de caráter político onde o aparelho administrativo leva avante, em certa medida e com êxito, a pretensão do monopólio da legítima coerção física, com vistas ao cumprimento da lei”. Weber defende o uso da força em situações limites. Por outro lado conforme Meny, Yves e Surel (2004 p. 353) a complexidade é extrema e a unidade administrativa atribuída a Weber é um mito. As competências dos diferentes estados são múltiplas, as redundâncias numerosas e atribuições dos órgãos administrativos diversificados ao extremo.

Segundo a compreensão moderna, “Estado é um conceito definido juridicamente: do ponto de vista objetivo, refere-se a um poder estatal soberano, tanto interna quanto, externamente; quanto ao espaço, refere-se a uma área claramente delimitada, o território Estado; e socialmente refere-se ao conjunto de integrantes, o povo do Estado” (Habermas 2002, p. 123-124). Podemos resumir que o Estado é, simultaneamente, um fenômeno político e uma realidade sociocultural, pressupõe um conjunto humano, um território e um poder político (Amaral, 1998)

Segundo Aquino et al. (1983), os elementos constitutivos do Estado-nação são:

1. domínio de um território
2. comando de um povo
3. manutenção de um aparato político-administrativo e de defesa nacional

O conceito de Estado-nação serve para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgido na Europa no século XVIII, na base de pressupostos e motivos específicos da história européia e que após esse período se estendeu – libertando-se, de certa maneira, das suas condições originais e concretas de nascimento. Segundo Zurn e Leibfried (2005, p.1) o Estado-nação moderno assentava em quatro dimensões: recursos, lei, legitimidade e *welfare*. Estas quatro dimensões não se encontravam presentes, de forma contínua e mutuamente dependentes, no antigo regime.

## **1.2. O Estado Moderno**

A sociedade moderna deu-se através de dois processos constitutivos: a ascendência global do Estado-nação e a consolidação global do capitalismo industrial.

Segundo Galvão Teles (1968), nos séculos XV e XVI, nos princípios da Idade Moderna, se originou na Europa o chamado Estado moderno, em decorrência do desenvolvimento de uma economia mercantil e de base monetária. Todo o período compreendido entre os séculos XV e XVIII, vulgarmente chamado de Idade Moderna, caracterizou-se por uma série de transformações na estrutura da sociedade europeia ocidental. O que caracteriza a Época Moderna é a passagem do feudalismo para o capitalismo: é a Era Pré-Capitalista, em que se forjaram as condições para o advento do sistema capitalista (Aquino et al, 1983).

Ainda segundo estes autores, juridicamente, a sociedade se caracterizava pela divisão em Ordens ou Estados: Clero, Nobreza e Povo. Clero e Nobreza tinham posição e prestígio assegurados pela posse de terras, e por isso estiveram sempre juntos na defesa de seus interesses. Entre o Terceiro Estado – o Povo – estava a burguesia que, embora sem poder de decisão, era a mola-mestra dessa sociedade. Observava-se, politicamente, a formação dos Estados Nacionais e a posterior centralização do poder: a descentralização feudal foi substituída pela Monarquia Absoluta de direito divino, da qual a França é o modelo clássico. As únicas grandes exceções no processo de formação do Estado Nacional Moderno foram a Alemanha e a Itália, fracionadas em inúmeros pequenos Estados, constituindo-se apenas em expressões geográficas (Aquino et al, 1983).

Segundo os mesmos autores, em termos econômicos esta era é marcada pelo predomínio do capital comercial - proveniente do comércio e pela afirmação das manufaturas, onde o trabalhador (artesãos) já começava a ser assalariado, ou seja, vendia a sua força de trabalho para alguém que era o dono dos meios de produção. Por isso, em termos sociais, a Época Moderna se caracterizou pela lenta afirmação da burguesia mercantil, que estava por trás de quase todos os grandes empreendimentos, e pelo aparecimento de uma forma acanhada da burguesia manufatureira.

Iniciavam-se, então, os Tempos Modernos, como resultados das Grandes Navegações, alargaram-se os horizontes geográficos, empreendidas de forma pioneira pelos países ibéricos: Portugal e Espanha. O Oriente – genericamente denominado de “Índias” (nome genérico pelo qual era conhecido o Extremo-Oriente) – era o ponto visado pelos navegantes, sendo, então incorporados ao circuito comercial europeu. A América foi colonizada e explorada em benefício das metrópoles europeias. Nas áreas coloniais americanas surgiu o escravismo como única solução para realização do trabalho agrícola, ao passo que na Europa, gradualmente, o trabalho servil – sistema feudal – deu lugar, aos poucos, ao trabalho assalariado – sistema capitalista.

Naquela época a pergunta corrente, que os homens inteligentes tentavam respondê-la, era o que tornaria um país rico? Adam Smith (1776), sintetizou bem o pensamento da maioria dos autores daquele período, embora dele discordasse porque suas idéias já refletem o pensamento econômico burguês: “Um país rico, tal como um homem rico, deve ser um país com muito dinheiro; e juntar ouro e prata num país deve ser a mais rápida forma de enriquecê-lo”. Assim, nesta época, os países procuravam acumular divisas pelo acúmulo direto de metais (Espanha, via exploração Colonial), e quem não os tinha procurava o comércio (Portugal, Gênova, Veneza, Reino Unido, Holanda). Era a era do mercantilismo.

O século XVI foi marcado pelo Humanismo e pelo Renascimento: passou-se do teocentrismo medieval para o antropocentrismo – foi o primeiro passo para o individualismo, para a idéia de que o Homem se faz por si mesmo. No mundo moderno, surge a defesa das idéias, dentro de um mundo competitivo e plural (Giddens, 1997). Surge também a quebra da relação entre o Estado e a Igreja, impensável no mundo medieval (Gruman, 2005). Assim, esta foi uma era de transição, de várias transformações e grandes rupturas, das quais, no final do período, as Revoluções Burguesas, e com elas a Revolução Francesa, foram o marco inicial, o início da Era Capitalista, tanto que se considera o marco da transição da idade moderna para a era contemporânea. O pensamento econômico evoluiu então para a contestação do Mercantilismo em vigor para a nova idéia do “laissez-faire, laissez-passer”, isto é, a economia se faz por si mesma, sendo regida por leis naturais.

No nível político-ideológico opunham ao Absolutismo a idéia da soberania do povo; rejeitando o direito divino dos Reis e a religião de Estado, pregaram a soberania do povo, a separação dos poderes do governo e a insurreição. Os pensadores que mais se empenhavam nessas críticas foram o inglês Locke e os franceses Montesquieu, Voltaire e Jean-Jacques Rousseau. Em toda a Europa os pensadores racionalistas afirmavam ter chegado ao “Século da Luzes” (Aquino et al, 1983).

A emergente classe social – a burguesia – tinha interesses bastante contrários dos que dirigiam o Antigo Regime: Rei, Clero e Nobreza. Havia chegado a hora da contestação, era a “Época das Luzes”, os temas discutidos giravam em torno da Liberdade, do Progresso e do Homem. Os filósofos atacavam duramente as instituições do Antigo Regime, e era o que ela precisava, uma justificação para a tomada ao poder, e o Iluminismo veio preparar o “clima

revolucionário”. Como cenário de fundo deste ambiente, havia uma “crise em três níveis”: econômico, social e político.

A crise econômica foi estrutural e conjuntural. Representou o colapso do feudalismo, derrubado pelo crescimento demográfico e pelo desenvolvimento de forças de produção capitalista. Foi uma conjuntura marcada por crises econômicas, aprofundando as contradições da sociedade. A agricultura, base da economia francesa viu sua subprodução agravada por fenômenos climáticos, como consequência más colheitas, acarretando a maior elevação dos preços alimentícios, acarretando a subalimentação e a miséria da classes populares. No âmbito social a sociedade permanecia dividida em três Estados ou Ordens: o Clero, a Nobreza e o Povo. O Povo, comportando inúmeras classes reunidas, era chefiado pela burguesia, contrapunham-se aos privilégios das classes parasitárias. A nível político, porque o Absolutismo mostrava-se incapaz de conter a aristocracia e de proceder a reformas necessárias.

A burguesia conquistou o poder através das Revoluções Liberais que resultaram na organização dos Estados Liberais, e foi na America que se inaugurou o processo revolucionário, quando a burguesia das Treze Colônias inglesas comandou a luta contra a metrópole. Mas foi na França que se verificou o marco mais importante dos acontecimentos históricos: a Revolução Francesa – em nome da liberdade, igualdade e fraternidade, o povo, liderado pela burguesia, desencadeou o processo de ruptura com o passado.

Segundo Aquino et all foi no ano de 1789, na França, que se iniciava a Revolução que abalaria o Antigo Regime na França, mas a Revolução não foi um fenômeno puramente francês, a Revolução pertenceu ao mundo. Apontada como um marco divisório na História, a Revolução Francesa representou a crise final do Antigo Regime, cujas estruturas foram abolidas e substituídas por outras apropriadas ao novo Estado burguês (capitalista). Surgia também a idéia da separação de poder nas esferas legislativa, executiva e judiciária, tal qual vemos hoje, idéia esta atribuída a Montesquieu (1748).

### **1.3. O Estado Liberal**

O Estado natural ou moderno, cujos fundamentos estavam na própria natureza humana e no comportamento dos indivíduos e suas relações, prevalecia no final do século XVII e serviu de base à teoria clássica de Estado fundamentada na concepção do Estado liberal. Esta tese,

introduzida pelos jusnaturalistas, foi apropriada pelos fisiocratas que, em contraposição aos mercantilistas, sustentavam a idéia de uma “ordem natural” que desaconselhava a intervenção do Estado. Para estes autores, o Estado deveria limitar-se às funções de política, educação e provisão de serviços públicos. Prevalencia nessa época a concepção do Estado Mínimo, que Nozick (na linha de Locke, que admite o Estado de natureza ou anárquico) definiu como: *“a minimal state, limited to the narrow functions of protection against force, theft, fraud, enforcement of contracts and so on, is justified; that any more extensive state will violate persons’ rights not to be forced to do certain things and is unjustified”*.

A concepção de Estado de Nozick considera como bem público apenas a proteção contra violência, roubo, fraude e o cumprimento dos contratos. A atividade redistributiva estava restrita ao financiamento destas despesas coletivas mínimas. Doutrinariamente os postulados da escola clássica, do século XVIII, que defendiam o máximo de liberdade individual e o mínimo de interferência do Estado, serviram de base ao pensamento capitalista dos séculos XIX e XX. Esta filosofia foi expressa por Smith, através da figura clássica da “mão invisível” a qual dimensiona bem a ênfase dada ao livre jogo das forças de mercado. Para estes teóricos, o papel do Estado que melhor serviria à humanidade seria aquele que garantisse o funcionamento do mercado livre na sociedade civil.

O pensamento neoclássico, cujos fundamentos estão na filosofia clássica do liberalismo econômico do século XVIII, concebe o Estado como uma instituição que busca a maximização do bem-estar social a partir da eficiência de Pareto. Trata-se de uma visão intermediária que atribui ao Estado um papel mais significativo que o Estado mínimo, porém ainda muito restrito. Contemporaneamente, alguns autores, como Buchanan e Tullock (1962), admitem um papel maior ao Estado e consideram que este pode realizar outras atividades, aprovadas pela comunidade, as quais visam melhorias no bem-estar paretiano, isto é, intervenções capazes de fazer pelo menos uma pessoa melhor e nenhuma pior. Este argumento abre espaço para discutir as questões relativas às finanças públicas (tributação e gastos governamentais).

No século XIX, quando prevaleciam os postulados do liberalismo econômico, observa-se, empiricamente, que o Estado assume um papel mais significativo, mas ainda muito limitado, devido não apenas à reação ao poderoso Estado Mercantilista (que antecedeu a Revolução Industrial) como também ao dinamismo do capitalismo privado. Em 1870, os gastos públicos



(medida do grau de intervenção do governo) dos países desenvolvidos representava, em média, 8,3% do PIB, sendo que nos Estados Unidos era inferior a 4%. (Aquino e all, 1983)

A partir do século XVII na Inglaterra e do século XVIII no continente Europeu, o pensamento liberal conduziu à formação, de um nova concepção, o chamado Estado de Direito, moldado sobre os direitos individuais naturais (liberdade, segurança e propriedade) e subordinado a normas jurídicas. Nesse pensamento destaca-se Marshall (1967) que situa o surgimento da política social como decorrência da institucionalização dos direitos sociais em relação ao desenvolvimento dos direitos civis e políticos numa luta social que durou três séculos.

De qualquer forma, no século XIX presumiam as concepções liberais, com o Estado destinado essencialmente a manter a ordem, a segurança interna e a garantir a proteção contra as agressões externas, onde o campo era livre para que as relações sociais se modelassem através do mercado (Antunes, 2009).

#### **1.4. O Estado-Providência**

Nos finais do século XIX, foram dados, os primeiro passos na produção de legislação social, através do estabelecimento da legislação sobre a responsabilidade dos acidentes de trabalho (Alemanha 1884, França 1898), que vieram a modelar a matriz de novo tipo de Estado, o Estado-Providência (Mozzicafreddo, 1997). Este termo teve origem, pelos pensadores liberais, na França durante o Segundo Império que resultou da procura de uma via intermediária entre o Estatismo e o Individualismo. Em 1940 surgiu o termo “Welfare State”, no Reino Unido, com uma ligação estreita com o pensamento Keynesiano. O seu apogeu foi entre 1945 a 1974.

Segundo Esping Andersen, (2002), duas particularidades destacam-se na longa história do bem-estar ocidental. Em primeiro lugar, vemos longas fases de consolidação institucional e caminho de dependência sendo pontuada por duas épocas de intensa reforma. As últimas décadas do século XIX, anunciaram uma quebra de ruptura do caminho da reforma da previdência social; 1930-1940 produziu um segundo, e igualmente decisiva, onda de regime rotativo. Em segundo lugar, a maioria das mudanças de regime históricos têm uma coisa em comum, ou seja, uma intensificação da concorrência ideológica entre visões rivais da "boa sociedade". Na realidade, o que estava em jogo na Alemanha de Bismarck, na Grã-Bretanha de Disraeli, ou da Itália de

Giolitti não era apenas a urgência da melhoria social, mas, muito mais ao ponto, enorme questões de construção da nação (Esping Andersen, 2002).

O modelo do Estado-Providência, atingiu seu auge no início da década de 70, quando o consenso sobre o papel do estado positivo começou a declinar, passando, a partir daí, a intervenção do Estado, e em particular as suas políticas de inspiração Keynesiana, a ser vista não como a solução mas como o problema da sociedade (Antunes, 2009). De acordo com Esping Andersen (2002), o welfare state do pós-guerra, sem dúvida, conseguiu equalizar condições de vida, mas não conseguiu cumprir sua promessa de desligar oportunidades a partir de origens sociais e herdou desvantagens.

Flora (1978), admite que o Welfare State, nas sociedades industriais, emerge face a problemas originados da modernização. Já no plano institucional, as soluções variam conforme fases e características do processo de desenvolvimento político. Isto significa que são os processos gerais da modernização que configuram o quadro explicativo mais relevante para compreensão das origens do Welfare State, porém esses processos devem ser considerados apenas como ponto de partida para essa explicação, à qual devem ser acrescidas outras condições no campo político e político-institucional.

Nesse sentido, as variações do Welfare State se explicam pela variação dos problemas sociais e políticos, determinados pelo processo de modernização quanto pela potencialidade das estruturas sociais intermediárias, constituindo-se resposta à crescente demanda por igualdade sócio-econômica, o que se relaciona com alto grau de centralização política, o nível de envolvimento em conflitos internacionais e a menor influência dos conflitos confessionais, técnicos e lingüísticos (Flora & Heindenheimer, 1982; Flora, 1981).

Segundo Flora & Heindenheimer (1982), no campo funcionalista de tradição durkeiminiana da teoria da modernização, convém ressaltar o que se denomina de Modelos Integrados (ou pluralistas), na medida em que este autor procura conciliar elementos da teoria da modernização com elementos da teoria do desenvolvimento político a partir da indicação de três categorias de fatores: os processos de mobilização que estimulam soluções políticas, as iniciativas estatais voltadas para garantir a ordem interna e a solidariedade política internacional.

Em contraposição, os Marxistas Funcionalistas, de modo geral, consideram a política social como resultado do desenvolvimento sócio-econômico, mas como uma exigência do

próprio modo de produção capitalista. A proteção social se expande devido aos efeitos negativos e crescentes do processo produtivo e a socialização crescente dos custos de reprodução da força de trabalho. Considerando a heterogeneidade do campo marxista na explicação das origens e desenvolvimento do Welfare State no quadro construído por Alber (1986), o autor destaca três explicações para o Welfare State:

- aqueles que apresentam a política social como tutela da acumulação capitalista, o Estado assumindo a correção dos efeitos negativos;
- aqueles que percebem a política social como estratégia de controle social; e
- o que denomina de modelos integrados que procura associar a determinação estrutural com a determinação política.

Offe (1972)<sub>2</sub> considera o conceito de Welfare State muito vago, permitindo a qualquer um formular sua definição, mas registra consenso entre conservadores, liberais e socialistas sobre sua existência em sociedades capitalistas enquanto instrumento eficiente de controle econômico, apresentando-se como mecanismo econômico, social e político do capitalismo avançado, o qual não alterou substancialmente a coexistência de pobreza e afluência e, muito menos, resolveu a contradição básica de toda sociedade capitalista: lógica da produção industrial por lucro e lógica das necessidades humanas, que tem sido apenas suavizada e modificada em poucos aspectos.

Em resumo, Offe e Lenhardt admitem, que a lógica do Welfare State não expressa objetivos de caráter humano, mas a prevenção de um desastre social potencial em decorrência da contradição básica do capitalismo: lucro e necessidades humanas. Nessa mesma linha de raciocínio, partem do questionamento sobre como surge a política social a partir dos problemas específicos de uma estrutura econômica de classes, baseada na valorização privada do capital e no trabalho livre e quais são as funções que assume face a essas estruturas. A partir das questões, os autores admitem que "a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado" (Offe e Lenhardt, 1984, p. 15).

Ainda no campo marxista, Piven & Cloward (1972) realizaram um vasto estudo sobre a sociedade norte-americana, situando o desenvolvimento das políticas sociais no contexto do movimento da estabilidade e das depressões cíclicas da economia daquele país e, a partir daí, defendem a tese de que os sistemas de proteção social se expandem ou se contraem conforme as flutuações cíclicas da economia capitalista, atuando, nessa dinâmica, como forte mecanismo de

controle social. Assim é que, nos anos de estabilidade (1940-1960), se verificou lenta expansão do sistema de proteção social nos Estados Unidos, quadro esse alterado no período de crises urbanas com a explosão do sistema Welfare nos anos 60:

*"As a result of agitation, litigation, and publicity, peoples attitudes toward going on welfare had changed; many had come to believe that they have a 'right' to assistance. As the recession deepened, therefore, applications for welfare surged, and with the approval level high, a renewed explosion occurred."* (Piven & Cloward, 1972: 324)

O Estado-Providência teve como fatores de desenvolvimento, o fator econômico, em decorrência das disfunções do sistema capitalista criando a necessidade de regulação estatal, que se tornou indispensável ao desenvolvimento econômico, as duas grandes guerras mundiais e a crise dos anos trinta levaram o Estado a organizar a economia. Outro fator foi o político e ideológico, não somente com o desenvolvimento do sindicalismo e o crescimento do poder de forças políticas, mas também, pelas correntes do catolicismo social, democracia cristã, favoreceram mudanças nas funções do Estado. O Estado tornou-se o garantidor do crescimento econômico e do progresso social. O último fator foi o jurídico, onde o Estado-Providência trouxe um novo conceito, o de direitos-liberdades, sobrepondo o tradicional, o de direitos-obrigações. O Estado-Providência enquanto modelo político assenta, numa articulação entre capitalismo, na esfera econômica, e democracia, na esfera política, ou seja, entre crescimento econômico e equidade social (Antunes, Apostila ISCTE, 2009).

Segundo Mozzicafreddo (1997, p.1), as funções que o Estado desempenha hoje na sociedade poderão sofrer alterações com relação a problemas e expectativas que não encontram solução positiva, de um lado, a problemática do Estado-Providência, sua estrutura e funções e principalmente na sua adequação à realidade social, por outro lado, as atuais tendências, de retração e expansão de redefinição do papel que Estado desenvolve na esfera social e econômica.

Acompanha ao surgimento do estado providência, e às necessidades a ele inerentes de um conjunto de servidores públicos maior e mais apto para dar conta a seus desafios, o surgimento da burocracia tradicional de Weber, baseada na hierarquia e na premissa de que o trabalhador remunerado exerce tarefas a ele designadas.

A ideologia do Estado mínimo prevaleceu até a Primeira Guerra Mundial, embora, ainda no final do século XIX, provavelmente, com o aparecimento dos movimentos sociais, os governantes alemães já defendessem a idéia de que a redistribuição de renda era uma atividade

legítima do Estado, tendo sido criado em 1880, nesse país, o primeiro sistema de Seguridade Social. Nesse período também, grande parte dos governos dos países ricos já havia assumido a responsabilidade pela função de educação. Um dos mais fortes argumentos sobre a intervenção do Estado dessa época foi defendido por Adolph Wagner, ao afirmar que as externalidades, causadas pelo crescimento econômico, produzem uma demanda por serviços públicos e consequentemente o aumento dos gastos do governo (Wagner, 1892).

A Grande Depressão, vista como uma grande falha do *laissez-faire*, foi um fator decisivo para a mudança no pensamento econômico prevalecente, fazendo com que a doutrina keynesiana assumisse a hegemonia teórica. A partir daí, o Estado passou a ser um dos mais importantes mecanismos institucionais na alocação dos recursos econômicos e sociais. Sendo que, nas economias com planejamento central ele era o único responsável por esta função. Mas, mesmo nas economias capitalistas onde prevalecem as forças de mercado, o Estado passou a assumir um papel fundamental e crescente, atuando em consonância com o mercado (via sistemas de preços) e as firmas no processo de coordenação da economia. Alguns autores consideram que os sistemas econômicos bem sucedidos são normalmente aqueles que combinam, de forma equilibrada e dinâmica, a participação do Estado e do mercado na coordenação da economia.

O crescimento do papel do Estado, principalmente a partir da II Guerra Mundial, é observado em todas as sociedades, da industrial avançada à primária exportadora, e em todos os aspectos não apenas legal e político, como também econômico (produção, financiamento e distribuição) e social (saúde, educação e bem-estar). Este crescimento pode ser fruto das lutas sindicais travadas ao longo das primeiras cinco décadas deste século, assim como da assunção dos partidos social-democratas ao poder na Europa Ocidental. Segundo Carnoy, (1984), o Estado é o elemento chave no processo de desenvolvimento capitalista.

Esping-Andersen (1990), mostra que, nas democracias capitalistas avançadas, se desenvolveram três modalidades diferentes de resolver a contradição entre a cidadania social e o mercado. Ele distingue três tipos de regime de previdência social no capitalismo avançado, de acordo com o grau em que a cidadania social reduz a dependência do indivíduo em relação ao mercado de trabalho — ou seja, retira do trabalho o caráter de mercadoria. Esses tipos de regime são: o liberal, o corporativista e o social-democrata. No tipo liberal, a previdência social é fornecida por mecanismos de mercado, como a aposentadoria privada e os planos de saúde particulares, complementados por programas mínimos de assistência pública destinados aos

pobres. No tipo corporativista há um sistema estratificado, pelo qual o Estado proporciona diferentes tipos e níveis de benefícios a diferentes categorias profissionais, reservando-se à família muitas das funções tradicionais de previdência. Por último, no tipo social-democrata há um sistema universalista de provisão estatal, pelo qual todos os cidadãos fazem jus, individualmente, a um elevado nível de benefícios<sup>1</sup> (Esping-Andersen, 1990, p.26-29).

De acordo com Esping-Andersen esses tipos de regime de bem-estar social são o resultado de processos históricos opostos, quais sejam o desenvolvimento orientado para o mercado, dos países anglo-saxões, e o desenvolvimento centrado no Estado, dos países de capitalismo tardio da Europa continental. A esses diferentes padrões de desenvolvimento se associaram diferenças no processo de formação de classes, resultando em marcantes distinções na maneira pela qual os países dos três grupos prestam e administram benefícios de previdência. As coalizões de classe, favoráveis à prestação pelo Estado ou pelo mercado, são cruciais na sustentação desses regimes. No modelo liberal, somente um grupo marginalizado se beneficia da previdência pública, enquanto as demais classes encontram no mercado sua única fonte de serviços sociais. Nos outros dois modelos, fatores históricos levaram tanto as classes médias quanto a classe operária a recorrer à previdência pública.

Os três regimes não só diferem nas soluções que oferecem às desigualdades de classe na sociedade capitalista, como também constituem, por si mesmos, sistemas de estratificação social, contribuindo direta e indiretamente para as divisões e coalizões de classe. Assim, o modelo liberal tende a criar uma *underclass* estigmatizada que depende da previdência pública, uma classe média constituída pelos que dependem de sistemas de pensão, aposentadoria e assistência médica fornecidos pelo mercado, mas subsidiados pelo Estado, e uma classe alta que pode adquirir esses serviços no mercado. O modelo corporativista acentua as diferenças de acesso à previdência de categorias profissionais, com base em gradações de status e estilos de vida desses grupos, e conquista a adesão das classes médias à provisão estatal. O modelo social-democrata se baseia no compromisso da classe média com um sistema universalista de provisão estatal não-mercantil, garantido por um nível elevado de assistência básica e pela possibilidade de complementá-la com o pagamento de contribuições adicionais. (Esping-Andersen, 1990, p.26-9).

---

<sup>1</sup> Há uma grande semelhança entre esta divisão e a feita por Pollitt e Bouckaert (2004) para as reformas da NPM: o modelo anglo-australiano-americano (NPM), o modelo da Europa do Norte (que denominaram NWS1) e finalmente,

Os três tipos de regime de previdência social são importantes fatores na transformação das estruturas ocupacionais do final do século XX e no surgimento de uma economia de serviços — a chamada economia pós-industrial. Se, inicialmente, a formação do Estado de bem-estar social correspondia à emergência de uma classe operária que trabalhava em condições nas quais era importante a intervenção do Estado para lhe garantir proteção no trabalho, essa classe desapareceu no mundo desenvolvido e foi substituída por trabalhadores dos setores de serviços, a maioria deles ocupada em atividades burocráticas, os empregados de ‘colarinho branco’. Essa nova classe média é numerosa, educada, tem uma vida mais longa e altas aspirações quanto a seus padrões de vida e de segurança. Suas demandas são elevadas, e a questão política então é saber qual dos dois, mercado ou Estado, tem melhores condições de atender satisfatoriamente a essas aspirações.

No regime social-democrata de previdência social, que conta com um amplo *welfare state*, o Estado e os serviços sociais contribuem com uma proporção considerável do emprego. No regime liberal, a criação de emprego também se dá especialmente nos serviços e nas categorias ligadas a profissões liberais e semiliberais, mas esse tipo de emprego é menos dependente do Estado e está mais concentrado nos serviços ao produtor e no entretenimento pessoal que no modelo social-democrata. O modelo liberal cria maior número de empregos nos serviços não-qualificados que o social-democrata, mas o nível do emprego nos serviços sociais prestados pelo mercado é mais alto. O modelo corporativista é o que mais depende do emprego industrial. Sua contribuição para a criação de novos empregos nos ramos de serviços, principalmente nos serviços sociais, é pequena por causa da ênfase na família como supridora de condições de bem-estar.

Os três modelos de capitalismo providencial indica que existem maneiras alternativas de implementar a cidadania social, mesmo nas economias avançadas. Segundo Esping-Andersen as políticas sociais não são politicamente neutras. Elas estratificam as sociedades de diferentes modos e servem de base a coalizões políticas de governo. Mais importante ainda é que cada um desses tipos tem seu ‘calcanhar de Aquiles’ na manutenção do consenso construído em torno do seu tipo particular de cidadania social. O tipo liberal depende de que o mercado produza suficiente mobilidade social e suficientes oportunidades de emprego para que a grande maioria da

---

europacentral (NWS2). O termo NWS vem de New Weberian State, pois estes autores acreditam que a Europa continental nunca abandonou as bases deste modelo.

população seja atendida pela seguridade social mínima prestada pelo Estado. Este intervém para estimular o mercado, mas o faz à custa de grandes déficits nas contas públicas e nas externas.

Não há nenhuma certeza de que continuem sendo criados bons empregos em número suficiente para satisfazer às aspirações de mobilidade. Nos Estados Unidos, os rendimentos da maioria da população estagnaram nos últimos anos e a insegurança no emprego cresceu muito. Além disso, a mobilidade social vem dependendo de que as sucessivas ondas de imigração forneçam mão-de-obra para os postos inferiores de trabalho, enquanto permitem a um bom número de imigrantes de levadas anteriores ascender na hierarquia ocupacional. Essa forma de mobilidade somente trouxe resultados parciais para os afro-americanos, e pode vir a ser totalmente inútil no caso das novas gerações de imigrantes hispânicos (William Wilson, 1994).

Segundo o mesmo autor, o tipo corporativista de regime de previdência social depende da existência de baixos níveis de participação econômica e de altos níveis de produtividade, pois, nesse caso, a intervenção do mercado não estimula o crescimento do emprego. Assim, o desemprego é provavelmente muito grande e as transferências do governo tendem a gerar um desequilíbrio fiscal que impõe um aumento dos impostos; mas esse aumento da taxa destrói o fundamento geral da adesão das categorias profissionais de nível mais alto ao sistema previdenciário. O modelo social-democrata depende do pleno emprego e da boa vontade de trabalhadores predominantemente masculinos do setor privado no sentido de abrir mão de um aumento dos seus salários reais — facilitando com isso a concordância dos empresários com os altos impostos que sustentam os níveis de emprego do setor estatal, no qual predomina a mão-de-obra feminina.

No período pós-guerra, nos anos 50 e 60, a teoria do desenvolvimento iniciou-se com a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural. O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infra-estrutura necessária à urbanização. A experiência das décadas subseqüentes depreciou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Aparelhos de Estado inchados também se convertiam em objetos de estudo evidentes para latino-americanos que tentavam compreender as raízes da estagnação de crises com que se defrontavam (Hernando de Soto, 1989).



### 1.4.1 A Crise do Modelo do Estado-Providência

Em meados da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo, em 1973, que veio de encontro com o antigo modelo de intervenção estatal, ocorreu uma grande crise econômica mundial que pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a II Guerra Mundial. Segundo Eric Hobsbawm, (1996) teve fim a “era dourada” – período em que não só os países capitalistas desenvolvidos, mas o bloco socialista e parte do Terceiro Mundo atingiram altíssimas taxas de crescimento. O tipo de Estado que começava a se desmoronar nesta década tinha três dimensões – econômica, social e administrativa.

A dimensão econômica era a Keynesiana, caracterizada pela ativa intervenção estatal na economia, procurando garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional – telecomunicações e petróleo, são alguns exemplos. A dimensão social do modelo era o *Welfare State*. Este modelo era adotado em maior ou menor grau nos países desenvolvidos, o Estado tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas nas áreas de educação, saúde, previdência social, habitação e etc. Segundo Mozzicafreddo (1997 p. 06). Finalmente, a terceira e última dimensão relativa ao funcionamento do Estado, o chamado modelo burocrático weberiano, ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do governo.

Vários fatores contribuíram para a crise do Estado no pós-guerra. Um deles foi a já referida crise econômica mundial, iniciada em meados da década de 70 e agravada ao longo dos anos 80. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo, sem conseguir retomar os níveis de crescimento atingidos nas décadas de 50 e 60. Essa escassez afetou principalmente o Estado que entrou numa grave crise fiscal, que se tornou o segundo fator.

Após décadas de crescimento, a maioria dos governos não tinha como financiar seus déficits, e os problemas fiscais tendiam a se agravar, segundo Peters (1992 p. 305), apud Abrúcio Fernando (1998) os Estados estavam ainda sobrecarregados de atividades, “com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos”. Nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, houve uma revolta dos tax payers (contribuintes) contra a cobrança de mais tributos, principalmente porque não enxergavam uma relação direta entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Outro fator para a crise do Estado

contemporâneo foi a chamada “ingovernabilidade” os governos estavam inaptos para resolver seus problemas (Holmes & Shand, 1995, p.552). Por fim, a globalização e todas as inovações tecnológicas que transformaram a lógica do setor produtivo também afetaram profundamente o Estado.

O Estado contemporâneo vinha perdendo seu poder de ação, com os problemas da “governabilidade” (governos sobrecarregados) e os efeitos da globalização. Naquele momento o Estado surgia não apenas com menos recursos, mas também, com menos poder. Foi naquele momento, no início da década de 80, que se propôs a construção de uma nova burocracia para adaptação às mudanças externas. A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas, os governos tinham menos recursos e mais déficits. Tornou-se prioridade cortar os custos. Na administração pública reduziu-se os gastos com pessoal e a necessidade de aumentar a eficiência governamental, através de uma modificação profunda do modelo weberiano, considerado um modelo ineficiente (lento e excessivamente apegado a normas).

De acordo com Antunes (Apostila – ISCTE, 2009) os estados modernos vivem hoje uma grande tensão entre manter um modelo de Estado-Providência e a capacidade de o sustentar financeiramente. De acordo com o mesmo autor, uns acham que os problemas do setor social devem e têm que ser resolvidos pelo Estado (Estado-Providência), outros apontam, como solução, um Estado voltado para o mercado argumentando mudanças relacionadas com:

- a) alterações na economia;
- b) alterações tecnológicas;
- c) razões orçamentais;
- d) globalização;
- e) investigação econômica; e
- f) maior diversidade de valores e grupos sociais.

Outros autores defendem ainda que as funções sociais encontrarão resposta na ação de um novo e distinto setor social.

De acordo com Esping-Andersen, (2002), a continuação da viabilidade do welfare state existente estava sendo questionada por duas razões. A primeira é simplesmente que o status quo estava sendo difícil de sustentar dado as condições financeiras e demográficas adversas. A segunda é que o status quo parece cada vez mais antiquado e pouco adaptado para atender os grandes desafios pela frente, além de serem insuficientes em face da evolução dos riscos e

necessidades sociais. Finalmente, os sistemas já existentes de proteção social excessiva podem prejudicar ao invés de promover o crescimento econômico, competitividade e emprego Voltado para a produção de conhecimento.

É neste contexto que novos políticos e arquitetos do welfare state estavam sugerindo as chamadas mudanças de regime principal. Marginalizados e silenciados durante décadas, na década de 1980 os libertários e neoliberais lideraram a chamada para um modelo reformulado. Muito inspirado por Hayek, seu projeto defendia um regresso ao individualismo robusto, de regulação, e a privatização da proteção social. Eles ainda acreditavam que suas fórmulas atacariam as desigualdades de classe, pois, a excessiva regulamentação do governo e a seguridade social seriam responsáveis pela reprodução da pobreza.

#### **1.4.2. Resposta à crise - O New Public Management**

Em resposta à crise dos anos 70 e a administração weberiana que tornou-se lenta e pesada, surge uma nova abordagem, baseada no paradigma de mercado e que procura dar à administração pública ares de administração privada, considerada mais eficiente e eficaz. Segundo Araújo (1993), “a reforma integra simultaneamente os processos políticos, técnico e comportamental e inclui o conjunto de ações especificamente projetadas para induzir mudanças fundamentais no sistema administrativo”. O principal objetivo da reforma administrativa é melhorar o *status quo* dos serviços públicos através da eficiência, eficácia, responsabilidade, o qual é um processo incremental e evolucionário. A reforma administrativa tem sido um processo sistemático da Administração Pública, e são as forças externas que ditam o ritmo da mudança<sup>3</sup>. Devido a natureza, frequência, valores e oportunidade da mudança torna-se difícil distinguir mudança de reforma administrativa.

Surge assim na década de 80 uma nova proposta de gestão pública, uma filosofia utilizada pelos governos para modernizar o setor público, o *New Public Management* (NPM) tornou-se um termo utilizado para descrever a onda de reformas do setor público em todo o mundo. Segundo Mozzicafredo (1997), o seu objetivo é um Estado eficiente que busca resultados, utilizando como paradigmas o princípio da concorrência, incentivos ao pessoal, redução do número de

---

<sup>3</sup> Peters (1997), ao fazer uma análise estatística sobre as reformas do NPM, concluiu que na verdade elas tem muito mais relação com fatores culturais do que estruturais.

funcionários, e o mercado como modelo. O movimento do New Public Management remonta à vitória dos republicanos nos Estados Unidos e à vitória do Partido Conservador no Reino Unido, em 1979. Segundo Mascarenhas (1993), há três fatores principais que contribuíram para a reforma do setor público:

- a) a crise econômica e a internacionalização das economias;
- b) a dimensão do welfare state e as pressões sobre os recursos públicos; e
- c) a influência do New Right que promoveu abordagens orientadas para o mercado<sup>4</sup>.

Segundo Pollitt (1993), em alguns países os líderes políticos defendiam que o governo cresceu em demasia, era muito dispendioso e limitava a iniciativa individual (a reforma da gestão do setor público foi a reação aos excessos do welfare state, quer no aumento da dimensão do governo e dos déficits fiscais, quer no reconhecimento dos limites da capacidade do governo de resolver problemas). Para Foster e Plowden (1996), a influência das idéias neo-liberais, a teoria da Public Choice e a ‘onda da gestão privada’ orientaram a agenda da reforma dos governos e instigou um novo papel do estado na economia<sup>5</sup>.

O New Public Management é uma nova concepção da gestão do setor público. Esta corrente, segundo Araújo (1993), foi influenciada pelo managerialismo e o Novo Institucionalismo Econômico. A separação entre questões políticas e de gestão é um aspecto importantes no New Public Management. São duas as tendências do NPM:

- a) introduzir métodos do setor privado na Administração Pública, e
- b) estabelecer uma nova estrutura institucional no fornecimento de serviços.

Osborn e Gaebler (1995), no livro *Reinventando o Governo* propuseram uma abordagem mais radical ao New Public Management, no qual sugeriram formas alternativas de fornecer serviços públicos como a contratação e o teste de mercado. A desregulamentação e a competição são discutidos como uma tentativa de procurar formas alternativas no fornecimento de serviços públicos através de métodos de mercado.

Em meados dos anos oitenta a combinação entre as teorias neo-utilitaristas do Estado (receituário econômico ortodoxo para o tratamento de problemas de ajuste estrutural) era quase

---

<sup>4</sup> Os instrumentos tradicionais eram ineficientes para fazer frente às pressões provocadas pela crise fiscal. A administração tornou-se uma estrutura pesada, problemática e ineficiente.

<sup>5</sup> Os países que tinham problemas idênticos, passaram a adotar na agenda política a necessidade de mudança.

irresistível. Com a maioria das correntes políticas e modas intelectuais, o surto de ortodoxia neo-utilitarista era auto-limitante<sup>6</sup>. Ao fim dos anos oitenta, começava a se cristalizar uma “nova onda” de reflexão sobre o papel do Estado. Kahler (1990), ressalta que as recomendações da política ortodoxa, apesar de seu desprezo pela sabedoria dos políticos, continham a expectativa paradoxal de que o Estado (a raiz do problema) de algum modo seria capaz de se tornar o agente que iniciaria e implementaria programas de ajuste (de se tornar a solução).

Na medida em que a liberalização, privatização, descentralização (segundo Peters, 1997, a medida mais utilizada) e outras políticas associadas ao ajuste estrutural tinham sido de fato empreendidas, os administradores do Estado haviam desempenhado um papel de vanguarda ao iniciá-las. Contudo, isso não era consistente com o comportamento, orientado para a renda, previsto pela teoria neo-utilitarista do Estado. Segundo Peters (1997), as idéias da NPM se tornaram o padrão-ouro para a reforma administrativa em todo o mundo, embora em momentos diferentes. A maior parte dessas idéias para a mudança são baseadas no pressuposto de que o governo irá funcionar melhor se for gerido como se fosse mais uma organização do setor privado guiado pelo mercado, em vez de pela hierarquia. Remuneração por desempenho e alternativas de estruturas de prestação de serviços, tornou-se soluções comuns para os problemas reais ou percebidos do governo. Segundo Hood (1991), a nova gestão pública, procura reduzir o Estado de forma a permitir ao mercado o papel principal na sociedade.

Tradicionalmente, a reforma administrativa parte do pressuposto de que a burocracia é o único modelo de organização da Administração Pública. As limitações desta aborgagem exigiram uma nova ênfase de reforma à qual o NPM procurou responder. Foram introduzidos, para tentar se adequar aos desafios da mudança, novos instrumentos de gestão e formas inovadoras de fornecer serviços públicos.

A administração pública encontra-se num contexto que os cientistas chamam de “revolucionário”. Surgem propostas com a finalidade de modificar os parâmetros da organização burocrática como – administração por objetivos, serviços públicos voltados para o consumidor, pagamento por desempenho, qualidade total, diversas formas de descentralização. Alguns autores acreditam que esteja surgindo um novo paradigma administrativo global (por exemplo, Osborne & Gaebler, 1994 e Kettl, 1996), ocorrendo assim uma verdadeira revolução nos alicerces da burocracia moderna.

---

<sup>6</sup> Ver Miles Kahler, “Orthodox and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment” (Princeton University Press, 1990 p. 33-61)

A abordagem do Novo Institucionalismo sobre os elementos estruturantes da Administração Pública tem influenciado a reforma administrativa. Não existe uma definição universalmente aceita para conceituar a reforma administrativa – depende da ênfase a cada abordagem<sup>7</sup> (Araújo, 2000). Para Caiden (1991), quando a absorção da mudança é feita sem resistência classifica-a como “mudança”, caso contrário ele considera-a reforma administrativa. Segundo Araújo (2000), a mudança é um processo natural e a reforma é induzida por uma fonte externa, ela vai originar resistência por parte dos indivíduos alvo da reforma.

### **1.5. O Novo Estado**

Muitas críticas aparecem às reformas relacionadas ao New Public Management. Por exemplo Giddens (1980), indica que a Proposta é restrita ao contexto anglo-saxão; é conservadora e neoliberal e atende apenas às sociedades avançada e aos países mais industrializados. Dessa forma, o novo modelo em resposta as criticas acima deveria incorporar os seguintes conceitos, segundo Giddens:

- Resgate do conceito de público para além do Estado;
- Aumento da responsabilidade pessoal e transparência do Estado;
- Reconstrução das Instituições públicas;
- Proteção e aumento da esfera civil;
- Atenção maior à sociedade civil ao invés de “a comunidade”;
- Fortalecimento da economia do conhecimento e do capital social;
- Governos ágeis, democráticos e transparentes.

Já Baumgater e Newswander (2009) criticam os três lemas básicos da NPM: “resultados e não processos”, “direcionar, não remar” e “colaboração ao invés de conflito”, indicando que a idéia básica de transformar o Estado em paradigma de mercado é uma afronta às decisões do poder judiciário norte-americano no século XX e até mesmo da essência constitucional. Para os autores, é necessário balancear as necessidades contratuais do estado com as indelévels premissas legais.

---

<sup>7</sup> O movimento de reforma administrativa tem sido influenciado através dos tempos por várias abordagens, cada uma realçando questões particulares relevantes para as organizações públicas.

O que se observa, segundo Antunes (Apostila – ISCTE, 2009) é que por mais que se fale em privatizações e em economia de mercado, cada vez mais as pessoas recorrem ao Estado e exigem novos serviços públicos e certos padrões de serviços que raramente exigem ao setor privado, esquecendo-se que a crise do modelo de Estado-Providência resulta, da grande gama de direitos dados aos próprios cidadãos.

Segundo Peters Evans (1992), a nova imagem do Estado enquanto problema surgiu em parte devido ao seu fracasso em realizar as tarefas estabelecidas pela agenda anterior, mas não apenas por este motivo. Pelo menos em alguns casos, o Estado havia, de fato, promovido substantiva mudança estrutural, abrindo caminho rumo a um maior apoio à produção industrial local. Alterações reais na agenda do desenvolvimento e avaliações negativas de antigos desempenhos interagiram com mudanças no clima ideológico e intelectual para trazer ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo<sup>8</sup>.

O que se tem observado é que o Estado não parece mais capaz de atender a todas as necessidades, de resolver todos os problemas, além de que, os processos de globalização<sup>9</sup> impedem o Estado de dirigir as principais variáveis do desenvolvimento econômico e os dispositivos de proteção e redistribuição que vem do passado estão fragilizados (Antunes, 2009).

Faltava um elemento político para dar uma nova guinada na administração pública com base nessas premissas. A chegada ao poder dos democratas nos Estados Unidos em 1992 e dos trabalhistas no Reino Unido em 1997, deu uma nova ênfase às reformas realizadas pelos governos anteriores, no cerne da NPM. A ênfase se transformara do Estado minimalista para a modernização do Estado (Pollitt e Bouckaert, 2004).

Observa Antunes (2009), que um novo modelo de Estado tende a desenhar-se que se pode qualificar como o Estado Garantidor e que apresenta como características mais relevantes: a) Subsidiaridade; b) Regulação; c) Solidariedade; e d) Prestação de contas (*accountability, imputabilité*). A gestão pública necessita de encontrar formas de criar legitimidade democrática para administrar, prestar serviços, incentivando a participação. O Estado, num determinado

---

<sup>8</sup> Teorias minimalistas do Estado que enfaticamente limitavam o âmbito da ação efetiva deste ao estabelecimento e manutenção de relações de propriedade privada voltavam a entrar em voga, defendidas por um notável aparelho analítico “neo-utilitarista”.

<sup>9</sup> Entende-se por globalização é um conjunto de fenômenos de alcance planetário que a interdependência e interconexão do fluxo de pessoas, bens, informações, serviços, tecnologia e etc.

momento, era tido como um veículo para a mudança social, igualdade e desenvolvimento econômico, com isso houve um aumento da prestação de serviços onde o Estado passou a resolver problemas em vez de preveni-los, sendo necessário o aumento da máquina administrativa. Mozzicafreddo (2009), salienta que de fato, o Estado sempre aumentou.

De acordo com Peters (1999), o papel do Estado tem sofrido alterações nos últimos anos em decorrência da evolução da visão tradicional do Estado, que tinha as seguintes características:

- a) Estado no centro – o grau de intervenção do Estado nos mercados altera a estrutura da posse da indústria, redistribui riqueza entre diferentes atores sociais, expandindo ou restringindo os seus serviços como uma questão de opção política;
- b) Isolamento e homogeneidade institucional – o Estado é um conjunto de instituições poderosas que podem ser usadas para reforçar a vontade política dos eleitores;
- c) Superioridade e soberania do Estado – o Estado é visto como soberano, ou seja, os seus poderes e capacidades são absolutos em vez de relativos, contextuais e negociáveis. O Estado tem muitas interações com a sociedade que rodeia, mas conduz essas interações segundo as suas regras.<sup>10</sup>

Segundo o mesmo autor a transformação do Estado, implica a transição de um Estado que produz para um Estado dinamizador, moldado por quatro objetivos fundamentais:

- a) Nova repartição das responsabilidades entre o Estado e a sociedade;
- b) Parceria de responsabilidades dos cidadãos;
- c) Diversos níveis de governação têm de cooperar mais estreitamente; e
- d) Renovação das estruturas administrativas internas.

O novo tipo de Estado é caracterizado pela presença da sociedade civil nas decisões do Estado, que por sua vez deve ser voltada para servi-la (Denthard e Denthard, 2007). Conforme entendida na atualidade, é a instância independente do Estado, a base da atuação das associações, sindicatos e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de

---

<sup>10</sup> A transição política brasileira começou com a crise de Estado de 1983-1984 e terminou com o primeiro governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, momento em que o Estado ganhou estabilidade segundo um novo padrão hegemônico de dominação, moderadamente liberal em assuntos econômicos e completamente identificado com a democracia representativa. Nessa transição, a democratização política foi mais importante na década de 1980 ao passo que a liberalização econômica destacou-se nos anos de 1990.



comunicação da esfera pública. Com o passar dos anos, a sociedade civil<sup>11</sup> sofreu mais interferência do Estado, interferência esta não ligada à defesa nem a do mercado.

A esfera pública é, portanto, uma esfera independente do Estado e tencionada em relação a esse. Segundo Antunes (2009), a visão do Estado reflete as interações entre o público e o privado, o contexto e o estilo de governação. A visão centralizada e monolítica do Estado é substituída por um modelo de Estado que assume muito mais a fragmentação institucional e incoerência, entre e dentro das próprias instituições. Para vermos o porquê disto, note-se que por esfera pública entende-se a esfera da sociedade civil voltada à organização do Estado. Conceitualmente é a esfera autônoma de formação da opinião e da vontade. Mas a opinião pública também é formada por processos institucionais, notadamente o relacionado com a política praticada pelos partidos no poder. Ela tem sempre uma base privada<sup>12</sup>. A esse respeito, comenta Mozzicafreddo (2001), que a linha que separa o público e o privado encontra-se cada vez mais tênue, lembrando que não existe apenas um interesse neutro e imparcial, mas um ambiente cheio de influências, pressões e preferência políticas.

Nas últimas décadas o Estado tem tido o seu poder deslocado não soemente para o setor privado<sup>13</sup>, mas também para instituições supranacionais e para governos locais e, também. Segundo Peters (2000), as instituições transnacionais tem algumas hipóteses de respostas: a) a maioria dos problemas que as elites políticas contemporâneas enfrentam não está limitada às fronteiras do país; b) é necessária coordenação internacional para acompanhar o processo de desregulamentação, ou, regulação; c) a globalização do capital privado leva a que o comércio internacional seja mais importante para algumas economias do que o comércio nacional; d) os

---

<sup>11</sup> De acordo com Habermas “A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política que é o Estado” (Habermas, 1997, p. 99).

<sup>12</sup> Na América Latina e no Brasil é uma tendência comum confundir esfera pública com o Estado, devido às particularidades na relação entre Estado e sociedade que levaram a identificação do conceito de “público” com o “Estado” e não com a sociedade civil.

<sup>13</sup> No Brasil, durante o período do Presidente Fernando Collor de Mello, as licenças e as barreiras não tarifárias à importação foram suspensas e as tarifárias alfandegárias foram redefinidas, criando-se um programa para sua redução progressiva ao longo de quatro anos. Ao mesmo tempo, programou-se a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização das companhias estatais que não estivessem protegidas pela Constituição, afim de recuperar as finanças públicas e reduzir aos poucos o papel do Estado no incentivo à indústria doméstica. Deu-se seqüência à política de integração regional com os países da fronteira sul, instituindo-se o Mercosul (1991), com vistas a ampliar o mercado para os produtos domésticos de seus participantes.

problemas tendem a ser iguais nos diferentes países pelo que as instituições internacionais facilitam o processo de aprendizagem e o desenvolvimento de novas políticas; e e) estas organizações parecem ser uma boa desculpa para os estados poderem dismantelar o Estado-Providência e as políticas redistributivas nas imposições das organizações internacionais. Já Majone (1997) indica que no caso europeu, onde os estados perderam poder por conta do fortalecimento institucional da União Européia, o efeito foi um Estado menos intervencionista (positivista) e mais regulador. Para o autor, esse novo paradigma é também um desafio, onde uma série de controles, desde a prestação de contas, o controle do orçamento e até mesmo a revisão por parte do poder judiciário devem fazer parte (Majone, 1994).

O paradigma anterior da NPM com um estado mínimo e o paradigma de mercado havia sido ultrapassado. Como salienta Rocha (2000), a gestão do estado sobrepasa questões como eficiência e eficácia, englobando legalidade e legitimidade, além de outras questões não relacionadas com a gestão privada. O reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado – não apenas no sentido da perícia e perspicácia dos tecnocratas no interior do aparelho de Estado, mas também no sentido de uma estrutura institucional que seja durável e efetiva – é característica da “terceira onda” ou “terceira via” de pensamento sobre o Estado e o desenvolvimento. Segundo Peters (1992), existe uma aparente correlação entre desempenho do Estado em torno de uma agenda de transformação industrial e desempenho em torno de uma agenda de ajuste. Estados africanos que fracassaram em implantar indústrias locais também fracassaram em garantir o crescimento por meio de programas de ajuste estrutural. Os casos do Leste asiático que foram mais bem-sucedidos na implementação de programas de transformação industrial também foram os mais bem-sucedidos no tratamento de questões de ajuste. Os Estados latino-americanos se situam em algum ponto intermediário o desempenho com relação a ambas as agendas.

De acordo com North (1981, p. 20), mesmo as teorias de desenvolvimento que privilegiam o mercado enquanto instituição, sempre reconheceram que a existência do Estado é essencial ao crescimento econômico, mas o Estado essencial era um Estado mínimo (que se limitava em grande parte, se não inteiramente, à proteção dos direitos individuais, pessoas e propriedades, e à execução de contratos privados voluntariamente negociados). A fim de fugir aos efeitos nocivos da ação do Estado, a esfera deste deveria ser reduzida a um mínimo, e o controle burocrático, sempre que possível, substituído por mecanismos de mercado.

A concepção neo-utilitarista, devido à sua reintrodução na política, deveria ser considerada um aperfeiçoamento da concepção neo-clássica tradicional do Estado como árbitro neutro. De fato, a suposição de que as políticas de Estado – refletem capital investido na sociedade – recupera parcialmente alguns dos discernimentos originais de Marx dos vieses que caracterizam a política de Estado. Enquanto explicação de um padrão do comportamento do ocupante de cargos, que pode ou não ser dominante em um determinado aparelho de Estado, o pensamento neo-utilitarista é uma contribuição valiosa.

Evans (1992) salienta que enquanto teoria monocausal superior aplicável genericamente aos Estados – o que a concepção neo-utilitarista tende a se tornar nas mãos de seus adeptos mais dedicados - o modelo neo-utilitarista é problemático. Em primeiro lugar, se os funcionários públicos estão basicamente interessados em rendas individuais, é difícil explicar porque não são todos *free-lancers*. A lógica neo-utilitarista oferece pouco esclarecimento sobre o que leva os ocupantes de cargos individuais a trabalharem juntos enquanto coletividade.

Segundo o mesmo autor, ao mesmo tempo, a premissa neo-utilitarista de que as relações de troca são naturais, ou seja, epistemologicamente anteriores a outros tipos de relações sociais, não se apóia em evidência empírica. É bem verdade que em países menos desenvolvidos fazer parte da administração do estado dá certo “status” aos seus participantes, e por vezes regalias. Há ainda o fato que em muitos países é oferecida a estabilidade aos servidores públicos, o que não ocorre na esfera privada. Estudos minuciosos sobre processos reais de troca descobrem que os mercados apenas funcionam bem quando apoiados por outros tipos de redes sociais (Granovetter, 1985 p. 481).

Se os mercados devem estar envolvidos por outros tipos de estruturas sociais a fim de funcionar, então as tentativas neo-utilitaristas de liberar o mercado do Estado podem terminar por destruir os apoios institucionais que possibilitem a troca (posição da tradição clássica dos estudos institucionalistas comparativos que enfatizavam a complementariedade essencial entre estruturas de Estado e troca de mercado, particularmente na promoção da transformação industrial. Considerando as sociedades com mercados consolidados, Weber avançou nessa linha de raciocínio ao afirmar que a operação da empresa capitalista de grande escala dependia da disponibilidade do tipo de ordem que apenas o moderno Estado burocrático poderia oferecer. Como ele afirmou “O capitalismo e a burocracia se encontram e se unem intimamente” (Weber, 1968).

A premissa weberiana da relação íntima baseava-se em uma concepção do aparelho burocrático do Estado que era a imagem especular da concepção neo-utilitarista. Para Weber, o Estado era útil àqueles que operavam no mercado exatamente porque as ações de seus encarregados obedeciam a uma lógica completamente diferente da lógica da troca utilitarista. A capacidade do Estado de apoiar os mercados e a acumulação capitalista dependia de a burocracia ser uma entidade corporativamente coerente, na qual os indivíduos encaram a implementação de metas corporativa como o melhor meio de maximizar seu próprio interesse individual. A coerência corporativa exige que em alguma medida os encarregados individuais sejam isolados das demandas da sociedade circundante. Weber concebia a construção de uma estrutura sólida e competente como um pré-requisito necessário ao funcionamento do mercado (Weber, 1968). Observadores posteriores ampliaram a concepção weberiana do papel do Estado. Pollitt e Bouckaert (2004), apontam que o modelo weberiano nunca sumiu da Europa continental, nem mesmo quando da mais forte influência das reformas da NPM nesses Estados.

Hood (2001) nos fornece uma explicação mais detalhada da relação entre os funcionários públicos e o poder político e a sociedade sem que para isso incorresse no dilema do utilitarismo. Para o autor, existe nessa relação uma questão chave que denominou de Barganha do Setor Público (PSB, em inglês). Assim, haveriam burocracias que em seu relacionamento seguem as seguintes lógicas: concessional (onde em uma sociedade fragmentada o funcionário com objetivo de poder atua como uma “cola social” – ex: Índia); Hegeliana, onde ser fiel à constituição é mais importante do que ser fiel ao poder político, e o funcionário ganha “status” (ex: Alemanha); Schafferiana, onde a lealdade ao governo em vigor está em primeiro lugar, e os funcionários ganham estabilidade e confiança (ex: Reino Unido); gerencial, onde os funcionários ganham autonomia mas eventualmente culpa (ex: Estados Unidos); ou ainda um sistema híbrido entre Schafferiano e Gerencial, caso da França.

Países de industrialização tardia, que se depararam com tecnologias de produção exigindo mais capital do que os mercados privados eram capazes de acumular, foram obrigados a se valer do poder do Estado para mobilizar os recursos necessários. Em vez de simplesmente propiciar um ambiente adequado, como ocorria no modelo liberal clássico o Estado agora organizava ativamente um aspecto crucial do mercado..

O ponto chave da questão enfrentada por países de industrialização tardia é que não existem instituições que permitam a distribuição de riscos grandes por uma ampla rede de

acionistas, e os capitalistas individuais não são capazes nem se interessam em assumi-los. Em tais circunstâncias, o Estado precisa funcionar como um empresário substituto. Isso verificou-se inclusive no mundo desenvolvido, onde no final do século XIX os investimentos estatais em infra-estrutura (estradas de ferro e vias rodoviárias, transporte urbano, correios e telégrafos) era premente. De acordo com Hirschman (1958) o ingrediente que falta ao desenvolvimento é a ênfase na capacidade empresarial. Afirma que o capital, não seria o principal ingrediente que estaria faltando aos países em desenvolvimento, e sim, a iniciativa empresarial no sentido da disposição de arriscar os excedentes disponíveis no investimento em atividades produtivas. Segundo o mesmo autor o Estado deve propiciar incentivos desequilibradores para induzir os capitalistas privados a investir e ao mesmo tempo estar pronto a aliviar gargalos que estejam criando desincentivos ao investimento. O argumento de Gerschenkron (1962) - o problema de assumir riscos – está alinhado à esse último argumento de Hirschman.

Os Estados que conseguem empreender as tarefas que Gerschenkron e Hirschman delineiam, bem como aquelas estabelecidas por Weber, são legitimamente chamados “desenvolvimentistas”. Fomentam perspectivas empresariais de longo prazo entre elites privadas mediante o aumento de incentivos ao engajamento em investimentos transformadores e a redução dos riscos envolvidos em tais investimentos. Podem não estar imunes à orientação para a renda ou à utilização de parte do excedente social para os fins dos ocupantes de cargos e seus amigos (o que leva à patronage), e não para os da cidadania como um todo. No entanto, no fim das contas, as conseqüências de suas ações antes promovem que impedem o ajuste econômico e a transformação estrutural.

Quaisquer que sejam as características estruturais subjacentes à capacidade do Estado, os argumentos em favor do papel central do Estado aplicam-se com mais vigor a situações nas quais a transformação estrutural está na ordem do dia. A industrialização é o exemplo clássico desse tipo de transformação, mas o ajuste estrutural exige também mais do que uma mudança gradual. É também quando a transformação está na agenda que mais nitidamente se revela o contraste entre o Estado predatório e o desenvolvimentista. Em resumo, dentro do contexto que abordamos da evolução do estado democrático contemporâneo, Habermas (1997), resume os modelos normativos de democracia:

- a) Modelo Liberal
  - fundamento em uma comunidade econômica;

- ênfase nos direitos individuais;
- paradigma no mercado;
- ênfase na democracia representativa (para que haja escolha racional)
- compreensão da política centrada no Estado.<sup>14</sup>

b) Modelo Republicano

- fundamento em uma comunidade ética;
- democracia como sinônimo de auto-regulamentação política da sociedade;
- solidariedade como fonte de integração social;
- paradigma na interlocução na sociedade.
- compreensão da política centrada na sociedade<sup>15</sup>

c) Modelo Deliberativo (equivalente a terceira via )

- defesa das condições de comunicação;
- acolhe elementos dos dois modelos anteriores;
- as questões éticas não são iguais às questões de justiça;
- obedece ao processo de uma comunicação pura, visando o entendimento mútuo;
- compreensão da política como um sistema de ação ao lado de outros e não no topo ou na base.

A proposta de Habermas defende a representatividade e a participação como complementares não há um todo ético que define o que é melhor ou pior – política não é atribuição do Estado nem da sociedade, mas uma interação entre elas. A contribuição de Giddens ao modelo de Habermans enfatiza a importância do Estado criar mecanismos para aumentar a participação da sociedade – é uma democracia ampliada. Segundo o texto da OCDE (2001), essa participação pode se dar de três formas:

1. Informação, que pode ser passiva e ativa;
2. Consulta e resposta, que pode ser não solicitada e solicitada; e
3. Participação ativa, liderada pelo governo ou pela sociedade.

O modelo burocrático e normativo caracterizador das instituições públicas, para Antunes (2009), é a única garantia de que o Estado democrático pode corrigir assimetrias, injustiças e insuficiências do próprio sistema democrático.

---

<sup>14</sup>Estado regula, mas a política não é o centro da sociedade, o centro é a economia, o mercado.

<sup>15</sup> A sociedade sabe o que quer, há vontade geral – ênfase na sociedade, mas é problemático porque não se pode pensar na sociedade como um todo hegemônico porque não é.

### 1.5.1 Gestão Pública: Uma *Terceira Via*

Dentro deste novo estado, surge uma nova proposta de gestão pública, denominada por muitos autores como terceira via. Segundo Giddens, “A terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto ao neoliberalismo” (Giddens, 1998, p. 36). De acordo com Giddens, a Terceira Via é uma perspectiva de esquerda moderada e tem as seguintes características:

- Política para além da esquerda e da direita
- Solução política em um mundo onde não há alternativa ao capitalismo
- Crítica ao neoliberalismo e à social-democracia clássica
- Social-democracia clássica pertence ao mundo bipolar
- Estado forte não é Estado grande
- Democratização da democracia como política de reflexividade social

Denhardt e Denhardt (2007) ressaltam que a “terceira via” deve incluir principalmente a participação ativa do cidadão. Os autores, alíás, destacam que deve ser ele – o cidadão – a verdadeira razão de ser do Estado, e não o mercado, como pregava a NPM. Quanto aos funcionários públicos, destacaram que deveríamos retornar ao paradigma weberiano de valorizar a pessoa, e não sua produtividade. Mozzicafreddo (2001) detalha essa questão ao indicar que nos últimos anos houve perda de eficiência por conta de problemas como perda da memória administrativa, dispersão de serviços e funções, arranjos negociados, opacidade dos atos administrativos e descontinuidade das políticas públicas<sup>16</sup>. Para o autor, as reformas na administração pública possuem diversas condicionantes externas (contexto histórico, complexidade social, ciclo político), mas a valorização de quem faz o Estado funcionar é fundamental para sua própria melhoria. Para Esping-Andersen (2002), “A Terceira Via” da década de 1990 anunciava a chegada de uma grande segunda fórmula para o pós-industrial “Good Society”. Sem dúvida, ele conseguiu melhor capturar o espírito dos tempos, em grande parte

pela manutenção de alguns dos mais populares aspectos do neoliberalismo, incluindo o seu sotaque em responsabilidade individual e uma recompensa estrutural competitiva mais, com um *público* de responsabilidade concomitante. Contrariamente a extrema transparência dos neoliberalismo, que é amplamente visto como um “imperador sem Roupas”, na verdade, a Terceira Via não permanece vaga e genérica, mas se alguém tenta juntar os seus objetivos gerais com as poucas medidas concretas, os contornos de uma arquitetura básica emergir.

Afirma Giddens (1998), que a reforma do Estado pode dar ao governo mais influência do que antes, em vez de menos. Há uma diferença entre um Estado grande, medido pelo número de funcionários ou pelo tamanho de seu orçamento, e um Estado forte. A idéia de que o Estado deve ser reduzido à qualidade de “cuidador” é inteiramente inadequada. A ideologia do Estado mínimo ignora as limitações dos mercados tão completamente quanto a esquerda tradicional o faz em relação às patologias do Estado. O governo deve ter um papel básico na sustentação das estruturas social e cívica de que na verdade dependem os mercados.

Segundo o mesmo autor é prioridade número um nas sociedades contemporâneas, a reconstrução de instituições públicas, e a confiança em seu desempenho. Os Estados têm se tornado inadequados na provisão de bens públicos, proteção social e ordem cívica. A questão não é, como os críticos parecem pensar, que o tamanho do Estado se reduziu demais – ao contrário, na maioria das sociedades ele permaneceu o mesmo ou continuou a crescer.

A política da terceira via busca transformar o governo e o Estado – torná-los tão eficazes e ágeis como muitos setores da economia o são agora. Este objetivo deve ser alcançado mediante reforma estrutural, e não pela transformação das instituições do Estado em mercados ou semi-mercados. Muitas empresas passaram por reformas nos últimos anos, mas não se transformaram em mercados. As empresas mais eficazes se desburocratizaram, em busca de um *benchmarking* dos padrões, e concederam a níveis mais baixos da organização uma autonomia maior na tomada de decisões. O governo deve procurar alcançar resultados similares em seus próprios órgãos. A reforma do governo e do Estado não deve somente buscar a consecução de metas de eficiência, mas responder à apatia do eleitor, o que mesmo os Estados democráticos mais estabelecidos estão sofrendo. Em muitos países, os níveis de confiança nos líderes políticos

---

<sup>16</sup> O autor estudou o caso de Portugal, mas acredita ser possível extapolar a visão pelo menos para os países da Europa do Sul.



e em outras figuras de autoridade estão caindo, enquanto a proporção de pessoas que participam de eleições e expressam um interesse na política parlamentar também despencou<sup>17</sup>.

Para Giddens (1998), há uma necessidade da “democratização da democracia”, pois numa sociedade de informação aberta, as democracias estabelecidas não são suficientemente democráticas (primeira onda de democratização). Exigirá, portanto, diferentes políticas, dependendo da história do país e de seu nível de democracia anterior. A segunda onda de democratização deve acompanhar a influência da globalização, segundo o mesmo autor, por essa razão, ela normalmente implica a devolução do poder a localidades e regiões – mas também a transferência de poder democrático para cima, acima do nível do Estado-nação<sup>18</sup>. Giddens (1998), ainda afirma que a sociedade civil fundamental para restringir o poder dos mercados e do governo, e que nos últimos anos houve uma ascensão do pensamento comunitarista. De acordo com os comunitaristas, a consolidação de comunidades, e da sociedade civil como um todo, pode superar a deseintegração social que resultou do predomínio do mercado. Os comunitaristas têm mostrado uma influência direta e visível sobre os Novos Democratas e o Novo Trabalhismo, bem como sobre os partidos social-democratas de toda a parte. O comunitarismo representa um chamado à restauração das virtudes cívicas e à sustentação dos fundamentos morais da sociedade. É a sociedade civil, e não o Estado, que fornece os fundamentos da cidadania, e isto é crucial para que se sustente uma esfera pública aberta.

Segundo Giddens (1998), o governo não tem como desempenhar um papel eficaz na nova economia se permanecer na defensiva, à medida que ocorrem as transformações, os cidadãos necessitarão de ajuda do governo tanto quanto costumavam ter, mas a intervenção do Estado deve ser redirecionada, e a cooperação com outras instituições será essencial. Giddens imagina as influências em três bases: finanças, fabricação e conhecimento. Na economia da globalização, os mercados financeiros têm muito mais autonomia. O conhecimento é muito menos subserviente à fabricação, uma vez que é, cada vez mais, a chave da produtividade. Os mercados financeiros tornaram-se cada vez mais diversos, impulsionados pela crescente

---

<sup>17</sup> Pesquisas de opinião foram feitas em vários países industrializados, em quase todos, a confiança nos políticos está em declínio. Na Alemanha, por exemplo, a porcentagem de pessoas que dizem confiar em seu deputado no parlamento federal como representante de seus interesses caiu de 55% em 1978 para 34% em 1992. A proporção de suecos que concordam com a declaração de que “os partidos só estão interessados nos votos das pessoas, e não em suas opiniões” aumentou de 49% em 1968 para 72% em 1994. Em 1996, somente 19% dos cidadãos suecos expressaram confiança no parlamento nacional (“*Is there a crisis?*, *The Economist* -17 de julho de 1999).

complexidade do conhecimento disponível de mercado. O controle do capital de fabricação, a regulamentação dos mercados financeiros – estas continuam sendo as principais tarefas para os governos de centro-esquerda. O conhecimento tornou-se mais importante, o governo precisa construir uma “base de conhecimento” que liberará o pleno potencial da economia da informação. Para Giddens a reforma do governo e do Estado, um tema central da política da terceira via, está intimamente relacionada com as mudanças econômicas indicadas pela economia do conhecimento. No mundo contemporâneo, ao contrário do que dizem os neoliberais, precisamos de mais governo, e não menos, do que antes. Contudo tal governo tem de acompanhar o impacto da globalização, o governo e o Estado precisam também ser ágeis, bem como democráticos e transparentes.

### **1.5.2. As Políticas Públicas – novas tendências de avaliação**

O estado executa suas ações por meio de políticas públicas. Estas são executadas pela burocracia, que em um estado democrático são comandados por políticos eleitos, os quais, por sua vez fazem parte de partidos, que podem ter vertentes Liberais (direita) ou que defendam que o estado seja ativo nas necessidades dos cidadãos (sociais-democratas), que pregam maior intervenção do estado na economia (socialistas) ou mesmo que o estado detenha a totalidade da economia (comunistas ou extrema esquerda).

Os estudos comparativos sobre o Welfare State evidenciam que raízes e condições históricas distintas revelam variações substantivas e formais com indicação de tendências e padrões que se expressam por complexas variações no que se refere ao movimento de inclusão x exclusão, seja nos aspectos redistributivos como nas suas relações com o sistema político (Aureliano & Draibe, 1989). Na base dessas variações encontram-se as raízes e condições históricas distintas que permitem se desenvolverem padrões mais progressistas; mais conservadores; mais universalistas, institucionalizados e estatizados; mais privatistas e residuais; mais generosos ou mais seletivos e assistencialistas, na cobertura, na diversificação dos benefícios e serviços distribuídos; mais autônomos ou mais atrelados em relação aos mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral; clientelistas, etc.

---

<sup>18</sup> Na Europa, a democratização posterior da União Européia é o veículo para que esse objetivo seja alcançado

Segundo Salis Gomes (2002), a avaliação das políticas públicas é importante para que o cidadão tenha meios de exercer a accountability prevista no new public management. De acordo com Salis Gomes em matéria de governabilidade a avaliação de políticas públicas responde a três questões chaves:

1. compreender (interpretação que não seja meramente intuitiva);
2. comunicar (debate democrático); e
3. controlar (exercício da autoridade)

A avaliação trata de elaborar uma referencial; b) formular questões de investigação adequadas a esse referencial e c) responder a tais questões. A avaliação, na sua origem, era vista como uma técnica de racionalização da decisão pública (utilização de métodos quantitativos), hoje os aceita-se a pluralidade dos modos de conhecimento e dos modos de interação entre o conhecimento e a ação. Existe uma nova maneira de conceber a racionalização da ação coletiva nas relações entre as ciências sociais e a prática político-administrativa.

Segundo Wiesner Duran (1998, p.xiv), a avaliação deve levar em conta que a efetividade é determinada em larga escala por quão rápida e precisamente podem ser ligados a política, projetos e resultados, e três princípios devem ser seguidos: a independência da avaliação, o foco em áreas estratégicas e a conexão com mecanismos de aprendizado institucional.

Para Pollitt (1998), são razões para o processo de avaliação:

- a) reforçar a autoridade e os poderes de supervisão dos funcionários públicos superiores e, ou políticos sobre os quadros intermediários e subalternos;
- b) gerar trabalho interessante e bem remunerado para consultores, acadêmicos e outros técnicos de avaliação;
- c) desviar ou obstruir pressões externas no sentido da ação imediata; e
- d) legitimar a administração como atividade ‘moderna’, ou seja, usar a avaliação de forma simbólica sem dela retirar quaisquer consequências para a ação;

A avaliação constitui um dos componentes essenciais da governança, desde que seja integrada no processo de decisão. A boa governança situa-se, simultaneamente, sobre quatro categorias (planos) de racionalidade, segundo Salis Gomes (2002):

- a) substantiva (produto da “substância e do “conhecimento” que orientam os resultados de ações no universo do “discurso”, é a visão estratégica partilhada;
- b) procedimental (guia a escolha dos procedimentos e das tomadas de decisão;

- c) estrutural (estrutura do processo de decisão – articulação de competências entre entidades públicas);
- d) avaliativa (reporta-se aos objetivos pretendidos pelo decisor e aos critérios de avaliação dos resultados).

Para este último autor, continuamos sem uma política de avaliação da ação pública, como tal concebida e implementada. Um dos instrumentos privilegiados de tal política será um observatório da administração pública que contribua decisivamente para a avaliação da política de administração pública, constituindo um veículo de conhecimento e um auxílio de governança. Segundo Salis Gomes, inovar é a palavra chave neste contexto, a inovação é tanto nas políticas públicas como na governabilidade, nos últimos anos surgiram novas metodologias e novas práticas. A avaliação de políticas públicas não podem ignorar a multiplicação de processos inovadores tendentes a instaurar novas formas de ação coletiva e novos mecanismos de incentivo e de regulação de políticas públicas.

## **1.6. Conclusão**

A evolução do Estado segundo Chevallier (2002, p. 172) encontra reflexo na transformação do vocabulário oficial, transformando, como exemplo, a instrução pública numa preocupação mais abrangente e permanente, a educação. Ainda reflete os graus de intervenção do Estado nas relações laborais, a passagem da regulamentação do trabalho para o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores e a criação de procedimentos de regulação de conflitos. Hoje, vemos a tendência a um estado onde a participação da sociedade civil se dá de uma maneira mais forte e direta.

Podemos notar ainda que a administração do estado seguiu, no século XX, da administração tradicional (ou weberiana), para um modelo baseado no mercado, a New Public Management, que procurou ser a solução para os problemas da primeira, notadamente relacionados ao seu tamanho e custo. Todavia, a NPM teria gerado outro tipo de problemas, notadamente relacionados com a consecução dos objetivos do atendimento ao cidadão, que deve ser universal, e não seletivo como no caso privado. Em resposta, surge a terceira via, que procura não somente dar um atendimento melhor ao cidadão, como a sua participação direta nas decisões do Estado. Mozzicafreddo (2009), lembra que a capacidade do Estado em definir e impor

decisões vinculantes depende não apenas dos fatores específicos ao seu funcionamento e à relação com os agentes sociais, mas também em resultado do aumento de confiança nos indivíduos nas políticas públicas, o que por sua vez vem do bem-estar da própria população, assim como do cumprimento das funções públicas, gerando assim, um círculo virtuoso.

Dentro deste contexto, surge a necessidade de avaliar as políticas públicas, avaliação esta que como vimos, em resumo, possuem os elementos de definição regulatória, proteção do interesse econômico e finalmente, de assegurar os princípios de equidade e coesão social (Bilhim, 2008). Desta forma, este trabalho procurará avaliar a política pública brasileira de financiamento às exportações de empresas de pequeno porte, nos setores de têxtil, papel e celulose e de software. Descrevendo o caminho que foi percorrido durante as últimas décadas, o que se tem feito para dirimir entraves neste setor e, apontar as novas propostas do governo atual.

## **CAPÍTULO II: POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS E ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

### **2.1. Os Mecanismos de Financiamento à Exportação no Brasil: Instrumentos Públicos e Privados – Novo Modelo da Política Brasileira de Financiamento à Exportação**

O sistema público de apoio à exportação brasileira no final da década de 80 estava desativado. Em 1988, com a edição de nova Constituição Federal, os produtos semimanufaturados foram incluídos na base de cálculo do ICMS (Guimarães, 1996) e os Estados passaram a ter o direito de definir as alíquotas do ICMS para os diferentes setores e produtos. Portanto, em torno de 50% das exportações brasileiras tornaram-se passíveis de cobrança do ICMS, afetando assim, a competitividade externa de uma grande parte de produtos brasileiros. Diante desta alteração na tributação das exportações ocorreu também a enfraquecimento de incentivos econômicos às vendas externas, sendo reforçadas também pela eliminação dos subsídios fiscais e pela abolição, em 1990 pelo Governo Collor, do Programa-BEFIEX<sup>19</sup>.

Segundo Guimarães (1996), neste período a política de exportação ocupava uma posição não prioritária. A prioridade da política de comércio exterior vinculava-se à liberação das importações e a política econômica praticamente se reduzia aos esforços de redução da inflação. O sistema necessitava de unidade de comando e de capacidade de coordenação e execução.

---

<sup>19</sup> Programa-BEFIEX: constitui um sistema especial de benefícios deferido pela Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Programa-BEFIEX). A legislação regente do programa BEFIEX (Decreto-Lei nº 2.433, de 19.5.1988) ainda está em vigor, mas ela não admite o ingresso de novos beneficiários desde 1990, ou melhor, somente os beneficiários que possuem contratos em andamento, haja vista que a maioria dos contratos previa um prazo de 10 (dez) anos para a realização das exportações, continuam usufruindo desse programa, sobretudo, as grandes empresas, vez que envolve expressiva renúncia fiscal.

Na área de financiamento, se restabelecia uma forma gradual de linhas de crédito e seletivamente restabelecidas, através do FINAMEX<sup>20</sup>, operado pelo BNDES, primeiro na modalidade pré-embarque (em 1990) e, em seguida, no pós-embarque (agosto de 1991), voltado sempre para o setor de bens de capital. (MF, 2010).

Em meados de 1991, o governo regulamentou o PROEX – Programa de Financiamento às Exportações, que absorveu as linhas de crédito ainda ativas do antigo Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX<sup>21</sup> e reintroduziu o sistema de equalização de taxas de juros, que estavam vigentes sob o FINEX (Pinheiro et all, 1995). Também os recursos do PROEX tinham como destino, naquele momento específico, financiar exportações de bens de capital, abrangência que seria ampliada nos anos de 1996 e 1997.

Neste período a política de exportação ocupava uma posição não prioritária. A prioridade da política de comércio exterior vinculava-se à liberação das importações e a política econômica praticamente se reduzia aos esforços de redução da inflação. O sistema necessitava de unidade de comando e de capacidade de coordenação e execução. Neste mesmo período, surge no Reino Unido uma nova disciplina, a *New PublicManagement*, que, mesmo influenciada por idéias neoliberais, não podia ser confundida com as idéias da direita; muitos países social-democratas estavam na Europa no processo de reforma e de implantação de novas práticas administrativas. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo (Bresser-Pereira, 2001 pp. 63). As idéias foram inicialmente apresentadas no Brasil, em janeiro de 1995, em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país passou a ser um grande debate nacional. Neste período houve uma reformulação em alguns programas públicos, bem como, o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. De acordo com Bresser-Pereira (2001), quando a reforma constitucional foi promulgada, no mês de abril de 1998, houve uma formação consensual sobre a importância para o país da reforma, agora com forte apoio pela opinião pública e, pelas elites formadoras de opinião, e em particular pelos administradores públicos.

---

<sup>20</sup> O termo FINAMEX é derivado do nome FINAME, subsidiária do BNDES para o financiamento à comercialização de bens de capital. Torres, Carvalho e Torres Filho (1994) apresentam estudo sobre a situação das vendas externas brasileiras de bens de capital que serviu de base para o lançamento das linhas de apoio à exportação do BNDES. Fiani (1996) atualiza o trabalho para os primeiros anos de operação das linhas

Seguindo esta premissa, de reforma, o setor de financiamento à exportação foi beneficiado, as duas linhas de financiamento (e a de equalização, no caso do PROEX) foram, a partir de 1999, significativamente reforçadas, em termos de recursos orçamentários e técnico-humanos. Acrescentou-se a estes mecanismos de financiamento, em 1997, a criação de uma empresa de seguro de crédito (SBCE) constituída majoritariamente com capital privado, com participação do Banco do Brasil e de uma grande seguradora estrangeira a *Confederation of Family Organisations in the European Union* – COFACE (MF, 2010). Também em 1997, foi criado o Fundo de Garantia para a Promoção da competitividade – FGPC, a fim de garantir o crédito concedido às exportações e aos investimentos de empresas de menor porte.

### **2.1.1. Programas Públicos de Financiamento à Exportação**

Os principais programas conduzidos pelo governo brasileiro são o Exim, coordenado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Proex, coordenado pelo Cofig (Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações), composto por um conselho de representantes de diversos ministérios como Desenvolvimento, Fazenda e Relações Exteriores. Abaixo, uma breve descrição de cada um:

#### **a) BNDES – Exim**

O início do financiamento à exportação no BNDES ocorreu pelo apoio aos setores de bens de capital, com a criação do FINAMEX em 1990. No início da década de 1990, a criação dessas linhas de apoio à exportação veio suprir parte da lacuna deixada pelo então recém-extinto Fundo de Financiamento à Exportação – FINEX (BNDES, 2010).

No primeiro ano de desembolsos das linhas de exportação no BNDES foram atendidas oito exportações em operações no valor total de US\$ 32,8 milhões. Naquele ano, existia apenas a Linha Pré-embarque (fase de produção), o Pós-embarque foi criado no ano seguinte. O foco eram as operações de financiamento de bens de capital para importadores na América Latina, que

---

<sup>21</sup> Até outubro de 1990, esteve em vigor o Fundo de Financiamento às Exportações – FINEX, que disponibilizou recursos tanto para a produção destinada à exportação quanto para a exportação propriamente dita. Em substituição deste Fundo foi criado o PROEX, em 01.06.1991.



representaram 100% dos destinos em 1992 e 1993. Apenas no terceiro ano do Pós-Embarque ocorreram operações para um país de outro bloco, no caso, os Estados Unidos (BNDES, 2010).

Em setembro de 1993, foi criada a opção na Linha Pós-Embarque de operações cursadas no Convênio de Pagamentos de Créditos Recíprocos (CCR)<sup>22</sup>. Com isso, deixava-se de ser exigido o aval de um agente financeiro brasileiro com limite para operar com o BNDES, ficando o risco com o Banco Central do Brasil. Nessas operações, houve ainda a redução da taxa de desconto em troca da equalização e a eliminação do direito de regresso sobre o exportador (BACEN, 2010).

Segundo o Ministério da Fazenda a partir de novembro de 1996, com o objetivo de aumentar sua participação na política de promoção das exportações brasileiras, foram introduzidas algumas mudanças na própria definição dos objetivos do programa, bem como na sistemática operacional dos financiamentos concedidos ao amparo de suas linhas de financiamento. Neste sentido, foi consideravelmente ampliada a abrangência setorial do programa, antes voltada para os bens de capital e serviços a eles associados. Elevou-se a participação do BNDES no financiamento a até 100% do valor das exportações, foi ampliado o prazo máximo dos financiamentos pós-embarque de 10 para 12 anos, reduziram-se os encargos das operações, passando o spread básico a 1% contra os 2% cobrados anteriormente, e ampliou-se o escopo de garantias aceitas pelo programa, que passou a ir além do CCR e trabalhando com garantias bancárias e, eventualmente, do importador.

O ano de 1997 trouxe importantes mudanças que ampliaram o escopo das linhas de apoio à exportação do BNDES. Naquele ano, foi ultrapassado o valor de US\$ 1 bilhão em desembolsos. Houve crescimento de 205% em relação ao ano anterior. O crescimento dos desembolsos foi propiciado por uma série de medidas que possibilitaram a participação das linhas em um número maior de operações. A própria alteração de nome do programa refletiu uma das mais importantes mudanças. A substituição do nome FINAMEX por BNDES-Exim marcou o início do financiamento a produtos além dos bens de capital. Passaram a ser financiadas as exportações de

---

<sup>22</sup> O CCR é um mecanismo de compensação e de garantia a partir do cancelamento contábil de débitos e créditos registrados pelos bancos centrais dos países participantes. O convênio foi firmado em 1982, substituindo o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos dos países da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) de 1965. Participam do CCR os bancos centrais dos países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da República Dominicana.

serviços de engenharia e de outros bens, como produtos químicos, têxteis, eletrônicos, calçados, couro e alimentos (BNDES, 2009).

Outro mecanismo que passou a ser utilizado na época foi o seguro de crédito à exportação (vide item 2.1.3.), no qual o risco político e as operações de longo prazo (maiores que dois anos) são cobertos pelo Tesouro Nacional por meio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE), cujo gestor financeiro é o BNDES. Entrou ainda neste ano, em operação a Linha Pré-Embarque Especial, que financia o incremento das exportações de uma empresa. É apurado o quanto a empresa exportou nos últimos 12 meses e esta se compromete com uma meta de exportações adicionais proporcional ao valor do financiamento.

Em abril de 2000, o BNDES anunciou o início de um processo de reestruturação organizacional do BNDES-Exim, visando a dotá-lo de maiores recursos técnicos e humanos e capacitá-los em áreas como avaliação de políticas, análise de potencial de mercados. Um dos objetivos das linhas de apoio à exportação do BNDES é ampliar a presença de produtos de maior valor agregado nas exportações brasileiras. A participação dos manufaturados na pauta brasileira é de 54% e têm crescido nos últimos anos. Em uma década, as vendas de manufaturados brasileiros mais que dobraram, vindo a se somar ao evidente sucesso alcançado pela agricultura brasileira na pauta de exportações (BNDES, 2009).

Em 2002 foi criada a linha Pré-Embarque de Curto Prazo, com prazo menor que a Pré-Embarque convencional: apenas seis meses para embarque e liquidação do financiamento. Foi criada como uma linha especial, voltada para amenizar a escassez de recursos no mercado internacional de crédito no segundo semestre de 2002. A linha mais recente do BNDES-Exim é a denominada Pré-Embarque Empresa Âncora, criada em 2004. A linha financia empresas que viabilizem as exportações indiretas de bens produzidos por micro, pequenas ou médias empresas.

Segundo o BNDES, os bens de capital apoiados pelo BNDES-Exim são em geral de alto conteúdo tecnológico. Nos 15 anos de suas linhas de financiamentos às exportações, um dos principais setores apoiados foi o de aeronaves<sup>23</sup>. As exportações brasileiras de aeronaves

---

<sup>23</sup> Em 2004 o Brasil foi convidado (full participant) a participar das negociações multilaterais na OCDE – Organisation for Economic Co-operation and Development, com vistas à construção no novo ASU (Aircraft Sector Understanding), parte integrante do Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits da OCDE. Entre 2005 a 2007 a delegação brasileira teve uma participação ativa nas sucessivas rodadas de negociação na OCDE (14 reuniões de negociação). Em Julho/2007 foi assinado o acordo (ASU) com entrada em vigor em julho/07, tendo como signatários: Austrália, Brasil, Canadá, Coreia, EUA, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e União Européia,

apresentaram um salto a partir do biênio 1997-98. Em 1996, foram exportados US\$ 284 milhões, ao passo que em 1998 alcançou-se US\$ 1.159 milhões. Em 2004, as exportações brasileiras de aeronaves foram de US\$ 3,3 bilhões. A Embraer é hoje a quarta maior exportadora de aeronaves no mundo, estando presente em 58 países, nos cinco continentes.

#### b) PROEX

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, o Programa de Financiamento às Exportações - PROEX foi criado pela Lei 8.187 de junho de 1991 em substituição ao Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), que desempenhou papel relevante na promoção das exportações brasileiras até a década de 80. O objetivo do Programa – cujo gestor é o Banco do Brasil, que atua com exclusividade como agente financeiro da União - é oferecer aos exportadores brasileiros de bens e serviços condições de financiamento equivalentes às praticadas no mercado internacional, tem duas modalidades operacionais: Financiamento e Equalização de Taxas de Juros (MDIC 2010).

O PROEX é o principal instrumento público de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, cabe relatar que o Programa na sua modalidade Financiamento sofreu uma reorientação política em dezembro de 2002, por intermédio da Resolução CAMEX nº 33, de 16.12.2002, com o objetivo de abrir espaço para as Micro, Pequenas e Médias Empresas – MPME e ampliar a base exportadora do país. Com essa mudança de diretriz, o PROEX Financiamento passou a ter foco em dois segmentos que mais necessitam de apoio governamental para participar do comércio internacional (MDIC, 2010).

O primeiro segmento é o de micros, pequenas e médias empresas, que vem aumentando, nos últimos anos, sua participação no Programa, as quais têm dificuldades em enfrentar a competitividade e complexidade do mercado internacional.

O segundo segmento caracteriza-se pela assistência a operações específicas decorrentes de acordos bilaterais de crédito, com participação da Corporação Andina de Fomento - CAF ou operações que não possam ser viabilizadas pelo mercado – valores significativos e longo prazo de financiamento, abrangendo, principalmente, as exportações de serviços.

---

representando 27 países. Este acordo estabelece um “campo de jogo nivelado” (level playing field) entre os países signatários do Entendimento, buscando equalizar as condições de apoio oficial a operações de financiamento/garantia de aeronaves, resultando em transparência e previsibilidade para os Governos envolvidos.

Dentre as opções que existem no mercado de financiamento à exportação, o PROEX Financiamento é um instrumento que consegue beneficiar um percentual considerável das empresas de menor porte. Este instrumento não abarca um número maior de empresas devido a grande dificuldade das empresas exportadoras no acesso a garantias, essa dificuldade veio a ser sanada com a publicação da Resolução CAMEX (Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior) nº 70, de 04 de novembro de 2008. Essa Resolução fixa as diretrizes para a utilização do Seguro de Crédito à Exportação – SCE, nas operações de Micro, Pequenas e Médias Empresas – MPME, com garantia da União, ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, podendo ser concedida para operações na fase pré-embarque encadeadas com operações na fase pós-embarque ou para operações na fase pós-embarque. O problema de garantia para as pequenas e médias empresas decorre do risco inerente e menor capacidade de analisar o mercado e seu comprador no exterior; e, geralmente o produto é vendido para um pequeno e médio importador. Também além disso, as empresas não oferecem reciprocidade para obter limites de crédito em bancos privados. Por isso, o grande desafio é viabilizar seguro de crédito para esse segmento, já que recursos existem para financiar suas exportações (MF, 2010)

No PROEX Equalização é o exportador brasileiro que financia suas exportações com recursos obtidos junto a instituições financeiras ou de crédito. Parte dos juros da operação suportada pelo o governo brasileiro através da emissão de Notas do Tesouro Nacional da Série I – NTN-I, para a competitividade da exportação a nível internacional.

Segundo o Ministério da Fazenda (2009), o Sistema de Equalização<sup>24</sup> tem como objetivo alavancar um volume maior de exportação, com menor aplicação de recursos públicos. São as empresas de médio e grande portes que exportam produtos com maior valor agregado. Essas empresas têm acesso a crédito no mercado financeiro nacional e internacional, mas necessitam da equalização para tornar a sua venda competitiva, uma vez que empresas internacionais têm acesso a crédito mais barato.

O atual Governo, com o intuito de dar maior efetividade à política de comércio exterior, de incentivar e desonerar as exportações, bem como de incrementar o relacionamento com os países da América Latina, implementou diversas ações, como: a reformulação da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX para promover uma maior integração entre o setor público e o

privado, transparência e agilidade nas decisões relacionadas ao comércio exterior; viabilização da utilização do Convênio de Pagamentos de Créditos Recíprocos - CCR em operações externas com prazo superior a um ano, o que se afigura como importante instrumento mitigador de risco na concessão de financiamentos; fusão do Conselho Diretor do Fundo de Garantia às Exportações – CFGE e do Comitê de Crédito às Exportações – CCEX em um único Comitê, o COFIG – Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações, com o objetivo de agilizar as deliberações acerca da concessão de seguro de crédito à exportação no âmbito do FGE e da equalização e de financiamento de operações no âmbito do PROEX; e permissão para conceder seguro de crédito à exportação, cobrindo 100% do risco político de parcelas de financiamento cursadas no CCR (MDIC, 2010).

### **2.1.2. Modalidades Privadas de Financiamento às Exportações**

Há diversas modalidades de financiamento às exportações operacionalizadas hoje no Brasil pelo setor privado. Os dois principais mecanismos são: o ACC/ACE e o pré-pagamento às exportações, que – pelo seu volume – representaram, na década de 90, de longe os mecanismos mais importantes (BACEN, 2010).

#### **a) Os adiantamentos sobre Contratos de Câmbio (ACC/ACE)**

Este mecanismo foi estabelecido em meados da década de 70, buscando assegurar condições de financiamento compatíveis com as vigentes no mercado internacional. Trata-se do mecanismo de financiamento às exportações mais difundido no Brasil, tanto na esfera privada quanto pública.

Apesar de serem modalidades idênticas quanto à forma de operação, os ACCs compreendem as operações pré-embarque (adiantamento até 180 dias antes do embarque, podendo ser estendido a 360 dias, para liquidação do câmbio), ao passo em que os ACEs englobam as operações pós-embarque (até 60 dias após o embarque, podendo o prazo ser estendido até 180 dias). Com isto, os ACCs destinam-se ao financiamento da produção, enquanto os ACEs destinam-se quase que exclusivamente à geração de capital de giro. Uma operação conjugada de ACC e de ACE obtém prazo de até 540 dias para liquidação.

---

<sup>24</sup> A equalização de taxa de juros utiliza recursos do Tesouro Nacional e visa reduzir as disparidades entre as taxas cobradas no exterior e as disponíveis no mercado nacional, permitindo aos exportadores brasileiros condições

Importante atrativo do mecanismo é a possibilidade de o exportador realizar operações de arbitragem, captando recursos a taxas internacionais para aplicá-los à taxa doméstica mais elevada. Operações de arbitragem eram interessantes quando havia uma banda cambial, que limitava o risco de flutuação das divisas, combinada com taxas internacionais reduzidas e taxas domésticas elevadas. Em 1998, por exemplo, os ganhos de arbitragem chegaram a 13% a.a. A partir de 1999, a extinção da banda cambial, a volatilidade da taxa de câmbio e a queda das de juros internas contribuíram para reduzir o número dessas operações, a evolução do volume de ACCs/ACEs e de operações de pagamento antecipado não acompanha o crescimento das exportações. Ao ingresso de divisas por meio de operações de arbitragem corresponde o custo financeiro dos juros domésticos elevados, de maneira que os resultados líquidos das arbitragens são os mesmos de uma desvalorização cambial. Reduzidos os ganhos de arbitragem entre taxas de juros, os exportadores se valem do mecanismo para fechar o contrato nos momentos em que acreditam estar a taxa de câmbio particularmente favorável (BACEN, 2010). Nesta operação, o risco cambial é eliminado pelo fato de que o importador liquidará sua dívida em moeda estrangeira, mas subsistem, para o banco, dois riscos, um direto e outro indireto. O risco direto envolve suas relações com o exportador: este pode não performar a exportação ou não quitar sua dívida junto ao banco. O risco indireto envolve a possibilidade de *default* do importador, o que pode comprometer a capacidade financeira do exportador.

Em 1998, o Banco Central, através da Circular nº 2.825, de 24 de junho, criou a possibilidade de encadeamento das operações de Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC) com os financiamentos à comercialização externa concedidos pelo PROEX – Financiamento e alterou procedimentos quanto à vinculação com operação de pós-embarque do BNDES-Exim e PROEX – Equalização. O objetivo da medida foi permitir uma facilitação operacional para o exportador na liquidação de seus compromissos de ACC.

#### b) Pré-Pagamento de Exportação

É o mecanismo de financiamento ao exportador brasileiro na fase pré-embarque, cujos recursos são obtidos por meio de captação em instituições financeiras no exterior e que tem a finalidade de viabilizar a produção dos bens destinados à exportação.

---

similares às encontradas por seus competidores internacionais.

Até 1995 o pagamento antecipado era uma operação de financiamento envolvendo apenas o importador – que adiantava recursos para o exportador antes do embarque – e o exportador. Em 1995, através da Carta Circular n. 2567 de 27 de abril, o Banco Central regulou as operações de financiamento via pagamento antecipado ou pré-pagamento, permitindo a intermediação bancária. Esta alteração, somada ao melhor acesso a fontes de crédito de médio e longo prazo por parte dos bancos atuando em exportações no Brasil, tem permitido o alongamento dos prazos de financiamento nesta modalidade. A principal tendência registrada pelos bancos operadores no mecanismo de pré-pagamento, nos últimos anos, é o alargamento dos prazos e a redução das taxas praticadas, respeitados os critérios de seletividade aplicados pelos bancos à sua clientela no acesso a este mecanismo (BACEN,2010).

### **2.1.3. Seguro de Crédito e Mecanismos de Garantia às Exportações**

O Governo atuou intensamente nos últimos anos para viabilizar a criação de mecanismos de garantia para os financiamentos à exportação. No ano de 1997, com a criação da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE, o PROEX ganhava mais uma opção de garantia: o Seguro de Crédito à Exportação – SCE. O SCE existiu até meados de 2001, quando foi suspenso pelo governo federal. Como o sistema era totalmente público, as garantias empregadas para a cobertura das operações de exportação brasileiras eram exclusivamente providas pelo Tesouro Nacional (MF, 2010).

A partir de 1994, as vendas externas perderam competitividade, o que levou os exportadores a solicitarem a recriação do Seguro de Crédito à Exportação. Desta vez, operado por uma empresa privada<sup>25</sup> e implementado como uma das medidas para permitir a retomada do crescimento das exportações brasileiras e o retorno dos superávits na balança comercial. Em outubro de 1996, o mecanismo de seguro de crédito foi finalmente regulamentado no Brasil<sup>26</sup>. Seu objetivo é o de garantir a cobertura de riscos políticos e extraordinários e riscos comerciais<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> A SBCE tem como acionistas as maiores instituições financeiras e seguradoras do País. É controlada por capital nacional (72,54%) do Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Sul América Seguros, Bradesco Seguros, Seguradora Minas Brasil e Unibanco Seguros, e por capital francês (27,46%), através da parceria com a Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur - Coface (MF, 2010).

<sup>26</sup> O decreto nº 3.937, de 25/09/2001 regulamenta a Lei 6.704, de 26/10/1979.

<sup>27</sup> A rigor, o CCR da ALADI atuava, até 15 de maio de 2000, como um instrumento de garantia de créditos vinculados à exportação brasileira para os demais países da Associação. Assim, por exemplo, até 1996, o CCR era o

A cobertura dos riscos políticos e extraordinários, e também os riscos comerciais de médio e longo prazos, será garantida pela União, através de fundo especificamente criado para este fim (MF, 2010).

Uma das vantagens do Seguro de Crédito à Exportação – SCE foi substituir a fiança bancária, modalidade de garantia às operações de PROEX que apresentava custos bem mais altos. É uma opção mais interessante em relação à carta de crédito (Letter of Credit – LC) por duas razões. Em primeiro lugar, porque normalmente a carta de crédito é aceita mediante confirmação por um banco de primeira linha, o que é dispendioso. Além disso, no caso de vendas para países com classificação de risco elevado, é difícil obter garantia com prazo de vigência longo. Em segundo lugar, porque a LC tem impacto sobre o limite de crédito do importador nos bancos e está sujeita a discrepâncias que podem cancelar sua validade e expor a empresa a perdas inesperadas. A regulamentação do SCE foi um marco para o aumento das vendas externas brasileiras, pois o exportador oferece ao importador: produto, financiamento e garantia.

Com o objetivo de estimular as exportações de bens e serviços brasileiros, a SBCE foi autorizada, em 2001, a operar com o Fundo de Garantia à Exportação - FGE<sup>28</sup> nas vendas externas de produtos com maior valor agregado. Por exemplo, bens de capital e serviços de engenharia que apresentam prazos de pagamento acima de dois anos e, portanto, são operações consideradas de médio e longo prazos. O SCE vem demonstrando ser um importante instrumento de garantia para impulsionar as exportações brasileiras, juntamente com os mecanismos previstos no PROEX. Em muitos casos, essa união tem sido decisiva para a realização das vendas externas de produtos manufaturados, principalmente aqueles de maior valor agregado e de longo prazo de comercialização (Moreira, Sérvulo et all, 2006).

---

único mecanismo de garantia aceito pelo BNDES em suas operações de financiamento à exportação para este países. Em 1999, mais de 70% das exportações de bens e serviços financiados pelo BNDES-Exim pós-embarque eram amparadas pelo CCR. Em 15 de maio de 2000, a Resolução 2982 do Conselho Monetário Nacional retirou exportações e importações com financiamentos de prazo superior a um ano do amparo do mecanismo.

<sup>28</sup> O Fundo de Garantia à Exportação - FGE foi criado pela Medida Provisória nº 1.583-1, de 25 de setembro de 1997, sendo, após consecutivas reedições, convertida na Lei nº 9.818, de 23.08.1999. O FGE, de natureza contábil e vinculado ao Ministério da Fazenda, tem como finalidade dar cobertura às garantias prestadas pela União nas operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE).



## **2.2. Mecanismos de Apoio Financeiro às Micros, Pequenas e Médias Empresas No Brasil**

De acordo com Audretsch (1999), as novas e pequenas empresas não respondem somente o comportamento das grandes empresas, mas atuam, também, como agentes de mudança. As pequenas empresas em diversos setores têm produzido um maior grau de inovações do que as grandes empresas e têm demonstrado ser bastante flexíveis e capazes de se adaptar rapidamente às mudanças tecnológicas. Observa-se que essa mudança na visão do papel das MPME tem alterado a forma como os governos têm conduzido as suas políticas industriais. Audretsch (1999) relata que, no período pós-guerra, a preocupação dos governos era evitar que as grandes firmas abusassem dos seus poderes de mercado. Nos anos 1990, no entanto, os governos passaram, de forma crescente, a estimular a criação de um ambiente favorável ao sucesso e à viabilidade das novas e pequenas empresas.

Conforme Marcos Koteski (2004), “As micro e pequenas empresas são um dos principais pilares de sustentação da economia brasileira, quer pela sua enorme capacidade geradora de empregos, quer pelo infindável número de estabelecimentos desconcentrados geograficamente”. A forma como cada país implementa as suas políticas de apoio às MPME varia em função dos diferentes enfoques dados aos papéis dessas empresas e em função das condições econômicas enfrentadas. O governo brasileiro tem buscado através do segmento das MPME oferecer amplas oportunidades e contribuir efetivamente para uma maior justiça social. É através de instituições oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF), que disponibiliza recursos subsidiados e linhas de financiamentos específicos para os pequenos negócios.

Desde 1965, o BNDES vem oferecendo algumas possíveis formas de financiar as empresas de menor porte, inicialmente com o programa FIPEME - Financiamento à Pequena e Média Empresa, que tomou forma na segunda metade dos anos 70 pelo POC - Programa de Operações Conjuntas, que teve como objetivo estruturar uma ampla rede de agentes financeiros (BNDES, 2010). Na década de 80, o BNDES implementado, o PROMICRO - Programa de Apoio à Microempresa, com boas condições financeiras e spread maior para os agentes financeiros, com facilidades de processamento. Já na década de 90, em 1996 foi criado o PMPE - Programa de Apoio à Micro e Pequena Empresa para se colocar maiores facilidades de processamento dentro do BNDES e benefícios do PROMICRO. Com o advento das novas Políticas Operacionais no mês de agosto de 1997, os benefícios especiais do PMPE passaram a

ser o maior valor do capital de giro considerado no investimento, o spread básico reduzido, um nível de participação mais elevado, a possibilidade de aquisição de equipamentos de qualquer natureza e um processamento simplificado mais ágil. (BNDES, 2010b).

Em março de 1998 foi criado o Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade – FGPC, e gerenciado pelo BNDES. O FGPC é um mecanismo desenvolvido para garantir o risco de operações de financiamento ao investimento e à exportação, na fase pré-embarque, realizadas direta ou indiretamente pelo BNDES e pela FINAME. As beneficiárias finais do FGPC são as MPME. O FGPC, passou dificuldades na sua implementação. A partir de julho de 1999, o FGPC incorporou diversos aperfeiçoamentos, dos quais se destacam a elevação da participação máxima do aval nos financiamentos garantidos, o aumento do limite máximo de spread de risco do agente financeiro (de 2,5% a.a. para 4% a.a.), a redução do volume de informações requeridas na administração da carteira e, principalmente, a possibilidade de eliminação da exigência de garantias reais, a critério do agente. (BNDES, 2010b).

De acordo com o BNDES (2010b), algumas linhas de financiamento e formas de atuação da FINAME foram alteradas além das processadas no FGPC, e foram divulgadas como novas formas de ações do BNDES/FINAME de Apoio às MPME. Alguns destaques nas alterações foram: a adoção do critério MERCOSUL de classificação de porte de empresas, aumentando bastante o número de empresas que se enquadram nestes segmentos e a elevação do nível de participação dos recursos BNDES/FINAME nos financiamentos.

São ações de apoio do BNDES/FINAME às MPME a) Convênio de Cooperação Institucional- SEBRAE/BNDES/FINAME; b) Termo de Cooperação Institucional com as Federações das Indústrias Estaduais; c) Capacitação dos Postos Avançados de Atendimento das linhas e programas do BNDES/FINAME e, d) Criação de Caixa Postal Micro, Pequena e Média Empresa. No âmbito operacional, o BNDES/FINAME vem simplificando seus processos de negócio, tendo incorporado o recebimento eletrônico, através da Internet, das solicitações de crédito para os programas PRONAF<sup>29</sup> e PROSOLO<sup>30</sup>, buscando trabalhar, sempre que possível, em tempo real com a rede de agentes financeiros.

---

<sup>29</sup> PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: tem como objetivo financiar as atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família. Entende-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com o turismo rural, produção artesanal, agro-negócio familiar e outras prestações de serviço no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar.

Desde o lançamento pelo Governo Federal do Programa Brasil Empreendedor, em outubro de 1999, o BNDES/FINAME, na condição de um dos agentes do Programa, intensificou seu compromisso de apoio ao desenvolvimento das micros e pequenas empresas. Um dos principais objetivos do Brasil Empreendedor é promover, através dos financiamentos concedidos, a geração e a manutenção de 3 milhões de postos de trabalho em todo o país e, melhorar, por meio de treinamento coordenado pelo SEBRAE, a capacitação de microempreendedores. Dentro do Programa Brasil Empreendedor algumas medidas se destacam: a instituição do estatuto das MPME; a renegociação de dívidas fiscais e previdenciárias, uma vez quitado o FGTS; a redução de IOF em operações de crédito com bancos oficiais; as novas regras para inclusão de devedores no CADIN; e o estímulo a operações de crédito com bancos oficiais.

Com o objetivo de aprimorar os instrumentos de capital de risco disponível para as pequenas e médias empresas, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM com o BNDES desenvolveu a Instrução nº 209, de 25/03/94, para regulamentação dos fundos de empresas emergentes, visando a captação pública de recursos para essas empresas. O Sistema BNDES desenvolveu, através da BNDESPAR, alguns instrumentos operacionais e jurídicos feitos especialmente para o apoio a este segmento de empresas sob a forma de capital de risco, tornando-se a pioneira no país neste modelo de investimento junto às MPME. Em 1991, foi criada área exclusivamente para investimentos em pequenas e médias empresas, com uma forma de atuação específica a este segmento (CVM, 2009).

As linhas de financiamento do BNDES que oferecem condições especiais para projetos realizados por por micro, pequena e média empresa são:

- Apoio a investimento fixo, capital de giro associado e aquisição de bens de capital (FINEM/BNDES-Automático)<sup>31</sup>
- Apoio à aquisição de ônibus urbanos integrados (FINAME)
- Apoio à aquisição de ônibus rodoviários (FINAME)

---

<sup>30</sup> PROSOLO é um dos programas da MODERAGRO – Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais que tem como objetivos: a) incentivar a correção e adubação dos solos, a recuperação das pastagens degradadas, o uso das várzeas já incorporadas ao processo produtivo e projeto de adequação ambiental de propriedades rurais; b) apoiar o desenvolvimento da produção de espécies de frutas com potencial mercadológico interno e externo e, c) fomentar os setores da apicultura, aquíicultura, avicultura, floricultura, ovinocaprinocultura, ranicultura, sericicultura e suinocultura, pecuária leiteira e a defesa animal.

<sup>31</sup> FINEM acima de R\$ 10 milhões e BNDES-Automático, operações de menor valor.

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

- Apoio à aquisição de ônibus urbanos em sistemas não-integrados (FINAME)
- Apoio à fabricação de equipamentos e sistemas (FINAME)
- Apoio a operações de leasing de bens de capital sem rodas (FINAME-Leasing)
- Apoio a operações de leasing de bens de capital com rodas (FINAME/Leasing)
- Apoio à importação de equipamentos
- Apoio à exportação - Pré-embarque e Pós-embarque (BNDES-Exim)

Quadro 2.1. Programas de Financiamento do BNDES

BNDES Automático	Financiamento até R\$ 10 milhões a investimentos fixos e capital de giro associado para a implantação, expansão, modernização ou realocação de empreendimentos que visem ao fortalecimento da competitividade – operações de repasse via agente financeiro. São financiáveis: construção ou reforma de imóveis e instalações diversas, vinculados ao negócio; aquisição de máquinas e equipamentos de fabricação nacional; parcela de capital de giro associada a projeto de investimento; aquisição ou desenvolvimento de softwares; pesquisas, estudos, projetos, capacitação tecnológica e taxa de franquia; programas de qualidade/produtividade e treinamento de pessoal; publicidade de inauguração; investimentos fixos relativos a projetos de produção de película cinematográfica e equipamentos hoteleiros (Programa de Turismo).
FINAME	Financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos novos de fabricação nacional, cadastrados na FINAME.
FINAME LEASING	Financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos nacionais destinados a operações de arrendamento mercantil. São beneficiárias as Sociedades de Arrendamento Mercantil ou Bancos com Carteira de Arrendamento Mercantil, registrados no Banco Central e credenciados no Sistema Bndes.
FINAME AGRÍCOLA	Financiamento à aquisição de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas novos de fabricação nacional, cadastrados na FINAME.
BNDES-Exim	Apoio à exportação de bens e serviços, nas seguintes linhas: Pré-Embarque: financia a produção de bens e serviços a serem exportados,

	vinculados a embarques específicos; Pré-Embarque Especial: não vinculado a embarques específicos; e Pós-Embarque: financiamento à comercialização de bens e serviços no exterior, nas modalidades de supplier's e buyer's credit.
--	---

Os programas administrados pelo BNDES citados acima, que contam com o apoio do FGPC são: o BNDES Automático, o FINAME, o BNDES-exim Pré-Embarque e o BNDES-exim Pré-Embarque Especial. A linha mais recente do BNDES-Exim é a denominada Pré-Embarque Empresa Âncora, criada em 2004. A linha financia empresas que viabilizem as exportações indiretas de bens produzidos por micro, pequenas ou médias empresas. Do total de empresas atendidas pelas linhas BNDES-Exim, mais da metade são micro, pequenas e médias. No entanto, na contagem de empresas apoiadas, a participação daquelas de menor porte é ainda maior se consideradas as que exportam indiretamente. Pela chamada exportação indireta, a empresa que fabrica o bem vende sua produção para outra com experiência no mercado internacional, que se responsabilizará pela exportação. A empresa que produz não precisará incorrer no custo e no aprendizado necessários à atividade exportadora. Dessa forma, a linha denominada Pré-Embarque Empresa Âncora possibilita de um universo muito maior de empresas, que produzem para venda no mercado externo, mas não efetuam por si mesmas o processo de exportação. Na primeira operação da linha, uma *trading company* da área de calçados, obteve a linha de financiamento apoiando de forma indireta mais de 280 empresas.

É importante ressaltar também, o programa BNDES de Crédito Multissetorial de Apoio às Micros e Médias Empresas, o qual poderá utilizar recursos no valor equivalente a até US\$ 1 bilhão. Este projeto foi autorizado através da operação de crédito externo entre o BNDES e o BID em setembro de 2007 (BNDES, 2010).

Vale ressaltar também dentro do POC, mencionado anteriormente, o Projeto SebraeExport, que foi criado em 1998 com apoio da APEX. O SebraeExport foi criado em 1998 e tem o apoio da Agência de Promoção das Exportações do Brasil. O programa visa à diversificação de mercados e à sustentabilidade de exportações que tem empreendimentos envolvidos, que são desenvolvidos em grupo. São dez os setores atendidos pelo programa: carnes, autopeças, confecções, frutas, cosméticos, utilidades em aço inox, implementos agrícolas, móveis, automação industrial e acessórios e componentes para móveis (SEBRAE, 2009).

De acordo com estudo elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, em 2003 o percentual de empreendimentos que começaram a exportar foi maior entre as micro e pequenas empresas: 75%, de um total de 456 (MDIC, 2010). O Sebrae apóia e promove o desenvolvimento de micro e pequenos negócios nos setores de comércio e serviços, no industrial e no agronegócio. No setor de comércio e serviços, são mais de 1,3 milhão de micro e pequenas empresas em atividade. O sistema Sebrae desenvolve 190 projetos neste setor dando enfoque na transmissão de conhecimento e em metodologias de integração cooperativa que proporcionam qualificação, modernização e aumento da competitividade de pólos e redes de pequenos empreendimentos comerciais com interesses comuns. Além dos segmentos tradicionais do comércio, o Sebrae promove alguns setores com potencial e aposta no desenvolvimento de novos negócios e novas formas de comércio. São exemplos: o turismo, o artesanato e o entretenimento. O setor de serviços se evidencia pela dinâmica na geração de empregos e pelo poder de interface, que influencia de forma direta a competitividade dos demais setores, de forma que congrega uma diversidade de segmentos que vai desde empresas de logística até serviços técnicos especializados (SEBRAE, 2010).

Para o setor industrial o Sebrae desenvolve mais de 391 projetos coletivos de micro e pequenas empresas industriais, reunidas em Arranjos Produtivos Locais - APLs , Núcleos Setoriais, formando cadeias com grandes empresas e outras formas de cooperação. O objetivo é desenvolver alianças entre empresas de diferentes setores, possibilitando maior sinergia entre projetos, promovendo assim a integração de cadeias produtivas.

São projetos que beneficiam mais de 63 mil indústrias de pequeno porte dos setores têxtil e confecção madeira e móveis, biotecnologia, alimentos e bebidas industrializadas, construção civil, couro e calçados, cosméticos, gemas e jóias, eletro-eletrônicos, indústrias gráficas, metal-mecânico, olaria-cerâmica, pedras e rochas ornamentais, petróleo e gás, plástico, químico, tecnologia da informação, além de brinquedos e equipamentos médico-odontológico-hospitalares, fármacos e papel e papelão. Segundo o SEBRAE o agronegócio é o terceiro setor que mais apóia. O agronegócio é uma grande alavanca para a economia nacional. Representa 28% do PIB brasileiro e 37% das exportações. Os pequenos empreendimentos rurais são responsáveis por uma grande parcela dessa atividade econômica, tendo a agricultura familiar como maior expoente na produção e na geração de emprego no campo. O objetivo do Sebrae é elevar a cooperação, a produtividade, a competitividade, a qualidade dos produtos e o acesso aos mercados. Na carteira

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

de agronegócios soma 486 projetos, distribuídos em 14 setores: agricultura orgânica, agroenergia, apicultura, aqüicultura e pesca, café, carne, derivados de cana-de-açúcar, floricultura, horticultura, leite e derivados, mandiocultura, ovinocaprinocultura, plantas medicinais e aromáticas (SEBRAE, 2010).

O Sebrae apóia o agronegócio através do desenvolvimento da economia de pequenas cidades que vivem em função do campo, contribuindo para a subsistência de regiões interioranas e, numa escala considerável, diminuindo o fluxo do êxodo rural trazendo melhores perspectivas para quem vive no campo.

Já o Banco do Brasil disponibiliza a empresas de pequeno porte as seguintes linhas de financiamento (BB, 2010):

Quadro 2.2. Linhas de Financiamento para Empresas de Pequeno Porte do Banco do Brasil

ACC Indireto	O Adiantamento sobre Contrato de Câmbio – ACC Indireto financia os fabricantes de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem considerados insumos ao processo produtivo de mercadorias a serem exportadas. O ACC Indireto oferece financiamento com taxas de mercado externo, proporcionando redução de custos para o fabricante do insumo e para o exportador. O crédito é concedido ao produtor do insumo mediante entrega ao BB, de duplicatas representativas de venda a prazo a empresa exportadora. As duplicatas devem ser emitidas em reais ou dólares dos Estados Unidos e ficam custodiadas no BB. Além disso, devem estar aceitas pelo sacado (exportador). Finalmente, o valor financiado é de 100% do valor das duplicatas negociadas entre o produtor e o exportador final. O prazo máximo é de 180 dias, limitado a data de vencimento da duplicata que lastreia o financiamento. O financiamento é destinado aos fabricantes que fornecem produtos diretamente ao exportador final.
ACC/ACE	O Adiantamento sobre Contrato de Câmbio - ACC é uma antecipação de recursos em moeda nacional (R\$) ao exportador, por conta de uma exportação a ser realizada no futuro. Já o Adiantamento sobre Cambiais Entregues - ACE é uma antecipação de recursos em moeda nacional (R\$) ao exportador, após o embarque da mercadoria para o exterior, mediante a

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

	<p>transferência ao Banco do Brasil dos direitos sobre a venda a prazo.</p> <p>Essas modalidades têm como finalidade prover recursos antecipados ao exportador, para completar as diversas fases do processo de produção e comercialização da mercadoria a ser exportada. As taxas de juros são as internacionais (tradicionalmente no Brasil as taxas de juros são muito elevadas) , o que permite a obtenção de recursos para produzir os bens destinados à exportação a um custo financeiro reduzido.</p> <p>Capital de giro de até 360 dias antes do embarque do bem exportado (ACC). As vendas ao exterior realizadas a prazo, com liquidação do contrato de câmbio prevista para até o último dia útil do 12º mês subsequente ao do embarque da mercadoria ou da prestação do serviço, são recebidas à vista pelo exportador (ACE). Isenção do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF.</p>
ACC/ACE Rural	<p>ACC Rural é a antecipação de recursos em moeda nacional (R\$), por conta de uma exportação a ser realizada no futuro, para aplicação na continuidade do processo produtivo, no acondicionamento e despesas de embarque da mercadoria. ACE Rural é a antecipação de recursos por conta de exportação realizada com pagamento a prazo. O programa prover recursos para as diversas fases do processo de produção e comercialização da mercadoria a ser exportada.</p>
Proger Exportação	<p>O Proger Exportação financia a produção de bens e produtos para a exportação, inclusive despesas diretamente ligadas à promoção, como a participação em feiras, no Brasil e no exterior. Podem ser financiados os bens constantes da Carta-circular BNDES nº 73, de 27.12.2005 (modalidade pré-embarque). São beneficiárias da linha de crédito as empresas exportadoras brasileiras, com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões. Linha de crédito em moeda nacional, com valor limitado a R\$ 250 mil por operação. Prazo de até 12 meses, com carência de até 6 meses. Encargos de Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais 5,15% a 5,655% ao ano.</p>
Carta de Crédito de	<p>Carta de Crédito de Exportação é a abertura de crédito documentário onde</p>



POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

Exportação	se apresentam descritas as condições em que a operação deve ser concretizada, e um banqueiro que se compromete, por ordem e conta de seu cliente, a pagar a mercadoria, mediante a apresentação dos documentos representativos da transação. Pode ser definida como uma ordem de pagamento condicionada, isto é, o exportador fará jus ao recebimento se atender a todas as exigências por ela estipuladas.
Cartas de Garantias	As Cartas de Garantias são operações em que o Banco do Brasil se solidariza com o cliente em riscos por ele assumido. Viabilizam a exportação de bens e serviços brasileiros e possibilitam ao cliente a participação em concorrências internacionais. Possibilitam o recebimento de pagamentos antecipados e garantem credibilidade internacional para a Empresa (BB, 2010): Apresentam-se nas modalidades: Bid Bond (garantia de oferta): garantem a assinatura do contrato pertinente, caso a empresa vença a concorrência pública aberta no exterior para fornecimento de bens e/ou serviços. Performance Bond (garantia de cumprimento): garantem o fiel cumprimento do contrato de exportação (fornecimento de bens e/ou serviços). Refundment Bond (garantia de reembolso): garantem o reembolso de pagamentos antecipados, efetuado pelo importador estrangeiro, no caso de não cumprimento da exportação contratada. O serviço é destinado a pessoas físicas e empresas nacionais ou estrangeiras.
Emissão de Certificado de Origem Form 'A' no Sistema Geral de Preferências - SGP e outros documentos necessários para exportação.	O Certificado de Origem Formulário A (Form "A") é o documento necessário para a solicitação do tratamento preferencial e simultânea comprovação de origem da mercadoria exportada junto às alfândegas dos países outorgantes do Sistema Geral de Preferências (SGP). É emitido como prova documental de origem exclusivamente para a solicitação das preferências tarifárias do Sistema Geral de Preferências (SGP), mediante pedido por escrito do exportador ou de seu representante autorizado. Os Estados Unidos, o Canadá e a Nova Zelândia são os únicos outorgantes que dispensam a apresentação do Form A. A competência para a emissão, foi delegada ao Banco do Brasil, conforme a Circular SECEX nº 5/2002. Além deste documento específico, o BB também atua na emissão de outros

	documentos relacionados à exportação, por delegação do MDIC, tais como: Certificados de Origem para têxteis e produtos agrícolas, Certificados de Autenticidade para tabaco, Vistos em faturas comerciais de produtos têxteis e Licenças de Exportação.
Cobrança de Exportação	Forma de pagamento pela qual o Banco do Brasil, apoiado em sua rede de agências externas e em seus correspondentes internacionais, remete documentos de cobrança internacional para o exterior, para serem apresentados ao importador estrangeiro. Esse serviço permite ao cliente encaminhar, por intermédio do BB, documentos relativos às operações de exportação, nas condições e prazos acordados entre exportador e importador.

O Banco do Brasil é também um dos principais agentes financeiros no BNDES-Exim, que como vimos, são linhas de financiamento à exportação concedidas pelo BNDES. Também é o principal agente que atua junto às empresas no Proex (seção 2.2.1). Isto ocorre porque tanto o BNDES como os ministérios envolvidos no Cofig (gestor do Proex) não tem capilaridade.

### **2.3. O Apoio Financeiro às Micros, Pequenas e Médias Empresas na Espanha, no Japão e no México**

Nesta seção, com o objetivo de comparar políticas públicas, selecionamos três países ativos no financiamento público à exportação de pequenas e médias empresas: O Japão, o México e a Espanha. Como critérios, a idéia de serem países democráticos (o que indica similaridade no sistema de administração pública), de continentes distintos (no caso, América, Europa e Ásia), de níveis diferentes de desenvolvimento (alto, caso do Japão, médio-alto, caso da Espanha, e médio, caso do México) e estar entre os quinze maiores exportadores mundiais (Japão, 4º, México, 12º e Espanha, 15º em 2009, segundo estatísticas da OMC) e maiores economias do mundo (Japão, 2º, Espanha 9º e México 14º). Espanha e México, ademais, tem uma similaridade cultural com o Brasil (o que não é caso de nenhum país asiático).

### 2.3.1. Espanha

De acordo com Puga (2002), em 1995, os principais indicadores macroeconômicos da Espanha estavam desfavoráveis em relação à média da União Européia. A taxa de desemprego situava-se acima de 22% as taxas de juros giravam em torno de 11% a.a.; e a inflação estava em torno de 5%, acima do nível de convergência com a Europa (Tratado de Maastricht). Naquele ano, o déficit público atingiu 7,3% do PIB, tendo este crescido apenas 2,7%. A partir de 1996, o novo governo espanhol deu início a um amplo programa de reforma da legislação trabalhista e flexibilização do mercado de trabalho, bem como de austeridade fiscal, com controle de gastos e privatização de empresas. Uma especial atenção foi dada às MPME, tendo em vista a sua importância para a economia espanhola e o seu papel na geração de emprego e renda.

A gestão do apoio, por outro lado, passou a ser realizada de forma descentralizada, através da celebração de convênios de colaboração com autoridades regionais e locais e entidades representativas das MPME. Em 1997 criou-se o Observatório da MPME, que promove o diálogo entre instituições; a Iniciativa MPME de Desenvolvimento Empresarial, cuja gestão está descentralizada e cabe às Comunidades Autônomas; e o apoio ao sistema de garantias recíprocas, com o refinanciamento, pelo governo, das operações das Sociedades de Garantia Recíproca (SGR).

A política do governo espanhol de apoio financeiro às MPME tem sido pautada pelo reforço do financiamento de longo prazo. Em particular, houve, nos últimos anos, um forte incremento nas linhas de crédito do ICO (Instituto de Crédito Oficial), o ICO financia, diretamente ou através de agentes financeiros, investimentos de longo prazo de empresas estabelecidas na Espanha ou firmas espanholas que se estabeleçam no exterior. Como agência financeira do Estado, o instituto apóia financeiramente aqueles afetados por crises econômicas, catástrofes naturais e eventos semelhantes. As MPME espanholas são apoiadas pelo ICO principalmente através das linhas: “Linha MPME” e “Linha para Internacionalização da Empresa Espanhola” (Cassiolato, 1996).

A Linha MPME foi criada em 1992, com a finalidade de estimular e financiar processos de capitalização real das MPME. O valor máximo do apoio é de EUR 1,5 milhão por beneficiário ao ano. A empresa tem as seguintes opções de prazo de amortização: i) 3 anos sem carência; ii) 5 anos sem carência ou com carência de 1 ano; e iii) 7 anos sem carência ou com carência de 2 anos. As taxas de juros podem ser de dois tipos: Fixas: taxa de referência do ICO + 0,50 pontos

percentuais (tomador final); Variáveis: Euribor de 6 meses + 0,50 pontos percentuais (tomador final).

Em 1999, foi permitida, através da Ordem Ministerial de 28 de maio desse ano, a criação de fundos de securitização de ativos (*fondos de titulización de activos*) vinculados à Linha MPME. O patrimônio dos fundos é constituído pelos empréstimos concedidos às MPME. Tais empréstimos são convertidos em bônus, que são vendidos a particulares, fundos de investimento etc. Os agentes financeiros, por sua vez, são obrigados a reinvestir, dentro do prazo máximo de um ano, pelo menos 40% da liquidez obtida com a securitização em novas operações de empréstimo a MPME. Para facilitar o funcionamento desses fundos, foi criado um programa de concessão de aval pelo governo garantindo os bônus emitidos.

A regulamentação dos Fundos de Investimento para pequenas e médias empresas (Fondos de Pymes) foi um marco para canalizar investimentos privados para o segmento. Normalmente, o investidor considera arriscado esse segmento, mas a Espanha colocou incentivos como (Puga, 2002).

- incentivos tributários;
- todas as empresas que são parte do fundo devem ter sido avaliados por agências de *rating*;
- há um seguro de risco colocado pelo governo embutido no produto, com base no conjunto da avaliação de risco.

A Linha para Internacionalização da Empresa Espanhola foi instituída em meados de 1994, sendo disponibilizada pelo ICO em convênio com o ICEX (Instituto Espanhol de Comércio Exterior) e tendo como finalidade apoiar investimentos produtivos das empresas espanholas no exterior. O limite atual de recursos é de EUR 3 milhões ao ano por empresa. Assim como na Linha MPME, são financiados até 70% do projeto, com um limite de 80% do valor financiado para gastos com ativo imobilizado, de 50% para ativos intangíveis e de 20% para cobrir necessidades de capital de giro associadas ao investimento. A linha também contempla períodos maiores de amortização, sendo admitidos prazos de 5, 7 ou 10 anos. As taxas de juros para o tomador final podem ser fixas ou variáveis, calculadas deduzindo 0,35 pontos percentuais às taxas do ICO e à Euribor de 6 meses, respectivamente.

Em seus primeiros anos, o programa financiava preferencialmente MPME, Contudo, era possível, e acabou de fato predominando, o apoio a grandes empresas até que em 1999, o programa foi reformulado, sendo somente possível o apoio a empresas com menos de 250

empregados, com receita inferior a EUR 40 milhões e que não tenham uma grande empresa com participação superior a 25% do capital. Tal mudança resultou em uma queda significativa no montante concedido.

O Programa de Empréstimos Participativos da Enisa após anos praticamente inativa, foi impulsionada em 1996 com a implementação do programa de empréstimos participativos, voltado para o financiamento de projetos inovadores das MPME. O programa é considerado um instrumento inovador, sendo intermediário entre a participação no capital social da empresa e o financiamento de longo prazo (ENISA, 2010)

Criada em 1994 a Cersa (apoio ao sistema de garantias recíprocas) tem como finalidade o refinanciamento ou a cobertura parcial do risco assumido pelas Sociedades de Garantias Recíprocas (SGRs) em operações com MPME. As SGRs, por sua vez, são instituições financeiras, sem fins lucrativos, destinadas à prestação de garantias às MPME.

Em troca da garantia recebida, a MPME é obrigada a adquirir uma cota social da SGR correspondente. O montante dessa participação pode ser reembolsado ao término da operação de crédito, ou a MPME pode permanecer como sócia da instituição, tendo acesso aos serviços prestados pela SGR.

Os percentuais de cobertura pela Cersa dos riscos assumidos pelas SGRs em operações de garantia com MPME são estabelecidos em função das características das empresas apoiadas, dos setores de atividade e dos ativos financiados

São priorizados os projetos inovadores, as novas e as microempresas. A cobertura é gratuita. Contudo, para que esse benefício repercuta favoravelmente sobre as MPME, as comissões de aval pagas por essas empresas às SGRs não devem ser superiores a 1% do risco assumido e devem diminuir em consonância com a maior cobertura das operações.

O sistema de garantias recíprocas espanhol começou a ser desenhado ao final dos anos 1970, em meio a uma forte crise econômica no País. Em 1977, o Pacto Econômico e Social de 1977 (dentro dos Pactos de Moncloa) contemplava a regulação de sociedades de garantia mútua que atendessem a MPME com insuficiência de garantias. Em 1979, surgiu a primeira Sociedade de Garantia Recíproca (SGR), destinada à prestação de garantias às MPME. Nos anos seguintes, com o apoio do governo através de aportes de capital, iniciou-se um forte processo de criação dessas sociedades com o seu número chegando a 42 em 1983.

Segundo Puga (2002), entre 1984 e 1988, houve um processo de fusões e aquisições que reduziu o número de SGRs para 26. Em 2001, havia 22 SGRs em atividade. Não obstante, existe um sistema de punição para as SGRs com recorrentes problemas de inadimplência.

O governo da Espanha produziu um portal para a capacitação de pequenas e médias empresas (PYMES em espanhol). Nesse site [www.pcpymes.es](http://www.pcpymes.es), encontra-se desde informações mais básicas até artigos técnicos, inclusive sobre como exportar. A Espanha desenvolveu também um programa específico para capacitar as empresas a se exportarem, que também tem um site específico: <http://www.icex.es>. Destaque-se que fora as informações básicas sobre exportação e promoção de contatos, há um programa específico para promover marcas espanholas, com apoio de até 66.000 euros por ano para ações de publicidade e marketing e até registro de marcas e patentes no mundo, e em particular em países alvo (o Brasil é um deles). Dentro do ICEX existe ainda o Programa PIPE (Plan de Iniciación a la Promoción Exterior), com o objetivo específico de capacitar as pequenas e médias empresas a exportar, assessorando as mesmas para elaborar uma estratégia de internacionalização, dotando as empresas inclusive com apoio econômico-financeiro.

### **2.3.2. Japão**

De acordo com Hamaguchi, 2002, o apoio japonês às MPME teve início logo após o término da Segunda Guerra Mundial, com a ocupação do país pelas forças aliadas. Estas questionavam o fato de que a excessiva concentração do poder econômico em um pequeno número de grandes empresas resultava na formação de oligarquias econômicas e no regime totalitário. Da parte do governo japonês, havia a preocupação com a criação de emprego, dada a devastação da base produtiva do país durante a guerra. Nesse contexto, o apoio às MPME emergiu com um ponto de concordância entre as partes. No primeiro caso, como forma de prevenir a concentração de poder econômico, enquanto o governo japonês reconhecia as MPME como criadoras de emprego. A visão de que as MPME eram “muitas e muito pequenas”, no entanto, predominava no governo japonês. A preocupação maior era reduzir o diferencial entre firmas consideradas tecnologicamente atrasadas e as grandes empresas. A política de apoio ao segmento, implementada a partir de 1947, foi baseada em três pilares: financiamento, assistência técnica e organização (Hamaguchi, 2002).

O mesmo autor relata que no tocante ao financiamento, foram criadas instituições financeiras públicas especializadas no apoio à modernização das MPME. Quanto ao segundo pilar, em função do percebido atraso tecnológico do segmento, o governo decidiu assumir o papel de promover assistência técnica às MPME sobre como produzir e administrar uma firma, sendo criada, nesse primeiro ano, a Agência da Pequena e Média Empresa, subordinada ao Ministério da Indústria e Comércio Internacional. Finalmente, foi encorajado o associativismo entre as empresas, organizando-se cooperativas de produtores. Essa política, no entanto, foi fortemente influenciada por intervenções políticas, que em muitos casos redirecionaram os recursos para setores não produtivos. De acordo com esse autor, a proteção às empresas foi excessivamente prolongada, sendo gastos muito recursos com a recuperação de firmas ineficientes.

Ao final dos anos 1980, começaram a surgir sinais de desgaste dessa política, com o número de fechamentos de empresas japonesas superando o de aberturas. No início dos anos 1990, houve o chamado colapso da “bolha econômica” e, desde então, a economia japonesa vem se esforçando para se recuperar. No resto do mundo, por outro lado, a literatura passou a apresentar evidências do bom desempenho alcançado por essas empresas (Davis, 1990) e a destacar o sucesso dos distritos industriais da Terceira Itália (Pyke e Sengenberger, 1992) e dos *clusters* do Vale do Silício (Saxenian, 1995).

Segundo Puga (2002), em 1990, o apoio às MPME começou a ser reformulado, com a publicação em 1990, pela Agência da Pequena e Média Empresa, da *Visão para Política de MPMEs para os Anos 90* e do *White Paper on Small and Medium Enterprise in Japan*. Contudo, foi somente em 1999 que a política de apoio foi inteiramente revista. As MPMEs passaram a ser vistas como estruturas dinâmicas e ágeis. As atenções voltaram-se para a criação de empresas e promoção de inovações, em detrimento do apoio a firmas não competitivas. As associações entre empresas e a criação de *clusters*, por outro lado, continuaram a ser apoiadas. Aqui, cabe destacar a permissão, através da Lei sobre a Organização de Associações de MPME em 1999, para que as associações se transformem em sociedades anônimas. O apoio financeiro do governo japonês às MPME é realizado principalmente através de três instituições especializadas nesse segmento: Japan Finance Cooperation for Small Business (JFS), Central Cooperative Bank Bank for Commerce and Industry (Shoko Chukin) e National Life Finance Corporation (NLFC). Além da contração direta de crédito através de bancos públicos, o governo garante créditos oferecidos pelo sistema financeiro privado às empresas de menor porte. Tal apoio é realizado por meio do Credit

Supplementation System, do qual faz parte o Japan Small and Medium Enterprise Corporation (Jasmec) (Puga, 2002).

O Japan Finance Cooperation for Small Business (JFS) é uma instituição financeira fundada em 1953, cujo capital é completamente subscrito pelo governo, sendo especializado em MPME. O banco é voltado principalmente para médias empresas e cooperativas. A carteira de crédito de empréstimos são desembolsados a propósito geral, e para fins especiais: novas empresas, revitalização de economias regionais, estímulos a investimentos geradores de emprego, promoção ao desenvolvimento tecnológico, apoio a fornecedores, investimentos no exterior, bem como a MPME vítimas de desastres naturais. O banco apóia MPME pertencentes aos setores de indústria, construção, transporte, comércio e determinados serviços, não sendo incentivados agricultura, intermediação financeira, tratamento médico, seguridade social e organizações não lucrativas. Os recursos são concedidos diretamente através agências do JFS, ou através dos agentes financeiros do banco, sendo apoiados investimentos e capital de giro. As taxas de juros são fixas, podendo as MPME optar por uma taxa sujeita a revisões a cada cinco anos em função das condições de mercado. O prazo de maturação dos empréstimos pode chegar a 20 anos, tendo mais de 80% dos empréstimos um prazo superior a 5 anos. No caso do programa de apoio a novas empresas com alto potencial de crescimento, criado em 2000, admite-se a isenção da exigência de garantias para empréstimos até um valor determinado. Nesse caso, o JFS apóia a empresa aceitando *warrant bonds* emitidos pelas empresas. O banco realiza também um trabalho de acompanhamento das empresas após o apoio financeiro. Em particular, o JFS oferece apoio gerencial e para a realização de planos de negócios, baseado em informações sobre o desempenho de cerca de 50 mil clientes. Já o National Life Finance Corporation (NLFC) é totalmente controlado pelo governo japonês, tendo como origem a criação, em 1949, do People's Finance Corporation. Em 1999, houve a fusão dessa instituição com a Environmental Sanitation Business Finance Corporation, quando foi estabelecido o NLFC. Desse modo, além do apoiar às MPME, o banco realiza empréstimos destinados à melhoria das condições ambientais das empresas. O banco é voltado principalmente para pequenas empresas familiares com menos de 20 empregados, sendo destinado a MPME que enfrentam dificuldades em obter financiamento em instituições financeiras privadas. (MOF, 2001).



Os empréstimos são concedidos através de uma rede própria de agências. As taxas de juros são basicamente fixas. A maior parte tem prazos de amortização de 3 a 5 anos, podendo, contudo, chegar a 20 anos.

O Shoko Chukin Bank foi criado em 1936, é controlado conjuntamente pelo governo, que detém 79,8% do capital do banco, e por um grupo de cooperativas com os 20,2% restantes. Devido ao seu *status* de banco afiliado ao governo, a instituição pode apresentar um percentual de capital em relação aos ativos ponderados pelo risco de apenas 6,94%, abaixo dos limites mínimos estabelecidos pelo Acordo da Basiléia. Dos três bancos públicos, o Shoko Chukin é o único que capta fundos de forma independente do governo, por meio de debêntures e depósitos bancários.

O banco incentiva as MPME a organizar e fornecer apoio financeiro às cooperativas associadas e a seus membros. Os recursos são oferecidos de três formas: às cooperativas para apoiar produção, processamento e vendas em conjunto; às cooperativas para repasse a seus membros; e diretamente aos membros das cooperativas. Entre as iniciativas do banco temos o apoio a novas empresas e atividades produtoras de inovações; investimentos no exterior; e a revitalização de empresas.

No apoio a investimentos diretos no exterior, por exemplo, o limite máximo do empréstimo é de US\$ 20 mil, com um prazo máximo de amortização de 15 anos. No início de 2002, as taxas de juros do programa estavam entre 1,45% e 1,70% ao ano, dependendo do prazo do empréstimo.

Foi criado em julho de 1999, o Japan Small and Medium Enterprise Corporation (Jasmec), tendo assumido as funções do Small Business Credit Insurance Corporation (Japan CIC), criado em 1958; do Japan Small Business Corporation (JSBC); e do Textile Industry Restructuring Agency. A instituição tem nove missões definidas (CIC, 2001).

- Promoção de novas empresas: O Jasmec concede, além de apoio gerencial, subsídios para novas empresas para o desenvolvimento de novos projetos e financiamento para a Small and Medium Enterprise Venture Investment Limited Liability Cooperative Association a seus membros.
- Apoio financeiro e gerencial à melhoria de projetos: Concessão de empréstimos de longo prazo, até 20 anos, para melhoria de projetos, tais como a construção conjunta de parques científicos, centros atacadistas e *shopping centers*.

Garantia de crédito a MPMEs: Cobertura de até 80% dos riscos assumidos pelas 52 Credit Guarantee Corporations (CGCs) 12 existentes no país em operações de garantia com MPMEs. Havendo inadimplência dos créditos garantidos, o governo federal, através do Jasmec, cobre uma parcela dos riscos assumidos pelas CGCs.

Sistema de Garantias Solidárias para MPME (Credit Guarantee Corporations) são instituições públicas locais criadas em 1953 no âmbito da Credit Guarantee Association Law, com a finalidade de facilitar o financiamento das MPMEs, garantindo empréstimos do sistema financeiro.

Em 2001, a carteira de garantias dessas corporações totalizava US\$ 325 bilhões:

- Seguro de crédito para operações de *leasing* e vendas a prazo: Seguro contra risco de falência do locatário, em operações de *leasing* e vendas a prazo destinadas à utilização de máquinas e *software* por MPME.
- Desenvolvimento de recursos humanos: O Jasmec opera o Institute for SMEs Management & Technology, que oferece programas de treinamento gerencial, que variam de cursos de dois dias a um ano, em nove localidades espalhadas no país.
- Serviços de informação e de apoio à internacionalização das MPME: O Jasmec oferece às MPME informações sobre conservação de energia, proteção ambiental, novos produtos e tecnologias etc. através da Internet; concede prêmios para MPME que desenvolvam inovações tecnológicas e auxilia na comercialização do produto; e coloca livremente à disposição das MPME, independentemente do número de visitas, um conjunto de profissionais com experiência em negócios internacionais, incluindo advogados e empregados ou ex-empregados de *tradings*.
- Assistência mútua às MPME: Apoio financeiro para proprietários e diretores de empresas com até 20 empregados que estejam se aposentando;
- Assistência mútua à prevenção de falências: Empréstimos a MPME com dificuldades de coletar recebíveis de empresas em falência.
- Apoio à reestruturação da indústria têxtil: O Jasmec promove a disseminação de informações necessárias para realização de reformas estruturais na indústria têxtil.

### 2.3.3. México

Segundo Dussel (1999), o apoio às MPME mexicanas ganhou impulso após a crise do país em dezembro de 1994. Em particular, preocupava a maciça penetração de importações na indústria do país. No caso extremo das “maquiladoras”, que representaram entre 35% e 39% do total exportado durante os anos 1990, o valor agregado nacional manteve-se abaixo de 2% desde a criação dessas empresas em 1965. Em 1995, o governo lançou o Programa de Política Industrial e de Comércio Exterior (PPICE), cobrindo o período 1995/2000, com meta de crescimento anual de 20% nas exportações e com uma preocupação explícita com a adição de valor agregado nacional às vendas ao exterior. O PPICE deu ênfase especial às MPME.

O apoio a essas empresas passou a ser visto no âmbito de uma estratégia de substituição de importações, sendo priorizadas iniciativas voltadas para inserção das MPME nas cadeias produtivas, como fornecedoras de grandes empresas. Ainda nesse ano, foi criado o Conselho Nacional das MPME, constituído por entidades públicas, bancos de desenvolvimentos e organizações privadas representativas das empresas de menor porte. A finalidade do Conselho é promover a eficiência dessas empresas e fortalecer as cadeias produtivas, vinculando as MPME às grandes empresas. Em 1996, foi instituída a Comissão Intersecretarial de Política Industrial (CIPI) com o propósito de coordenar as ações de apoio à indústria.

Os dois principais bancos de desenvolvimento do governo mexicano são a Nacional Financiera (Nafin) e o Banco de Comércio Exterior (Bancomext). A Nafin foi criada em 1934, com o propósito inicial de promover a mobilização de recursos financeiros para as atividades produtivas, através da desamortização dos imóveis declarados judicialmente como garantia no período revolucionário do país. O Bancomext, por outro lado, é voltado para as empresas exportadoras do país, para o desenvolvimento de fornecedores e para substituição de importações.

A principal finalidade do banco, atualmente, é apoiar as MPME, proporcionando financiamento, capacitação e assistência técnica e incentivando o mercado financeiro a operar com esse segmento. Em particular, a Nafin tem concentrado esforços em fomentar a integração entre as MPMEs e as grandes empresas. Através deste programa, a Nafin apóia MPME que apresentem um contrato ou ordem de serviço para fornecimento de produtos ou serviços a uma

grande empresa ou instituição do governo. A MPME deve ter um mínimo de dois anos de experiência como fornecedora (Nafin, 2010).

O acesso ao crédito funciona da seguinte forma:

- a grande empresa fornece à Nafin a lista de empresas provedoras convidadas a participar da cadeia produtiva;
- as MPME cadastram-se no sistema através do portal da Nafin, recebendo senhas;
- as MPME acessam o portal e apresentam o contrato de fornecimento;
- a Nafin divulga o contrato entre os agentes financeiros, que enviam suas propostas de taxas de juros;
- as MPME elegem a instituição financeira de sua preferência;
- os recursos são recebidos pelas MPME no mesmo dia; e
- as instituições financeiras recebem das MPME os direitos de crédito relacionados à provisão de bens e serviços (contrato de fornecimento), podendo cobrar, no vencimento, esses direitos das grandes empresas.

A Nafin financia as necessidades de capital de giro e de investimentos em ativos fixos de novas empresas e de MPME com pelo menos três anos de atividade. As taxas de juros são fixas (a menor do mercado financeiro, segundo a Nafin). São exigidos garantias apenas pessoais e o bem adquirido (no caso de investimentos em ativos fixos). Não são exigidas garantias hipotecárias.

O Bancomext também disponibiliza créditos para pequenas exportadoras de bens manufaturados no valor de até US\$ 50 mil. Nesse caso, não são exigidas garantias reais, apenas a cessão dos direitos de cobrança das exportações da empresa e garantias pessoais. O banco também desconta contas a cobrar de pessoas físicas ou empresas cujas exportações contêm seguro de crédito, que pode ser obtido no próprio Bancomext. Finalmente, a instituição tem um programa de apoio ao capital de giro específico para empresas de *software*. Além do apoio financeiro, o Bancomext oferece serviços de assessoria, capacitação e assistência técnica.

O governo do México também lançou um portal específico para capacitar e promover as exportações de Pequenas e médias empresas. O Site [www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Exportacion\\_PYMES](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Exportacion_PYMES), está dividido em seções informativas como "iniciar um negócio", "ampliar um negócio", possui informações atualizadas sobre financiamento, consultoria, capacitação, e informação e feiras de comércio. Um dos objetivos

principais é conectar as MPME à cadeia de produção internacional. O SISTEMA NACIONAL DE ORIENTACION AL EXPORTADOR (SNOE), tem como objetivo fomentar a competitividade da planta industrial, integrando MPME à cadeia exportadora. A assessoria personalizada é um serviço gratuito do sistema. O SNOE opera através de uma extensa rede de módulos de orientação ao exportador (MOE) instalados em todo o país, e que possui uma metodologia para o empresário iniciar rapidamente o processo de exportação.

#### **2.3.4 Analogia entre os Países**

O apoio às MPME é parte integrante e de destaque das políticas industriais da Espanha, do Japão e do México, e isso está relacionado ao próprio aumento do reconhecimento internacional da importância dessas empresas. Por outro lado, a promoção dessas empresas passou a ser vista como uma importante peça na correção de graves problemas macroeconômicos enfrentados pelos países analisados. Tais dificuldades terminaram por moldar os programas destinados às empresas de menor porte.

No caso da Espanha, o estudo mostrou que o país enfrentava uma situação macroeconômica, em meados dos anos 1990, que em muitos aspectos se assemelha aos problemas enfrentados atualmente pelo Brasil: taxas de juros e déficit público elevados, inflação em alguns pontos percentuais acima do nível europeu, baixo crescimento do PIB e preocupação com o desemprego. O apoio às MPME é visto da mesma forma nos dois países, ou seja, como um importante mecanismo de geração de emprego e renda.

A política de incentivo às MPME da Espanha destaca-se pela busca de instrumentos inovadores de apoio ao segmento. Em particular, cabe destacar o programa de empréstimos participativos, considerado uma mistura de participação no capital social da empresa e de financiamento de longo prazo. Embora não suponha a participação de terceiros na gestão da empresa, as exigibilidades estão subordinadas a quaisquer outros créditos, permitindo um aumento da capacidade de endividamento. Do ponto de vista legal, os empréstimos têm o mesmo tratamento das ações. Também vale mencionar a criação dos fundos de securitização de ativos, destinados a dar liquidez aos empréstimos concedidos às MPME.

No Japão, o apoio às MPME tem sido visto como uma forma de recuperação e renovação da economia do país que, desde o final dos anos 1980, vem apresentando um número de

fechamentos de empresas superior ao de aberturas. Nesse sentido, a atual política do governo japonês para o segmento está voltada para a criação de empresas e para a promoção de inovações.

Os bancos públicos japoneses especializados em MPME, estabelecem condições diferenciadas nos programas de apoio às novas empresas, isentando-as da exigência de garantias físicas. Surpreende, na experiência japonesa, a elevada penetração do crédito, tendo um terço das empresas do país obtido financiamento do NLFC. Cabe destacar também a participação direta do governo no incentivo às cooperativas através do banco Shoko Chukin, controlado conjuntamente pelo setor público e por cooperativas.

A política mexicana de incentivo às MPME, por outro lado, está relacionada à própria forma como tem ocorrido a inserção do país ao acordo do Nafta e ao forte ingresso de firmas estrangeiras. A intensificação do apoio ao segmento após a crise de 1994 veio como uma reação à baixa geração de valor agregado nacional nas exportações, especialmente no tocante às “maquiladoras”. Os atuais programas estão direcionados principalmente para integrar as MPMEs às grandes empresas, dentro de uma estratégia de substituição de importações.

No México, destaca-se o programa de desenvolvimento de provedores da Nafin. O grande diferencial desse instrumento de apoio está na facilidade e rapidez como o crédito é concedido, sendo os recursos disponibilizados via Internet no mesmo dia da solicitação. Em resumo, as grandes empresas cadastram seus fornecedores no portal da Nafin; as MPME acessam o portal, apresentam o contrato de fornecimento, escolhem a instituição financeira e recebem os recursos; e esses agentes financeiros recebem dessas empresas os direitos de crédito relacionados à provisão de bens e serviços (contrato de fornecimento).

Finalmente, no que tange aos programas voltados para garantir os empréstimos dos bancos às MPME, o governo espanhol adota um sistema de garantias solidárias, a exemplo do sistema italiano, enquanto o governo federal japonês garante os riscos assumidos pelas CGCs (instituições públicas locais). No caso da Espanha, a Cersa cobre até 75% dos riscos assumidos pelas Sociedades de Garantia Recíproca. No Japão, o Jasmec cobre até 80% dos riscos assumidos pelas Credit Guarantee Corporations.

### 2.3.5 Algumas outras Experiências Internacionais

O mercado de crédito brasileiro às MPME apresenta, além de restrições de recursos, problemas de informações. Cabe então fazer uma analogia aos programas e ao desenvolvimento das MPME brasileiras aos modelos dos outros países onde não faltaram recursos financeiros.

Em Taiwan, segundo Puga (2000) o crescimento das MPME foi fortemente influenciado pela forma como se deu a ajuda americana ao país após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, teve início em Taiwan a formação de redes de MPME fornecedoras de grandes empresas americanas, especialmente na indústria de computadores. Tal desenvolvimento contribuiu para que o país se tornasse líder na produção de computadores e *notebooks*. Os produtos, no entanto, são vendidos para empresas americanas e japonesas, que os revendem com sua própria marca. Em função disso, o governo de Taiwan tem concentrado esforços no apoio à promoção de marcas.

De acordo Puga (2000), na Itália, os consórcios de crédito, formados por cooperativas de garantia de crédito, avalizam as garantias oferecidas por cooperativas de MPME aos empréstimos concedidos pelo sistema financeiro a essas empresas que inibem a concessão de financiamentos. Por parte das empresas, a carência de registros contábeis e de informações financeiras é maior nas MPME. Da parte dos bancos, os custos administrativos e de monitoramento das firmas por montante emprestado são maiores quanto menor é o valor dos créditos concedidos, desestimulando o apoio ao segmento (Vedovello, Puga e Felix, 2001). Tais barreiras ao crédito acabam dificultando uma avaliação apropriada da viabilidade dos investimentos e colocando um peso excessivo na exigência de garantias.

A dificuldade em se obter garantia para os empréstimos concedidos também são maiores nas MPME. Em muitas dessas empresas, a maior parte dos ativos é intangível, constituído pelo conhecimento tecnológico adquirido, sendo o ativo fixo relativamente baixo. Nesse sentido, o Japão tem um programa interessante de ser analisado, que é o de apoio a novas empresas com alto potencial de crescimento do JFS, em que a exigência de garantias físicas é substituída por *warrant bonds* emitidos pelas firmas.

## 2.4. Conclusão

Para se manter uma trajetória de crescimento e desenvolvimento sustentável de longo prazo o Brasil tem que ter uma sólida plataforma exportadora com incentivos nas áreas de financiamento e garantia. Sem esse apoio, as empresas brasileiras perderão mercado em função da concorrência de empresas do mundo inteiro, apoiadas por políticas de incentivo de seus próprios países. Conforme mencionado o número de empresas atendidas pelo PROEX Financiamento só não foram maiores em decorrência da grande dificuldade dos exportadores no acesso a garantias, dificuldade essa que veio a ser sanada em 2008 com a publicação da Resolução CAMEX nº 70, de 04 de novembro de 2008, que fixa as diretrizes para a utilização do Seguro de Crédito à Exportação – SCE, nas operações de Micro, Pequenas e Médias Empresas - MPME, com garantia da União, ao amparo do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, podendo ser concedida para operações na fase pré-embarque encadeadas com operações na fase pós-embarque ou para operações na fase pós-embarque. O problema de garantia para as pequenas e médias empresas decorre do risco inerente e menor capacidade de analisar o mercado e seu comprador no exterior; e, geralmente o produto é vendido para um pequeno e médio importador. Também além disso, as empresas não oferecem reciprocidade para obter limites de crédito em bancos privados. Por isso, um dos grandes desafios para as MPME era a viabilização do seguro de crédito para esse segmento, já que recursos existiam para financiar suas exportações (MF, 2010).

Uma outra iniciativa de impacto para o problema de garantia no Brasil, seria uma implantação de um sistema de garantias solidárias, semelhante ao adotado na Espanha, ou do sistema de garantias de crédito do Japão. No caso das Sociedades de Garantias Recíprocas espanholas, pelo fato de as próprias MPME estarem assumindo parte do risco do crédito, tais empresas têm um forte interesse e são mais capazes de selecionar as firmas tomadoras de crédito. Já as CGCs japonesas, por serem instituições de governos locais, estão mais envolvidas nas políticas públicas dos municípios a que pertencem, podendo desempenhar um papel de destaque no apoio às MPME, dada a importância dessas empresas na geração de emprego e renda.

No Brasil, a sociedade de garantia solidária está autorizada desde 5 de outubro de 1999, pela Lei 9.841, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Tendo a forma de sociedade anônima, os sócios investidores colocam recursos à disposição dos sócios participantes. Os sócios investidores podem ser pessoas físicas ou jurídicas que farão aportes de capital na sociedade com o objetivo de auferir rendimentos. Os sócios participantes têm que ser



constituídos, exclusivamente, por microempresas e empresas de pequeno porte, não podendo o seu número ser inferior a 10, e nenhuma delas pode ter mais de 10% do capital social (Hentz, 2000).

A constituição de um sistema de garantias solidárias semelhante ao espanhol envolve, no entanto, além das sociedades de garantia solidária, a existência de instituições que avalizem as garantias oferecidas por essas sociedades. Nesse caso, seria de interesse a utilização dos já existentes fundos de aval: FGPC (Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade) do BNDES; Fampe (Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas) do Sebrae; e Funproger (Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda), criado no âmbito do Programa Brasil Empreendedor e administrado pelo Banco do Brasil. O grande desafio, neste caso, estaria em coordenar esses fundos. Um primeiro passo foi dado nesse sentido, com a celebração do acordo de cooperação entre o BNDES e o Sebrae, que prevê a utilização do FGPC e do Fampe no apoio a arranjos produtivos locais. No caso da implementação do sistema de garantia de crédito japonês, o Brasil poderia se beneficiar das agências de fomento existentes, criadas no âmbito da Resolução 2.828/2001 do Conselho Monetário Nacional (CMN). Tais agências tendem a se especializar em operações de crédito preferencialmente com MPME, em suas respectivas regiões (Sebrae, 2002).

A experiência espanhola, por outro lado, aponta também para a importância de o governo assumir riscos maiores do que os enfrentados pelo sistema financeiro em operações. Nesse sentido, um outro programa que merece ser estudado é o de empréstimos participativos. O montante de créditos disponibilizados para as MPME poderia também ser ampliado com a criação dos fundos de securitização de ativos ou incentivos tributários ou garantias para os fundos de empresas emergentes.

O México oferece um programa interessante e aparentemente fácil de ser implementado no Brasil, que é o programa de desenvolvimento de provedores. As principais vantagens para as MPME estariam no acesso fácil e rápido ao crédito e no incremento das vendas ao estreitar o relacionamento com as grandes empresas. No caso das grandes empresas, o programa auxilia no desenvolvimento de seus provedores e simplifica custos operacionais nas áreas de crédito e cobrança. Para as instituições financeiras, os benefícios estariam na minimização do risco, em função dos recebíveis e da qualidade do crédito das empresas, e na disponibilidade de recursos pelos órgãos públicos para financiar o programa. Os desafios da política brasileira de apoio, nesse caso, seriam evitar que as fornecedoras fiquem excessivamente dependentes das grandes

empresas e incentivar a promoção de marcas das MPME. Poder-se-ia também promover a marca “Made in Brazil”, através de ações de “branding”, padronizando o logotipo e investindo em conotações subjetivas aos produtos. Por exemplo, café da Colômbia tem conotação de qualidade devido a enormes investimentos em marketing. “Made in France” denota glamour, enquanto “Made in Japan” alta tecnologia. O “Made in Brazil” poderia denotar por exemplo preocupação com meio ambiente, etc.

A análise envolveu a comparação com outros países buscando oferecer estas experiências para a análise e avaliação no Brasil e, além das destacadas caberia ressaltar finalmente; a extrema agilidade do processo mexicano tanto no acesso ao crédito, que podem ser recebidos no mesmo dia, quanto na ampla assessoria oferecida às MPME.

O Governo brasileiro tem uma equipe técnica que está se esforçando no sentido de apresentar soluções aos problemas técnicos e operacionais enfrentados pelas MPME devido a problemas orçamentários e de coordenação. Temos um longo caminho a percorrer.

### **CAPÍTULO III: FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO DOS SETORES TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE.**

#### **3.1 Considerações gerais sobre o financiamento à exportação no Brasil**

Nos últimos anos houve restrições bem acentuadas nas linhas de crédito externo logo depois da crise nos mercados financeiros internacionais, com isso observou-se um retrocesso de uma parte significativa das operações financeiras relativas ao comércio exterior brasileiro para o mercado doméstico. Diante deste cenário, a atuação do governo no âmbito da administração da política de comércio exterior se concentrou na criação de instrumentos voltados a garantir a liquidez em moeda estrangeira. (BACEN, 2010).

Segundo Conselho Monetário Nacional - CMN, pela Resolução nº 3.675, de 29 de janeiro de 2009, passou a permitir que bancos e exportadores, mediante consenso, prorrogassem, até 31 de janeiro de 2010, o prazo de embarque de mercadorias em contratos celebrados até a data da publicação da Resolução. Posteriormente, o CMN, pela Resolução nº 3.826, de 16 de dezembro de 2009, prorrogou até 30 de dezembro de 2010, o referido prazo para o embarque das mercadorias ou a prestação de serviços dos contratos de câmbio de exportação celebrados de 31 de janeiro de 2009 à data de publicação desta norma. Ao permitir a prorrogação dos prazos nas contratações de câmbio de exportação, especialmente na modalidade Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC), a medida possibilitou condições para que os exportadores enfrentassem os impactos da redução da demanda internacional (BACEN, 2010).

O Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) recebe recursos orçamentários do Tesouro Nacional e é administrado pelo Banco do Brasil. O PROEX foi criado em 1991, com o objetivo de conceder às exportações brasileiras condições de financiamento compatíveis com as que prevalecem no mercado internacional, estando disponível em duas modalidades: financiamento e equalização.

O PROEX financiamento é voltado fundamentalmente para empresas de pequeno e médio porte e tem o objetivo declarado de oferecer crédito para empresas que teriam dificuldade em obtê-lo ou que o obteriam a custos muito elevados nos bancos privados. Até fins de 2008 as empresas elegíveis para o programa eram aquelas com faturamento bruto anual de R\$ 150 milhões. Após a crise financeira internacional esse teto foi elevado, situando-se atualmente em

R\$ 600 milhões, sendo analisadas caso a caso as operações de empresas com faturamento acima deste teto.

De acordo com o Banco do Brasil (2010), as principais condições de financiamento do PROEX Financiamento são:

- Prazo de 60 dias a dez anos, definido de acordo com o valor da exportação;
- As exportações com conteúdo doméstico de 60% ou mais são automaticamente elegíveis para o financiamento de 85% do valor total das exportações para operações com prazo superior a dois anos. No caso de operações com prazos inferiores a dois anos o financiamento pode chegar a 100% do valor;
- As taxas de juros são compatíveis com as praticadas no mercado internacional (atualmente, “LIBOR rasa”), um custo muito atrativo, portanto;
- São exigidas garantias, como aval, fiança, carta de crédito de instituição financeira de primeira linha ou seguro de crédito, o que as empresas pequenas alegam constituir-se um obstáculo para acesso às linhas de crédito.

Na modalidade equalização, as exportações são financiadas por instituições financeiras estabelecidas no país ou no exterior e o PROEX assume parte dos encargos financeiros, de forma a tornar as taxas de juros equivalentes às praticadas no mercado internacional. O PROEX-equalização destina-se a empresas de qualquer porte, sendo o beneficiário da equalização as instituições financeiras financiadoras (BB, 2010).

As principais condições do PROEX equalização são:

- Características do financiamento (prazo, valor, taxas de juros e garantias) negociadas diretamente entre o exportador e a instituição financeira e não devem necessariamente coincidir com as condições da equalização;
- Prazos de 60 dias a 10 anos, de acordo com o valor adicionado gerado pela exportação ou com a complexidade do serviço exportado;
- Percentual elegível para a equalização é de 85% do valor das exportações, embora o financiamento possa atingir até 100% do valor exportado;

A equalização é paga ao agente financeiro por meio da emissão de Notas do Tesouro Nacional, da Série I (NTN-I). Títulos esses que podem ser descontados em moeda local à taxa de câmbio vigente nas datas em que os pagamentos de juros são realizados ou podem ser

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

transacionados no mercado secundário. O valor máximo por empresa foi ampliado em 2008 de US\$ 10 milhões para US\$ 20 milhões.

O quadro a seguir demonstra os valores orçados e utilizados (CAMEX, 2009), valores em Reais, mostra que, os recursos utilizados, na modalidade financiamento, é muito abaixo do orçado pelo Governo Federal, com exceção do período 1999-2001 e do ano de 2003, em que os valores do orçamento ficaram muito próximos dos valores utilizados nesta mesma modalidade. No PROEX-Equalização, as diferenças são ainda mais acentuadas durante todo o período de vigência do programa, com exceção dos primeiros anos.

Quadro 3.1. Orçamentos do PROEX no período de 1994 a 2009

	<b>PROEX FINANCIAMENTO (em R\$ milhões)</b>		<b>PROEX EQUALIZAÇÃO (em R\$ milhões)</b>	
	<i>Orçamento</i>	<i>Utilizado</i>	<i>Orçamento</i>	<i>Utilizado</i>
1994	488,6	4,8	55,3	16,1
1995	840,0	32,9	142,2	113,4
1996	212,6	80,5	187,7	161,1
1997	625,2	227,3	205,5	98,9
1998	903,7	565,1	469,7	259,0
1999	749,0	739,2	803,4	484,5
2000	813,5	802,7	803,0	142,1
2001	1.239,9	1.144,2	1.138,2	263,9
2002	1.139,9	383,7	1.088,7	123,2
2003	1.056,2	882,5	1.218,5	495,9
2004	1.133,3	415,4	1.186,9	432,2
2005	1.005,4	346,6	1.552,4	658,9
2006	800,0	419,9	1.215,4	486,2
2007	1.300,0	645,1	950,5	354,6
2008	1.300,0	533,7	950,5	285,1
2009	1.300,0	278,3	950,5	157,8

Fonte: Secretaria Executiva da Camex

Sendo um programa que conta com recursos do Orçamento Geral da União, o PROEX está sujeito a contingenciamento. Além disso, a modalidade equalização tem impacto direto sobre as contas públicas, uma vez que se trata de transferências de recursos não reembolsáveis, o que não é o caso da modalidade financiamento. Mas, mesmo no caso do financiamento, o programa tem impactos sobre a dívida bruta. Tendo a área econômica do governo três votos no COFIG, é possível que as considerações de natureza fiscal se sobreponham às considerações de estímulo às exportações nas decisões do Comitê de aprovação dos pedidos de financiamento.

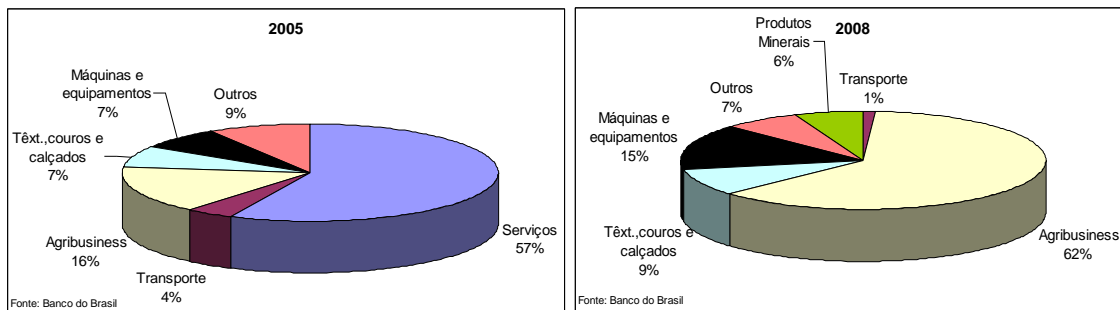
A média anual dos valores utilizados, no PROEX-Financiamento, no período 1999-2003 foi 67% superior à média dos valores utilizados no período 2004-2008. No ano de 2009 o financiamento foi bastante reduzido, em decorrência dos efeitos da crise. A comparação do desempenho do PROEX nos dois períodos sugere que o programa para o desempenho das exportações pode, de fato, ter apoiado o crescimento das exportações. Mas no período que se seguiu ao crescimento das exportações o financiamento público retraiu-se.

Já no caso da modalidade equalização, os valores utilizados foram superiores no segundo período (2004-2008) em 46,8% em relação ao quinquênio 1999-2003. Entretanto, como se verá mais adiante, essa modalidade é a que tem destino mais concentrado em termos dos setores que são apoiados. Outra característica relevante da Equalização é que o BNDES é o órgão que mais se beneficia do programa, absorvendo mais de 85% das NTN-Is emitidas para o programa. Isso porque o BNDES tende a precificar melhor os títulos do Tesouro repassando o benefício ao exportador a custos mais baixos que oferecidos pelos agentes privados (Moreira, Tomich e Rodrigues, 2001).

De acordo com as informações da CAMEX, o ano de pico dos desembolsos e das exportações amparadas pelo PROEX-Financiamento foi 2005. Desde então, os valores mostram redução expressiva. Ainda que se desconsidere o ano de 2009 (por ter sido atípico em função da crise financeira internacional), entre 2005 e 2008 os desembolsos caíram 31%. 2005 também foi o ano em que foi observado o maior número de operações totais, embora a maior quantidade de operações com empresas de pequeno porte tenha sido verificada em 2007. Em 2009, ano dos impactos da crise mundial sobre o desempenho das exportações, foi aprovado um maior número de operações para empresas de maior porte, fugindo assim, do objetivo central do programa.

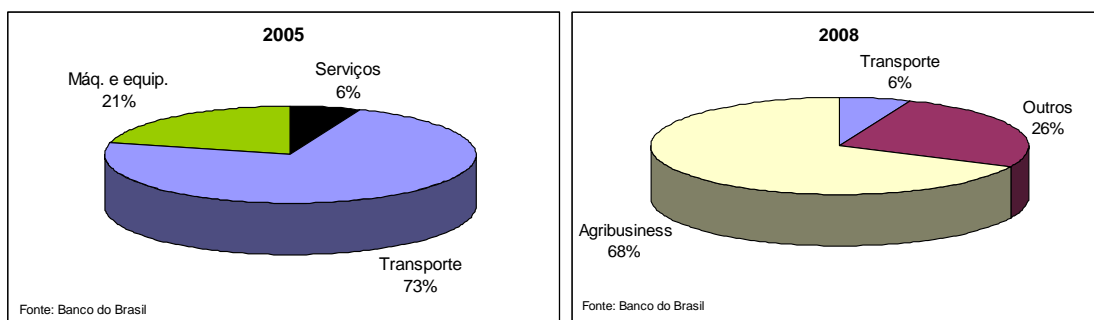
Conforme o gráfico abaixo, observa-se que a distribuição por setor das exportações com apoio do PROEX-Financiamento entre 2005 e 2008, sofre mudanças importantes, na composição das exportações brasileiras nesse período. Em 2005, os produtos do *agribusiness* respondiam por apenas 16% do total das exportações apoiadas pelo programa. Em 2008, o setor absorveu 62% do financiamento. Os setores de máquinas e equipamentos, produtos minerais e têxteis, couros e calçados também vêm aumentando sua participação. Por outro lado, o setor de serviços, que dominava as exportações apoiadas pelo financiamento do PROEX em 2005, não aparece na composição de 2008.

Figura 3.1. Participação dos setores nas exportações apoiadas pelo PROEX-financiamento



Pode-se observar nos gráficos abaixo o elevado grau de concentração setorial dos beneficiários do PROEX. De 2003 a 2007, o setor aeronáutico absorveu em todos os anos mais de 70% das operações do PROEX-Equalização. Essa situação alterou-se nos dois últimos anos, sendo que em 2008 o setor aeronáutico foi em grande medida substituído pelo *agribusiness*. Já em 2009 as aeronaves voltam a responder por 39% do total. Outro setor relevante na distribuição do regime de equalização é o de máquinas e equipamentos, que em 2004, 2005, 2007 e 2009 fica com mais de 20% do total do valor das operações.

Figura 3.2. Participação dos setores nas exportações apoiadas pelo PROEX-Equalização



Os principais setores econômicos que utilizaram o Proex-Financiamento, no ano de 2009, foram: o agronegócio, 42%; seguindo-se os segmentos têxtil, couros e calçados, 25%; máquinas e equipamentos, 16%; e produtos minerais, 5%. Os principais blocos econômicos ou regiões de destinos das exportações cursadas por esta modalidade do Proex foram Cuba, 34%; União Europeia, 21%; Nafta, 10%; Apec e África, ambas com 9%. Na modalidade equalização, as exportações efetuadas com financiamento do Proex totalizaram US\$4 bilhões em 2009, ante

US\$4,6 bilhões no ano anterior. As emissões de títulos que lastreiam operações de equalização da taxa de juros somaram US\$157,8 milhões, recuando 12,5% em relação a 2008, tendo sido realizadas 2.513 operações por 42 exportadores, ante 2.900, por 37 empresas, em 2008. A análise setorial evidencia que o setor de transporte, no qual se incluem as vendas externas da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), foi responsável por 39% do valor dessas exportações, seguindo-se máquinas e equipamentos, 33%; e serviços, 28%. Os principais destinos das exportações cursadas pelo Proex-Equalização foram os países da África, 37%, em especial Angola; Nafta, 19%; demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), 15%; Mercado Comum do Sul (Mercosul), 9%; e União Europeia, 5%. A exemplo dos anos anteriores, ocorreu forte concentração das operações nas grandes empresas, que responderam por 86% do valor total (Banco do Brasil, 2010).

Conforme Makwald e Pessoa (2003), nota-se, que as micro e pequenas empresas exportadoras representam mais de 70% do total de exportadores brasileiros, mas respondem por menos de 14% das exportações totais do país. Todavia, com a exclusão de um seleto grupo de pouco mais de 200 empresas, constituído principalmente por *trading companies* e outras MPes altamente exportadoras Essa participação se reduz para pouco mais de 5%. Segundo esses autores, A rigor, a MPE modal exporta apenas ao redor de US\$ 40 mil/ano.

Na comparação com as empresas maiores, algumas diferenças importantes surgem: as MPes enfrentam maior dificuldade para sustentar um desempenho exportador continuado, são tecnologicamente mais frágeis e destinam uma parcela maior de suas vendas externas aos mercados vizinhos. As alianças estratégicas e as formas de cooperação entre empresas, como *franchising*, consórcio de exportação, *joint ventures*, fusões e aquisições e *clusters* regionais se apresentam como ferramentas para alavancar a exportação das MPes, conforme Malkwald e Pessoa (2003). Neste sentido, conforme Amato Neto (2000), é possível definir os seguintes objetivos para estas ações compartilhadas objetivando a sinergia para o crescimento dos mercados externos: aumento do poder de negociação, ações de marketing com objetivo de melhoria da imagem dos produtos, e a distribuição conjunta dos produtos no seu país-destino. Essas alianças também foram motivadas pelas dificuldades enfrentadas por determinados segmentos produtivos para reagir espontaneamente à intensificação da concorrência internacional, são catalizadas tanto pela globalização quanto pelo processo de abertura comercial brasileiro que ocorreram a partir dos anos 1990.



### 3.2. Setor Têxtil

A cadeia produtiva têxtil (fição, tecelagem, malharia, acabamento/beneficiamento e confecção) vem passando nos últimos anos por muitas transformações, além das relacionadas com as mudanças tecnológicas que permitiram expressivos incrementos de produtividade, mas também com a crescente importância do comércio intrabloco, cabendo destacar: a) o Nafta; b) a União Européia e as regiões do Norte da África e Sul da Ásia, como Índia e Paquistão; c) o Sudeste da Ásia e o Extremo Oriente; e d) o Mercosul e a América Latina. (BNDES Setorial, 2010).

O setor brasileiro de têxtil brasileiro tem um importante papel no cenário do comércio mundial, atingiu um faturamento de US\$ 22,7 bilhões em 2003 com uma produção anual de 7,2 bilhões de peças na área de vestuário. Neste mesmo ano, 2003, as exportações de produtos têxteis foram na ordem de 1,656 bilhão de dólares, representando 30,7% de aumento em comparação com o ano de 2002 (ABIT, 2004).

De acordo com a ABIT (2004), a indústria de confecção é um dos segmentos que engloba a maior parte das pequenas e médias empresas brasileiras, e cuja produção cresceu 117% de 1991 a 2001 e exportar seria uma forma de ampliar o mercado potencial, reduzindo a vulnerabilidade dessas empresas. Markwald e Pessoa (2003) acreditam na necessidade de dar maior importância à adoção de medidas e de programas destinados ao fortalecimento dos exportadores iniciantes, particularmente dos exportadores prematuros, a fim de evitar as desistências ou a descontinuidade na atividade exportadora. Algumas medidas indicadas pelos estão as alianças estratégicas e outras formas de cooperação entre empresas, os financiamentos e os incentivos fiscais à exportação.

De acordo com dados do BNDES (2009), as Pequenas e Médias Empresas - PMEs do setor de têxteis que se organizam sob a forma de consórcios de exportação alcançam melhor desempenho do que se exportassem por conta própria, bem como aquelas que utilizam financiamentos disponíveis através das instituições bancárias e órgãos governamentais, enquanto que os incentivos fiscais disponíveis não permitem melhoria significativa no desempenho exportador das PMEs do setor têxtil.

O mercado têxtil, desde o início da década de 90, foi prejudicado com as políticas econômicas e cambiais adotadas no período e especialmente em relação às exportações e

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

importações, no comércio exterior e também em toda a estrutura do parque industrial têxtil e de confecções. Somente as grandes empresas, não foram tão prejudicadas pois participavam da competição internacional, estando assim mais preparadas às novas condições do mercado. Já as pequenas e médias empresas foram muito atingidas pelo aumento das importações, principalmente de produtos provenientes dos países asiáticos.

O setor têxtil, no período de 1990 a 1994, apresentou importantes superávits comerciais, apesar de várias medidas que o Governo tomou, para tentar conter a inflação. Com a implantação do Plano Real, a partir de 1994, e a valorização da moeda nacional, as importações foram favorecidas, iniciando-se assim um período de déficits da balança comercial. Em 1997 o déficit comercial atingiu o ápice, no período de 1994 a 1997 houve uma diminuição de 10% nas exportações, enquanto as importações cresceram 80%. De acordo com o Quadro abaixo, observa-se que com a desvalorização do real em 1999, houve um desestímulo nas importações e a balança comercial do setor têxtil, voltou a apresentar superávit a partir de 2001, juntamente com o resultado comercial do país (BNDES, 2009).

Quadro 3.2. BALANÇA COMERCIAL TÊXTIL - 1990 a 2003 (em US\$ 1.000.000)

<b>ANO</b>	<b>EXPORTAÇÃO</b>	<b>IMPORTAÇÃO</b>	<b>SALDO</b>
1.990	1.248	463	785
1.991	1.382	569	813
1.992	1.491	535	956
1.993	1.382	1.175	207
1.994	1.403	1.323	80
1.995	1.441	2.286	-845
1.996	1.292	2.310	-1.018
1.997	1.267	2.416	-1.149
1.998	1.113	1.923	-810
1.999	1.010	1.443	-433
2.000	1.222	1.606	-384
2.001	1.306	1.233	73
2.002	1.185	1.033	152
2.003	1.656	982	674

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC, 2004

De acordo com o MDIC, do total de exportações em 2002, o Brasil exporta mais para os países da América do Norte e da América Latina, com 69,70%, e importa mais dos países asiáticos, com 49,40% do total de importações feitas no mesmo ano.

Foi neste período que indústrias têxteis e de confecções mundiais passaram de um regime de mercado vendedor para mercado comprador. Tornou-se, então, a relação com o consumidor o ponto crucial na competição pelos mercados de têxteis. A partir deste período alguns países desenvolvidos começaram a concentrar com maior ênfase nas atividades de *marketing*, *design* e desenvolvimento de produtos, terceirizando a produção (MDIC, 2010).

Segundo Guimarães (2002), a desistência de alguns países em concorrer nas faixas tomadas por produto com pequeno valor agregado provenientes, em sua maioria da Ásia, indica a especialização destes países em nichos de maior rendimento, ou maior valor agregado. Eles desenvolveram técnicas de diminuir o tempo de concepção, produção e comercialização dos artigos têxteis, visando a permitir que a produção fosse “centrada” pelas demandas voláteis da moda que passaram a predominar neste setor. As cadeias produtivas têxteis, nessa nova visão, passaram a serem comandadas pelos compradores. Neste contexto, os fabricantes de marcas mundiais desempenharam o papel principal, juntamente com os varejistas e os comercializadores, organizando as redes de produção descentralizadas. Já o comprador não faz parte desta escala, do volume e dos avanços tecnológicos, mas participa no estágio anterior de pesquisa de mercado, *design*, vendas, comercialização e serviços financeiros de alta qualidade.

Em 2008, a indústria têxtil e de confecções fechou com um faturamento de US\$ 43 bilhões, (crescimento de 4% em relação a 2007, quando registrou US\$ 41,3 bilhões) segundo dados divulgados pela ABIT. As exportações somaram US\$ 1,7 bilhões, enquanto as importações foram de US\$ 3,7 bilhões. A produção média de vestuário brasileira é de 9,8 bilhões de peças, aumento de 4% quando comparado com 2007 (9,5 bilhões de peças). São 1,65 milhão de empregados, dos quais 75% são mão-de-obra feminina. No Brasil a indústria têxtil é o 2º maior empregador gerador do primeiro emprego. Em 2008 contabilizava-se 30 mil empresas. O Brasil é o sexto maior produtor têxtil do mundo e o segundo maior produtor de denim do mundo, representa 17,5% do PIB da Indústria de Transformação e cerca de 3,5% do PIB total brasileiro (ABIT, 2010).

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

As exportações de produtos têxteis e confeccionados em 2008 foram realizadas principalmente para:

Quadro 3.3. Exportações Brasileira de Produtos Têxteis e Confeccionados por País em 2007 e 2008

Exportações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados por País		
País	2007 (US\$ FOB)	2008 (US\$ FOB)
<b>Argentina</b>	529.244.827	519.934.080
<b>Estados unidos</b>	457.072.897	372.214.262
<b>Paquistão</b>	94.793.401	150.852.906
<b>Indonésia</b>	100.766.474	121.089.509
<b>Coreia do Sul</b>	71.551.730	101.983.668
<b>México</b>	89.857.614	90.060.702
<b>Chile</b>	74.382.074	66.217.445
<b>Japão</b>	57.614.477	65.875.760
<b>Paraguai</b>	51.302.522	65.800.030
<b>Venezuela</b>	72.447.006	61.629.474
<b>Outros</b>	765.175.971	809.346.923
<b>Total geral</b>	<b>2.364.208.993</b>	<b>2.425.004.759</b>

Nos segmentos de Fios, Filamentos, linhas de costura, Tecidos e Confeccões houve queda nas exportações; os segmentos de fibras têxteis e outras manufaturas apresentaram resultados positivos.

Quadro 3.4. Exportações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados por Produto em 2008

Exportações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados / 2008			
Produtos	FOB (mil US\$)	Ton	US\$/Kg
<b>Total geral</b>	<b>2.425.005</b>	<b>911.641</b>	<b>2,66</b>
<b>Fibras Têxteis</b>	862.475	626.985	1,38
<b>Fios</b>	101.876	21.426	4,75
<b>Filamentos</b>	49.675	8.916	5,57
<b>Tecidos</b>	383.457	55.156	6,95
<b>Linhas de Costura</b>	15.987	1.188	13,46
<b>Confeccões</b>	556.155	58.020	9,59
<b>Outras Manufaturas</b>	455.379	139.949	3,25

Fonte: Aliceweb/MDIC/Abit

As importações de produtos têxteis chegaram a US\$ 3.831.806.872 FOB em 2008 e foram realizadas principalmente da China atingindo o total de US\$ 1.404.023.687 ou seja, aproximadamente 40% dos países exportadores de têxteis para o Brasil.

Quadro 3.5. Importações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados por País em 2007 e 2008

<b>Importações Brasileiras de Produtos Têxteis e Confeccionados por País</b>		
<b>País</b>	<b>2007 (US\$ FOB)</b>	<b>2008 (US\$ FOB)</b>
<b>China</b>	992.263.424	1.404.023.687
<b>Índia</b>	215.382.083	441.978.238
<b>Indonésia</b>	288.072.377	270.358.742
<b>Estados Unidos</b>	207.825.572	210.590.007
<b>Argentina</b>	160.064.304	196.017.430
<b>Coreia do Sul</b>	138.678.399	147.211.160
<b>Taiwan</b>	135.832.633	146.631.520
<b>Tailândia</b>	90.802.043	99.885.472
<b>Itália</b>	83.668.371	85.531.867
<b>Alemanha</b>	48.964.394	76.781.927
<b>Outros</b>	648.592.912	752.796.822
<b>Total geral</b>	<b>3.010.146.512</b>	<b>3.831.806.872</b>

Fonte: Aliceweb/MDIC/Abit

De acordo com Guimarães (2002), o papel das pequenas e médias empresas, na transformação e no incremento das exportações brasileiras tem sido expressivo, mas se depara com o obstáculo de, geralmente, não suportar os custos envolvidos na colocação de sua produção em linha com os requisitos do mercado internacional. A dificuldade que enfrentam é geralmente para especificar o seu produto de exportação, fixar o melhor preço e cuidar da distribuição no mercado externo.

Segundo Amato Neto (2000), as PMEs passam por inúmeras dificuldades e problemas, tanto de ordem financeira, organizacional e gerencial, dificuldades estas que devem ser superadas, a fim de que possam se tornar viáveis e competitivas. Muitos fatores, como a produção reduzida, a capacidade financeira limitada, a falta de possibilidade de investir em Pesquisa e Desenvolvimento e as carências na forma de administrar a comercialização dos produtos, representam alguns dos fatores que limitam o processo de internacionalização, fazendo com que haja uma reavaliação sobre a opção da colaboração. Muitas vezes, somente com as alianças entre as pequenas empresas pode-se aspirar a inserir-se em um espaço internacional (Pereira Neto, 1995).

Tal qual vimos no início deste capítulo, alguns segmentos de MPEs fazem associações com o objetivo de colher sinergias no processo exportador. É o caso do setor têxtil. No setor de

confeções e as malharias, o sistema mais usado tem sido o Consórcio de Exportação (Banco do Brasil, 2001).

### **3.3. Setor de Papel e Celulose**

É com a produção florestal que se inicia a cadeia produtiva da celulose e do papel, dependendo necessariamente de mudas (ou ainda, sementes, substrato, tubetes e fitocelas, dentre outros), bem como de fertilizantes, defensivos e máquinas e equipamentos florestais (AGRIANUAL, 2007).

A celulose é produzida a partir de fibras vegetais, fornecidas pela etapa florestal. Outros vegetais – como o sisal, o linho, o algodão e o bambu – também podem ser usados para obtenção das fibras, mas estudos científicos apontam que a madeira de eucalipto e de pinus são as mais indicadas para esse fim, pois resultam em maior produtividade e em produtos de alta qualidade (PIOTTO, 2003, citado por ROCHA, 2006).

É da madeira que se obtém a celulose e para isso, é necessário, o uso de máquinas, produtos químicos (como soda líquida ou licor branco, licor preto, alvejantes, oxigênio e dióxido de cloro), água e energia. Com a celulose, são produzidos papéis diversos (impressão, cadernos, revistas), absorvente íntimo, papel higiênico, guardanapo, fralda descartável, viscose, tencel (roupas), papel celofane, filamento (pneu), acetato (filmes), ésteres (tintas), cápsulas para medicamentos, espessantes para alimentos e componentes eletrônicos (SILVIMINAS, 2008a). Tais produtos se destinam ao mercado tanto interno como o externo, assim como a celulose.

O setor florestal e, a cadeia produtiva da celulose e do papel, são disciplinados pela Constituição Federal do Brasil de 1988, pelo Código Florestal Brasileiro (Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965), por decretos (ex.: Decreto no 750, de 10 de fevereiro de 1993), medidas provisórias (ex.: Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001), resoluções, portarias, instruções normativas e recomendações do CONAMA e do IBAMA, entre outros instrumentos. Além disso, a cadeia produtiva da celulose e do papel também é influenciada pelas ações de organizações governamentais, pelas organizações não-governamentais (ONGs) ligadas à proteção ambiental, pelas entidades de classe (sindicato, associações e cooperativas), pelo sistema financeiro e até pela opinião pública (Fontes, 2005).

Foi nas décadas de 1960 a 80, que o setor florestal foi impulsionado através de um programa de incentivos fiscais ao florestamento e reflorestamento (Lei no 5.106, de 02 de setembro de 1966, e Decreto-Lei no 1.134, de 16 de novembro de 1970), o qual beneficiou muito

a cadeia produtiva da celulose e do papel. Através do Decreto no 3.420, de 20 de abril de 2000, o governo federal criou o Programa Nacional de Florestas (PNF), com linhas de crédito para o setor florestal que são muito utilizadas pelo setor de celulose e papel. Além disso, este setor é, também, elegível no Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e o FINAMEX (LEÃO, 2000; SOARES, 2006).

O Brasil possui um único porto, chamado Portocel, especializado no embarque de celulose localizado em Barra do Riacho, Vitória (ES), sendo de propriedade conjunta das empresas Aracruz (51%) e CENIBRA (49%) (Portocel, 2008). As informações sobre o mercado de celulose e papel no Brasil são divulgadas pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), pelo Centro de Inteligência em Florestas (CI Florestas), pela Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais (IPEF), pela Celulose Online, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), entre outras entidades.

As indústrias nacionais de celulose e as siderúrgicas, se expandiram nos últimos anos. As serrarias e as indústrias de compensados se multiplicaram e surgiram novos produtos que utilizam a madeira de reflorestamento, como o MDF (*medium density fiberboard*) e o OSB (*oriented strand board*). Segundo Soares (2006), a madeira de eucalipto, que anteriormente era utilizada basicamente na produção de carvão e celulose, passou a ser utilizada em serraria, movelaria, construção civil etc

Segundo dados da BACELPA (2007), na década de 80, a produtividade média das florestas de eucalipto e pinus no Brasil era de 24 m<sup>3</sup>/ha/ano e 19 m<sup>3</sup>/ha/ano, respectivamente. Em 2006, a produtividade média das florestas nacionais de eucalipto alcançou 40 m<sup>3</sup>/ha/ano, No tocante à produtividade média das florestas de pinus, em 2006, revelaram que a produtividade média das florestas de *Pinus* spp. no Brasil foi de 30 m<sup>3</sup>/ha/ano. As florestas de *Pinus radiata* no Chile e na Nova Zelândia conseguiram produzir 22 m<sup>3</sup>/ha/ano de madeira. Nos Estados Unidos, a produtividade média das florestas de *Pinus elliottii* e de *Pinus taeda* foi de 10 m<sup>3</sup>/ha/ano, e no Canadá, a produtividade média das florestas de *Pinus oregon* foi de 7 m<sup>3</sup>/ha/ano. Por outro lado, a rotação das florestas de pinus no Brasil foi de 15 anos, enquanto que no Chile, Nova Zelândia e Estados Unidos é de 25 anos, e no Canadá, 45 anos. Porém, as florestas de eucalipto e pinus no país podem alcançar 50 m<sup>3</sup>/ha/ano e 40 m<sup>3</sup>/ha/ano, respectivamente.

Segundo Silva (1996), o Brasil possui também, vantagens em relação ao custo total para a produção da celulose, o que realmente encarece a produção de celulose é a depreciação e juros (superiores ao dos outros países) e os custos de transporte. Em 2005, por exemplo, este foi cerca de US\$ 450/toneladas. Nos países de tradição florestal, como Indonésia, costa leste do Canadá, Suécia, Finlândia, Portugal e Espanha, o custo total de produção de uma tonelada de celulose de fibra curta foi cerca de US\$ 400, US\$ 500, US\$ 550, US\$ 500, US\$ 500 e US\$ 550, respectivamente (Montebello, 2006).

Outros fatores com o clima, o solo e o nível de insolação no território brasileiro, fazem com que as árvores cresçam mais rápido, do que em outros países concorrentes. De acordo com Dores et all. (2007), a avançada biotecnologia florestal, outro fator de vantagem, é reconhecida mundialmente, contribuem para que as florestas de eucalipto (folhosas) e de pinus (coníferas) consigam apresentar produtividade maior no Brasil do que em países concorrentes. Mesmo com todas essas vantagens na produção florestal em relação aos seus competidores, em 2006 o Brasil encontrava-se na sexta posição no *ranking* dos países com maior área de florestas plantadas no mundo (BRACELPA, 2007).

Em 2007, apenas 220 empresas operavam no setor de celulose e papel (BRACELPA, 2007). A produção de celulose e papel cresceu no mundo em média 1,8% e 4,8% ao ano, respectivamente, com destaque para o Brasil. Segundo Neves Rezende e Gomide (1988), esse crescimento da produção de celulose no Brasil na década de 50, pode ser explicado pelo desenvolvimento de uma tecnologia específica para produção de celulose com eucalipto, e na década de 70, pela política de incentivos fiscais ao reflorestamento, pela atuação do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e pelos investimentos com participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES). O crescimento da produção brasileira de celulose de fibra curta, levou também ao crescimento da produção de papel. Algumas empresas como a Panamericana Têxtil, a Suzano e a Papel Simão tiveram destaque no desenvolvimento da tecnologia do papel de celulose de eucalipto (fibra curta), além de serem pioneiras investiram em laboratórios no Brasil e no exterior, para garantir um produto final que fosse similar ao papel de polpa de fibra longa (Juvenal Mattos, 2002).



Quadro 3.6. Produção de Celulose e Papel Mundial (1990-2010)

<b>País</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>
Brasil	1380	2280	3615	6090	10010
Chile	0	270	450	760	2265
Uruguai	0	0	0	0	1825
Espanha	735	895	1040	1235	1490
Portugal	1075	1075	975	925	975
China	0	0	0	415	635
Outros	305	600	1050	1100	950
<b>Total</b>	<b>3495</b>	<b>5120</b>	<b>7130</b>	<b>10525</b>	<b>18150</b>

Fonte: Bracelpa (2007).

Alguns fatores prejudicam a produção de celulose e papel no Brasil como a falta de financiamento com taxas de juros compatíveis para a atividade florestal, a elevada carga tributária e barreiras à exportação assim como aspectos relacionados a infraestrutura. De acordo com Soares et all. (2007 e 2008), existem possibilidades de expandir a produção de celulose no país como o aumento da área reflorestada e a redução dos preços das máquinas e equipamentos florestais. Silva (1996), acredita que a redução da taxa de juros também pode contribuir para aumentar a produção de papel no Brasil bem como, o aperfeiçoamento de linhas de financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos florestais como o FINAME.

De acordo com Dores et all. (2007), através da análise sobre o crescimento da produção de celulose e papel mundial observa-se o interesse crescente do mercado consumidor mundial por esses produtos. Fatores como o fechamento de fábricas pequenas, custos mais elevados na América do Norte e na Europa, a substituição do uso de fibra longa por fibra curta pelos fabricantes de papel e o grande crescimento do mercado chinês, que está montando um parque industrial papelero com grande capacidade, mas com uma deficiência de não dispor da celulose necessária para atendê-lo.

Da produção total de celulose no Brasil, em 2007, cerca de 55% foi exportada, e da produção de papel, o país exportou 19% (BRACELPA, 2008). A concentração das exportações nacionais é em celulose de fibra curta, atingindo mais de 90% do total das exportações. Em 2007, as exportações do Brasil para o exterior, atingiram US\$ 3,024 bilhões, atingindo os seguintes mercados: Europa (53,3%), Ásia e Oceania (25,1%), América do Norte (20,5%), América Latina (1,1%) e África (0,1%). As exportações de papel foram da ordem de US\$ 1,702 bilhão, sendo os principais destinos América Latina (57,8%) Europa (16,7%), América do Norte (11,9%), Ásia e Oceania (7,9%) e África (5,6%) (BRACELPA, 2008).

De acordo com os dados da BRACELPA (2008) as exportações mundiais de celulose e papel aumentaram em média 3% e 3,18% ao ano, respectivamente, de 1965 a 2006. O Brasil se encontra dentro deste crescimento com aumentos consideráveis em decorrência de alguns fatores internos sendo a razão principal a alta produtividade dos reflorestamentos, em razão das condições climáticas favoráveis à atividade florestal no país, possibilitando ciclos de crescimento rápido e de alta qualidade e baixo custo de produção em relação aos outros países e também fatores externos, como crescimento da população mundial, da renda nos mercados compradores de celulose e do comércio mundial. Dentro ainda dos fatores externos destaca-se a abertura comercial global, a expansão de empresas dentro do setor e a implantação de novas empresas e a aceitabilidade da celulose brasileira de eucalipto no mercado internacional, devido à sua alta qualidade (Medeiros, 1994 e Valverde et al 2006).

A importância da celulose e do papel no mercado internacional é demonstrada através do crescimento das exportações mundiais e brasileiras. Com isso todo o esforço para ganhos de produtividade e estratégias comerciais são necessários, para que assim se obtenha maior parcela de um mercado crescente, tornando a atividade cada vez mais sustentável.

Esse crescimento das exportações nacionais de celulose e papel contribuiu para que o Brasil melhorasse sua posição do *ranking* dos maiores exportadores mundiais. Em 2006, o Brasil foi o segundo exportador mundial de celulose de todos os tipos e o décimo primeiro exportador de papel (FAO, 2008). Os dados da FAO (2008) revelam que os maiores exportadores de celulose e papel, nos últimos anos, foram Canadá e Estados Unidos, o que pode ser explicado pelos programas de apoio às exportações nesses países (SIQUEIRA, 2002).

Para que o Brasil se mantenha no *ranking* dos maiores exportadores mundiais, a política pública brasileira deve ser voltada para o estímulo da produção interna de celulose, pois as exportações nacionais são mais sensíveis à oferta interna do produto (Soares, et al., 2008). Poderia também, contribuir para o aumento das exportações do produto e para uma taxa de câmbio favorável às exportações o estímulo à produção interna de papel. Apesar de se observar o desempenho competitivo da cadeia produtiva da celulose e do papel no Brasil nas últimas décadas, é necessário não perder o foco para que a continuidade da expansão esteja assegurada no futuro.

Segundo Soares (2007), o setor de celulose e papel no Brasil apresenta alguns pontos fortes: existência de empreendimentos industriais com escalas de produção adequadas, dentro do

padrão das melhores práticas mundiais, emprego dos fatores de produção terra, capital e trabalho racionalmente e uso intensivo de capital, o que indica flexibilidade produtiva, atualização de produtos, redução de custos e aumento da qualidade e permite a competitividade da indústria de celulose nacional no mercado externo. A indústria brasileira de papel e celulose conta com a alta produtividade das florestas de eucalipto e pinus, com padrões elevados de conformidade ambiental e processos industriais condizentes, que já incorporam em mais de 50% os sistemas ECF (livres de cloro elementar) de branqueamento (BRACELPA, 2007). O Brasil conta com empresas neste setor com altos índices de solidez financeira e de rentabilidade.

No entanto, o custo de financiamento dos projetos florestais é muito alto, os recursos para empréstimos são escassos e o retorno do investimento em projetos florestais ocorre no longo prazo. Esses fatores desestimulam a produção florestal no país. Sendo assim, a seguir, sugerem-se algumas políticas públicas para garantir que o desenvolvimento do setor de celulose e papel seja assegurado no futuro.

Algumas políticas governamentais que poderiam melhorar o aumento da produção de celulose no país, incentivando os preços das máquinas e equipamentos e o aumento da área reflorestada seriam o aperfeiçoamento das linhas de financiamento existentes para aquisição de máquinas e equipamentos florestais, como o FINAME, pois as máquinas e equipamentos florestais possuem preços elevados e são demandados em todo o processo produtivo, ou seja, da etapa de produção da matéria-prima (madeira) até o produto final (celulose); Incentivo ao fomento florestal privado e aumento do número de produtores atendidos pelo fomento florestal público; redução da taxa de juros para os projetos florestais, principalmente para o pequeno produtor rural; melhoria em logística e infraestrutura, principalmente quanto a transportes, custos portuários e de energia; eliminação da incidência de tributos em cascata ao longo da cadeia produtiva e o apoio ao desenvolvimento tecnológico, para expandir a fabricação do setor de celulose e papel no país, no sentido de manter a competitividade industrial no longo prazo e fortalecer o posicionamento das empresas no setor.

### **3.4. Setor de Software**

As estatísticas referentes às atividades de *software* normalmente são passíveis de fragilidades, sendo os dados coletados não fidedignos a realidade, decorrentes das dificuldades de mensuração em relação a natureza imaterial e intangível do *software*. A *transversalidade* do *software* nas

variadas cadeias produtivas faz com que estas atividades estejam envolvidas pelos mais diversos setores econômicos. Destaca-se a iniciativa em desenvolvimento no âmbito da OCDE para a padronização das informações estatísticas referentes à indústria de software (OCDE, 2004a).

A indústria brasileira de *software* evidencia sua relevância econômica através dos valores envolvidos, valores esses não restritos somente ao faturamento geral da indústria, mas também o valor da importância como elemento dinamizador da estrutura produtiva em geral. Em novembro de 2003 as atividades de *software* foram eleitas como uma das opções estratégicas da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE a partir da identificação de seu papel crescentemente crucial para o desenvolvimento das mais diversas atividades. A política setorial vem sendo desenhada com o objetivo de alcançar duas metas principais: elevar as exportações brasileiras de *software* e ampliar a participação das empresas nacionais no mercado doméstico. O lançamento das diretrizes da PITCE em 2003 trouxe o *software* na condição de “opção estratégica”, juntamente com semicondutores, fármacos e bens de capital. De acordo com Carvalho Júnior (2005), a escolha do *software*, como objeto de atenção prioritária (assim como as demais áreas citadas), teria sido pautada pela consideração de que essa indústria envolve atividades que cumprem os requisitos necessários, que seriam:

- a) apresentam dinamismo crescente e sustentável;
- b) são intensivos em pesquisa e desenvolvimento (P&D);
- c) relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso;
- d) têm efeito indutor de melhorias em outras cadeias produtivas; e
- e) apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas.

O grande potencial catalizador do *software*, como elemento fundamental na introdução e propagação de inovações em diversas atividades econômicas, o faz merecedor de tratamento privilegiado por parte de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. Na PITCE são apresentadas duas metas para a política de *software*: transformar o Brasil em referência na exportação de *software* e serviços correlatos, e promover uma “ampliação significativa” da presença das empresas nacionais no mercado interno. O foco central do programa é a meta de exportação documentada pelo governo, explicitando os objetivos da PITCE, assim como sintetizando os principais avanços em sua implementação: “Com uma meta de elevar as exportações de software dos atuais US\$100 milhões para US\$ bilhões num horizonte de quatro

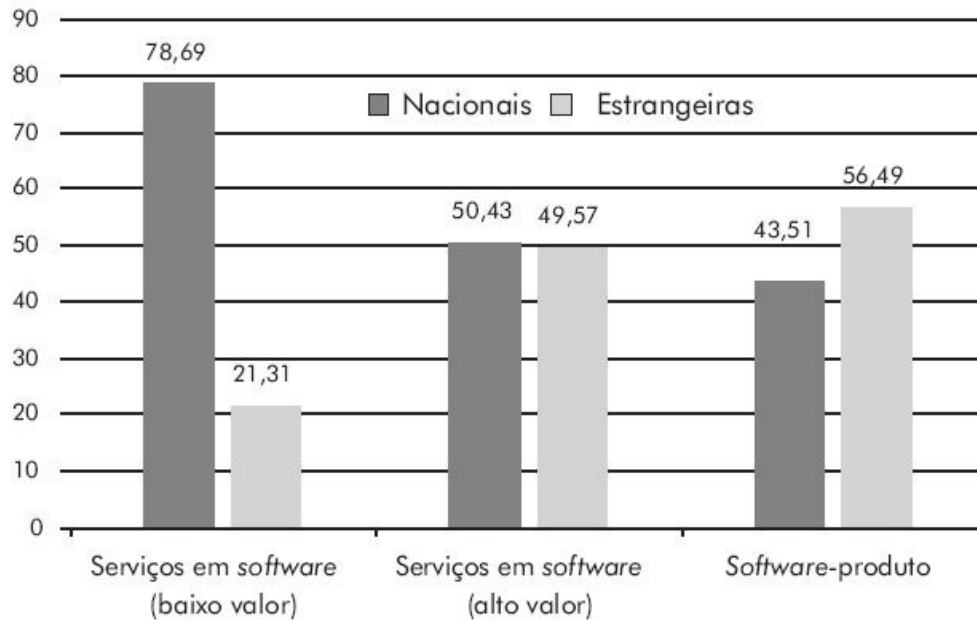
anos, o programa começou a articular um vasto conjunto de ações, entre as quais cumpre destacar: mudança do regime do PIS/CONFINS para o setor, reformulação do programa de apoio à indústria de software – Prosoft do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, equacionamento de um programa de qualidade de software, incluindo normalização e certificação (com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO funcionando como organismo acreditador de certificadoras), e investimentos públicos em projetos de C&T, adotando-se o software como área prioritária nos Fundos Setoriais” (MDIC, 2005). De acordo o documento oficial do Governo Federal sobre a PITCE (2003), o software brasileiro precisa adquirir competitividade internacional num mercado em grande expansão, como alguns casos bem-sucedidos de exploração de oportunidades por países em desenvolvimento como Índia, Israel e Irlanda.

Segundo Petit (2005), a origem da baixa estimativa, inferior a 25%, na participação das empresas nacionais no mercado interno é vinda da possivelmente a observação de *rankings* das maiores empresas em segmentos específicos, nos quais as empresas estrangeiras são largamente predominantes, o mesmo autor aponta que “a participação da empresa brasileira não deve ultrapassar 20%”. De acordo com Arbache (2002) e Stefanuto (2004), para que haja uma política pública mais focada é necessário estudos específicos, voltados à identificação da presença das empresas nacionais nos diferentes segmentos ou nichos do mercado de *software*, permitindo a eleição de áreas prioritárias.

A indústria brasileira de *software* tem no desempenho exportador um dos aspectos mais desafiadores para os que analisam o setor. Os números conhecidos são desproporcionalmente pequenos frente aos valores gerais movimentados por esta indústria, especialmente quando se contrastam com os valores de outros países não-centrais com indústrias de *software* de proporções semelhantes. Durante um período foi divulgado que o valor total das exportações brasileiras de *software* totalizava US\$ 100 milhões. Esse número padrão foi reproduzido em uma grande variedade de publicações, e por seguidos anos. O valor teria sido produzido pelo SOFTEX por meio de estimativas amparadas em levantamentos amostrais direcionados. Melo & Castello Branco (1997) já apontavam este valor como sendo relativo às exportações de *software* referentes ao ano de 1995. Posteriormente o mesmo valor seria apresentado em estudos mais recentes, como no relatório final de uma pesquisa desenvolvida em 2003 (Veloso *et al.*, 2003), que aponta os

mesmos US\$ 100 milhões como sendo o montante de *software* brasileiro exportado no ano de 2000.

Figura 3.3. Participação das empresas nacionais e estrangeiras no mercado nacional (% da receita operacional líquida – 2002)



Segundo Stefanuto e Carvalho (2004), a dificuldade em obter as estatísticas sobre a comercialização de software é em decorrência de: “a exportação de software pode ser invisível, ou seja, é fácil escapar ao registro a comercialização com o exterior de um software ou de um serviço correlato. Isso se deve ao fato de que software e serviços correlatos são intangíveis, podendo ser disponibilizados remotamente via Internet para qualquer lugar do mundo. Desta forma, são necessários instrumentos de registro, regulação e classificação para as atividades de software capazes de captar suas peculiaridades, que diferem substancialmente dos setores tradicionais da indústria. No Brasil, o que observamos é desorganização e ausência de informações referentes ao setor, devido à falta de adequação desses instrumentos.

As justificativas apontadas na literatura para o fraco desempenho exportador vão desde determinantes macroeconômicos, como os efeitos da valorização cambial promovida no período de implantação do Plano Real (Rocha, 1998), passando pela ausência de uma “cultura exportadora”, assim como em um “viés antiexportação” determinado estruturalmente pela existência de um vasto mercado interno (Veloso *et all*, 2003).

A constituição da indústria brasileira de *software* resulta de uma caminhada histórica e a sua atual condição mostra o potencial do setor. Observa-se que não são apenas as iniciativas voltadas às atividades mais intensamente tecnológicas que promoveram um ambiente propício para o desenvolvimento da indústria brasileira de *software*. Setores produtivos tradicionais, articulados em uma estrutura heterogênea e complexa, também desempenharam papel relevante para o estabelecimento e desenvolvimento de empresas nacionais de *software*.

As políticas públicas brasileiras direcionadas à consolidação de uma parte da indústria nacional de *software* deveriam estar voltadas para a superação daquela que parece ser sua maior fragilidade: o reduzido número de empresas de porte médio, nos segmentos mais produtivos e tecnologicamente complexos. É nesse aspecto, que iniciativas desenvolvidas no âmbito da nova política industrial, com especial destaque para a atuação do BNDES são cruciais. A linha de financiamento, com condições mais favoráveis, inclusive para o financiamento do comprador interno ou do importador, tornou-se um instrumento muito importante para a promoção das operações das empresas nacionais, bem como sua expansão interna, favorecendo também a inclusão nos mercados externos. (BNDES, 2009). O que se observa, de acordo com Roselino (2006) é que deve-se cada vez mais estimular as fusões e aquisições de empresas nacionais para se obter empresas com maior “musculatura” nos segmentos em que somos menos competitivos em relação com as empresas estrangeiras, como parece ser o caso de *software* voltado à gestão empresarial. Verifica-se ainda que, a existência de uma estrutura fragmentada de oferta de *software* nacional precisa dar lugar à existência de grupos nacionais consolidados em empresas maiores. A dinâmica internacional dessa atividade é caracterizada pela elevada intensidade das fusões e aquisições, não apenas como recurso voltado à ampliação de *market-share* e decorrentes vantagens de escala, mas também como parte de estratégias inovativas e de preservação de padrões tecnológicos.

De acordo com a Portaria MDIC nº 191, publicada no Diário Oficial da União de 30/10/09, a nova mudança ao Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) foi aprovada para permitir a modalidade de financiamento à produção exportável de serviços e mercadorias elegíveis para o programa. Em relação a essa mudança no PROEX, afirmou Maurício Lucena do Val, diretor de Políticas de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), durante a reunião promovida pelo Comitê de Comércio Exterior da Câmara Americana de Comércio (Amcham-SP) para discutir a exportação brasileira de serviços,

que a nova ferramenta “é magnífica, porque a maior necessidade do setor [de serviços] é exatamente o financiamento para o capital de giro para produção e não para comercialização, como ocorre com bens”.

Uma outra política pública que veio para incentivar o setor, um ano antes da alteração no PROEX, foi a Lei 11.774/2008 de desoneração na exportação de software, que forneceu um incentivo fiscal às empresas que prestam serviços de tecnologia da informação - TI e de tecnologia da informação e comunicação – TIC, definidas como atuantes nos seguintes setores (art, 14, §4º e 5º): análise e desenvolvimento de sistemas; programação; processamento de dados e congêneres; elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos; licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação; assessoria e consultoria em informática; suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas de computação e bancos de dados; planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas e, *call centers*.

### **3.5. Conclusão**

No período de 2004 a 2008 o Programa Público de Financiamento às Exportações – PROEX teve uma queda de 67% na modalidade de financiamento, demonstrando assim uma fragilidade do Programa. Diante deste cenário, o orçamento para o ano de 2009 foi reduzido, inclusive em decorrência da crise mundial. Já na modalidade de equalização, neste mesmo período, houve um crescimento de utilização na ordem de 46%. O Programa se mostra também centralizado. Em 2008, 62% do uso do Programa ficou centralizado nos produtos de agribusiness (nas duas modalidades). Verificou-se pouca utilização dos setores estudados neste capítulo.

O Setor têxtil se organiza em forma de consórcios de exportação, que alcançam melhores resultados do que se exportassem individualmente. Os financiamentos disponíveis através das instituições bancárias e órgãos governamentais, não se enquadram com a necessidade do setor, assim como os incentivos fiscais disponíveis não permitem melhoria significativa no desempenho exportador das PMEs têxteis.

A produção de celulose e papel no Brasil cresceu muito nos últimos anos, em decorrência de uma tecnologia específica para produção de celulose com eucalipto, tecnologia brasileira, pela política de incentivos fiscais ao reflorestamento, pela atuação do Conselho de Desenvolvimento



Industrial (CDI) e pelos investimentos com participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES). São fatores que prejudicam o setor: falta de financiamento, principalmente para aquisição de máquinas e equipamentos florestais, com taxas de juros compatíveis; elevada carga tributária e barreiras à exportação e; aspectos relacionados a infraestrutura.

Com o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE o setor de software foi eleito como opção estratégica com o objetivo de alcançar duas metas principais: elevar as exportações brasileiras de *software* e ampliar a participação das empresas nacionais no mercado doméstico. Esse setor não necessita de financiamento pós-embarque, e sim capital de giro. Nesse sentido, Lei de Incentivos à Exportação do setor veio de encontro aos anseios da indústria.

## CONCLUSÃO

Algumas considerações podem ser estabelecidas examinando a estrutura do PROEX - Equalização, em relação a eficácia do modelo vigente. De um lado, verifica-se seu elevado nível de alavancagem nas exportações brasileiras de bens e serviços. De acordo com dados do MDIC (2010), no ano de 2005, os recursos do PROEX para equalização foram da ordem de US\$ 231,5 milhões, os quais apoiaram exportações da ordem de US\$ 3.041,4 milhões. Do outro lado, o resultado primário é afetado pelo PROEX, considerado a diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias, dado que os recursos destinados ao PROEX - Equalização, são consideradas despesas correntes orçamentárias. Segundo Tomich Moreira e Rodrigues (2006), o PROEX deve sempre ser revisto, tomando por base que a equalização é a única ferramenta de que o governo dispõe para com o mercado a responsabilidade de gerar o *funding* para os financiamentos e, ao mesmo tempo, antecipar as receitas de exportações financiadas. Essa diretiva é tomando por base que o resultado primário indica os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com sua arrecadação, ou seja, se as receitas serão capazes de suportar as despesas primárias, a política de ajuste fiscal acaba pesando mais do que a política de comércio exterior na hora da decisão de alocação de recursos para esse programa.

Em 2008 o PROEX - Financiamento atendia empresas com faturamento até R\$ 60 milhões, alterou para R\$ 150 milhões, R\$ 180 milhões e iniciou 2009 com ampliação do faturamento até R\$ 600 milhões (MDIC, 2010). Esses faturamentos são relativos a pequenas e médias empresas, que na realidade não entendem bem o universo exportador brasileiro que, em volume, certamente está voltado às grandes empresas. Por outro lado, o recurso é do tesouro nacional, e entende-se que é do interesse governamental que o volume alocado para esta finalidade seja disponibilizado para atender o maior número possível de empresas. Porém, quando se mede o desempenho do PROEX Financiamento em volume, fica evidente que o desempenho está abaixo das expectativas, em agosto de 2009, o Jornal O Estado de São Paulo, Informou que medidas como a elevação do faturamento bruto das empresas para R\$ 600 milhões e a dispensa temporária de apresentação de documentos certificando que estavam em dia com o recolhimento de impostos e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) era também devido a não utilização de cerca de 30% do orçamento do Programa de 2008, que não havia sido liberado.

Outro fator determinante para a utilização do PROEX é a sua divulgação. O principal responsável pela divulgação do Programa é o Banco do Brasil, que é o gestor do PROEX, este realiza um trabalho de divulgação na maioria das empresas onde atua. Além deste, uma rede de organizações formada por Associações Comerciais Municipais, fundações e associações de comércio internacional, universidades e entidades voltadas ao comércio exterior, contribuem para a disseminação do programa.

O PROEX, para ser utilizado e incorporado na rotina exportadora empresarial, mantém uma sintonia com as condições e exigências do mercado mundial, possibilitando o financiamento de 60 dias até 10 anos, a taxa LIBOR, o que contribui para um grau mais elevado de competitividade das empresas. Por outro lado, os procedimentos burocráticos para obter o financiamento, descritos no capítulo 2, influenciam de forma negativa a participação e o interesse das empresas, as quais se sentem desestimuladas a incluir o programa em seu planejamento estratégico. Outro importante fator são os custos de mão de obra que representam uma importante parcela nas planilhas de todas as empresas, sendo que seu impacto tende a ser maior nas empresas de pequeno porte, que concorrem diretamente com outras empresas internacionais, as quais, tem os custos trabalhistas inferiores ao nosso. Essas empresas geralmente, revelaram uma estrutura na qual um único profissional é responsável pela documentação, logística, contratação da transportadora, tanto local, quanto internacional, despachante e fechamento de câmbio. Assim, muitas oportunidades de utilização do PROEX não são exploradas, seja pela falta de oportunidade no momento propício, desconhecimento do programa, ou falta de estrutura para atender as exigências nos momentos que o mesmo estabelece.

Outra maneira de incentivar as MPMEs a utilizar o Programa, seria divulgando-o através do SISCOMEX, com informações constantes, na tela do Registro de Exportação (RE), questionando o exportador se irá utilizar o PROEX e apresentando os benefícios que o exportador estaria obtendo na utilização do programa; através de telas rápidas, incluídas na rotina dos exportadores, disseminando, assim o PROEX, e promovendo a utilização dos recursos nas próximas negociações.

Para fomentar a utilização do PROEX, outra alternativa seria criar uma central de atendimento e apoio para o programa, onde se sanaria dúvidas como: prazo com relação ao NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul de seu produto e ou serviços, o país importador, as garantias a serem pactuadas, como, também, o cadastro deste exportador, a fim de que todos os

procedimentos e consultas possam ser efetuados e regularizados antes de que tais problemas se torne na não utilização do programa.

Sendo o PROEX um programa que utiliza recursos da União, este recurso deve ser concedido com a premissa de que todos os aspectos que envolvem a segurança de seu retorno aos cofres públicos deverão ser seguidos. Tomando por base este contexto, a atenção deve ser voltada às garantias e uma das modalidades que se diferenciam das habituais é o Seguro de Crédito às Exportações. Na prática, quando o importador analisa os custos de abertura de carta de crédito, utilização do limite de crédito do banco emissor pelo período do financiamento, custos de emissão e constituição de garantias exigidas pelos bancos na emissão da mesma, pode ser vantajoso a utilização do seguro de crédito. Porém, a restrita utilização das empresas desta modalidade de seguro garantia demonstra a necessidade de uma revisitação na relação seguradora e empresas. Seja, através de um relacionamento mais produtivo, com divulgação dos serviços e vantagens das seguradoras, celeridade no retorno das informações e apoio às empresas na coleta das informações necessárias para análise do risco x custo. Isto porque, conceitualmente parece simples, entretanto o processo de coleta de informações, além das dificuldades impostas pelo idioma, é moroso e envolve a utilização de uma estrutura que, muitas vezes a empresa não possui, levando-as a declinar do seguro. Atualmente os exportadores contam com 03 (três) opções de seguradoras de crédito à exportação, sendo que a primeira a instalar-se com esta proposta foi a SBCE - Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação, seguida pela Euler-Hermes do Brasil e a Seguradora de Crédito do Brasil (SECREB). A Euler-Hermes e a SECREB iniciaram suas operações, em 2004, com expectativas no crescimento do mercado de crédito à exportação. No mercado de seguro creditício, existem duas divisões com relação a prazo: a) seguro de curto prazo (até dois anos), assumido pelo mercado privado; e b) seguro de médio e longo prazo (superior a dois anos), sob a responsabilidade do governo.

As seguradoras aceitas como garantidoras de operações pelo PROEX são: SBCE, SECREB e Euler. Para conseguir garantir uma operação o exportador, precisa apresentar uma relação de seus importadores por país, para que a seguradora analise o nível de risco, bem como o valor que a seguradora aceitaria tomar por importador e o prêmio/custo deste seguro. Neste caso observa-se que quanto maior o número de clientes/ importadores, melhor o risco e menor o custo (que envolve a própria mitigação do risco envolvido). Por outro lado, certamente as pequenas empresas, que tem um pequeno envolvimento com clientes importadores sofrem com estes custos

altos. Seria uma boa sugestão para as pequenas empresas se inserirem em ambientes empresariais na forma de *clusters* ou Arranjos Produtivos Locais, pela capacidade de organização e representação através dessas estruturas que proporciona às pequenas empresas ganhos de escala, com a análise de apólices conjuntas, diminuindo os custos no montante e volumes envolvidos e possibilitando também a concessão de descontos por grupo.

Tomando por base, a necessidade de inserir as Pequenas e Médias Empresas no mercado internacional, cabe ao governo dar condições de igualdade, através de políticas públicas de apoio e estímulo a competitividade de empresas e setores produtivos. Neste contexto, entra o PROEX que é considerado como uma das ferramentas de acesso dos exportadores ao mercado internacional. O PROEX vem operando, nos últimos anos, no financiamento para operações na fase pós-embarque, apesar de já estar operando também na fase pré-embarque que de uma maneira geral, poderia ser uma das soluções para as necessidades destas empresas. Mesmo diante da perspectiva do PROEX pré-embarque para atender as pequenas e médias empresas exportadoras, um grande obstáculo enfrentado pelas empresas no acesso ao PROEX diz respeito à exigência de prévia apresentação de certidão negativa de débitos com o governo federal. Considerando a carga tributária dessas empresas e a capacidade de pagamento das mesmas, uma solução seria a dispensa de apresentação dessas certidões, ou mesmo, a redução de impostos para as empresas exportadoras, medida que alguns países asiáticos vêm tomando com bastante sucesso. Num momento em que os mercados procuram soluções para minimizar os custos e buscam preços mais competitivos para um público mais exigente, a possibilidade de estender o prazo e praticar taxas comuns ao mercado internacional, pode ser considerada uma vantagem. A inserção das empresas no mercado internacional requer, além de qualidade e inovação, vantagens nos custos e nos preços.

Já o PROEX - Financiamento, limitado para empresas com faturamento até R\$ 600 milhões, não supre a falta de cultura exportadora existente principalmente nas empresas de pequeno e médio porte, nem os problemas de infra-estrutura ou mais pontualmente na falta de gerenciamento e na capacidade de produção e uso de novas tecnologias. Apesar das empresas brasileiras estarem inseridas com uma grande prioridade no mercado interno, tem surgido nos últimos anos um grande esforço exportador. Embora estejamos inseridos num Mercado comum do Mercosul, o comércio intra-bloco ainda não apresentou os resultados desejados. O fraco envolvimento do empresário com outros países e continentes é em decorrência das barreiras

geográficas, econômicas e culturais, neste ponto se observa a dificuldade de comunicação, onde se destaca o idioma, todos estes fatores inibem a inserção das pequenas empresas brasileiras no comércio internacional. O comércio exterior ainda é visto pelas empresas de pequeno e médio porte como uma solução para suprir alguns possíveis momentos de recessão do mercado interno ou por incentivos governamentais. Normalmente as empresas concentram-se no mercado doméstico, por ser considerado de fácil acesso, menos exigente, e assim com maior perspectiva de resultados.

Para o PROEX tornar-se um fomentador das exportações brasileiras, deve organizar a demanda por financiamento das pequenas e médias empresas. Há a sempre delicada questão da seletividade, pois o governo deve apoiar de forma seletiva as empresas produtivas e com maiores chances de se consolidar na atividade exportadora (campeões nacionais). Essas grandes empresas tem acesso apenas à modalidade equalização, e não ao financiamento. Em 2007, o valor referente ao total da Receita Bruta das empresas elegíveis para o Proex Financiamento era de R\$ 60 milhões, chegando, atualmente, em resposta à escassez de recursos e a falta de liquidez decorrentes da crise de 2008, a uma expansão para empresas com faturamento bruto até R\$ 600 milhões. Mesmo este novo patamar de faturamento continua excluindo as maiores empresas, que representam quase 80% das exportações.

No caso das pequenas e médias empresas, é necessário mensurar a oferta exportável, tanto de forma qualitativa quanto quantitativa. Vale notar que essa necessidade não decorre apenas da necessidade de elevação do superávit comercial, mas também de melhorar a qualidade e a competitividade, não só aos produtos a serem exportados, mas para toda cadeia produtiva, incluindo o consumidor final. Para tanto, o programa necessita ainda de participação do próprio setor privado, onde podemos citar a organização da demanda e ações de promoção de exportações. As entidades setoriais podem ter um papel de destaque nesse sentido.

Entretanto, elevar as exportações brasileiras e a inserção das pequenas e médias empresas no cenário internacional requer ações além da disponibilidade de crédito. São fundamentais o desenvolvimento da cultura exportadora e a difusão do conhecimento dos programas públicos pelas empresas. Além disto, muito se discute uma nova orientação da política pública, considerando os vários atores públicos envolvidos (além de BNDES e COFIG, há o papel de órgãos como APEX PROGEX, FINEX e FINEP), através da governança, com o objetivo de uma

ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, empresas e sociedade, visando a equalização das soluções e programas existentes.

O Brasil possui uma pauta exportadora diversificada, tanto regionalmente quanto em termos de produtos exportados. Manter um superávit comercial é estratégico para o País que já viveu diversas crises externas, e necessita de divisas em moeda forte. Esses fatores, aliados ao fato de que as indústrias inseridas internacionalmente (Lopez-Córdova e Mesquita, 2003) tem maior competitividade, justificam a existência dos Programas Públicos. No caso específico do Proex, as medidas adotadas nos últimos anos melhoram as possibilidades de acesso das pequenas e médias empresas. Antes, ao recorrer ao programa, as mesmas não tinham como dar garantias ou contrapartes aos empréstimos, mas com a possibilidade de acesso ao sistema de seguro e garantia, esse problema maior ficou dirimido. Restam ainda, no meu entender, dois problemas: um, que as empresas estão necessitando mais de financiamento pré-embarque do que pós-embarque. Isso decorre da necessidade do capital de giro para a produção em si, principalmente no caso das pequenas e médias empresas. Assim, a primeira modalidade deveria ser ampliada, ou talvez ser usada em coordenação com outros programas de financiamento governamental existentes voltados à essas empresas. O outro é que a modalidade financiamento (exatamente aquela que é restrita a pequenas e médias empresas) é pouco utilizada, principalmente se compararmos com a modalidade equalização. Para tanto, a questão da difusão do programa, ainda restrita às ações do Banco do Brasil (com o problema de concorrência de outras modalidades mais lucrativas ao Banco) é chave. O Governo deveria se empenhar mais e diretamente nesse sentido, até mesmo através de ações publicitárias.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrucio, Fernando (1998), “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública a Luz da Experiência Internacional Recente”, em Bresser Pereira, Luiz e Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Agrianual (2007), *Anuário da Agricultura Brasileira*, FNP Consultoria e Comércio, São Paulo.
- Alber, Jens (1986), *Dalla Carita Stato Sociale*, Bolonha, II Mulino.
- Amaral, Carlos Eduardo (1998), *Do estado soberano ao Estado das Autonomias*, Porto, Afrontamento.
- Antunes, Eugénio (2009), “Texto de apoio da disciplina gestão pública”. ICSTE
- Aquino, Rubim e Francisco Alvarenga e Denize Franco e Oscar Lopes (1983), *História das Sociedades*, Rio de Janeiro, Ao Livro Técnico S/A.
- Araújo, Joaquim Filipe (1993), *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão, Braga, Universidade do Minho.
- Araújo, Joaquim Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à reforma da administração pública”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, (1), pp.38-47.
- Arbache, J. (2002), “Análise do Setor de Software Brasileiro”, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior e Departamento de Economia da Universidade Nacional de Brasília.
- Audrestsch, D. B. (1999), “Small Firms and Efficiency: Are small firms important? Their role and impact: Small Business Administration”, US.
- Aureliano, Liana Maria e Sonia Draibe (1989), “A Especificidade do Welfare State Brasileiro”, *Economia e Desenvolvimento* 3, MPAS e CEPAL, Brasília.
- Baird, J (1996), The changing role of exports credits in international finance – in World Export Credit Guide: 1996/1997, Project & Trade Finance.
- Baumgartner, John e Chad Newswander (2009), “The Irony of NPM”, *The American Review of Public Administration* 39 (2), pp. 189-207.
- Bilhim, João (2008) “Políticas Públicas e Agenda Pública”, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, II, (2), pp. 99-121.
- Bresser-Pereira (2001), *Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano*, pp. 63, Rio de Janeiro.
- Buchanan James M. e Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Burdeau (1970) “L'Etat, Paris, Éd. du Seuil”, Edição Brasileira: *O Estado*. São Paulo, Martins Fontes, 2005.
- Caiden, Gerald E. (1991) *Administrative Reform Comes Of Age*, New York, W. de Gruyter.
- Carnoy, Martin (1984), *State and Political Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Carvalho Jr. A.M. (2005), “A Política Industrial e o BNDES”, *Revista do BNDES*, 12, (23), pp.17-28.



POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

- Cassiolato, J. E. (196), “As novas políticas de competitividade: a experiência dos países da OCDE”, Texto para discussão 367, IE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- Chevallier, Jean-Jacques (2002), *As grande obras políticas de Maquiavel a nossos dias*, Rio de Janeiro, Agir.
- Cortina, Adela (2005), *Cidadãos do Mundo*, São Paulo, Edições Loyola.
- Davis, S. (1990), “The distribution of employees by establishment size: Patterns of change and co-movement in the United States, 1962-1985”, University of Chicago.
- Denhardt, Robert e Jane Denhardt (2007), *The New Public Service*, Expanded Edition: Serving, not Steering.
- Dores, Adelay Maria Branquinho, Flávia Chagas, René Mattos, Roberta Gonçalves (2004) “Panorama Setorial: Setor. Florestal, Celulose e Papel, BNDES, Rio de Janeiro.
- Dussel, E. (1999), “La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) e lá década de los noventa. Santiago de Chile: Cepal”, Serie desarrollo productivo 55.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), “The three Worlds of Welfare Capitalism”, Princeton University Press, New Jersey.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), “Why we need a new Welfare State?”,
- Flora, Peter (1981), ”Soluzione o fonte di crisi?”, *II Welfare State in perspective storica*.
- Flora, Peter e Arnold Heindenheimer (1982), “The development of Welfare State in Europe and America, New Jersey, Trabsation Books.
- Flora, Peter, Jens Alber (1978), *Modernization, democratisation and the developement of welfare Sate in Western Europe*.
- Fontes, Alessandro Albino (2005), *A cadeia produtiva da madeira para energia*, Tese de Doutorado em Ciência Florestal, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.
- Foster, Chrostopher e Plowden, Francis, (1996), *The State Under Stress*, Buckingham, Open University Press.
- Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Giddens, Anthony (1997) “A vida em uma sociedade pós-tradicional”, em Beck, U. Giddens, A. e Lash, S. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*, São Paulo, EDUSP.
- Giddens, Anthony (1998), “As Consequências da Modernidade”, Oeiras, Celta Editora.
- Granovetter, Mark S. (1985), “ Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, 91, (3), pp. 481-510
- Gruman, Marcelo (2005), “O lugar da cidadania: Estado moderno, pluralismo religioso e representação política”, *Revista de Estudos da Religião*, 1, pp. 95-117.
- Habermas (2002), *A inclusão do outro*, São Paulo, Loyola.
- Habermas, Jürgen (1997), *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

- Hamaguchi, N. (2002), Small and médium enterprise policy in Japan. Artigo preparado no âmbito do projeto de Proposição de Política para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de MPMEs coordenado pela UFRJ.
- Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hobbes, Thomas (1651), *Leviathan*. Em <http://www.archive.org/stream/hobbessleviathan>
- Hobsbawm, Eric (1996), *Ecos da Marselhesa : dois séculos revêem a Revolução Francesa* (tradução Maria Celia Paoli), São Paulo, Companhia das Letras.
- Holmes, M. & Shand, D. (1995), "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years" *Governance*, 4, (18).
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (1995), "Emerging Issues in Public Administration", *Public Administration*, 1, (73), pp. 165-183.
- Hood, Christopher (2001), "Public service bargains and public service reform", em B. Guy Peters e Jon Pierre, Politician., *Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres e Nova York, Rudes.
- Kahler, Miles (1990), "The International Political Economy," em. Rizopoulos, Nicholas (ed.), *Sea-Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*, New York, Council on Foreign Relations Press.
- Kellt, D. (1996), "Civil Service Reform: Building a Government That Works", Washington, D. C., The Brookings Institution.
- Koteski, Marcos Antonio (2004), FAE BUSINESS, (8).
- Leão, R. M. (2000), "A floresta e o homem", Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais, São Paulo.
- Lopez-Cordova, Ernesto e Mauricio Mesquita Moreira (2003), "Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico", *BID-Intal-ITD-STA Working Paper*, 14.
- Majone, Giandoménico (1994), 'The Rise of the Regulatory State in Europe', *West European Politics*, 17 , pp. 77-101
- Majone, Giandoménico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17.
- Makwald, R. e E. Pessoa (2003), "Micro e pequenas empresas exportadoras: um retrato do período 1997-2002", BNDES.2003. Disponível em: <http://www.funcex.com.br/bases/76-MPE.pdf>>
- Maquiavel, Nicolau (1513), *O Príncipe*. Em [http://books.google.com.br/books?id=LMO\\_O2CFrw0C&printsec=frontcover&dq=isbn%3A8577150593&source=gbs\\_slider\\_thumb#](http://books.google.com.br/books?id=LMO_O2CFrw0C&printsec=frontcover&dq=isbn%3A8577150593&source=gbs_slider_thumb#)
- Marshall, Thomas H. (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Medeiros, V. X. e R. M. Fontes (1994), "Competitividade das exportações brasileiras de celulose no mercado internacional", *Revista de economia e sociologia rural*, 32, (2), pp.105-121.
- Melo, P.R.S. e C.E. Castello Branco (1997), "Setor de Software: Diagnóstico e Proposta de Ação para o BNDES", *Boletim BNDES Setorial*, 5, pp.111-127.

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

- Meny, Yves e Surel, Yves (2004), “Politique comparée - Les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie”.
- Montesquieu, Charles (1748), L'Esprit des lois. Em <http://www.efm.bris.ac.uk/het/montesquieu/mindex1.htm>
- Montebello, A. E. S. (2006), *Análise da Evolução da Indústria Brasileira de Celulose no período de 1980 a 2005*, Dissertação de Mestrado em Ciências, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, Minas Gerais.
- Moreira, S. V. e A. Figueiredo (2001), “Políticas públicas de exportação e seus impactos nas exportações” Texto para Discussão 936, IPEA, Brasília.
- Moreira, Servulo e Frederico Tomich e Maria da Gloria Rodrigues (2006) “PROEX e BNDES-Exim: Construindo o Futuro”, Brasília
- Mozzicafreddo, Juan (1997), “Estado–providência em transição” e “Estado-providência e cidadania”, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (1999), “O papel do Estado na Sociedade”, conferência proferida em 16 de Fevereiro de 2009 no Instituto de Defesa Nacional o Coloóquio Pilares da Estratégia Nacional.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração políticas e poder político”, em Juan Mozzicafreddo,e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política – Perspectiva da Reforma da Administração Pública*, Oeiras, Celta Editora.
- North, Douglass (1981), *Structure and change in economic history*, New York, W. Norton.
- OCDE (2004), “National Accounts and Economic Statistics: Report of 2004 OECD Software Survey, Statistics Directorate”.
- OECD (1998), *The export credit arrangement. Achievements and challenges: 1978-1998*.
- Offe, Claus (1972), “Advanced Capitalism and Welfare State”, *Politics & Society*, n° 2.
- Offe, Claus e Lenhardt, Jero (1984), “Teoria do Estado e Política Social” em Offe, Claus, *Problemas estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Osborne, David e Gaebler, Ted (1995), “Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público”, Brasília, MH Comunicação.
- Pereira, T. R. e Maciente, A. N. (2000), “Impactos dos mecanismos de financiamento (ACC e ACE) sobre a rentabilidade das exportações brasileiras”. Texto para Discussão 722, IPEA, Brasília.
- Peters, B. Guy (1997), “*Policy Transfers between governments: the case of administrative reforms*”, *West European Politics*, Vol 20, n° 04, pp. 7188.
- Peters, B. Guy (1999), “*Institutional Theory Political Science: The New Institutionalism*”, New York, Continuum.
- Petit, D. (2004), “As Redes de Apoio ao Setor de Software e Serviços Correlatos e o seu Papel na Nova Política Industrial”, *O Futuro da Indústria de Software: Perspectiva do Brasil*, MDIC/STI, Brasília.
- Pinheiro, A. C et all, (1995), *Uma avaliação setorial da política de incentivos às exportações no Brasil*, IPEA, Brasília.

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

- Pinheiro, A. C. e Moura, A. (2001), “Segmentação e Uso de Informação nos Mercados de Créditos Brasileiros”, BNDES, Rio de Janeiro.
- Pitschas, Rainer (2001), “*As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão*”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Piven, Frances Fox, e Richard Cloward. (1972), *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*, New York, Vintage Books.
- Pollitt, Christopher (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change?*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt, Christopher (1998), “Managerialism Revisited”, em Peters, B. G. e Savoie D. (eds), *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development/McGill-Queen’s University Press
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), “*Public Management Report*”, Oxford, Oxford University Press.
- Puga, F. P. (2000), “Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, Itália e Taiwan”, BNDES, Rio de Janeiro.
- Puga, F. P. (2002) “Apoio de Financiamento às micro, pequenas e médias empresas na Espanha, no Japão e no México”, Texto para Discussão 96, BNDES, Rio de Janeiro.
- Pyke, F. e Sengenberger (1992), “W. Industrial Districts and Local Economic Regeneration. International Institute for Labour Studies”, Genebra.
- Rezende, J. L.e A. R. Neves (1988), “Evolução e Contribuição do Setor Florestal para a Economia Brasileira”, Simpósio Bilateral Brasil-Finlândia sobre Atualidades Florestais, UFPR/IBDF, Curitiba.
- Rocha, J. Oliveira (2000), “Modelos de Gestão Pública”, Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, 1,
- Rocha, S. S. (2006), *Sustentabilidade no Setor Brasileiro de Papel e Celulose: Uma Análise Comparativa entre Empresas Nacionais e Transnacionais*, Dissertação de Mestrado em Economia da Universidade Estadual Paulista, Araraquara,São Paulo.
- Roselino, J.E. (2006), *A Indústria de Software: o modelo brasileiro em perspectiva comparada*, Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Roselino, José Eduardo (2006), “Análise da Indústria Brasileira de Software com Base em uma Taxonomia das Empresas: Subsídios para a Política Industrial”, *Revista Brasileira de Inovação*.
- Salis Gomes, Joao (2002), “Novas Tendências na Avaliação de Políticas Públicas”, *Revista de Administração Local*, 192
- Saxenian, A. (1995), “Lessons from Silicon Valley”, *Technology Review* 97, University of California, EUA.
- Silva, M. L. (1996), *Análise Econométrica do Mercado Brasileiro de Celulose e de Papel e Papelão*, Tese de Doutorado em Ciência Florestal da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG.
- Siqueira, J. P. (2002), “Propostas para a melhoria da comercialização de produtos florestais”, Ministério do Meio Ambiente, Brasília.

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

- Smith, Adam (1776), “The Wealth of Nations”, London Edition.
- Soares, N. S.(2006), *Potencial de Implantação de um Contrato Futuro da Madeira de Reflorestamento*, Dissertação de Mestrado em Ciência Florestal da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais.
- Soares, N. S., M. L. Silva e J. E. Lima (2007), “A Função de Produção na Indústria Brasileira de celulose, em 2004”, *Revista Árvore*, 31, (3), pp.495-502.
- Soares, Naisy, Márcio Lopes, Sebastião Valverde, João Eustáqui de Lima e Kaio Henrique Adame (2005), “Um Estudo Econométrico do Mercado Brasileiro de Celulose, 1969 – 2005”, Congresso da Sociedade, Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.
- Stefanuto, G.N. (2004), *O Programa Softex e a Indústria de Software no Brasil*, Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, DPCT, UNICAMP, Campinas, Minas Gerais.
- Stefanuto, G.N. e R. O. Carvalho (2005), “Perfil das Empresas Brasileiras Exportadoras de Software”, DPCT/IG Unicamp, e Observatório Digital Softex, São Paulo.
- Valls Pereira, L. e Piani, G. F, (1990), “Financiamento às exportações”, Texto para Discussão (25), FUNCEX, Rio de Janeiro.
- Valverde, S. R, N. S. Soares e M. L. Silva (2006), “Desempenho das exportações brasileiras de celulose”, *Revista Árvore*, 30, (6), pp. 1017-1023.
- Veiga, P. M. e Iglesias, R.A. (2002), “Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior”, BNDES, Rio de Janeiro.
- Velloso, F., A.J. Botelho, T. Tschan, A. Amsden (2003), “Slicing the Knowledge-Based Economy in Brazil, China and Índia: A Tale of 3 Software Industries”, *MIT Report*.
- Wagner, Adolph (1892), *Grundlegung der politischen Ökonomie*. Part 1, vol. 1. Leipzig, Winter (3ª ed).
- Weber, Max (2000), “Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva”, (4 ed.) Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Wiesner Duran, Eduardo (1998), “Introduction”. In Piccioto, Robert and Wiesner, Eduardo (eds.) *Evaluation and Development, the institutional dimension* Washington, World Bank Publishers.
- Wilson, William (1994), “Citizenship and the inner-city ghetto poor”, em B Van Steenberg (ed) *The Condition of Citizenship*, London, Sage.
- Zurn, Michael e Leibfried, Stephan (2005), “A new perspective on the state”, *European Review*, n. 13, supl. 1, pp. 1-36.

### **Websites Consultados:**

- ABRAF - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PRODUTORES DE FLORESTAS PLANTADAS, Anuário Estatístico. Disponível em: <http://www.abraflor.org.br>.
- AMS - ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE SILVICULTURA (2008), Fomento florestal: plantio histórico em Minas Gerais. Disponível em: <http://www.showsite.com.br>.
- ARACRUZ CELULOSE S.A. (2008), Disponível em <http://www.aracruz.com.br>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MADEIRA PROCESSADA MECANICAMENTE – ABIMCI (2007), Estudo Setorial. Disponível em <http://www.abimci.com.br>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL – BRACELPA (2004), Números do setor. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL – BRACELPA (2007), Indústria fecha 2007 com a produção de 11,9 milhões de toneladas de celulose e 8,96 milhões de toneladas de papel. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL – BRACELPA (2007), Setor de Celulose e Papel. 2007. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br>.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL – BRACELPA (2008), Relatório Estatístico. Disponível em: <http://www.bracelpa.org.br>
- Associação Brasileira de Indústrias Têxteis – ABIT, 2004. Disponível em: <http://www.abit.com.br>.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE – ANFPC (2007). Relatório Estatístico (vários anos), Setor Florestal, Celulose e Papel. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>.
- BB (2010), Homepage. Disponível em <http://www.bb.gov.br>
- BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (2008). O setor de papel e celulose (1996), Disponível em <http://www.bndes.gov.br>.
- BNDES (2010), Homepage. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>.
- BNDES (2010,b) “Apoio do Sistema BNDES às Micro, Pequenas e Médias Empresas: FINAME/DEREM (2000), Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>.
- BNDESPAR (2010), Homepage. Disponível em: <http://www.bndespar.com.br>
- ENISA (2010), Homepage. Disponível em <http://www.enisa.europa.eu>
- IBGE (2010), Homepage. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.
- ICEX (2010), Homepage. Disponível em: <http://www.icex.es>.
- MDIC (2005), Acompanhamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/>
- MDIC (2010), Homepage. Disponível em <http://www.desenvolvimento.gov.br>
- MDIC (2010a) “Série Aprendendo a Exportar”. Disponível em: [www.aprendendoaexportar.gov.br](http://www.aprendendoaexportar.gov.br)

POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA DE FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO PARA  
PEQUENAS EMPRESAS NAS ÁREAS TÊXTIL, PAPEL E CELULOSE E SOFTWARE

NAFIN (2010), Homepage. Disponível em: <http://www.nafin.com>

PYMES Espanha (2010). Disponível em <http://www.pcpymes.es/Actualidad/Reportajes/Comunicaciones/Internet/20050719022>

PYMES México (2010), Disponível em: [http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Exportacion\\_PYMES](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Exportacion_PYMES)

SEBRAE (2010), Homepage. Em <http://www.sebrae.gov.br>

SILVIMINAS - AMS - ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE SILVICULTURA (2008). Por dentro do Eucaliptus: Aspectos sociais, ambientais e econômicos do seu cultivo. Disponível em: <http://www.showsite.com.br>.

SUZANO CELULOSE E PAPEL (2007), Disponível em: <http://www.suzano.com.br/index.asp>

## ANEXO I – GLOSSÁRIO

**ACC** - Adiantamento sobre Contratos de Câmbio - É concedido às empresas na fase de pré-embarque, ou seja, desde a contratação do câmbio até a entrada dos documentos representativos da exportação. A liquidação do ACC ocorre por ocasião da entrega dos documentos, quando estes representam imediata entrega de divisas, através da L/C, cheques, espécie, etc. O ACC pode ser transformado em ACE.

**ACE** - Adiantamento sobre Cambiais Entregues - Equivale a um desconto de cambial e é concedido contra entrega dos documentos de embarque da mercadoria. Esse adiantamento é liquidado com a efetiva entrega da moeda estrangeira, ocasião em que acontece, também, a liquidação do contrato de câmbio.

**ACEITE** - Reconhecimento da dívida pelo sacado no título de crédito. Compromisso de pagar a quantia expressa em letra de câmbio, na data de seu vencimento.

**ALADI** - Associação Latino-Americana de Integração - É composta pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela e Chile.

**AVAL** - Garantia que uma pessoa (física ou jurídica) dá a outra de que saldará a dívida de terceiro caso ele não possa fazê-lo. Concretiza-se pela assinatura do avalista (o que dá a garantia) no anverso ou no verso do título de crédito em questão.

**BACEN** - Banco Central do Brasil - Órgão responsável pelos pagamentos e recebimentos de operações de comércio exterior, pelo controle do fluxo de caixa e pela movimentação de moeda estrangeira, por meio dos bancos autorizados a operar em câmbio.

**BL - BILL OF LADING** - Conhecimento de embarque. Documento emitido pelo transportador que evidencia a entrega da mercadoria para transporte e o dia em que foi recebida no ponto de embarque.

**BUYER'S CREDIT** - É a operação onde o financiamento é realizado diretamente ao importador.

**CADIN:** É um banco de dados que contém a relação de pessoas físicas e jurídicas: - responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; que estejam com inscrições no CPF suspensas ou canceladas; que tenham sido declaradas inaptas perante o CNPJ.

**CARTA DE CRÉDITO OU CRÉDITO DOCUMENTÁRIO (LC - Letter of Credit)**

- Documento de crédito negociável, emitido por um banco, a pedido, e de conformidade com instruções do cliente (tomador do crédito) e que autoriza outro banco a efetuar pagamento a terceiro (beneficiário) contra entrega de documentos nele estipulados, cumpridos seus termos e condições.

**COFIG** - Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – Colegiado instituído pelo Governo Federal com atribuição de decidir sobre questões relativas ao PROEX e ao Fundo de Garantia às Exportações FGE.

**CCR** - Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos - Sistema de pagamentos utilizado entre os países integrantes da ALADI. Cada país, por meio de seu Banco Central, garante a cobertura de moeda destinada a pagamentos por meio do sistema e se obriga aos débitos em sua conta sempre que efetuados em estrita conformidade com as instruções vigentes.

**CERTIFICADO DE ORIGEM** - Documento que atesta oficialmente a origem da mercadoria do país exportador.



**COMISSÃO DE AGENTE** - Valor ou porcentagem recebida pelo intermediário como remuneração do seu trabalho de venda.

**CONDIÇÕES DE NEGOCIAÇÃO, VENDA E ENTREGA – TERMOS INTERNACIONAIS DE COMÉRCIO (INCOTERMS)** - Regras de âmbito internacional e de caráter facultativo, que definem responsabilidades (comprador e vendedor) quanto ao pagamento de frete, seguro, despesas portuárias, local de embarque e desembarque, entre outros aspectos negociais, que determinam responsabilidades e obrigações do exportador e importador, num contrato internacional de compra e venda. Os INCOTERMS são compostos por siglas de três letras, assim ordenadas: EXW, FCA, FAS, FOB, CFR, CIF, CPT, CIP, DAF, DES, DEQ, DDU e DDP.

**CONHECIMENTO DE EMBARQUE** - Documento emitido pela empresa transportadora, ou por seu agente, que representa o contrato de transporte e o comprovante de entrega da mercadoria, podendo, ainda, constituir prova de embarque da mesma. Este documento confere ao consignatário o direito à posse da mercadoria no destino e deve conter sempre seu nome e o do embarcador, locais de embarque e de destino, descrição da mercadoria, valor e forma de pagamento do frete, local e data de emissão, número de originais emitidos, etc.

**DECEX** - Departamento de Operações de Comércio Exterior - Órgão vinculado à Secretaria de Comércio Exterior - SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior MDIC. É responsável pela análise e acompanhamento de operações de exportação e importação, análise estatística, gerência do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX (no que tange a parte comercial das transações) e planejamento das ações de comércio exterior brasileiro.

**DESPACHO ADUANEIRO** - Procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro de mercadoria destinada ao exterior pela Receita Federal, seja ela exportada a título definitivo ou não.

**DIREITO DE REGRESSO** - Direito que o credor exerce sobre o tomador (exportador) dos recursos, no caso de inadimplemento por parte do comprador (importador).

**EXPORTAÇÃO EM CONSIGNAÇÃO** - Exportação realizada sem uma venda concretizada, com a finalidade de promoção comercial ou abertura de mercado. Caso a mercadoria consignada seja efetivamente vendida, emite-se a fatura comercial e liquida-se o câmbio. Caso não ocorra a venda em um prazo de 180 dias, a mercadoria retorna ao País.

**FATURA COMERCIAL (COMMERCIAL INVOICE)** Documento emitido pelo exportador, em formulário próprio, de preferência em inglês, ou no idioma do país importador, observada a legislação vigente. Esse documento representa a operação comercial em si, e sua finalidade é formalizar a transferência da propriedade da mercadoria para o comprador, devendo, por isso, mencionar as principais características da venda: dados do exportador e importador; descrição da mercadoria; preço; condições de venda; forma de pagamento; etc.

**FATURA PRÓ-FORMA (PRO-FORMA INVOICE)** - Fatura emitida em caráter preliminar com todas as características da fatura definitiva. Não implica pagamento por parte do comprador. Geralmente é emitida para fins de cotação de preço.

**FIANÇA** - Instrumento pelo qual o banco garante o cumprimento de uma obrigação de seu cliente.

**FUNDING** - recursos financeiros utilizados como fonte de financiamento.

**LETRA DE CÂMBIO OU SAQUE** - Título financeiro sacado pelo exportador, contra o importador, com ordem expressa de que seu valor seja pago a quem indicado (tomador) ou à sua ordem (mediante endosso), no prazo, data e local determinados.

**LIBOR** - London Interbank Offered Rate - Taxa de juros praticada no mercado interbancário de Londres (Reino Unido), que regula grande parte das transações financeiras internacionais.

**MDIC** - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Órgão responsável pela condução do comércio exterior brasileiro e de outros segmentos da economia nacional.

**MODALIDADE DE PAGAMENTO** - Maneira pela qual o exportador receberá o pagamento por sua venda ao exterior, que basicamente observa quatro formas operacionais: pagamento antecipado, remessa sem saque, cobrança e crédito documentário.

**NCM** - Nomenclatura Comum do Mercosul - Classificação, composta de 8 dígitos, que posiciona a mercadoria para efeitos de comércio exterior, definindo as alíquotas, a incidência de tributos, os incentivos existentes, os contingenciamentos, inclusão em acordos internacionais, etc., e facilitando a comercialização, a análise e a comparação das estatísticas dos diversos países. Essa codificação é encontrada na TEC - Tarifa Externa Comum, publicação encontrada no mercado interno.

**NTN-I** (Notas do Tesouro Nacional da SÉRIE I) - Títulos emitidos pelo Tesouro Nacional para pagamento da equalização de taxa de operações enquadradas no PROEX Equalização.

**PACKING LIST** - Romaneio. Lista com as características dos diferentes volumes que compõem um embarque (número, peso, marca, etc.), destinada a auxiliar a identificação e fiscalização de volumes e mercadorias, facilitando os controles nos desembarços aduaneiros.

**PROEX** - Programa de Financiamento às Exportações

**RC** - Registro de Operação de Crédito - Documento de caráter cambial e financeiro, processado pelo SISCOMEX, que caracteriza venda externa com prazo de pagamento superior a 180 dias. Cabe ao exportador, diretamente ou por seu representante legal, por meio do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, prestar as informações necessárias ao exame e efetivação do RC. Cada RC corresponde a um "pacote" financeiro e pode abranger a exportação de diversas mercadorias ou serviços, com previsão para um ou para múltiplos embarques.

**RE** - Registro de Exportação - Documento formalizado por meio do SISCOMEX, que contém o conjunto de informações de natureza comercial, cambial, financeira e fiscal da operação de exportação de uma mercadoria e que define o seu enquadramento. É realizado diretamente pelo exportador ou por seu representante legal em um terminal interligado ao SISCOMEX.

**REI** - Registro de Exportadores e Importadores - Cadastro de exportadores e importadores que contém dados dos usuários, sendo sua inscrição condição básica para realização de operações de comércio exterior. A inscrição no REI se processará automaticamente, por meio do SISCOMEX, na primeira operação de comércio exterior (Registro de Exportação RE, Registro de Venda RV ou Registro de Operação de Crédito RC).

**SECEX** - Secretaria de Comércio Exterior - Órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, e Comércio Exterior MDIC, responsável pela condução das operações de comércio exterior, pela aplicação dos mecanismos de defesa comercial, pelo acompanhamento de acordos de integração regional e pelo desenvolvimento de políticas de comércio exterior.

**SISBACEN** - Sistema de Informação do Banco Central - Sistema que disponibiliza aos usuários do Sistema Financeiro opções para registro, controle e acompanhamento das operações de câmbio.

**SISCOMEX** - Sistema Integrado de Comércio Exterior - É a sistemática administrativa do comércio exterior brasileiro, que integra as atividades afins da Secretaria de Comércio Exterior, da Secretaria da Receita Federal e do Banco Central do Brasil, no registro, acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação e importação.

**SRF** - Secretaria da Receita Federal - Órgão do Ministério da Fazenda, responsável pela fiscalização, despacho aduaneiro e arrecadação de tributos nas operações de comércio exterior, entre outras atribuições.

**SUPPLIER'S CREDIT** - É a operação em que o exportador obtém o financiamento mediante a negociação dos títulos ou documentos representativos da exportação.

**TURN-KEY** - Operação comercial em que o vendedor se obriga a montar e instalar máquinas e equipamentos, entregando-os em condições de pleno funcionamento. Pode implicar exportação conjunta de serviços de consultoria, construção, montagem e, ainda mais, de equipamentos e materiais para incorporação à obra.