

POLÍTICA INDUSTRIAL E EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DAS EMPRESAS DE PEQUENO PORTE BRASILEIRAS NOS ANOS 2000

Graciele de Fátima Sousa¹

Marisa dos Reis A. Botelho²

As políticas industriais implementadas nos anos 2000 no Brasil incluíram as micro e pequenas empresas (MPEs) em seus objetivos estratégicos. O não cumprimento da meta de ampliar a atividade exportadora dessas empresas, explicitada no Plano de Desenvolvimento Produtivo (2008), constituiu o ponto de partida para o desenvolvimento deste trabalho, cujo objetivo é o de mostrar o perfil e a evolução das exportações das MPEs brasileiras nos anos 2000. Por meio do desenvolvimento de indicadores de evolução das exportações pode-se investigar a hipótese de que a pauta exportadora de MPEs não se alterou expressivamente com a implementação de medidas de promoção à competitividade e às exportações de MPEs, contidas nas políticas industriais implementadas desde 2003. A análise neste trabalho mostra que, entre 2002-2012, ocorreram pequenas modificações, mas estas não foram suficientes para alterar de forma significativa o perfil exportador das MPEs brasileiras. Conclui-se que a manutenção desse perfil pode ser justificada pelo fato de que essas empresas ainda apresentam-se em uma situação de baixa competitividade, requerendo medidas de mais longo prazo.

Palavras-chave: micro e pequenas empresas; política industrial; exportações.

INDUSTRIAL POLICY AND EXPORTS EVOLUTION IN BRAZIL'S SMALL-SIZED ENTERPRISES IN 2000'S

Industrial policies implemented in Brazil in the 2000's included the micro and small enterprises (SMEs) in its strategic objectives. Failure to meet the goal of expanding the export activity of these companies, explained in Productive Development Plan (2008), was the starting point for the development of this study, whose aim is to show the profile and evolution of the Brazilian exports of SMEs in 2000's. By the construction of export indicators, it was possible to investigate the hypothesis that the trajectory of evolution on the SMEs' export composition didn't change expressively, with the elaboration and implementation of measures, in order to promote the competitiveness and SMEs' exports contained in the industrial policies implemented since 2003. The analyses shows that from 2002 to 2012 have occurred some small changes, but these weren't enough to change in a significant way the characteristics, outlined of the SMEs' exports. Is possible to conclude that the maintenance of a sectoral and regional profile in SMEs' exports can be justified for the fact that these enterprises are still presenting a situation of low competitiveness, requiring industrial policies measures in long term.

Keywords: micro and small enterprises; industrial policy; exports.

1. Doutoranda em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail:* <graciele.sousa@yahoo.com.br>.

2. Professora-associada IV do Instituto de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail:* <botelhomr@ufu.br>.

POLÍTICA INDUSTRIAL Y LA EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS BRASILEÑAS EN LA DÉCADA DE 2000

Las políticas industriales implementadas en Brasil en la década de 2000 incluyeron las micro y pequeñas empresas (MYPE) en sus objetivos estratégicos. El no cumplimiento del objetivo de ampliar la actividad de exportación de estas empresas que figura en el Plan de Desarrollo Productivo (2008), fue el lema para el desarrollo de este estudio, cuyo objetivo es mostrar el perfil y desarrollo de las exportaciones brasileñas de las MYPE en la década de 2000. A través de la elaboración de indicadores de la evolución de las exportaciones se puede investigar la hipótesis de que las exportaciones de las MYPE no cambiaron significativamente con la aplicación de medidas para promover la competitividad y las exportaciones de las MYPE, contenidas en las políticas industriales aplicadas desde 2003. El análisis realizado en este trabajo muestra que entre 2002-2012 se han producido cambios de menor importancia, pero estos no fueron suficientes para alterar significativamente el perfil de las exportaciones brasileñas de las MYPE. La conclusión es que el mantenimiento de este perfil puede estar justificado por el hecho de que estas empresas tienen todavía una situación de baja competitividad, requiriendo medidas a largo plazo.

Palabras clave: micro y pequeñas empresas; política industrial; exportaciones.

POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA EVOLUTION DES EXPORTATIONS DES PETITES ENTREPRISES BRESILIENNES DANS LES ANNEES 2000

Les politiques industrielles mises en œuvre au Brésil dans les années 2000 incluent les micro et petites entreprises (MPEs) dans ses objectifs stratégiques. Le défaut d'atteindre l'objectif d'élargir l'activité d'exportation de ces entreprises, a expliqué dans le Plan de Développement Productif (2008), a fait l'objet de l'élaboration de cette étude, dont le but est de montrer le profil et l'évolution des exportations des micro et petites entreprises brésiliennes dans les années 2000. Grâce à l'élaboration d'indicateurs de l'évolution des exportations peut enquêter sur l'hypothèse que les exportations de MPEs n'ont pas changé de façon significative avec la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir la compétitivité et les exportations de MPEs, contenues dans les politiques industrielles mises en œuvre depuis 2003. L'analyse présentée dans ce document montre que, entre 2002-2012, des changements mineurs ont été apportés, mais ce n'était pas suffisant pour modifier de manière significative le profil de MPEs exportateurs brésiliens. Nous concluons que le maintien de ce profil peut être justifié par le fait que ces entreprises ont encore dans une situation de faible compétitivité, nécessitant des mesures à plus long terme.

Mots-clés: micro et petites entreprises; politique industrielle; exportations.

JEL: L52; L53.

1 INTRODUÇÃO

No cenário econômico atual, mundial e brasileiro, a competitividade das micro e pequenas empresas (MPEs)³ tem sido considerada importante objetivo de políticas públicas, em especial as direcionadas ao setor industrial. A significativa participação na geração de empregos, renda, exportações e inovações em diversos países tem motivado os governos a implementar medidas de apoio que auxiliem essas

3. A classificação de MPEs brasileiras a ser adotada no trabalho está descrita na seção 4.

empresas a superar, ao menos em parte, suas debilidades estruturais. Atualmente no Brasil, cerca de 86,1% de todas as empresas existentes (com vínculos formais) são MPEs e 10,9% são micro empreendedores individuais (Brasil, 2013). Embora a participação das MPEs seja expressiva na geração de empregos, 42% dos empregos formais gerados no Brasil em 2012 (Brasil, 2013), a sua contribuição para o produto do país é bastante limitada. De acordo com Sebrae (2005, p. 5), a participação das MPEs situa-se em torno de 20% no produto interno bruto (PIB) brasileiro.

Assim como é baixa a participação das MPEs no PIB, também a sua participação nas exportações brasileiras é bastante reduzida, em torno de 0,74% no ano de 2012 (Brasil, [s.d.]). A título de comparação, nos Estados Unidos as MPEs foram responsáveis por cerca de 20% do valor exportado no ano de 2007 (Wise e Grossman, 2010), enquanto na Itália a participação desse segmento empresarial é ainda maior, em torno de 25% em 2010 (Nel..., 2013).

Este trabalho tem como tema a política industrial e a internacionalização de micro e pequenas empresas brasileiras pela ótica das exportações. O objetivo central é o de traçar um perfil setorial e regional das exportações de MPEs do Brasil e sua evolução no período de 2002 a 2012, a fim de verificar se houve alterações significativas com o desenvolvimento de medidas de apoio contidas nas políticas industriais implementadas a partir do ano de 2003.

O trabalho tem a seguinte estrutura: primeiramente, faz-se um resgate dos elementos relacionados aos principais desenvolvimentos teóricos acerca da temática das empresas de pequeno porte e as dificuldades para o seu desenvolvimento. A revisão da literatura acerca do conceito de política industrial, com base na vertente neoschumpeteriana, também será contemplada nessa seção. A seção 2 apresenta as políticas industriais executadas no Brasil nos anos 2000 e as principais medidas de apoio às MPEs nelas contidas. A seção 3 contém o núcleo principal do trabalho e inicia-se com a apresentação da metodologia utilizada. Na sequência são apresentados os indicadores de participação das MPEs no valor exportado, os mercados de origem e destino e o perfil setorial das exportações das MPEs brasileiras. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 INSERÇÃO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA E POLÍTICA INDUSTRIAL NA PERSPECTIVA NEOSCHUMPETERIANA

Entre os autores que abordaram de forma mais abrangente a temática da inserção das pequenas empresas na estrutura produtiva, destaca-se o trabalho de Penrose (2006). A autora considera que as MPEs enfrentam grandes dificuldades de acesso a capitais, especialmente de longo prazo, dificuldade que se coloca como “uma das mais sérias desvantagens de qualquer firma pequena”. São duas questões principais: as altas taxas de juros que as pequenas empresas devem pagar por seus empréstimos e

o nível limitado de capital que as MPEs podem conseguir a qualquer taxa, dado que o risco de empréstimo para as menores empresas é superior ao que incide sobre suas congêneres de grande porte.

De todas as desvantagens competitivas, a principal é a financeira, o que também foi ressaltado por Steindl (1990). O autor referiu-se à grande limitação ao crédito que as MPEs enfrentam, sendo obstáculos difíceis de serem superados. “O crédito a longo prazo só lhe é propiciado a custos proibitivos, e sua maior dependência do crédito a curto prazo torna-as destituídas de liquidez e, portanto, de acordo com os padrões dos credores, desmerecedores de maiores créditos” (Steindl, 1990, p. 19).

O caráter estrutural das dificuldades retratadas por Penrose (2006) e Steindl (1990) pode ser aferido em estudos recentes sobre o tema. Ferraro e Goldstein (2011), ao abordar a evolução do financiamento às MPEs em alguns países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador e México), mostram que as MPEs desses países encontram dificuldade de financiamento, de tal modo que acabam se autofinanciando para conseguir realizar investimentos e capital de giro para as suas atividades rotineiras.

Dini e Stumpo (2011, p. 11, tradução das autoras) apontam alguns problemas das políticas de financiamento, indicando que a dificuldade de se construir uma institucionalidade de financiamento às empresas de pequeno porte envolve alguns fatores, tais como “(...) pequena quantidade recursos humanos e financeiros, a fragmentação e a baixa coordenação das ações, às vezes, a focalização das intervenções em um conjunto reduzido e mais dinâmico de firmas (...)”.

No Brasil, a baixa participação das MPEs no total do crédito privado deve-se, sobretudo, aos juros altos e às dificuldades para a obtenção das garantias solicitadas pelos bancos para a concessão do crédito (Ferraro e Goldstein, 2011).

As dificuldades estruturais enfrentadas pelas MPEs são obstáculos para o acesso às linhas de crédito, mesmo quando há uma expansão nessas linhas e quando as mesmas passam a incluir as MPEs. Na década de 1990, foram criadas no Brasil diversas linhas de financiamento para produção, capital de giro, exportações e inovação que poderiam ser utilizadas pelas MPEs. Mas as dificuldades estruturais se colocaram como um empecilho para o acesso a essas linhas por parte das MPEs brasileiras. De acordo com Matos e Arroio (2011, p. 39-40), as dificuldades mais significativas foram:

- 1) As empresas de pequeno porte não conseguiram adequarem-se aos requisitos estabelecidos para a concessão de crédito, tendo dificuldades de atender às informações e à documentação exigidas pelos bancos (burocracia bancária).

- 2) Há um “conflito entre a lógica comercial e política inerente às atividades desenvolvidas pelos bancos públicos”. Ou seja, os bancos públicos têm aumentado os recursos financeiros para as MPEs, porém não conseguem lidar nem adaptar os seus processos operacionais para o universo das MPEs. A ação de expansão de recursos públicos não é suficiente para “garantir uma maior utilização por parte das empresas de micro e pequeno porte, devido, principalmente, ao modelo de operacionalização dos créditos”, já que este modelo é focado nas empresas de grande porte.

Morais (2008, p. 33-34) apresenta outros fatores que atuam como obstáculos ao acesso ao crédito por parte das empresas de micro e pequeno porte no Brasil, e contribuem para o aumento do *spread* bancário:

- 1) Restrições legais no fornecimento aos bancos, pelas centrais de informação de crédito privadas, de informações positivas das empresas que solicitam empréstimos (...), dificultando as avaliações de risco de crédito.
- 2) Morosidade na legislação processual de cobranças judiciais, provocando a elevação dos custos na execução de créditos inadimplentes e na recuperação de garantias reais.
- 3) Necessidades de financiamento da dívida do setor público federal, que concorrem com a oferta de crédito para o setor privado (*crowding out*) e elevam os juros no mercado.
- 4) Os elevados *spreads* nas taxas de juros do crédito bancário, decorrentes de: altos custos administrativos e margens de lucros na intermediação financeira; impostos diretos e indiretos sobre a atividade de intermediação financeira; inadimplência nos empréstimos; e compulsórios sobre os depósitos nos bancos.
- 5) Falhas e vulnerabilidades típicas nas firmas de micro e pequeno porte, decorrentes de: *i*) informalidade na condução dos negócios, deficiências nos registros contábeis e nas documentações legais, que aumentam as assimetrias de informações entre a empresa e o banco; *ii*) deficiências gerenciais e inadequada administração financeira, levando as empresas a dependerem, com alta frequência, de recursos financeiros de curto prazo, além do baixo conhecimento do próprio mercado em que opera.
- 6) Baixa capacidade de fornecer as garantias exigidas nos empréstimos e financiamentos.

Coloca-se, portanto, a necessidade de políticas de apoio às MPEs para a sua sobrevivência e maior dinamismo e competitividade no mercado, minimizando a raiz dessas dificuldades estruturais. Assim, uma política industrial que inclua os

programas de assistência financeira e projetos que promovam a manutenção e expansão das MPEs na economia é de fundamental importância para que essas empresas possam obter crédito e inserir-se na estrutura produtiva de maneira mais ampla, diminuindo a sua vulnerabilidade frente às grandes empresas e tendo possibilidades de participar do mercado externo.

Entretanto, definir política industrial não é um trabalho trivial, uma vez que não existe na literatura econômica um conceito claro e único. A definição de política industrial envolve elementos históricos e espaciais, como incorporado por Johnson (1984) que, ao discutir o significado de política industrial, ressalta que a formulação de tal conceito é controversa, devido à falta de clareza dos objetivos e dos resultados da política industrial.

Destarte, não há um modelo único de política industrial, sendo necessário analisar o cenário político-econômico-social de cada país, bem como as condições internacionais, a fim de implementar uma política industrial orientada ao longo prazo, que seja adequada às características do país e contribua para o desenvolvimento deste. É conveniente compreender os processos econômicos colocando na análise elementos como o tempo e a história, que impactam fundamentalmente a discussão a respeito de política industrial (Baptista, 1997).

Abordando a política industrial a partir das contribuições teóricas heterodoxas, para as quais as proposições do caráter ideológico são favoráveis à intervenção do estado na economia, este trabalho baseia-se na concepção neoschumpeteriana, que considera a política industrial como um meio de afetar a performance industrial (crescimento, produtividade e competitividade), englobando políticas macroeconômicas,⁴ de comércio exterior e de ciência e tecnologia (Suzigan e Villela, 1997).

Nessa concepção, a ação governamental é ativa e ampla, ao contrário da concepção neoclássica de política industrial que considera que a ação do estado deve ser passiva e a política industrial só se faz necessária em sentido estrito, para a correção de falhas de mercado,⁵ com medidas corretivas e complementares à atuação das leis de mercado, pois a intervenção estatal na promoção de atividades industriais é tida como um elemento que criaria distorções na economia.

Do ponto de vista da concepção neoschumpeteriana, tem-se a defesa da implementação de políticas industriais ativas que afetem o desenvolvimento da indústria, seja por medidas econômicas diretas ou indiretas. Johnson (1984, p. 11, tradução das autoras), na sua definição de política industrial,

4. Acerca da relação da política industrial com as políticas macroeconômicas, ver Corden (1980, p. 171). Este autor ressalta que as políticas industrial e macroeconômica encontram-se quando o instrumento de uma afeta o objetivo da outra. E que ambas devem "caminhar" em harmonia, uma vez que é difícil implementar uma política industrial em um ambiente com políticas macroeconômicas restritivas.

5. Ver Ferraz, De Paula e Kupfer (2002, p. 550) sobre os tipos principais de falhas de mercado.

destaca a “intenção explícita do governo de coordenar as suas múltiplas atividades e despesas e também de modificá-las usando como critério básico a construção de vantagens comparativas dinâmicas”.

Assim, uma política industrial ativa pode ser definida por uma estratégia mais ampla e dinâmica, sendo articulada por um órgão central (estado) e envolvendo aspectos micro e macroeconômicos. A política industrial considera o sistema econômico como um todo e visa instituir um ambiente competitivo, proporcionando externalidades positivas e instituições *lato sensu* que beneficiam a competitividade (Suzigan e Villela, 1997).

Na perspectiva de justificar a prática de medidas de política industrial, Baptista (1997) apresenta uma discussão sobre o papel a ser desempenhado pela política industrial, apresentando as variáveis sobre as quais esta política deve incidir, sintetizadas em três grupos:

- 1) Sistema científico e tecnológico: disponibilidade de avanços tecnológicos cruciais e organização das condições tecnológicas contextuais.
- 2) Organização dos mercados: balanceamento entre cooperação e competição nos mercados industriais e relação sistema financeiro/indústria.
- 3) Regularidades comportamentais e estratégias empresariais: sinalização, estímulos e restrições orientados para a premiação de estratégias voltadas para a eficiência schumpeteriana; balanceamento entre apropriação privada e intensidade de ameaça competitiva (Baptista, 1997, p. 84-85).

Então, política industrial, com base na concepção neoschumpeteriana, pode ser definida como:

uma ação do Estado e dos organismos públicos que visa modificar (mecanismos de incitação) uma trajetória (tecnológica, mercadológica e de crescimento) da estrutura industrial (complexos industriais, setores e firmas) no sentido de alcançar determinadas metas (*catching up*, competitividade, ocupação do mercado internacional, proteção do mercado internacional) e (re)construir uma configuração industrial (espaço regional, local, sistemas nacionais de inovação, etc), cujos meios e instituições são muito variados (Jorge, 1998, p. 86).

Uma política industrial deve, portanto, ser orientada para promover uma mudança na rotina das firmas e alterar a forma pela qual acumulam capacitações, de modo a promover uma reestruturação e atender ao objetivo que se almeja.

Dessa maneira, existem dois alvos prioritários de política industrial, de acordo com a sua natureza e meta a ser atingida: a política industrial de caráter horizontal (ou funcionais) e a de caráter vertical (setoriais).

A política industrial horizontal é pautada em medidas que incidam sobre o conjunto da estrutura produtiva, não beneficiando nenhum setor específico. Esta política envolve medidas regulatórias e de incentivos (Ferraz, De Paula e Kupfer, 2002). Esse caráter horizontal é o único que está presente na concepção neoclássica de política industrial, uma vez que os defensores dessa concepção consideram que ao executar medidas seletivas se está selecionando vencedores. Ao mesmo tempo, os neoclássicos consideram que as medidas horizontais são mais eficazes do que as verticais e que as “intervenções setoriais somente fazem sentido na presença de falhas de mercado significativas” (Pinheiro *et al.*, 2007, p. 2).

A política industrial de natureza vertical privilegia setores específicos da estrutura produtiva, sendo desenhada “para fomentar indústria, cadeias produtivas ou grupos específicos de empresas” (Ferraz, De Paula e Kupfer, 2002, p. 559).

Na literatura neoschumpeteriana considera-se que os produtos/setores diferem quanto à sua capacidade de promover avanços na economia. Com base nos estudos de Kaldor, acerca da “existência de diferenciais nas elasticidades-renda da demanda entre vários produtos/setores, às quais se associam capacidades distintas de geração de renda e emprego (...)”, e das contribuições teóricas de Schumpeter, os neoschumpeterianos consideram que a diferenciação e medidas para setores específicos são importantes na política industrial, visto que alguns setores apresentam uma capacidade maior em relação aos demais para a geração de riqueza na economia (Baptista, 1997, p. 9).

Desse modo, este trabalho considera que as políticas industriais devem englobar medidas horizontais e verticais. Ressalta-se que o enfoque neoschumpeteriano não considera que a política industrial é corretora de falhas de mercado, pois estas são geradas permanentemente no sistema econômico pelas ações das empresas (Cimoli *et al.*, 2007). Assim, a política industrial deve utilizar todos os instrumentos possíveis para criar e sustentar um ambiente de seleção favorável ao desenvolvimento da estrutura produtiva, incluindo medidas verticais.

No âmbito de políticas industriais recentes, observa-se atenção especial direcionada à tecnologia, com ações governamentais de incentivos à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Na perspectiva neoschumpeteriana, identifica-se a preocupação do desenvolvimento a partir de mudanças qualitativas em termos tecnológicos, organizacionais e institucionais (Morais e Júnior Lima, 2010).

Diante da velocidade do progresso técnico no período recente, o estímulo à inovação passou a ser um dos componentes importantes de política industrial para a criação e sustentação de vantagens competitivas das empresas e regiões, de tal modo que se tornou explícita a necessidade de se incluir a variável inovação (ciência e tecnologia) nas discussões de política industrial (Baptista, 1997).

Assim, no contexto da mudança tecnológica, Baptista (1997) propõe as funções básicas da política industrial:

- redução da incerteza: as decisões são estabelecidas em ambientes permeados por fortes incertezas, tornando necessárias ações que possam diminuí-las, papel que a política industrial pode cumprir;
- incentivo ao aprendizado e à cooperação, dada a natureza sistêmica das inovações. A ação do estado na promoção de mecanismos cooperativos tende a aprimorar os alicerces de inovatividade; e
- reconfiguração do perfil da estrutura produtiva: a política industrial deve impulsionar as cadeias produtivas por meio dos pontos focais, estabelecendo as atividades estratégicas e atuando de modo a prover mais densidade. As empresas relacionam-se com outras, formando redes de cooperação que podem ser localizadas, globais, cooperativas ou não cooperativas, de tal modo que a política industrial deve atuar na tentativa de mudar o comportamento da firma.

Desse modo, a política industrial é importante na construção de instituições e capacitações que consigam minimizar a incerteza em relação ao futuro e promover a reconfiguração da estrutura produtiva em direções preestabelecidas.

Para que a política industrial seja eficaz, Suzigan e Furtado (2007) consideram que é preciso definir uma instituição coordenadora das ações entre os diversos agentes econômicos. Contudo, coloca-se a dificuldade de definir “que tipo de instituição, com que poderes, em que posição no organograma federal, com que mecanismos de articulação com o setor privado e com outras áreas de políticas, sobretudo macroeconômica, regional e de comércio exterior” (Suzigan e Furtado, 2007, p. 4).

Há uma relação importante entre a política industrial e as instituições, de tal modo que a política industrial para ser bem-sucedida precisa estar no vértice da política econômica e depende da articulação de instrumentos, normas e regulamentos. Ressalta-se que as instituições podem ser segmentadas em microinstituições e macroinstituições. Como salienta Baptista (1997, p. 40), as primeiras “envolvem todas as formas institucionalizadas de interação entre agentes (...): (i) no interior das corporações (firmas); (ii) no âmbito das relações inter-firma (por sobre os mercados); (iii) no âmbito das relações inter-firma (no interior de cada mercado)”. Enquanto as macroinstituições envolvem um “conjunto de agências públicas, seus padrões de interação, os aparatos regulatórios e as políticas por elas definidas que disciplinam as relações econômicas entre os agentes privados, seus padrões de interação com os organismos públicos (...)” (*Ibid.*, 1997).

Concomitantemente, é preciso coordenação das ações da política industrial, sendo importante uma “colaboração estratégica entre governo, empresas e entidades do setor privado tendo em vista objetivos e metas da política industrial” e criação de “instituições específicas, com formato de órgãos colegiados, como instâncias consultivas, deliberativas e decisórias” (Suzigan e Furtado, 2007, p. 9).

Assim, a política industrial e os seus resultados para o crescimento e desenvolvimento econômico são dependentes de um conjunto de interdependências socioinstitucionais, que “marca os distintos sistemas nacionais de inovações e condiciona os padrões de evolução dos diferentes ramos produtivos (...) e molda o comportamento dos agentes e a lógica competitiva vigente nos diferentes mercados” (Morais e Júnior Lima, 2010, p. 6-7).

Desse modo, a execução de política industrial envolve um conjunto complexo de elementos e instrumentos que devem ser coordenados e complementados entre si. Suzigan e Villela (1997) consideram que a política industrial pode ser estruturada em cinco áreas políticas distintas e inter-relacionadas.⁶ Em uma dessas áreas, o foco está na relação comercial, de tal modo que, com base nessa estrutura, se pode ter a conexão das exportações com a política industrial. A inclusão de medidas voltadas ao comércio exterior na política industrial visa ampliar a internacionalização de empresas, que se apresenta, crescentemente, como um caminho para que estas possam se tornar mais competitivas, aumentando a sua produtividade e melhorando a sua posição no mercado.

Assim como a importância da política de inovação cresce amplamente nas diretrizes da política industrial, há uma tendência de uma maior atenção às questões ligadas à internacionalização produtiva no arcabouço teórico de política industrial. No momento atual, a internacionalização – com quedas de barreiras comerciais e liberalização comercial –, tem sido uma tônica, de tal modo que passa a ser cada vez mais relevante à política de comércio exterior inserida nas medidas de política industrial.

As políticas de comércio, financiamento, promoção e competição/regulação são importantes para a execução da política industrial. De acordo com Suzigan e Villela (1997), políticas comerciais proporcionam um ambiente competitivo para as empresas que estão em um mercado de crescente concorrência, enquanto as políticas de financiamento podem instigar mudanças tecnológicas na estrutura industrial.

Suzigan e Villela (1997, p. 28) apresentam um conjunto de instrumentos da política comercial que se relacionam e auxiliam na implementação da

6. A primeira área engloba as diretrizes de política industrial e programas específicos; a segunda compreende as relações entre a política industrial e a política macroeconômica; na terceira área têm-se as políticas de comércio, financiamento, promoção e competição/regulação; o quarto conjunto de políticas abarca as políticas de infraestrutura, ciência e tecnologia e educação/recursos humanos; as políticas de *targeting* estão presentes na quinta área. Para mais detalhes, ver Suzigan e Villela (1997).

política industrial, como as tarifas, as barreiras não tarifárias, os subsídios à produção, os financiamentos à exportação e seguros de crédito, o financiamento de importação e a legislação relativa aos abusos no comércio internacional.

Esses instrumentos têm uma importância fundamental na atuação da política industrial que visa à promoção das exportações das empresas, de tal modo que os objetivos dessa promoção exportadora e da competitividade não dependem somente da política industrial ou da política de comércio exterior, mas da articulação entre essas políticas, envolvendo, assim, as teorias do comércio internacional (Jorge, 1998).

Assim como a política de inovação, que em alguns momentos se sobrepõe à política industrial, fazendo com que esta seja indissociável àquela, o mesmo vale para a relação da política de comércio exterior com a política industrial, na qual os instrumentos de incentivo às exportações e às medidas específicas para alguns setores a fim de intensificar a concorrência e aumentar a competitividade, que são característicos da política comercial, estão presentes nos projetos de políticas industriais. Como abordado por Furtado (2004), que considera que a promoção das exportações é um dos quatro campos promissores⁷ para a política industrial no Brasil, este campo obterá sucesso se houver medidas que englobem o desenvolvimento de capacidades produtivas, comerciais, industriais, tecnológicas, financeiras e inovativas de todas as empresas, incluindo as MPEs.

Política industrial com foco nas exportações deve abranger a valorização comercial dos produtos/setores empresariais nacionais. Tal valorização está ligada à inovação científico-tecnológica e apresentam-se, indispensáveis, mudanças na forma de coordenação institucional (Furtado, 2004). Portanto, é imprescindível que a política industrial contenha medidas que visem criar e aprimorar as competências comerciais das empresas para o desenvolvimento exportador.

A promoção das exportações, como eixo promissor para a política industrial brasileira, deve abranger as MPEs, devido à expressividade numérica dessas empresas no cenário econômico brasileiro, que contribui para a geração de riqueza e empregos. Desse modo, deve-se incorporar às MPEs nas políticas industriais, não somente nas medidas focadas nas exportações, mas também nas demais ações que visam o aprimoramento dessas empresas, para redução dos custos e melhoria no desempenho produtivo e aumento do patamar de competitividade, que irão impactar positivamente na sua sobrevivência no mercado diante das vantagens das grandes empresas.

A política industrial às MPEs deve abarcar medidas que visem melhorar o acesso ao financiamento, ações que propiciem melhoria nas competências de

7. Furtado (2004) considera que no Brasil existem quatro campos promissores para a política industrial: i) valorização de recursos brasileiros; ii) dinamização do consumo de massa; iii) promoção de exportações; e iv) substituição de importações.

gestão dessas empresas (diante das suas capacidades), avanço na infraestrutura de informação e dos mercados internacionais, apoio jurídico e financeiro para os negócios iniciantes. Consequentemente, a política industrial influenciará na criação de capacitações das empresas, no seu comportamento, explorando habilidades e conhecimentos para que essas empresas possam crescer, já que essas capacitações internas das empresas são fundamentais para o seu crescimento, tal como desenvolvido por Penrose (2006).

3 POLÍTICA INDUSTRIAL PARA AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

No cenário econômico brasileiro, medidas de política direcionadas às MPEs demoraram a aparecer na agenda de políticas públicas. A partir de meados de 1960 observam-se algumas ações isoladas de apoio aos empreendimentos de micro e pequeno porte, mas é somente nos anos 1990 que esses negócios ganharam visibilidade e um maior apoio (Naretto, Botelho e Mendonça, 2004). Nos anos 2000, retoma-se o ativismo público na elaboração e na execução de políticas industriais, com o que são definidos instrumentos para a dinamização das MPEs e para a promoção da sua internacionalização.

3.1 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce)

Ações visando o desenvolvimento da indústria brasileira nos anos 2000 têm início com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), lançada em 2004, em um ambiente com uma política macroeconômica restritiva (Carbinato e Corrêa, 2008). A finalidade central da Pitce era fortalecer e expandir a base da indústria brasileira por meio de melhorias na capacidade inovadora das empresas.

Devido à amplitude da Pitce, em termos institucionais, era necessário ter um órgão para articular os diferentes agentes e exercer o papel de coordenador das ações dessa política. Assim, teve-se a criação, por parte do governo federal, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), pela Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.352, de 24 de janeiro de 2005. A ABDI tem como objetivo “promover a execução da política industrial, em consonância com as políticas de ciência, tecnologia, inovação e de comércio exterior” (ABDI, 2013).

Em 2003, foi criada a Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), que visa promover os produtos e serviços brasileiros no mercado internacional e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia nacional, de forma a contribuir na execução de algumas medidas da Pitce (Apex-Brasil, 2013).

Entre as medidas destinadas a facilitar as vendas externas das MPEs, destacamos: *i)* fórum permanente das microempresas e empresas de pequeno porte; e *ii)* projeto Brasil *Trade*.

Em 2006 teve-se a oficialização da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa pela Lei Complementar nº 123/2006 e implementada pelo Decreto nº 6.038/2007, regulamentando o Comitê Gestor de Tributação da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Comitê Gestor do Simples Nacional. Ao longo dos últimos anos, leis complementares foram sendo aprovadas para implementação de melhorias na Lei Geral.

A Pitce envolveu diversas iniciativas que visavam expandir a base industrial do país, seja com medidas novas que foram desenvolvidas no âmbito dessa política, seja com outras ações que foram adaptações de programas preexistentes. Diversos elementos contribuíram para que essas iniciativas não conseguissem alcançar os resultados pretendidos.

Desde o início da sua formulação a Pitce precisou superar alguns problemas, como a “herança herdada dos anos 1990, quando foram extintas (...) muitas instâncias de coordenação e planejamento (...)” (Cano e Silva, 2010, p. 7), o que colocou a necessidade de reestruturar o planejamento e o monitoramento das ações de política.

Ademais, a Pitce foi desenvolvida e implementada em um momento que se dava continuidade à política macroeconômica restritiva que vinha sendo implementada desde os anos de 1999, ancorada no tripé: geração de *superavit* fiscal primário, regime de metas de inflação e câmbio flutuante, a fim de garantir à estabilidade econômica do Brasil. A política macroeconômica restritiva constrangeu e distorceu as medidas da Pitce, não permitindo que esta produzisse os resultados esperados para a melhoria no desempenho industrial e crescimento da economia brasileira (Cano e Silva, 2010).

Por fim, ressalta-se um ponto importante da avaliação da Pitce feita por Laplane e Sarti (2006), que é o da importância para as próximas políticas industriais no Brasil. A Pitce “abriu caminho” para a elaboração de políticas industriais, que haviam sido negligenciadas por alguns anos.

3.2 Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi implementada em 2008, e buscava aprofundar as iniciativas presentes na Pitce e ser mais ampla que esta, estabelecendo “metas gerais para a economia relativas ao investimento, aos gastos privados com inovação e exportações” (Iedi, 2011, p. 21).

O objetivo principal da PDP era promover a competitividade de longo prazo da economia. Essa política tinha quatro macrometas, como apresenta Brasil ([s.d.]d):

- ampliação do investimento fixo: a meta era elevar a participação da formação bruta de capital fixo para 21% do PIB em 2010;
- elevação do gasto privado em P&D: objetivava aumentar o percentual de investimentos destinados a P&D em relação ao PIB para 0,65% em 2010;
- ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial: a meta era ampliar a participação do Brasil nas exportações mundiais para 1,25%;
- aumento no número das pequenas e médias empresas (PMEs) exportadoras: o objetivo era aumentar em 10% a participação da MPEs nas exportações do Brasil.

A macrometa de ampliação da participação das exportações do Brasil no mercado internacional foi a única a ser cumprida, porém a meta era atingir uma posição que se tinha na década de 1980. Essa macrometa contou com medidas tributárias, de financiamento, de defesa comercial e outras medidas.

No que diz respeito à macrometa de dinamização das MPEs, que tinha o objetivo de fortalecer essas empresas a fim de aumentar o número de empresas exportadoras, esta não foi cumprida. Houve, de fato, redução do número de empresas exportadoras no período. Essa macrometa contou com medidas regulatórias e de financiamento.

As medidas regulatórias abrangeram: *i*) aperfeiçoamentos da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas; *ii*) publicação da Portaria nº 170, de 31 de agosto de 2009, do MDIC, aprovando o Regimento Interno do Fórum Permanente das MPEs.

No que tange às medidas de financiamento destacam-se: *i*) aproveitamento das potencialidades regionais; *ii*) cartão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e *iii*) fundo do Mercado Comum do Sul (Mercosul) de garantias às MPEs.

A PDP foi lançada em momento econômico mais favorável em relação ao momento em que foi lançada a Pitce, embora já houvesse indícios dos problemas na economia internacional. Segundo Carbinato e Corrêa (2008), um dos méritos da PDP é o de ser mais ampla do que a política industrial anterior, englobando mais setores no seu desenho de política. Observa-se também que houve um avanço na coordenação e operacionalização das metas da PDP, beneficiada pela estruturação do planejamento e articulação das ações governamentais realizada no período da Pitce. Contudo, a PDP também não alcançou os resultados pretendidos.

Um dos motivos para a frustração da PDP foi a eclosão da crise internacional (2008), que implicou na adoção de um conjunto de medidas conjunturais anticíclicas para minimizar seus efeitos sobre a economia do Brasil (Cano e Silva, 2010). Além do mais, o câmbio, que permaneceu apreciado no período, somado aos altos níveis das taxas de juros, também contribuiu para que as medidas da PDP não fossem alcançadas no prazo estipulado.

3.3 Plano Brasil Maior (PBM)

No governo da presidenta Dilma Rousseff foi instituído o Plano Brasil Maior (PBM), a política industrial, tecnológica e de comércio exterior para vigorar no período de 2011 a 2014. O PBM visa promover o adensamento produtivo industrial para alavancar a competitividade no mercado interno e externo.

O PBM apresenta duas dimensões: setorial e sistêmica. A dimensão setorial envolve projetos que serão desenvolvidos em parceria com o governo e o setor privado, e apresenta as seguintes diretrizes estruturantes: *i*) fortalecimento das cadeias produtivas; *ii*) ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios; *iii*) desenvolvimento das cadeias de suprimento em energias; *iv*) diversificação das exportações (mercados e produtos) e internacionalização corporativa (Brasil, [s.d.]c).

Já a dimensão sistêmica destina-se a orientar ações que visam: “reduzir custos, acelerar o aumento da produtividade (...) para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais; consolidar o sistema nacional de inovação (...)” (Brasil, [s.d.]c).

A dimensão sistêmica é constituída por muitos temas, entre os quais destacamos o do comércio exterior, que envolve os seguintes objetivos (Brasil, [s.d.]c):

- melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações;
- defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias;
- estímulo à internacionalização de empresas nacionais (...).

Entre as medidas do PBM, as anunciadas no ano de 2012 e focadas no comércio exterior são: *i*) ampliação dos recursos para o Programa de Financiamento às Exportações (Proex); *ii*) aperfeiçoamento de operações do Proex e novas regras para seguro de crédito à exportação; *iii*) adiantamento sobre contrato de câmbio (ACC)⁸ indireto para as exportações via *tradings*.

No ano de 2011, a Lei Geral das MPEs, implementada em 2006, sofreu algumas alterações em benefício das MPEs e do empreendedor individual.

8. ACC indireto trata-se de um mecanismo que possibilita ao exportador indireto obter financiamento de sua produção exportável com linhas de crédito externas (Brasil, [s.d.]b).

Teve-se a implementação de um programa subsidiado pelo governo federal, o Programa de Microcrédito Crescer, em que bancos públicos oferecem para as MPEs e empreendedores individuais formais e informais empréstimos de até R\$ 15 mil por operação, com juros 86% mais baixos que a média do mercado.

Houve também a criação da Secretaria da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, pela Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, sendo que essa secretaria tem a função de formular, coordenar e articular: *i*) as políticas e os programas para o apoio às MPEs; *ii*) as ações de qualificação e extensão empresarial às MPEs; e *iii*) os programas de promoção da competitividade e inovação direcionadas às MPEs (Brasil, [s.d.]e). Aliás, cabe à Secretaria da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte a articulação e o incentivo à participação das MPEs nas exportações do Brasil de bens e serviços.

Resumidamente, o quadro 1 apresenta uma síntese das principais medidas direcionadas às MPEs, seja as de cunho financeiro ou as de cunho diretamente ligadas à promoção das exportações, sendo que a maioria delas está definida no bojo de política industrial (Pitce, PDP e PBM), enquanto algumas medidas foram adaptações de programas preexistentes, pela política industrial vigente.

Dada a importância que a ampliação das exportações das MPEs assumiu nas políticas industriais em vigor nos últimos anos, a seção seguinte, que constitui o núcleo principal deste trabalho, traz a sistematização e análise de um conjunto de dados que permitem traçar um perfil da atividade de exportação das MPEs industriais brasileiras no período 2002-2012. Estes dados permitem realizar uma análise crítica dos objetivos da PDP e PBM, no tocante às metas definidas para a exportação de MPEs.

QUADRO 1

Resumo das principais medidas direcionadas às MPES nos anos 2000

Período	Ano	Mudanças institucionais	Medidas de financiamento às MPEs	Medidas para a internacionalização das MPEs
2000-2004	2000			Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do MDIC e Exporta Fácil dos Correios.
	2001			Radar comercial da Apex-Brasil e MDIC.
	2003	Criação da Apex-Brasil.	Cartão BNDES.	Programa Brasil Exportador pelo MDIC.
	2004			

(Continua)

(Continuação)

Período	Ano	Mudanças institucionais	Medidas de financiamento às MPEs	Medidas para a internacionalização das MPEs	
Pitce (2004-2008)	2004	Criação da ABDI.	Proger Exportação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.	Projeto Extensão Industrial Exportadora (Peiex) da Apex-Brasil.	
				Projeto Brasil Trade pela Apex-Brasil.	
	2005				
	2006	Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.			
PDP (2008-2010)	2008-2010	Aperfeiçoamentos da Lei Geral das MPEs.	Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren).	Ampliação da Desoneração do Imposto de Renda (IR).	
				Fomento às exportações do Brasil.	
			Concessão de seguro de crédito.	Ampliação do Proex Equalização.	
				Primeira exportação.	
	2008			Fundo Mercosul de Garantias à MPEs.	Ampliação do Drawback Verde-Amarelo.
				BB Giro Empresa Flex e BB Giro Rápido.	Apoio às MPEs exportadoras.
					Programa de Internacionalização das Micro e Pequenas Empresas pelo Sebrae e parceiros.
	2009	Regimento interno do Fórum Permanente das MPEs.		Ampliação do Proex Financiamento.	
	PBM (2011-2014)	2011	Criação do Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX).	Programa de Microcrédito Crescer.	
		2012	Ampliação dos recursos para o Proex.		ACC indireto para as exportações via <i>tradings</i> .
Aperfeiçoamento de operações do Proex.				Plano Nacional da Cultura Exportadora (PNCE) da Apex-Brasil e do MDIC.	
Novas regras para seguro de crédito à exportação.					
2013	Criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa.				

Elaboração das autoras.

4 PERFIL DA INSERÇÃO EXTERNA DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS BRASILEIRAS

4.1 Metodologia e bases de dados

A metodologia utilizada neste trabalho foi desenvolvida de modo a permitir apreender o perfil regional e setorial das exportações de MPEs do Brasil. Foram elaboradas estatísticas descritivas de dados secundários referentes às exportações de MPEs brasileiras, a partir de dados do *site* oficial da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Ciência e Tecnologia (Secex/MDIC).

Os dados de exportações da Secex/MDIC (2013), que estão classificados por mercadoria segundo a nomenclatura comum do Mercosul (NCM), foram reclassificados para classificação nacional de atividades econômicas (Cnae 2.0), a dois dígitos, com base no tradutor disponibilizado pela Comissão Nacional de Classificação (Concla) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Após esta reclassificação, foi possível fazer uma (re) reclassificação dessas atividades por intensidade tecnológica com base na classificação apresentada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD),⁹ que agrupa as atividades/setores em quatro grupos de indústria, a saber: alta, média-alta, média-baixa e baixa intensidade tecnológica. Deve-se esclarecer que nem todos os produtos exportados pelas MPEs puderam ser classificados nos grupos de intensidade tecnológica, pois a Secex/MDIC só disponibiliza os valores *free on board* (FOB) dos principais produtos exportados. Essa parcela de produtos que não foi classificada é disponibilizada pela Secex/MDIC em um grupo denominado demais produtos.

Com os dados organizados, iniciou-se o cálculo da participação de cada setor (atividade) nas exportações totais (valor FOB) de MPEs, a fim de verificar qual setor era mais significativo na pauta exportadora e qual a tendência das exportações de MPEs. Como complemento foi calculado o índice de concentração das exportações (ICX), que indica o quanto a pauta exportadora é concentrada. O ICX varia entre 0 e 1 e quanto mais próximo de 1, mais concentradas foram as exportações das MPEs em poucos produtos/setores, e quanto mais próximo de 0, mais diversificada foi a pauta de exportação das MPEs.

Esse índice é dado pela seguinte fórmula, adaptada de Melo (2007):

$$ICX = \sqrt{\sum_i (X_{ij} / X_j)^2}, \quad (1)$$

sendo que: X_{ij} representa as exportações do setor i pelas MPEs j ; X_j representa as exportações totais das MPEs j .

9. Directorate for Science, Technology and Industry (Stan Indicators, 2005).

Ressalta-se que as exportações totais das MPEs foram dadas pelo somatório das exportações das atividades dos setores primário e secundário, desconsiderando as exportações das atividades de serviços e do grupo demais produtos, que não puderam ser classificados. Esses valores desconsiderados poderiam comprometer a análise, já que não estavam no mesmo nível de desagregação das atividades dos setores primário e secundário.

Além disso, para analisar a localidade das MPEs exportadoras e o principal destino das exportações de MPEs, foram realizados cálculos de participações, do valor exportado (FOB) de MPEs originário de cada estado nas vendas externas totais de MPEs e das vendas externas que cada país recebeu no total das exportações de MPEs, respectivamente.

Ressalta-se que a classificação das empresas brasileiras por porte utilizada no trabalho foi a classificação que o Secex/MDIC adota (quadro 2). Tal metodologia considera como critério a associação do número de pessoal ocupado da empresa e do valor exportado no período considerado.

QUADRO 2
Classificação de empresas por porte, segundo Secex/MDIC

	MPEs		Médias empresas	Grandes empresas
	Microempresas	Pequenas empresas		
Indústria				
Pessoas ocupadas	Até 10 empregados.	De 11 a 40 empregados.	De 41 a 200 empregados.	Mais de 200 empregados.
Valor exportado	Até US\$ 400 mil.	Até US\$ 3,5 milhões.	Até US\$ 20 milhões.	Acima de US\$ 20 milhões.
Comércio e serviços				
Pessoas ocupadas	Até 05 empregados.	De 06 a 30 empregados.	De 31 a 80 empregados.	Mais de 80 empregados.
Valor exportado	Até US\$ 200 mil.	Até US\$ 1,5 milhão.	Até US\$ 7 milhões.	Acima de US\$ 7 milhões.

Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).

4.2 Desempenho exportador das micro e pequenas empresas no Brasil

4.2.1 MPEs exportadoras e participação no valor exportado brasileiro

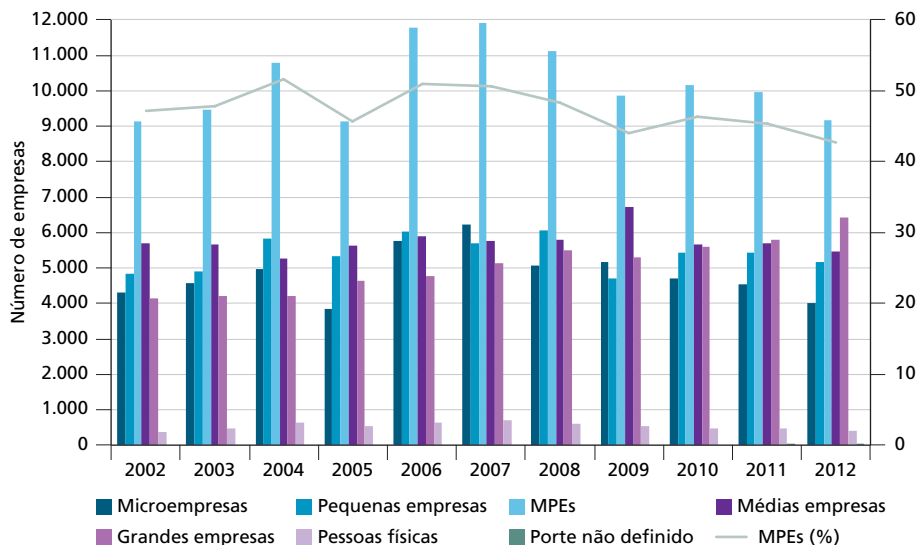
No ano de 2012 as exportações brasileiras alcançaram um valor de US\$ 242,5 bilhões, registrando um crescimento de 300% no período de 2002 a 2012. A base exportadora expandiu-se, nesse período, com a incorporação de 2.142 firmas, caracterizando um crescimento de 11% com o registro de 21.482 empresas exportadoras em 2012.

A evolução do número de MPEs exportadoras foi caracterizada com um pífio aumento de 9.137 empresas, em 2002, para 9.171 em 2012. Mesmo com esse baixo crescimento, as MPEs continuaram sendo o grupo mais numeroso do total de empresas exportadoras do Brasil, dado que elas representaram 42,6%, em 2012 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Distribuição do número de empresas exportadoras do Brasil, por porte de empresa (2002-2012)

(Em %)



Fonte: Brasil (2013; [s.d.].e).

Obs.: Neste gráfico está representado, separadamente, o valor exportado (FOB) das microempresas e das pequenas empresas, bem como a soma desses valores que representa o valor exportado das MPEs.

O gráfico 1 apresenta um resumo desse indicador no período de 2002 a 2012, segundo o porte das empresas. Nele é possível observar que o número de grandes empresas aumentou no período analisado, com um crescimento acumulado de 55,5%. Esse foi o maior crescimento verificado entre os grupos de empresas, já que as MPEs cresceram apenas 0,37%, enquanto as médias empresas exportadoras apresentaram uma retração, com uma taxa de crescimento acumulada no período de -0,4%. Desse modo, a avaliação geral é que a base exportadora de MPEs apresentou um baixo crescimento, visto que as pequenas taxas de crescimento acumulado foram registradas entre 2002 e 2012. A participação das MPEs no total das empresas exportadoras do Brasil entre 2002 e 2012 também pode ser visualizada no gráfico 1, sendo que este percentual ficou em média em 47% ao ano, apresentando uma queda expressiva de quase cinco pontos percentuais no período em questão.

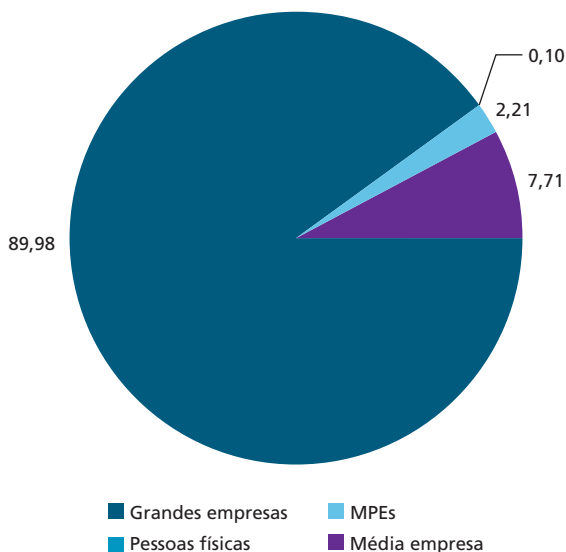
Percebe-se que uma das metas da PDP (2008-2010), aumentar em 10% o número das pequenas e médias empresas (PMEs) exportadoras, não foi alcançada. O que se observou foi uma redução da presença de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) nas exportações do Brasil, mesmo com a política de incentivo à ampliação do número de MPEs exportadoras.

Ressalta-se que tal meta pode ter sido prejudicada pela crise financeira mundial que ocorreu em 2008, já que houve uma retração de MPEs exportadoras de 2008 a 2012. Muitas empresas saíram do mercado e outras deixaram de entrar, não imediatamente no ano da crise (dado que há uma defasagem temporal), mas nos anos seguintes, sobretudo em 2009, no qual os efeitos da crise puderam ser sentidos e mensurados com maior precisão.

Mesmo diante dessa redução de MPEs exportadoras, o número de empresas desse porte que atuam no mercado externo ainda continuou sendo expressivo e superior ao número de grandes empresas exportadoras. Contudo, essa expressividade numérica de MPEs nas exportações brasileiras não implicou em uma participação significativa no valor exportado pelo Brasil, como pode ser visualizado nos gráficos 2, 3 e 4.

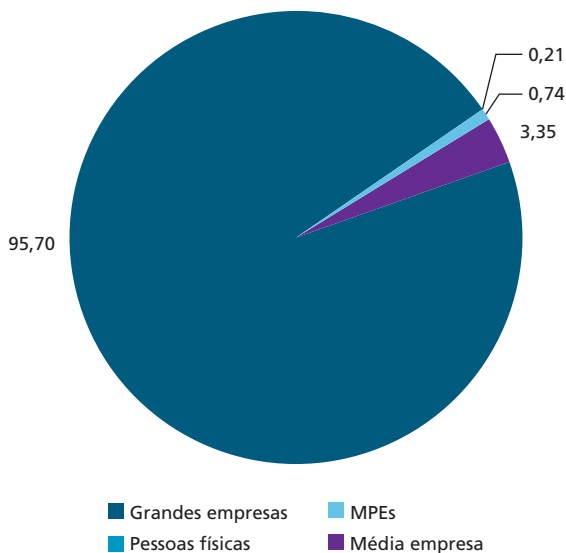
Os gráficos 2 e 3 ilustram a participação das empresas nas exportações do Brasil para 2002 e 2012, respectivamente, possibilitando a visualização da intensidade da redução da participação das MPEs e das médias empresas, bem como o acréscimo da fatia de participação das grandes empresas, que era de 89,9% em 2002, passando para 95,7% em 2012. As MPEs tiveram uma participação pequena nas vendas externas do Brasil, sendo que essas diminuíram nos últimos anos analisados, saindo de 2,21% em 2002 para 0,74% em 2012.

GRÁFICO 2
Participação no valor exportado brasileiro, por porte de empresas (2002)
(Em %)



Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 3
Participação no valor exportado brasileiro, por porte de empresas (2012)
 (Em %)



Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).
 Elaboração das autoras.

No gráfico 4 está ilustrada a trajetória da participação das MPEs no total exportado do Brasil, sendo que em todos os anos analisados esse percentual ficou abaixo de 3%.

Como já fora retratado, a participação das exportações de MPEs nas exportações totais do Brasil é muito pequena e vem reduzindo-se significativamente ao longo dos anos, já que em 2002 o percentual de participação das MPEs no valor exportado brasileiro era de 2,2%, alcançando seu ápice em 2004, com uma participação de 2,6% e, a partir daí, configura-se uma tendência de queda, chegando em 2012 com um percentual de 0,7%.

Em termos absolutos, o valor exportado de MPEs aumentou, mas este crescimento foi menor do que o aumento do valor exportado das grandes empresas, de tal modo que estas tiveram um acréscimo no seu valor relativo de participação das exportações do Brasil, enquanto aquelas tiveram uma trajetória de decréscimo. As vendas externas absolutas das MPEs, de 2012 em relação a 2002, aumentaram 33,9%, alcançando em 2012, US\$ 1,787 bilhão.

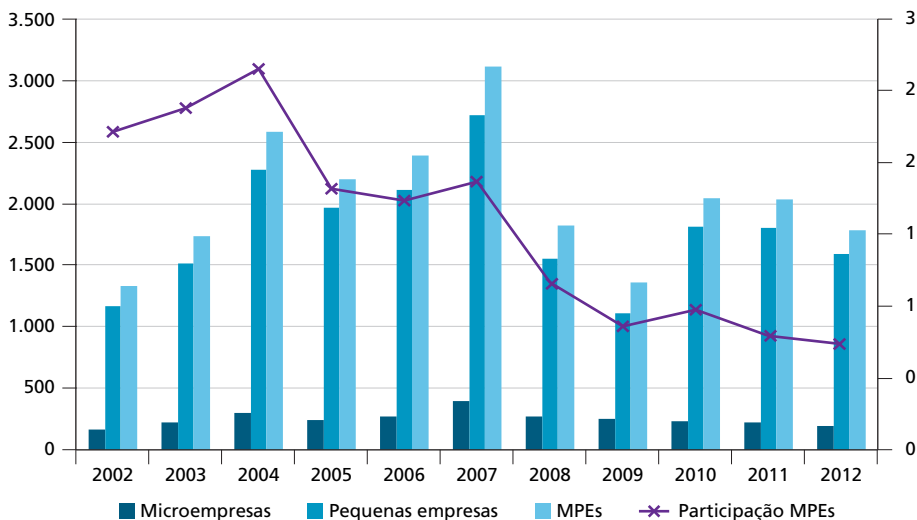
Com base no relatório do Sebrae (2012), no período de 1998 a 2011 as exportações das MPEs cresceram a uma taxa média de 5,6%, sendo que o ritmo mais elevado ficou com as pequenas empresas (5,7% ao ano – a.a.), enquanto que as microempresas

apresentaram uma taxa média de crescimento de 4,7% a.a. Em ambos os casos o ritmo de crescimento foi inferior ao verificado para as exportações totais do Brasil, que foi de 13,2% a.a. de 1998 a 2011.

GRÁFICO 4

Evolução do valor exportado (FOB) das MPEs do Brasil e participação das exportações de MPEs nas exportações totais do Brasil (2002-2012)

(Em US\$ milhões e %)



Fonte: Brasil (2013; [s.d.].e).

Elaboração das autoras.

Obs.: Neste gráfico está representado, separadamente, o valor exportado (FOB) das microempresas e das pequenas empresas, bem como a soma desses valores que representa o valor exportado das MPEs.

Portanto, mesmo com um aumento no valor bruto das vendas externas de MPEs, essas continuaram a apresentar uma participação insignificante no valor exportado do Brasil. De maneira geral, verifica-se que as medidas de apoio à promoção das exportações não surtiram efeitos significativos para as MPEs.

Ademais, pode-se considerar que as MPEs tiveram um desempenho inferior ao das empresas de grande porte, devido à conjuntura econômica, com câmbio valorizado, aumento dos custos da mão de obra e pelos efeitos da crise internacional (já mencionada). Os efeitos foram, em geral, maiores sobre o segmento das MPEs em virtude da retração do crédito, que em momentos de grande incerteza e volatilidade tende a recair mais sobre os segmentos cujo risco de crédito é maior, como o das MPEs.¹⁰ Somaram-se também fatores relacionados às características específicas das exportações das empresas de pequeno porte,

10. Pequenas empresas sofrem mais com efeitos da crise, diz Serasa (2009). Disponível em: <<https://goo.gl/JLRW58>>. Acesso em: 14 maio 2015.

como “(...) a composição segundo o tipo de produtos exportados e a distribuição segundo os países e/ou blocos econômicos de destino das exportações” (Sebrae, 2012, p. 13). Questões a serem exploradas nas próximas subseções deste trabalho.

4.2.2 Origem das exportações de MPEs

As MPEs exportadoras do Brasil estão muito concentradas nas regiões Sul e Sudeste do país e, ao longo do período analisado, não se verificou uma tendência de desconcentração (tabela 1). Em todos os anos, quase 90% das MPEs exportadoras tiveram como sede os estados: São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

A distribuição do valor exportado, segundo informações da tabela 1, mostra que o valor exportado de MPEs estava bastante concentrado nas regiões Sul e Sudeste, com destaque para a alta concentração que houve no estado de São Paulo, responsável por 31,5% das exportações de MPEs brasileiras em 2002 e por 35,7% em 2012.

TABELA 1
Distribuição do valor exportado de MPEs (2002-2012)
(Em %)

Estados	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
São Paulo	31,54	31,15	31,82	32,31	33,29	31,55	38,03	36,90	35,08	36,14	35,71
Rio Grande do Sul	11,24	11,24	10,83	11,23	11,17	12,60	14,15	12,34	12,91	13,90	13,72
Paraná	11,47	11,08	12,02	11,59	10,43	11,98	9,49	9,19	10,84	10,39	11,08
Minas Gerais	6,76	7,09	6,89	6,87	6,52	6,50	7,62	7,78	8,22	7,94	8,47
Santa Catarina	8,00	9,08	9,35	7,94	7,44	6,19	5,55	6,26	5,78	5,96	6,28
Espírito Santo	4,71	5,17	5,08	6,73	6,52	7,00	5,45	7,46	6,61	5,15	5,15
Pará	5,51	5,22	5,11	4,19	4,55	5,68	3,95	3,31	4,46	3,99	4,54
Rio de Janeiro	4,73	4,12	3,46	3,80	4,44	4,67	4,47	3,81	3,87	4,05	3,80
Bahia	2,74	2,80	2,73	2,22	2,56	2,21	1,79	1,66	1,86	1,90	2,31
Rondônia	1,80	1,73	1,82	1,60	1,06	1,46	1,16	1,02	1,27	1,62	1,44
Demais estados	11,50	11,22	10,89	11,52	12,02	10,15	8,34	10,27	9,10	8,97	7,51

Fonte: Brasil (2013; [s.d.].e).
Elaboração das autoras.

Em termos municipais, observa-se que o município de São Paulo apresentou o maior percentual de participação das exportações das MPEs em todos os anos analisados, com uma média de participação de 10% a.a. e uma ligeira queda de 0,2 ponto percentual (p.p.) entre 2002 e 2012 (tabela 2). Em seguida, os municípios mais expressivos nas exportações de MPEs foram: Rio de Janeiro, com uma participação média nas vendas externas de 2,8% a.a.; Curitiba, média de 2,0% a.a.;

Foz do Iguaçu, Novo Hamburgo e Belém, detendo em média 1,6% a.a. do total do valor exportado de MPEs, cada. Alguns municípios que aparecem entre os dez mais expressivos nas exportações de MPEs chamam a atenção. É o caso de Papagaios, cuja posição está ligada às exportações de ardósia, atividade em que predomina a participação de empresas de pequeno porte. No caso de Belém, são importantes as exportações de madeiras, couros e peles e produtos de origem animal e vegetal (óleos, polpas de frutas etc.), atividades em que as pequenas empresas também têm participação relevante, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento.

TABELA 2
Distribuição do valor exportado, segundo municípios selecionados (2002-2012)
(Em %)

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
São Paulo (SP)	11,52	9,85	9,52	10,76	11,26	11,60	11,02	10,10	11,30	10,55	11,27
Rio de Janeiro (RJ)	3,35	2,87	2,19	2,60	2,95	3,40	2,87	2,58	2,56	3,09	2,64
Curitiba (PR)	1,82	2,11	1,95	2,60	2,09	2,59	2,21	1,98	2,02	1,54	2,08
Foz do Iguaçu (PR)	2,31	1,88	1,63	1,71	1,46	2,95	0,13	0,47	1,97	1,71	2,04
Belém (PA)	2,05	1,79	1,51	1,49	1,70	1,86	1,25	1,42	1,66	0,93	1,98
Novo Hamburgo (RS)	1,39	1,67	1,25	1,57	1,66	1,70	1,69	1,43	2,04	1,43	1,85
Belo Horizonte (MG)	1,35	1,26	1,30	1,61	1,42	1,35	1,52	1,29	1,08	1,30	1,30
Campinas (SP)	0,00	0,10	0,53	0,76	0,92	0,85	1,13	1,13	0,99	1,24	1,28
Papagaios (MG)	0,00	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,99	0,65	1,04	0,85	1,17
Caxias do Sul (RS)	0,75	1,06	0,84	1,05	0,98	0,96	1,29	1,53	1,06	1,23	1,16
Demais municípios	75,46	76,83	79,28	75,85	75,56	72,74	75,9	77,42	74,28	76,13	73,23

Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).
Elaboração das autoras.

Há, portanto, uma grande concentração geográfica de MPEs exportadoras nas regiões Sul e Sudeste, sobretudo em São Paulo, e não foi verificada tendência de alteração desse cenário.

4.2.3 Composição da pauta exportadora das MPEs

Para a análise da composição das exportações de MPEs brasileiras por atividades industriais, deve-se ressaltar que os valores das vendas externas trabalhados até esta subseção envolveram o total de atividades de todos os setores primário, secundário e terciário. Contudo, como não foi possível desagregar quais são atividades do setor terciário, a análise desta subseção focará apenas o total dos produtos da indústria de transformação, excluindo os valores das exportações de produtos não industrializados, da indústria extrativa, de serviços/comércio e dos demais produtos não classificados no total das exportações de MPEs.

Enfatiza-se que a Secex/MDIC só divulgou os valores FOB dos principais produtos exportados. Assim, uma parcela significativa de produtos não pôde ser classificada (Cnae) e agrupada nas indústrias por intensidade tecnológica, uma vez que o total desses produtos foi disponibilizado pela Secex/MDIC em um grupo denominado demais produtos. Esses demais produtos corresponderam em média a 30,4% a.a. das exportações totais de MPEs, mas nos anos de 2007 e 2012 esse valor foi menor, o que possibilitou fazer uma análise mais precisa para esses dois anos.¹¹

Os dados disponíveis mostram que as exportações de MPEs industriais são concentradas em produtos de baixa intensidade tecnológica, que foram responsáveis, em média, por 69,4% a.a. do total das suas vendas externas no período de 2002 a 2012.

Em todos os anos, os produtos de baixa e média-baixa tecnologia foram os mais expressivos nas exportações de manufaturas das empresas de micro e pequeno porte, sendo que até o ano de 2010 esses dois grupos eram responsáveis por mais de 90% das exportações da indústria de transformação. Entretanto, a indústria de baixa tecnologia foi a única que apresentou uma diminuição de participação nas exportações, enquanto verificou-se um aumento de participação da indústria de média-alta intensidade tecnológica, que apresentou um acréscimo de 14,1 p.p., passando de uma participação de 5,1% (em 2002) para 19,2% (em 2012).

Entre as atividades do grupo de baixa tecnologia, destacaram-se as atividades relacionadas à fabricação de produtos de madeira, de produtos de móveis, de produtos diversos, de produtos de couro e de produtos alimentícios, que juntas representaram em média 65,2% a.a. das exportações da indústria de transformação das MPEs (Tabela 3). Mas, vale ressaltar, a atividade relacionada à fabricação de produtos de madeira apresentou uma redução significativa ao longo do período, saindo de 48,8% em 2002 para 20,9% em 2012. Em contraposição, a atividade produtos alimentícios teve uma tendência de crescimento da sua participação nas vendas externas de manufaturas das MPEs.

11. Para conhecimento, o apêndice A, ao final deste artigo, apresenta uma tabela mostrando a participação de todos os setores, sendo que a exportação de serviços foi o setor mais relevante na pauta exportadora das empresas de micro e pequeno porte, respondendo em média por 34,3% a.a.. Em seguida, o setor industrial, que respondeu por uma participação média de 29,8% a.a. e o setor primário, com 5,5 % a.a., enquanto os restantes 30,4% a.a. corresponderam aos demais produtos.

TABELA 3
Distribuição das exportações da indústria de transformação das MPEs, segundo atividades classificadas por intensidade tecnológica (2002-2012)
(Em %)

Atividades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indústria de transformação	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I Alta intensidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,00	0,00	1,36	1,96
21 Fabricação de produtos farmacêuticos e farmacêuticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,34	0,00	0,00	0,00	0,00
26 Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,36	1,85
30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12
II Média-alta intensidade	5,14	6,00	4,67	5,86	4,31	4,16	3,10	4,41	6,80	9,72	19,28
20 Fabricação de produtos químicos	1,11	1,35	1,15	1,40	1,15	1,62	1,10	1,03	2,94	2,02	4,14
27 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,03
28 Fabricação de máquinas e equipamentos	4,03	1,18	0,70	1,70	0,00	0,00	1,81	1,60	1,16	5,15	10,68
29 Fabricação de veículos automotores, rebocos e carrocerias	0,00	3,47	2,82	2,76	3,16	2,54	0,19	1,78	2,70	2,55	3,43
III Média-baixa intensidade	16,91	19,60	18,72	22,04	31,00	27,59	28,26	32,80	28,46	24,92	20,14
19 Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	0,00	0,00	0,00	0,00	1,32	1,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,37	0,32	1,85	2,39
23 Fabricação de produtos de minerais não metálicos	16,89	19,60	18,72	22,04	29,68	26,38	25,59	29,63	26,72	22,89	15,99
24 Metalurgia	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,37	2,80	1,42	0,00	0,49
25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15	0,00	0,00	0,18	1,28

(Continua)

(Continuação)

Atividades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IV Baixa intensidade	77,94	74,39	76,62	72,10	64,69	68,25	68,30	62,79	64,74	64,00	58,62
10 Fabricação de produtos alimentícios	3,35	2,62	2,21	2,85	1,10	3,30	4,14	4,13	9,47	8,56	11,91
11 Fabricação de bebidas	0,00	0,12	0,14	0,20	0,19	0,24	0,00	0,21	0,17	0,25	0,25
13 Fabricação de produtos têxteis	0,63	0,00	0,93	1,39	2,57	1,80	0,17	0,53	2,36	3,26	2,17
14 Confeção de artigos do vestuário e acessórios	5,07	2,47	0,66	0,61	0,24	0,20	0,17	1,19	1,82	1,83	1,47
15 Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	7,17	8,31	8,19	9,96	6,40	6,80	7,61	6,86	4,89	5,27	6,66
16 Fabricação de produtos de madeira	48,86	45,05	49,18	43,11	38,29	41,61	38,65	33,54	29,93	28,06	20,09
18 Impressão e reprodução de gravações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,19	0,22	0,18	0,35	0,16	0,19	0,62
31 Fabricação de móveis	8,31	12,04	10,67	8,23	8,02	7,22	7,33	4,84	5,85	5,44	5,33
32 Fabricação de produtos diversos	4,55	3,79	4,63	5,76	7,68	6,85	10,06	11,13	10,11	11,14	10,10

Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).
Elaboração das autoras.

Acerca da indústria de média-baixa tecnologia, a atividade relacionada à fabricação de minerais não metálicos foi a mais representativa na pauta exportadora da indústria de transformação das MPEs, com uma participação média de 23,1% ao ano, mas com uma tendência à diminuição dessa participação nos últimos anos.

Na indústria de média-alta intensidade tecnológica, as atividades de fabricação de máquinas e equipamentos, veículos automotores, reboques e carrocerias e de produtos químicos foram as que mais cresceram nas exportações das manufaturas de MPEs. Por fim, os produtos de alta tecnologia não tiveram participação nas exportações MPEs nos primeiros anos do período em questão, mas nos últimos anos houve exportações de produtos de informática, que contribuíram para a pequena participação desse grupo nas vendas externas das MPEs.

Entre 2007 e 2012, anos que possibilitaram uma análise mais precisa, observa-se que os resultados citados se mantêm, visto que a indústria de baixa intensidade tecnológica foi o principal grupo de atividades na pauta exportadora de MPEs. Contudo, diminuiu a sua participação em -9,6 pontos percentuais.

A indústria de média-baixa tecnologia manteve-se na segunda colocação, mas também apresentou um decréscimo na sua participação nas exportações de MPEs em torno de -7,44 pontos percentuais. Enquanto isso, a indústria de média-alta tecnologia teve o maior acréscimo nas exportações das MPEs. Porém, tal aumento não foi suficiente para romper com a concentração que houve no grupo de baixa tecnologia.

Acerca das atividades, na indústria de baixa tecnologia os setores mais expressivos são a fabricação de produtos de madeira, de produtos diversos, de produtos alimentícios, de produtos de couro, de produtos de móveis. No entanto, ressalta-se que a fabricação de produtos de madeira apresentou uma redução de -21,5 p.p., entre 2007 e 2012, o maior decréscimo verificado entre todas as atividades da indústria de transformação.

Na indústria de média-baixa tecnologia, a fabricação de minerais não metálicos foi, de fato, a atividade mais expressiva desse grupo, mas também foi a atividade que apresentou uma diminuição no seu percentual de participação, entre 2007 e 2012. Acerca da indústria de média-alta intensidade tecnológica, as atividades de máquinas e equipamentos, fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias e de produtos químicos foram as que mais contribuíram para o aumento da participação desse grupo na pauta exportadora de MPEs. Enquanto na indústria de alta tecnologia o destaque ficou para a fabricação de equipamentos de informática.

De acordo com a tabela 4, no ano de 2004 o índice de concentração das exportações (ICX) setoriais das MPEs do Brasil se apresentou ligeiramente maior do que no restante do período (sobretudo dos últimos três anos), permitindo concluir que a pauta de exportação dessas empresas foi menos diversificada nesse ano do que nos demais. Em 2012, essa pauta apresentou-se mais diversificada, dado que o ICX foi mais próximo de zero.

TABELA 4
Índice de concentração das exportações (ICX) de MPEs do Brasil (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ICX	0,4418	0,4341	0,4574	0,4186	0,4285	0,4298	0,4235	0,4047	0,3751	0,3484	0,3068

Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).
Elaboração das autoras.

Portanto, mesmo diante da manutenção dos setores da indústria de baixa tecnologia como os principais na pauta exportadora de MPEs, observa-se que, desde 2007, o ICX diminuiu, significando uma tendência à diversificação da pauta exportadora das MPEs, visto que muitos setores que não estavam presentes nas exportações de MPEs nos primeiros anos analisados passaram a atuar nas exportações das MPEs nos últimos cinco anos. São exemplos a fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores; fabricação de produtos de borracha e de material plástico; fabricação de produtos de metal; e fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos.

4.2.4 Destino das exportações de MPEs

As exportações das MPEs não apresentaram uma significativa diversificação nos mercados de destino, visto que se localizaram principalmente nos países do continente americano. No ano de 2012, 50% das vendas externas das empresas de micro e pequeno porte tiveram como mercado de destino nove países americanos: Estados Unidos, Argentina, Paraguai, Chile, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Colômbia e México. Ao longo de todos os anos analisados, esse grupo de países deteve quase metade do valor exportado das MPEs, confirmando a importância dos países americanos, sobretudo os latino-americanos. Tal fato deve-se à proximidade geográfica e aos acordos de livre comércio, como o Mercosul.

Os Estados Unidos foram o maior mercado de destino das exportações das MPEs, detendo em média 19% a.a.; porém, esse país também foi o que mais diminuiu a sua participação, em torno de 8,6 pontos percentuais (gráfico 5).

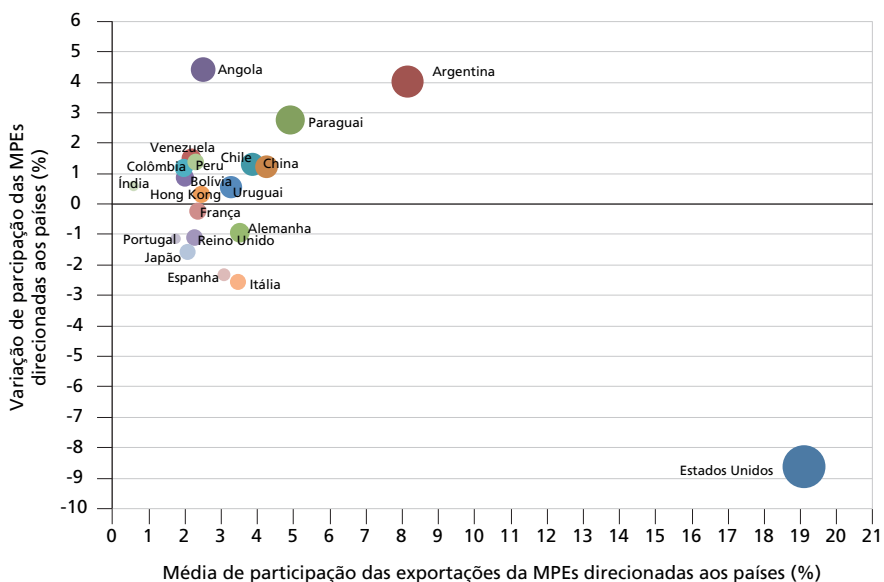
Vale ressaltar a diminuição que houve de exportações das MPEs direcionadas aos países europeus, sobretudo para Itália (-2,5 p.p. de 2002 a 2012), Espanha (-2,32 p.p.), Portugal (-1,1 p.p.) e Reino Unido (-1,1 p.p.).

A Argentina foi o segundo principal mercado de destino das exportações das MPEs, com uma participação média de 8,1% a.a., aumento de quatro pontos percentuais no período de 2002 a 2012, sendo um aumento inferior somente ao verificado para Angola, que se apresentou com um dos principais mercados de destino das exportações de MPEs nos últimos anos analisados, passando de um percentual de 0,6% em 2002 para 5,0% em 2012.

GRÁFICO 5

Varição da participação dos principais países de destino das exportações (FOB) de MPEs e a média dessa participação (2002-2012)

(Em %)



Fonte: Brasil (2013; [s.d.]).
Elaboração das autoras.

Além da Argentina, países como Paraguai, Venezuela, Peru, Chile, Colômbia, Bolívia e Uruguai foram se tornando os principais mercados de destino das vendas externas das MPEs do Brasil, entre 2002 e 2012. As exportações de MPEs foram se concentrando na América do Sul, não sendo visível uma alteração dessa tendência de concentração. Pelo contrário, tem-se uma diminuição de valor exportado para países europeus, dado que países como Alemanha, Itália e Espanha apresentaram-se entre os dez principais países com maior média de participação nas exportações de MPEs, mas tiveram reduções significativas nas suas participações como principais mercados de destino das vendas externas de MPEs (gráfico 5).

No que tange às exportações para países asiáticos, China e Índia foram os mais expressivos, apresentando uma trajetória de acréscimo e recebendo em média 3,8% a.a. e 0,59% a.a., respectivamente. Para os países da África, houve estabilidade das exportações de MPEs no período analisado.

Para finalizar a análise dos principais destinos das exportações de MPEs, a tabela 5 mostra que as vendas externas desse segmento de empresas brasileiras atenderam a países menos exigentes, pela ótica da renda *per capita*. Verifica-se que, entre os dez principais países de destinos, a maioria está abaixo da 40ª posição do *ranking*, mesmo com alguns melhorando a sua posição. Além do elemento da renda *per capita*, as MPEs brasileiras podem ter tido mais facilidade de inserção nesses países por conta de suas estruturas produtivas menos diversificadas.

TABELA 5

Posição dos principais países de destino das exportações de MPEs no ranking dos países com maior renda *per capita* (2002, 2007 e 2012)

2002		2007		2012	
Principais destinos das exportações de MPEs	Posição no ranking dos países com maior renda <i>per capita</i>	Principais destinos das exportações de MPEs	Posição no ranking dos países com maior renda <i>per capita</i>	Principais destinos das exportações de MPEs	Posição no ranking dos países com maior renda <i>per capita</i>
Estados Unidos	4ª	Estados Unidos	11ª	Estados Unidos	10ª
Argentina	76ª	Argentina	67ª	Argentina	61ª
Paraguai	114ª	Paraguai	117ª	Paraguai	106ª
Angola	120ª	Países Baixos	10ª	Angola	93ª
China	111ª	Espanha	25ª	China	89ª
Chile	54ª	Itália	20ª	Chile	45ª
Uruguai	64ª	França	18ª	Uruguai	47ª
Venezuela	62ª	China	106ª	Venezuela	53ª
Alemanha	16ª	Uruguai	63ª	Alemanha	21ª
Bolívia	110ª	Angola	89ª	Bolívia	129ª

Fonte: Brasil (2013; [s.d.]) e IMF (2013).

Elaboração das autoras.

Obs.: O *ranking* disponibilizado pelo IMF (2013) engloba 181 países.

Em suma, os dados analisados nesta seção mostram que as exportações das empresas de micro e pequeno porte brasileiras não sofreram mudanças importantes desde o início dos anos 2000, quando essas empresas passaram a ser consideradas de forma mais explícita nas políticas industriais. O aumento do número de empresas exportadoras desse porte foi insignificante, o valor das suas vendas externas diminuiu, os mercados de origem e destino não sofreram alterações importantes. Verificou-se apenas uma pequena diversificação da pauta exportadora das MPEs, com uma participação maior das atividades mais intensivas em tecnologia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido teve como motivação a retomada das políticas industriais nos anos 2000 que, entre as suas metas, priorizou promover uma melhoria do desempenho econômico das MPEs, bem como da inserção externa dessas empresas, por meio da promoção das exportações. Em função disso e da percepção de que os resultados planejados pelas políticas industriais não foram alcançados, originou-se a problemática de caracterizar as exportações de MPEs, buscando averiguar em que medida houve modificações significativas no perfil exportador das MPEs na última década.

O conjunto de dados analisados neste trabalho permitiu traçar o perfil setorial e regional da pauta exportadora das empresas de micro e pequeno porte no período de 2002 a 2012, sendo identificadas quatro principais características.

A primeira característica diz respeito à composição da pauta exportadora das MPEs, que praticamente permaneceu centrada na indústria de baixa intensidade tecnológica, com destaque para o setor fabricação de produtos de madeira e fabricação de produtos alimentícios. Observou-se que nos últimos anos analisados as exportações de MPEs tornaram-se mais diversificadas, mediante a presença de atividades que não estavam presentes nos primeiros anos. Esse indício de alteração dá margem para mostrar que há possibilidade de se ter uma desconcentração setorial da pauta exportadora, com o crescimento da presença de atividades mais intensivas em tecnologia. Esse foi o único aspecto que permite inferir que as medidas de política industrial estão surtindo algum efeito, mesmo que pequeno.

Como segunda característica, verificou-se que a maioria das exportações das empresas de micro e pequeno porte originaram-se das regiões Sul e Sudeste, com destaque para os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais. Assim, concluiu-se que há uma concentração geográfica no número de MPEs exportadoras na região Centro-Sul do país, com uma tendência de intensificação dessa concentração. Em termos municipais, como era de se esperar a partir dos resultados estaduais, a maioria das exportações de MPEs originaram-se de municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste e, de modo geral, não houve tendência de alteração desse cenário.

Também se verificou uma tendência de concentração dos mercados de destino das exportações de MPEs, que se centraram nos países da América, com destaque para os Estados Unidos, Argentina e Paraguai. Essa terceira característica do perfil exportador das MPEs mostrou que a proximidade geográfica e os acordos comerciais (como o Mercosul e a Associação Latino-Americana de Integração – Aladi) são importantes na definição do destino das exportações dos empreendimentos de pequeno porte. Além do mais, as vendas externas de

MPEs destinaram-se a países menos exigentes (países com uma renda *per capita* média ou baixa), visto que os países da América Latina que se tornaram os principais destinos das exportações de MPEs – Argentina, Paraguai, Venezuela, Peru, Chile, Colômbia, Bolívia e Uruguai – não são os países com as maiores rendas *per capita*. No ano de 2012, todos esses países ficaram abaixo da 40ª do *ranking* dos países com maior renda *per capita*, à exceção dos Estados Unidos, que está entre os dez principais países desse *ranking*.

Como última característica, destaca-se a expressividade numérica da quantidade de MPEs exportadoras no Brasil, sua relativa estabilidade entre 2002 e 2012 e o baixo volume exportado pelas MPEs frente às grandes empresas, de tal modo que a participação das MPEs nas vendas externas do Brasil foi insignificante e não apresentou qualquer tendência de aumento, pelo contrário, houve uma trajetória de decréscimo da participação das exportações das MPEs nas exportações brasileiras.

Portanto, de 2002 a 2012 não houve alterações significativas nas exportações de MPEs, visto que os principais países de destino continuaram centrados na América, a origem dessas exportações foi basicamente a mesma, bem como a composição setorial da pauta exportadora. A participação das exportações das MPEs foi pequena e, ademais, apresentou tendência de decréscimo, mesmo com a execução de medidas focadas no comércio exterior visando ampliar as exportações brasileiras, entre as quais, as exportações das MPEs. Como destacado anteriormente, a meta explícita da PDP era de ampliação em 10% do número de MPMEs no período de 2008 a 2010.

Considera-se que o não alcance das metas das políticas industriais de promoção às exportações de MPEs pode ser justificado, primeiramente, pelo fato de que a retomada de políticas industriais no Brasil necessitou de uma reestruturação do aparato de apoio governamental, tarefa que demanda longo tempo de execução. Em segundo lugar, a retomada de execução de políticas industriais aconteceu em um ambiente macroeconômico caracterizado por políticas restritivas e sustentado em um tripé com base na geração de superávit fiscal primário, no regime de metas de inflação e no câmbio flutuante. Assim, mostrou-se evidente a contradição entre a manutenção das políticas macroeconômicas restritivas e, ao mesmo tempo, o aumento das exportações de MPEs, pois essas foram estranguladas pelos efeitos de uma política monetária baseada na alta de juros que implicaram em apreciação cambial, inibindo as exportações e erodindo a rentabilidade.

Desse modo, é preciso ter um sistema institucional que consiga atender às necessidades da dinâmica do crescimento econômico, bem como capacitações e coordenação das ações de política industrial, para que esta consiga concretizar as metas planejadas. As falhas nesses pontos no desenvolvimento das políticas industriais no Brasil implicaram em dificuldades de articulação entre os instrumentos, bem como dessa política com as políticas macroeconômicas (Suzigan e Furtado, 2010).

De acordo com a análise aqui realizada, mesmo a PDP tendo sido implementada em um ambiente econômico interno mais favorável em relação ao período anterior e fazendo uso dos benefícios advindos da Pitce, a meta de ampliação do número de MPes exportadoras não foi alcançada.

Avalia-se que tal meta foi irrealista e subestimou o período de execução para se ter o sucesso desejado devido, sobretudo, à não consideração da situação geral na que operam as MPes brasileiras, cujos níveis inferiores de produtividade e competitividade resultam principalmente de problemas de gestão e atraso tecnológico (Sebrae, 2012), ao que se somam os problemas que afetam o conjunto do ambiente empresarial brasileiro (tributos, câmbio e financiamento). Portanto, as empresas de pequeno porte requerem medidas de política industrial de mais longo prazo, que tenham como alvo a diminuição dos diferenciais de competitividade com relação às grandes empresas, a partir do que se alcançariam mudanças estruturais com respeito à participação nas exportações brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ABDI – AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Apresentação**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/XiiFZf>>.
- APEX-BRASIL – AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E EVENTOS. **Setores de atuação**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/mO8sJr>>.
- BAPTISTA, M. A. C. **A abordagem neo-schumpeteriana: desdobramentos normativos e implicações para política industrial**. 1997. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) –Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança comercial municipal**. Brasília: MDIC, [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/fZjwth>>.
- _____. _____. **Financiamento**. Brasília: MDIC, [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/MU6icq>>.
- _____. _____. **Plano Brasil Maior**. Brasília: MDIC, [s.d.]c. Disponível em: <<http://goo.gl/uPfQxC>>.
- _____. _____. **Política de desenvolvimento produtivo**. Brasília: MDIC, [s.d.]d. Disponível em: <<http://goo.gl/oGKx4x>>.
- _____. _____. **Secretaria de Comércio Exterior (Secex)**. Brasília: MDIC, [s.d.]e. Disponível em: <<http://goo.gl/G0wj2i>>.
- _____. _____. **Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**. Brasília: MDIC, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/MjFEK9>>.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (Rais)**: bases estatísticas 2013. Brasília: MTE, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/F4cwB>>.

CAMPANARIO, M. A.; SILVA, M. M.; COSTA, T. R. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior (Pitce)**: análise de fundamentos e arranjos institucionais. [S.l.], 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/EE8Fjt>>.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Campinas: Unicamp, 2010. (Texto para Discussão, n. 181). Disponível em: <<http://goo.gl/g1KaMj>>.

CARBINATO, D.; CORRÊA, D. **Política de desenvolvimento produtivo**: avaliação crítica. [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/hs6Cqi>>.

CIMOLI, M. *et al.* Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2007.

CONCLA – COMISSÃO NACIONAL DE CLASSIFICAÇÃO. **Classificações**. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/x5XFTs>>.

CORDEN, W. M. Relationships between macro-economic and industrial policies. **The World Economy**, v. 3, issue 2, p. 167-184, 1980.

DINI, M.; STUMPO, G. Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina. *In*: DINI, M.; STUMPO, G. (Orgs.). **Políticas para la innovación en las pequeñas y medianas empresas en América Latina**. Santiago: Naciones Unidas, 2011.

FERRARO, C.; GOLDSTEIN, E. Políticas de acceso al financiamiento para las pequeñas y medianas empresas en América Latina. *In*: FERRARO, C. *et al.* (Orgs.). **Eliminando barreras**: el financiamiento a las pymes en América Latina. Santiago: Naciones Unidas, 2011.

FERRAZ, J. C.; DE PAULA, G. M.; KUPFER, D. Política industrial. *In*: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). **Economia industrial**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FURTADO, J. Quatro eixos para a política industrial. *In*: CAMPANARIO, M. A. *et al.* (Orgs.). **Política industrial 1**. São Paulo: Publifolha, 2004.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Indústria e política industrial no Brasil e em outros países**. São Paulo: Iedi, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/dHLst5>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Data and statistic**. Washington: IMF, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/d3lnCh>>.

JOHNSON, C. Introduction: the idea of industrial policy. *In*: _____. (Ed.). **The industrial policy debate**. San Francisco: ICS Press, 1984.

JORGE, M. M. **Política industrial**: estrutura conceitual e análise dos desafios frente à globalização e à mudança tecnológica. 1998. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) –Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. **Política Econômica em Foco**, n. 7, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/K7QNtu>>.

MATOS, M. P.; ARROIO, A. **Políticas de apoio a micro e pequenas empresas no Brasil**: avanços no período recente e perspectivas futuras. Santiago: Naciones Unidas, 2011.

MELO, M. C. P. O estado do Ceará no contexto da dinâmica recente do comércio exterior brasileiro. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 5, n. 2, p. 55-70, jul.-dez. 2007.

MORAIS, J. M. L. Programas especiais de crédito para micro, pequenas e médias empresas: BNDES, Proger e fundos constitucionais de financiamento. *In*: DE NEGRI, J. A. (Org.). **Políticas de incentivo à inovação tecnológica**. Brasília: Ipea, 2008.

MORAIS, J. M. L.; JÚNIOR LIMA, F. O. **Política industrial do governo Lula**: desenvolvimentista ou corretiva de falhas de mercado. *In*: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO, 16., 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: BNB, 2010.

NARETTO, N.; BOTELHO, M. R.; MENDONÇA, M. A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 27, jun./dez. 2004.

NEL 2012 LE ESPORTAZIONI “FRENANO” LA CADUTA DEL PIL: a cura del Centro Studi CNA. **Unione Italiana del Lavoro**, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/Eo1E48>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Directorate for Science, Technology and Industry. **Stan indicators**. [S.l.]: OECD, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/sooVwh>>.

PENROSE, E. H. **A teoria do crescimento da firma**. Tradução de Tamás Szmrecsányi. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

PEQUENAS EMPRESAS SOFREM MAIS COM EFEITOS DA CRISE, DIZ SERASA. **Portal Brasil**, 28 dez. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/w2nWhR>>.

PINHEIRO, M. C. *et al.* **Por que o Brasil não precisa de política industrial?** Rio de Janeiro: EPGE, 2007. (Ensaios Econômicos, n. 644).

SEBRAE – SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas Proposta da Frente Empresarial**. Brasília: Sebrae, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/Nbr4k1>>.

_____. **As micro e pequenas empresas na exportação brasileira – Brasil: 1998-2011**. Brasília: Sebrae, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/Nbr4k1>>.

STEINDL, J. **O pequeno e grande capital**: problemas econômicos do tamanho das empresas. Tradução de Tamás Szmrecsányi. São Paulo: Editora Hucitec, 1990.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. **A institucionalidade da política industrial e tecnológica**: problemas, desafios, propostas. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/RhtAls>>.

_____. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 7-41, 2010.

SUZIGAN, W.; VILLELA, A. V. **Industrial policy in Brasil**. Campinas: Unicamp, 1997.

WISE, J.; GROSSMAN, N. The role of SMEs in U.S: merchandise exports. *In*: USITC – UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (Ed.). **Small and medium-sized enterprises**: overview of participation in U.S. exports. Washington: USITC Publication, 2010.

APÊNDICE A
TABELA A.1
Distribuição das exportações das MPEs, segundo atividades classificadas por intensidade tecnológica (2002-2012)
 (Em %)

Atividades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indústria de Transformação (I, II, III, IV)	43,62	46,64	43,11	47,75	34,05	52,57	39,10	31,27	39,27	33,88	56,33
I Alta intensidade	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,46	1,11
21 Fabricação de produtos farmacêuticos e farmacêuticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00
26 Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,46	1,04
30 Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07
II Média-alta intensidade	2,24	2,80	2,01	2,80	1,47	2,19	1,21	1,38	2,67	3,29	10,86
20 Fabricação de produtos químicos	0,49	0,63	0,49	0,67	0,39	0,85	0,43	0,32	1,16	0,69	2,33
27 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,58
28 Fabricação de máquinas e equipamentos	1,76	0,55	0,30	0,81	0,00	0,00	0,71	0,50	0,45	1,75	6,02
29 Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	0,00	1,62	1,21	1,32	1,08	1,34	0,07	0,56	1,06	0,86	1,93
III Média-baixa intensidade	7,38	9,14	8,07	10,52	10,55	14,50	11,05	10,26	11,17	8,44	11,35
19 Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,45	0,63	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
22 Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,12	0,12	0,63	1,35
23 Fabricação de produtos de minerais não metálicos	7,37	9,14	8,07	10,52	10,10	13,87	10,00	9,27	10,49	7,76	9,01
24 Metalurgia	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,93	0,87	0,56	0,00	0,27
25 Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,06	0,72

(Continua)

(Continuação)		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IV	Atividades	34,00	34,70	33,03	34,42	22,02	35,88	26,71	19,64	25,42	21,68	33,02
10	Baixa intensidade	1,46	1,22	0,95	1,36	0,38	1,74	1,62	1,29	3,72	2,90	6,71
11	Fabricação de produtos alimentícios	0,00	0,06	0,06	0,09	0,07	0,13	0,00	0,07	0,07	0,09	0,14
13	Fabricação de bebidas	0,28	0,00	0,40	0,66	0,88	0,95	0,07	0,16	0,93	1,11	1,22
14	Fabricação de produtos têxteis	2,21	1,15	0,29	0,29	0,08	0,10	0,07	0,37	0,71	0,62	0,83
15	Confeção de artigos do vestuário e acessórios	3,13	3,88	3,53	4,76	2,18	3,58	2,97	2,15	1,92	1,79	3,75
16	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	21,32	21,01	21,20	20,58	13,04	21,88	15,11	10,49	11,75	9,51	11,32
18	Fabricação de produtos de madeira	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,12	0,07	0,11	0,06	0,06	0,35
31	Impressão e reprodução de gravações	3,62	5,61	4,60	3,93	2,73	3,79	2,86	1,51	2,30	1,84	3,00
32	Fabricação de móveis	1,99	1,77	2,00	2,75	2,61	3,60	3,93	3,48	3,97	3,77	5,69
	Fabricação de produtos diversos	2,73	3,34	2,44	3,50	2,36	4,15	2,90	3,03	3,87	3,69	4,37
8	Indústria Extrativa	2,73	3,34	2,44	3,50	2,36	4,15	2,90	3,03	3,87	3,69	4,37
	Extração de minerais não metálicos	11,39	9,06	8,18	9,94	7,33	13,50	4,67	4,43	6,39	7,52	11,47
1	Não industrializados	9,79	7,98	6,38	7,41	7,22	13,26	4,10	4,28	6,26	6,83	10,45
2	Agricultura, pecuária e serviços relacionados	1,11	0,00	0,44	0,89	0,00	0,00	0,46	0,00	0,00	0,58	0,89
3	Silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados	0,49	1,08	1,35	1,64	0,11	0,24	0,10	0,15	0,13	0,12	0,13
	Pesca, aquicultura e serviços relacionado	42,26	40,96	46,27	38,82	56,26	29,78	53,33	61,26	50,47	54,91	27,83
	Demais atividades/produtos que não puderam ser classificados											

Fonte: Brasil (2013); [s.d.].
Elaboração das autoras.