



Universidades Lusíada

Gonçalves, Miguel

Aspectos teóricos da política industrial à luz dos princípios da política económica

<http://hdl.handle.net/11067/158>

Metadados

Data de Publicação	2012
Resumo	Parece não oferecer grande resistência por parte dos economistas profissionais a ideia da política industrial poder ser encarada, "grosso modo", como um ramo ou uma vertente mais específica de um conceito ou noção mais abrangentes que designamos de política económica. Sob uma outra aceção, a política industrial ou a "Protection of specific branches or industries", como eufemisticamente a apelida Kirschen (1974: 105), pode ser considerada um objectivo puro de política económica. O artigo visa co...
Palavras Chave	Política industrial, Política económica
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCEE] LEE, n. 14 (2012)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-20T07:41:33Z com informação proveniente do Repositório

ASPECTOS TEÓRICOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA POLÍTICA ECONÓMICA

Miguel Gonçalves
Doutorando em Contabilidade
(Universidade do Minho e Universidade de Aveiro)
Professor Universitário (ISCAC)

Resumo: Parece não oferecer grande resistência por parte dos economistas profissionais a ideia da política industrial poder ser encarada, *grosso modo*, como um ramo ou uma vertente mais específica de um conceito ou noção mais abrangentes que designamos de política económica. Sob uma outra aceção, a política industrial ou a “*Protection of specific branches or industries*”, como eufemisticamente a apelida Kirschen (1974: 105), pode ser considerada um objectivo puro de política económica. O artigo visa contribuir para (1) encontrar os principais pontos de contacto e zonas de convergência entre as noções de política económica e política industrial e (2) perceber o lugar que a política industrial ocupa no domínio mais abrangente que é o da política económica, sabendo aprioristicamente que, como sintetizam Atinkson, Baker e Milward (1996: 57), “num certo sentido, toda a política económica é uma política industrial na medida em que virtualmente todas as decisões económicas ministradas pelo governo afectam a indústria”.

Palavras-chave: Política Industrial; Política Económica; Governo; Falhas de Mercado.

Abstract: *Theoretical aspects of industrial policy in the light of economical policy principles*

It seems that there's no strong resistance from professional economists regarding the idea that industrial policy can be viewed, *roughly*, as a more specific branch or part of a more comprehensive concept or notion we designate as economical policy. Under other meaning, the industrial policy or the “*Protection of specific branches or industries*”, as euphemistically called by Kirschen (1974: 105), can be seen as a pure objective of economical policy. This article aims to bring contribution to (1) finding the main contact points and convergence areas between the notions of economical policy and industrial policy and (2) understanding the place taken by industrial policy in the more comprehensive domain of economical policy, in advance knowing that, as is synthesized by Atinkson, Baker e Milward (1996: 57), “in a sense, all economical policy is industrial policy in that way that all economical decisions applied by governments virtually affect industry”.

Key-words: Industrial Policy; Economical Policy; Government; Market Failures.

1. Introdução

O conceito de política industrial é bastante complexo e nada pacífico, em torno do qual se têm gerado acesas discussões, das quais têm resultado diferentes entendimentos do que realmente é (ou pretende ser) a política industrial.

Motivados pela necessidade de clarificação do conceito de política industrial, propomo-nos tentar enquadrar o objecto da centralidade do nosso estudo (a política industrial) no seio da política económica em geral.

Não havendo uma definição de política económica consensual, pois tudo depende do ângulo de análise quanto ao seu agente, ao seu domínio de aplicação, às suas modalidades de intervenção, ao seu objecto, *etc.*, o nosso objectivo será o de perceber o lugar que a política industrial ocupa no domínio mais abrangente do contexto da política económica.

Para tanto, parece-nos conveniente traçar algumas considerações sobre as características principais da política económica, bem como tecer comentários acerca da classificação das políticas económicas. O propósito nuclear será inferir que políticas se incluem em cada uma das funções exercidas por essas políticas e, designadamente, em qual dessas funções se inclui a política industrial.

Terminar-se-à com uma apreciação geral das questões de política industrial à luz da teoria económica.

A metodologia de tratamento da problemática levantada pelo artigo será essencialmente interpretativa e normativa, isto é, será dada ênfase à questão do que é (ou do que deveria ser) a política económica e, por maioria de razão, a industrial.

Estabelecer um quadro teórico e conceptual que nos permita uma análise fundamentada da política industrial constitui a modesta contribuição que esperamos fornecer à literatura económica, em geral, e à Academia, em particular, numa era em que os novos desafios que se colocam à economia mundial, como resultado da liberalização e globalização crescentes, têm levado muitos economistas a repensar a oportunidade e o sentido de intervencionismo estatal, nomeadamente sob a forma de política industrial.

2. Noção de Política Económica

Noção relativamente recente, ela aparece de maneira mais sistemática na literatura económica na primeira metade do século XX, como notam Duthil e Marois (1997: 5). Nos seus primeiros trabalhos, o fundador da teoria da política económica e prémio nobel Jan Tinbergen elege uma definição simplista: “a política económica consiste na manipulação deliberada de um certo número de meios para atingir certos fins” Tinbergen (1952: 1).

Boissieu (1980: vi) admite explicitamente que a definição encerra em si mesma a vantagem da generalidade (“o que pode neste sentido gerar algum con-

senso”), mas não deixa, todavia, de lhe endereçar uma crítica na medida em que refere que

Tinbergen adopta uma concepção extensiva pois entende por política económica toda a acção em matéria económica conferida por um centro de decisão dotado de uma escala de valores e de meios de intervenção próprios, qualquer que seja a natureza jurídica (pública e privada) desses centros de decisão (Bois-sieu, 1980: vi)¹⁰³.

Neste sentido, mas de uma forma mais sustentada, exprime-se também Silva (1981: 4) ao afirmar que o conceito do economista holandês de

ção genérico, não possibilita a percepção e [...] a compreensão de aspectos básicos como os que decorrem da interface política económica/ciência política ou das relações entre o funcionamento das economias concretas e o poder político.

De acordo com Kirschen *et al.* (1969: 15) “a política económica traduz o aspecto económico da política governamental em geral e reside na intervenção deliberada do governo nos assuntos económicos no sentido de conseguir os seus fins”.¹⁰⁴

Mais tarde, Kirschen *et al.* (1974) afinam a definição anterior reconhecendo-a de certa forma exígua. A sua enunciação passa a ser a seguinte: “processo pelo qual o governo hierarquiza certos objectivos à luz dos seus fins de política económica geral e usa instrumentos ou alterações institucionais para os alcançar” (Kirschen *et al.*, 1974: 9).

Do exposto resulta que a tarefa de definir política económica, de solução aparentemente fácil, apresenta-se de cariz não consensual, pelo menos no que diz respeito a um esboço cronológico das primeiras tentativas definidoras de tal conceito. Contudo, algumas pistas importantes foram deixadas por Kirshen *et al.* (1974) na última definição a que fizemos alusão e que se prendem nomeadamente com a referência clara e directa à instituição governo como entidade executora e promotora de política económica. Com efeito, importa assinalar que a política económica emana dos poderes públicos e é definida pelos governos, embora a

¹⁰³ Segundo esta concepção, conforme escreve o autor, as empresas, os sindicatos, as associações, etc., são também organismos promotores de iniciativas de política económica, situando-se, sob esta perspectiva, ao mesmo nível que o Estado.

¹⁰⁴ Já em 1969, Kirschen *et al.*, na sua obra publicada com o intuito de descobrir, aferir e comparar as políticas económicas levadas a cabo no período pós II.^a Grande Guerra (1949-61) por governos de nove países industrializados (os seis fundadores da CEE a que juntaram a Noruega, o Reino Unido e os Estados Unidos), consideraram, como premissa de partida para o seu estudo, a protecção e prioridade a certas indústrias um objectivo primário de política económica de longo prazo. Em traços gerais, refira-se que os autores, na tentativa de criação dos seus próprios instrumentos de análise, notam que a política económica diligencia alcançar um certo número de fins e que estes, por sua vez, dão lugar a um conjunto de objectivos económicos definidos de forma mais precisa. Os objectivos, por seu turno, dividem-se ainda segundo o seu horizonte temporal: de curto ou de médio e longo prazo.

sua execução seja em geral tarefa de diversas instâncias da administração pública.

Partindo de uma outra definição enunciada por Mossé (1978), *apud* Serra (2004: 25), a política económica é

o conjunto de decisões coerentes tomadas pelos poderes públicos visando alcançar certos objectivos relativos à situação económica de um conjunto nacional, infranacional ou supranacional, através de diversos instrumentos e num quadro de maior ou menor prazo.¹⁰⁵

O contributo de Mossé apresenta a particularidade de sublinhar que a política económica não pode confundir-se com decisões isoladas, incongruentes e desprovidas de integração, ainda que com incidência económica.¹⁰⁶

A literatura económica vem produzindo ao longo dos últimos cinquenta anos definições de política económica várias¹⁰⁷, mais ou menos completas, mas todas, ou quase todas, pretendendo precisar com exactidão o seu objecto e campo de actuação. Saliente-se uma última que julgamos ser merecedora de destaque, porquanto o seu autor concretiza com exemplos reais algumas das medidas de política económica tomadas pelos governos. Assim, segundo Greffe (1991: 1)

a política económica é o conjunto de decisões dos poderes públicos com o objectivo de orientar a actividade económica num sentido considerado desejável aos olhos de todos. Falamos de política económica quando o estado decide aumentar o deficit orçamental para promover o emprego, fixar normas em matéria de preços para limitar a inflação, adoptar uma fiscalidade diferenciada para sustentar as exportações, *etc.*

3. Características da Política Económica

Estamos assim em condições de conseguir reunir um conjunto de características que normalmente estão associadas ao conceito de política económica:

(i) trata-se de uma política que envolve a utilização de meios de carácter

¹⁰⁵ Neste sentido ver também Amaral (1996: 14). O autor chama a atenção para a circunstância de a política económica poder ser executada por um Estado Nação, por uma organização supranacional e/ou por um nível inferior de decisão (estados federados ou regiões autónomas).

¹⁰⁶ Silva (1981) refere-nos a este propósito o seguinte exemplo: se um governo decide lançar um imposto sobre o consumo de tabaco, muito embora tal medida possa exercer uma possível incidência sobre o respectivo consumo, produção e emprego desse sector produtivo, não se deve daí inferir que tal imposto configure uma medida de política económica, a menos que o mesmo apareça associado a medidas de política económica integradas num conjunto coerente de decisões.

¹⁰⁷ Veja-se a este respeito Acocella (1998).

quantitativo (instrumentos¹⁰⁸) e qualitativo (alterações institucionais) com vista a atingir certos fins (objectivos)¹⁰⁹ que determinam a satisfação dos poderes decisórios públicos, mas que não são por si directamente controlados;

- (ii) os objectivos mais típicos de política económica¹¹⁰ são os seguintes: pleno emprego, expansão da produção (crescimento económico¹¹¹), estabilidade de preços e equilíbrio externo (traduzido frequentemente pelo equilíbrio da balança de pagamentos);
- (iii) outros objectivos de política económica considerados menos *clássicos* poderão ser: melhoria da distribuição do rendimento e da riqueza, protecção e prioridade a determinadas regiões ou indústrias, aumento dos tempos de lazer e melhoria das normas de consumo privado, além daqueles que se prendem com a satisfação das necessidades colectivas por parte do estado em matéria de defesa, educação, saúde e ambiente;
- (iv) as escolhas de política económica não derivam exclusivamente de critérios económicos. Correspondendo a uma manipulação deliberada de um conjunto de instrumentos, as medidas de política económica decretadas pelos poderes públicos (instituições governamentais ou estatais) não são inteiramente independentes da conjuntura ou situação política em vigor no momento, mas antes subordinadas às relações de força ou à própria ideologia dos partidos no poder¹¹²;
- (v) a política económica configura o resultado de uma escolha do poder político e como tal é uma actividade prática que corresponde a um processo

¹⁰⁸ Variáveis (de comando) económicas que podem tomar vários valores e ser utilizadas ou não consoante as circunstâncias. Alguns dos exemplos mais clássicos: impostos e subsídios.

¹⁰⁹ Este primeiro ponto é inspirado em Tinbergen (1952). O autor avança com alguns exemplos de alterações institucionais de entre as quais realçamos aqui a nacionalização de uma empresa ou conjunto de empresas.

¹¹⁰ Duthil e Marois (1997) designam estes objectivos de primários. Acentuam ainda que os quatro objectivos primários – pleno emprego, crescimento, estabilidade de preços e equilíbrio externo – correspondem ao ‘quadrado mágico’ da economia que Kaldor evocava no seu trabalho de 1971, *Conflicts in National Economic Objectives*.

¹¹¹ Nas economias capitalistas, durante o pós II.ª Grande Guerra, mais concretamente nas décadas de 50 e 60, “período que ficou conhecido pela idade de ouro do crescimento económico e da estabilidade”, segundo Marques, (2000: 33), este particular objectivo foi tido pelos respectivos governos como nuclear e o mais fundamental de todos. Acreditava-se que servisse de catalisador a todos os restantes. Como refere Serra (2004: 12): “ (...) a sua simples prossecução iria assegurar o pleno emprego e, dado o constante aumento da capacidade produtiva que trazia consigo, iria também assegurar a estabilidade dos preços devido à expansão da oferta, que assim acompanharia a da procura”.

¹¹² Neste sentido Kirschen *et al.* (1974: 11) afirmam: “*Politics is also a relevant discipline. Economic policy is part of general policy, and it cannot be studied without reference to the more general political objectives of the party in power*”.

de tomada de decisões constante.¹¹³

Note-se, por fim, que a preocupação fundamental que norteou o espírito da nossa abordagem à política económica prendeu-se, como atrás referimos, com aspectos de natureza normativa, isto é, foi apenas dada ênfase à questão do que é (ou do que deveria ser) a política económica. Não foram pois, neste sentido, abordadas questões positivas – questões acerca das consequências (alternativas) das políticas económicas.

Detectados que estão alguns pontos de proximidade entre as duas políticas – económica e industrial – e depois de termos discernido que a política industrial é um instrumento de política económica utilizado no domínio de intervenções estatais orientadas no sentido de alcançar certos fins ou objectivos considerados desejáveis, interessa agora, à luz e em conformidade com duas classificações generalizadamente aceites pelos economistas, *arrumar* a grande variedade de políticas económicas, segundo as suas funções e segundo o seu horizonte temporal.

4. Classificação das Políticas Económicas

A análise que se segue versará, no que à classificação das políticas económicas diz respeito, as opiniões de Musgrave e Musgrave (1980), colocando em evidência, para o efeito, os principais argumentos do casal expostos na célebre obra conjugal *Finanças Públicas – Teoria e Prática*, e fará referência, aquando da discussão da classificação das políticas económicas segundo o seu horizonte temporal¹¹⁴, ao trabalho de Amaral (1996). Procuraremos, *ex post*, encaixar a política industrial no âmbito da dupla classificação aqui enunciada.

4.1 Tipologia proposta por Musgrave e Musgrave (1980)

Os autores, naquela que vem sendo considerada a visão tradicional das políticas de despesas públicas, avançam um tríptico de funções que justificam a existência de um sector público e em simultâneo a intervenção do estado no real: (i) função afectação; (ii) função redistribuição; e (iii) função de estabilização macroeconómica. Este conjunto ordenado de funções materializa-se respectivamente em três objectivos básicos das políticas económicas públicas. São eles: (a) o estabelecimento de uma afectação eficiente de recursos; (b) o alcançar de um nível desejado de distribuição do rendimento e da riqueza; (c) a manutenção de um elevado nível de emprego e de actividade económica, bem como estabilidade de preços.

¹¹³ Relativamente a este último ponto apoiámo-nos em Marques (2000).

¹¹⁴ Definido pelo autor como o período de tempo decorrido entre a implementação da política e a produção (no essencial) dos resultados dessa mesma política.

a) Função de afectação de recursos

Segundo os autores, a presença do sector público impõe-se na justa medida em que os mecanismos do sistema de mercado não podem desempenhar, *per se*, todas as funções económicas. Assinalam ainda que: “a actuação governamental é necessária para guiar, corrigir e suplementar o mecanismo de mercado em alguns aspectos” (Musgrave e Musgrave, 1980: 5).

Na mesma linha, advogam que a concorrência perfeita não é o terreno natural onde se movem os mercados de factores e de produtos, mas sim a concorrência imperfeita, que aparece associada, de acordo com os autores, à existência de obstáculos à entrada de novos agentes nos mercados e ao desconhecimento por parte de consumidores e produtores da totalidade da informação e condições vigentes nos mercados. Neste sentido, não estando reunidas duas importantes condições, a saber, (1) concorrência perfeita de mercados; e (2) acesso livre aos factores de produção, o mercado poderá conduzir a uma alocação com ineficiência de recursos, entendida no seu sentido *Paretiano*, *i.e.*, uma mudança de condições é considerada ineficiente (não melhora o bem estar da sociedade) quando a posição de A vem piorada devido à circunstância de B (ou outro qualquer indivíduo) ter visto a sua melhorada¹¹⁵ São identificadas pelos autores outras situações em que os mercados não estão em condições de atingir a eficiência de Pareto na ausência da intervenção governamental: os bens públicos^{116 117} e as externalidades.

No que respeita aos bens públicos, os benefícios provenientes do consumo de bens públicos por alguém não são propriedade específica desses indivíduos, isto é, não são internalizados, como no caso de benefícios do consumo de bens privados por consumidores particulares, e portanto o sistema de mercado não funciona, o que equivale a dizer que no caso dos bens públicos o mercado competitivo não os produzirá ou produzi-los-á em quantidade considerada insuficiente, sendo por isso necessário que o governo proceda à sua produção ou pelo menos se encarregue de os fazer produzir. No que diz respeito às externalidades (actividades que afectam terceiros positiva ou negativamente sem que estes tenham de pagar ou sejam compensados por essas actividades), estamos também em pre-

¹¹⁵ Nas palavras de Musgrave e Musgrave (1980), deslocações óptimas (eficientes) de Pareto, são deslocações em que “alguém ganha e ninguém perde”.

¹¹⁶ Com rigor, a função de alocação (afectação), no sentido de Musgrave e Musgrave (1980), visa a provisão de bens públicos, sejam produzidos por empresas privadas ou públicas, os quais não podem ser fornecidos através do sistema de mercado, *i.e.*, por meio de transacções entre consumidores e produtores. Afirmam que: (i) como o consumo de bens públicos é em geral não excludente (ou não rival); e (ii) as preferências dos consumidores não são reveladas por esse tipo de bens, na medida em que eles não são transaccionados no mercado, justifica-se a necessidade de se recorrer às instituições do Estado para a tomada de decisões, no que concerne à provisão de bens públicos.

¹¹⁷ Trata-se de um conceito importante pelo que vale a pena lembrar as suas características: (i) não rivalidade; (ii) não exclusividade; (iii) não divisibilidade; e (iv) custo marginal de produção nulo.

sença de uma lacuna na oferta privada de bens com a consequente ineficência na produção ou consumo de bens e serviços, na medida em que elas dão origem a custos sociais que são diferentes dos custos privados e benefícios sociais que se afastam dos benefícios privados. Na ocorrência de externalidades positivas, o governo pode actuar subsidiando as actividades, sectores ou indústrias lesadas e na eventualidade de externalidades negativas os poderes públicos podem interferir tributando ou regulando as firmas geradoras de tais desequilíbrios.

Musgrave e Musgrave (1980) encontram assim a justificação para que o estado intervenha na actividade económica, vindo no fundo regular aquilo que o mercado, *i.e.*, a livre iniciativa dos agentes, não consegue regular de forma conveniente no interesse de todos os agentes económicos.

Outros factores existem que interferem com uma afectação eficiente de recursos e que por conseguinte são considerados falhas de mercado: monopólios (estrutura imperfeita de mercado), mercados incompletos (*e.g.* mercados de seguros que não fornecem prémios de seguro para muitos importantes riscos enfrentados pelos segurados) e falhas de informação, (*i.e.*, mercados onde a informação sobre os bens e serviços objecto de negociação não é perfeita, acontecendo frequentemente neste tipo de situações que o conhecimento do comprador é inferior ao do vendedor, sendo que este último, como é o agente possuidor de maior informação, pode assumir um comportamento de *moral hazard*, isto é, pode fornecer informação falsa.

Suponha-se, como exemplo, a situação dos mercados de mão de obra, nos quais os empregadores sabem normalmente mais acerca do estado financeiro presente e futuro das suas empresas do que os sindicatos e, por conseguinte, estão em vantagem nas negociações salariais.

Há ainda o caso dos bens de mérito que não obstante não se poderem relacionar com mercados ineficientes (pelo contrário), justificam uma interferência do Estado, na medida em que se assume que o governo sabe melhor do que os próprios indivíduos da comunidade aquilo que melhor serve os seus interesses. Musgrave e Musgrave (1980) fazem referência na sua obra a este tipo particular de bens cuja procura não é motivada pelo interesse próprio, mas sim pelo interesse "comunal", e dão como exemplo o caso do leite, bem que nesta perspectiva de raciocínio deveria ver o seu consumo subsidiado, ao contrário de outros (*e.g.* bebidas alcoólicas), que por resultarem numa espécie de satisfação negativa, são considerados nocivos, e como tal o seu consumo por ser julgado indesejável teria de ser penalizado (tributado com impostos) pelos poderes públicos.

Neste contexto de falhas de mercado, as instituições públicas podem intrometer-se na economia no sentido de proceder a alterações motivadas por, ou em função de, uma eficiente ou socialmente mais desejável afectação de recursos. A política industrial pode incluir-se, objectivamente, no tipo de políticas que apresentam como principal objectivo justamente o exercício de uma função afectação.

b) Função de redistribuição dos rendimentos

Ainda que exista eficiência na afectação de recursos pelo sistema de mercado, uma distribuição equitativa do rendimento pelo mesmo pode necessariamente se não realizar. Deste modo, o objectivo desta função vai ao encontro de um nível justo ou adequado de distribuição de rendimento e de riqueza entre os indivíduos da comunidade, sendo uma das formas de implementar tais ajustes a prossecução de medidas fiscais através de um sistema de impostos e de transferências. O mesmo será dizer que o estado intervém na economia por razões de justiça social, equidade fiscal e solidariedade *intergrupala*.

c) Função de estabilização macroeconómica

Por uma função estabilizadora tem-se presente o objectivo de compensação de quebra de actividade económica mediante uma política de “manutenção de um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade do nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento económico e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos” (Musgrave e Musgrave, 1980: 6).

Do que ficou dito podemos argumentar que, no sentido de Musgrave e Musgrave, a política industrial é considerada uma política de afectação de recursos. Isto mesmo nos afirma Krugman (1987), *apud* Marques (2000: 19), ao definir telegraficamente o conceito: “a política industrial é empreendida pelo governo com o objectivo de alterar a afectação de recursos e promover o crescimento económico”. Refira-se também, nesta matéria, a seguinte passagem de Franck (1997: 454):

a política industrial é constituída pelo conjunto consistente de intervenções estatais para modificar os mecanismos que regem a alocação de recursos, ou ela mesma, no sentido de melhorar as performances do sistema produtivo.

Para concluir, e com o objectivo de sublinhar o exposto em epígrafe, servirmos-nos da observação de Marques (2003: 3) que, a este propósito, escreve:

A esta luz [das funções do estado] a política industrial [é] claramente do primeiro tipo [alocação de recursos], porque trata-se de uma política destinada a assegurar uma afectação dos recursos produtivos diferente da que resulta do funcionamento espontâneo dos mecanismos de mercado.

4.2 Tipologia proposta por Amaral (1996)

O autor começa por sustentar que uma qualquer política económica deve ter sempre um horizonte temporal definido. Depois de precisar o que entende por horizonte temporal de uma política económica, distingue a sua classificação em dois grandes grupos: (i) políticas económicas conjunturais e; (ii) políticas económicas estruturais. Segundo o autor, as primeiras assumem-se como políticas

de natureza predominantemente macroeconómica, cujo objectivo passa pela correcção no curto prazo dos desequilíbrios que se vão gerando no sistema económico (inflação, desemprego, etc.). Já as políticas económicas estruturais, defende, são políticas de médio e longo prazo, cujo carácter se manifesta essencialmente a um nível microeconómico, e que se destinam a criar as condições para um crescimento económico rápido e equilibrado.

Outra contribuição importante nesta matéria é, como vimos, a de Kirshen *et al.* (1969), que no capítulo introdutório do seu trabalho conjunto de política económica, também dividem as políticas económicas em duas categorias (ainda que implicitamente, pois a sua análise alude aos objectivos das políticas), justamente as cujos objectivos são principalmente de curto prazo – políticas conjunturais (e.g. políticas que se referem ao pleno emprego, à estabilidade de preços e à melhoria da balança de pagamentos) – e as políticas estruturais, materializadas particularmente em objectivos de longo prazo¹¹⁸. São de opinião, ainda, que o objectivo que se relaciona com a protecção ou prioridade a determinadas indústrias, se pode considerar de importância estrutural, portanto, de médio e longo prazo.

Na linha do que foi dito, de acordo com Kirshen *et al.* (1969) os objectivos de política económica de longo prazo, estruturais portanto, ainda se subdividem em duas classes: (i) os primários, considerados de maior importância pelos governos e (ii) os secundários, não tão valorizados pelos poderes públicos. Do primeiro grupo faz parte, por exemplo, e por ser o objectivo particular que aqui mais nos interessa discutir, o objectivo que se prende com a protecção ou prioridade a determinadas indústrias particulares cuja existência possa estar ameaçada pela concorrência nacional ou estrangeira.

De regresso à classificação sugerida por Amaral (1996), o autor particulariza que as políticas estruturais (de médio e longo prazo) ainda podem ser objecto de segmentação em dois conjuntos: (i) políticas estruturais de mercado e (ii) políticas de planeamento económico. Define as primeiras como aquelas que, assumindo um carácter microeconómico, destinam-se fundamentalmente a melhorar a eficiência dos mercados e a suprir, também com eficiência, os problemas que derivam das falhas dos mercados¹¹⁹, e as segundas como sendo o reflexo da intervenção

¹¹⁸ Tanto Amaral (1996) como Kirshen *et al.* (1969) assumem claramente que as suas distinções, segundo um critério temporal, não são, ou não pretendem ser, científicas. Trancreva-se, para este efeito, a seguinte passagem de Amaral (1996: 60): “ (...) nas classificações relativas à Economia é algumas vezes difícil dizer com rigor se uma determinada política é conjuntural ou estrutural, [mas] em geral, não é difícil atribuir-[se]-lhe um carácter predominante de uma outra natureza”. Kirshen *et al.* (1969) referem que todos os objectivos de curto prazo têm também aspectos de longo prazo e dão como exemplo o desemprego, problema cíclico de curto prazo, que é considerado igualmente pelos governos um objectivo a alcançar no longo termo, na medida em que estes executam medidas que visam a redução do desemprego estrutural.

¹¹⁹ O autor destaca como exemplos de falhas de mercado as externalidades, a produção de bens públicos e as ineficiências causadas pelas situações de monopólio e/ ou oligopólio.

pública na economia através da preparação e execução de um plano destinado a orientar a afectação de recursos e a incentivar as actuações dos agentes económicos de forma a que a economia se aproxime de certos objectivos previamente definidos” (Amaral, 1996: 104).

Esta abordagem leva-nos a estabelecer uma correspondência entre a política industrial e as políticas estruturais de mercado, não só porque o “modo de actuação da política industrial lhe confere um carácter essencialmente micro ou *meso* económico”, (Marques, 2003: 3), mas também fundamentalmente pela circunstância das questões de política industrial se revelarem indissociáveis das relacionadas com falhas de mercado, isto no que diz respeito aos fundamentos económicos teóricos das políticas industriais¹²⁰. Fica claro, assim, que à luz da classificação proposta por Amaral (1996), infere-se que a política industrial pode entender-se como uma política estrutural de mercado que actua a um nível essencialmente microeconómico, no sentido de colmatar as ineficiências provocadas pelas falhas de mercado. Se, juntamente com estas considerações, atentarmos no que ficou dito aquando da análise das principais funções do estado segundo Musgrave e Musgrave (1980) – o objectivo da política industrial é o da modificação da afectação dos recursos –, subscrevemos na íntegra, por maioria de razão, o ponto de vista de Marques (2000: 12) expresso numa primeira sua tentativa de definir o conceito de política industrial como sendo “ (...) uma política económica de carácter estrutural que visa orientar a afectação de recursos num sentido considerado desejável”.

5. Conclusão

Após havermos feito uma síntese de algumas definições de política económica no sentido de percebermos as regiões de vizinhança com o conceito de política industrial; concluímos elementarmente que a política industrial tem como objectivo principal a modificação da afectação de recursos produtivos diferente da que resulta do funcionamento espontâneo dos mecanismos de mercado e insere-se no conjunto mais abrangente das políticas económicas estruturais de carácter predominantemente microeconómico.

Sucede, assim, que do exposto podemos concluir, em jeito de versão *disléxica* da sugerida por Atkinson, Baker e Milward (1996), que toda a política industrial é uma política económica fundamentalmente por três ordens de razões:

- (1) tal como a política económica, também a industrial emana dos poderes públicos, ou seja, é definida e executada por autoridades governamentais;

¹²⁰ Esta é uma matéria na qual a literatura económica resulta absolutamente inquestionável. De facto, as falhas de mercado constituem a justificação tradicional para a intervenção estatal no domínio das políticas industriais.

- (2) também a política industrial se consubstancia em instrumentos ou medidas que articuladas entre si têm em vista a consecução de determinados objectivos ou fins considerados desejáveis aos olhos dos agentes decisores; e
- (3) porque sendo ambas fruto ou reflexo de escolhas políticas públicas, não se assumem como completamente independentes do poder político e das vicissitudes que o acompanham¹²¹, antes tendo de obedecer a critérios de viabilidade política.

Nas modernas economias mistas a que hoje assistimos no mundo, parece consensual que todos os agentes económicos estão de acordo quanto à necessidade de uma política industrial, embora formulem juízos diversos sobre o papel do Estado e a sua capacidade para definir e executar com coerência essas políticas.

Referências Bibliográficas

- ACOCELLA, Nicola (1998), *The foundations of Economic Policy: values and techniques*, Cambridge University Press.
- AMARAL, João Ferreira do (1996), *Política Económica – metodologia, concepções e instrumentos de actuação*, Edições Cosmos.
- ATKINSON, Brian; BAKER, Peter e MILWARD, Bob (1996), *Economic Policy*, Basingstoke, Macmillan Press.
- BOISSIEU, Christian de (1980), *Principles de Politique Economique*, 2^o. éd., Paris, Economica.
- DUTHIL, Gérard e MAROIS, William (eds) (1997), *Politiques Economiques*, Paris, Ellipses – Edition Marketing.
- FRANCK, Bernard (1997), «Les Politiques Industrielles», em DUTHIL, Gérard e MAROIS, William (eds) (1997), *Politiques Economiques*, Paris, Ellipses – Edition Marketing, pp. 453-502.
- GREFFE, Xavier (1991), *Politique Economique: programmes, instruments, perspectives*, 2^o. éd., Paris, Economica.
- KIRSHEN, E.S. [et al.] (1969), *Política Económica Contemporânea – Teoria General*, 2.^a edição, Barcelona, Ediciones Oikos-tan, S.A..
- KIRSHEN, E.S. [et al.] (ed.) (1974), *Economic Policies Compared – West and East*, Volume 1, North-Holland Publishing Company.
- KRUGMAN, Paul R. (1987), “Targeted Industrial Policies: Theory and Evidence”, em SALVATORE, Dominick (ed) (1987), *The New Protectionist Threat to World Welfare*, North-Holland, pp. 266-296.
- MARQUES, Alfredo (2003), “A política industrial face às regras de concorrência

¹²¹ Cabe aqui sublinhar os fortes condicionalismos desempenhados pelos ciclos eleitorais nas orientações de política económica contemporânea das economias dos países capitalistas.

- na União Europeia – a questão da promoção de sectores específicos”, *Discussion Paper n.º 21*, CEUNEUROP (Centro de Estudos da União Europeia), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- MARQUES, Isabel (2000), *Política Industrial no contexto europeu: fundamentos, alcance e limites*, Dissertação de Mestrado em Economia Europeia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy B. (1980), *Finanças Públicas – Teoria e Prática*, São Paulo, Editora Campus – Editora da Universidade de São Paulo.
- SERRA, António M. de Almeida (2004), “Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional”, trabalho não publicado, ISEG, Universidade Técnica de Lisboa.
- SILVA, Manuela (1981), “Objecto e método da Política Económica”, em SILVA, Manuela *et al.* (1981), *Política Económica – questões metodológicas*, AE/ISEG – UTL, pp. 3-40.
- TINBERGEN, Jan (1952), *On the theory of Economic Policy*, North-Holland. Amesterdam.