

**Aspectos teóricos de política industrial à luz de princípios de política econômica****Theoretical aspects of industrial policy in the light of economical policy principles**

Miguel Gonçalves

[mgoncalves@iscac.pt](mailto:mgoncalves@iscac.pt)

Doutorando em Contabilidade pela Universidade do Minho e Universidade de Aveiro Professor no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra (ISCAC) – Portugal

Editor Científico Responsável: Prof.<sup>a</sup> Dra. Denise de Castro Pereira  
Prof<sup>a</sup> do Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais – ICEG da PUC-Minas

Recebido em: 10 de dezembro de 2009

Aprovado em: 24 de fevereiro de 2010

**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 econômica. Sob uma outra acepção, a política industrial ou a "*Protection of specific branches or industries*", como eufemisticamente a apelida Kirschen (1974, p. 105), pode ser considerada um objetivo puro de política econômica. O artigo visa contribuir para (1) encontrar os principais pontos de contacto e zonas de convergência entre as noções de política econômica e política industrial e (2) perceber o lugar que a política industrial ocupa no domínio mais abrangente, que é o da política econômica, sabendo aprioristicamente que, como sintetizam Atinkson, Baker e Milward (1996, p. 57), "num certo sentido, toda a política econômica é uma política industrial na medida em que virtualmente todas as decisões econômicas ministradas pelo governo afetam a indústria".

**Palavras-chave:** Política industrial. Política econômica. Governo. Falhas de mercado.

**Abstract**

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, p. 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, p. 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.



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 objeto da centralidade deste estudo (a política industrial) no seio da política econômica em geral.

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

Para tanto, parece-nos conveniente traçar algumas considerações sobre as características principais da política econômica, bem como tecer comentários acerca da classificação das políticas econômicas. 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-á com uma apreciação geral das questões de política industrial à luz da teoria econômica.

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 econômica 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 econômica, 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.



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

Boissieu (1980, p. vi) admite explicitamente que a definição encerra em si mesma a vantagem da generalidade ("o que pode neste sentido gerar algum consenso"), mas não deixa, todavia, de lhe endereçar uma crítica na medida em que refere:

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<sup>1</sup>.

Nesse sentido, mas de uma forma mais sustentada, exprime-se também Silva (1981, p. 4), ao afirmar que o conceito do economista holandês de "tão genérico, não possibilita a percepção e [...] a compreensão de aspectos básicos como os que decorrem da interface política econômica / ciência política ou das relações entre o funcionamento das economias concretas e o poder político".

De acordo com Kirschen et al. (1969, p. 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".<sup>2</sup>

Mais tarde, Kirschen et al. (1974) afinam a definição anterior reconhecendo-a, de certa forma, exígua. 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, p. 9).

---

<sup>1</sup> Segundo essa concepção, conforme escreve o autor, as empresas, os sindicatos, as associações, etc., são também organismos promotores de iniciativas de política econômica, situando-se, sob essa perspectiva, ao mesmo nível do Estado.

<sup>2</sup> Já em 1969, Kirschen et al., em sua obra publicada com o intuito de descobrir, aferir e comparar as políticas econômicas levadas a cabo no período pós Segunda 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 seu estudo, a proteção e prioridade a certas indústrias um objetivo primário de política econômica de longo prazo. Em traços gerais, os autores, na tentativa de criação de seus próprios instrumentos de análise, notam que a política econômica diligencia alcançar certo número de fins e que estes, por sua vez, dão lugar a um conjunto de objetivos econômicos definidos de forma mais precisa. Os objetivos, por seu turno, dividem-se ainda segundo seu horizonte temporal: de curto ou de médio e longo prazo.



Do exposto resulta que a tarefa de definir política econômica, 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 (1974) na última definição a que fizemos alusão e que se prendem nomeadamente com a referência clara e direta à instituição governo como entidade executora e promotora de política econômica. Com efeito, importa assinalar que a política econômica emana dos poderes públicos e é definida pelos governos, embora a sua execução seja em geral tarefa de diversas instâncias da administração pública.

Uma outra definição enunciada por Mossé (1978 *apud* SERRA, 2004, p. 25), a política econômica 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.<sup>3</sup>

O contributo de Mossé apresenta a particularidade de sublinhar que a política econômica não pode confundir-se com decisões isoladas, incongruentes e desprovidas de integração, ainda que com incidência econômica.<sup>4</sup>

A literatura econômica vem produzindo, ao longo dos últimos cinquenta anos, várias definições de política econômica<sup>5</sup>, mais ou menos completas, mas todas, ou quase todas, pretendendo precisar com exatidão seu objeto e campo de atuação. Saliente-se uma última que julgamos ser merecedora de destaque, porquanto seu autor concretiza com exemplos reais algumas das medidas de política econômica tomadas pelos governos. Assim, segundo Greffe (1991, p. 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.

<sup>3</sup> Nesse sentido ver também Amaral (1996, p. 14). O autor chama a atenção para a circunstância de a política econômica poder ser executada por um Estado-nação, por uma organização supranacional e/ou por um nível inferior de decisão (estados federados ou regiões autônomas).

<sup>4</sup> Silva (1981) refere-se a esse propósito com 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 setor produtivo, não se deve daí inferir que tal imposto configure uma medida de política econômica, a menos que este apareça associado a medidas de política econômica integradas num conjunto coerente de decisões.

<sup>5</sup> Veja-se a esse respeito Acocella (1998).



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

(a) trata-se de uma política que envolve a utilização de meios de caráter quantitativo (instrumentos<sup>6</sup>) e qualitativo (alterações institucionais) com vista a atingir certos fins (objetivos)<sup>7</sup> que determinam a satisfação dos poderes decisórios públicos, mas não são por si diretamente controlados;

(b) os objetivos mais típicos de política econômica<sup>8</sup> são os seguintes: pleno emprego, expansão da produção (crescimento econômico<sup>9</sup>), estabilidade de preços e equilíbrio externo (traduzido frequentemente pelo equilíbrio da balança de pagamentos);

(c) outros objetivos de política econômica considerados menos *clássicos* poderão ser: melhoria da distribuição do rendimento e da riqueza, proteção 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 coletivas por parte do estado em matéria de defesa, educação, saúde e ambiente;

(d) as escolhas de política econômica não derivam exclusivamente de critérios econômicos. Correspondendo a uma manipulação deliberada de um conjunto de instrumentos, as medidas de política econômica 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 poder<sup>10</sup>;

<sup>6</sup> Variáveis (de comando) econômicas que podem tomar vários valores e ser utilizadas ou não consoante as circunstâncias. Alguns dos exemplos mais clássicos: impostos e subsídios.

<sup>7</sup> Esse primeiro ponto é inspirado em Tinbergen (1952). O autor avança com alguns exemplos de alterações institucionais, entre as quais realçamos aqui a nacionalização de uma empresa ou conjunto de empresas.

<sup>8</sup> Duthil e Marois (1997) designam esses objetivos de primários. Acentuam ainda que os quatro objetivos 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*.

<sup>9</sup> Nas economias capitalistas, durante período após a Segunda Grande Guerra, mais concretamente nas décadas de 50 e 60, "período que ficou conhecido pela idade de ouro do crescimento econômico e da estabilidade", segundo Marques, (2000, p. 33), esse particular objetivo 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, p. 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".

<sup>10</sup> Nesse sentido Kirschen et al. (1974, p. 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*".



(e) a política econômica configura o resultado de uma escolha do poder político e como tal é uma atividade prática que corresponde a um processo de tomada de decisões constante.<sup>11</sup>

Note-se, por fim, que a preocupação fundamental que norteou o espírito de nossa abordagem à política econômica 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 econômica. Não foram pois, nesse sentido, abordadas questões positivas – questões acerca das consequências (alternativas) das políticas econômicas.

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

#### 4 CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS

A análise que se segue versará, no que à classificação das políticas econômicas diz respeito, as opiniões de Musgrave e Musgrave (1980), pondo em evidência, para o efeito, os principais argumentos do casal expostos na célebre obra conjugal *Finanças Públicas – Teoria e Prática*, e fará referência, quando da discussão da classificação das políticas econômicas segundo seu horizonte temporal<sup>12</sup>, ao trabalho de Amaral (1996). Procuraremos, *ex post*, encaixar a política industrial no âmbito da dupla classificação aqui enunciada.

---

<sup>11</sup> Relativamente a esse último ponto apoiamo-nos em Marques (2000).

<sup>12</sup> Definido pelo autor como o período de tempo decorrido entre a implementação da política e a produção (no essencial) dos resultados dessa mesma política.



#### 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 setor público e em simultâneo a intervenção do estado no real: função afetação, função redistribuição e função de estabilização macroeconômica. Esse conjunto ordenado de funções materializa-se respectivamente em três objetivos básicos das políticas econômicas públicas. São eles: o estabelecimento de uma afetação eficiente de recursos; o alcance de um nível desejado de distribuição do rendimento e da riqueza; a manutenção de um elevado nível de emprego e de atividade econômica, bem como estabilidade de preços.

##### 4.1.1 Função de afetação de recursos

Segundo Musgrave e Musgrave (1980), a presença do setor público impõe-se na justa medida em que os mecanismos do sistema de mercado não podem desempenhar, *per si*, todas as funções econômicas. Assinalam ainda que "a actuação governamental é necessária para guiar, corrigir e suplementar o mecanismo de mercado em alguns aspectos" (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 5).

Na mesma linha, advogam que a concorrência perfeita não é o terreno natural em que se movem os mercados de fatores 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. Nesse sentido, não estando reunidas duas importantes condições, a saber, concorrência perfeita de mercados e acesso livre aos fatores de produção, o mercado poderá conduzir a uma alocação com ineficiência de recursos, entendida em seu sentido *paretiano*, ou seja, 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 melhoria<sup>13</sup>. São identificadas pelos autores outras situações em que os mercados não estão em condições

---

<sup>13</sup> Nas palavras de Musgrave e Musgrave (1980), deslocamentos ótimos (eficientes) de Pareto são deslocamentos em que "alguém ganha e ninguém perde".



de atingir a eficiência de Pareto na ausência da intervenção governamental: os bens públicos<sup>14</sup> e as externalidades.<sup>15</sup>

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 os produzirá 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 (atividades que afetam terceiros positiva ou negativamente sem que estes tenham de pagar ou sejam compensados por essas atividades), estamos também em presença de uma lacuna na oferta privada de bens com a conseqüente ineficiência 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 atuar subsidiando as atividades, setores 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 atividade econômica, vindo no fundo regular aquilo que o mercado, ou seja, a livre iniciativa dos agentes, não consegue regular de forma conveniente no interesse de todos os agentes econômicos.

Outros fatores existem que interferem com uma afetação eficiente de recursos e que, por conseguinte, são considerados falhas de mercado: monopólios (estrutura imperfeita de mercado), mercados incompletos (por exemplo, mercados de seguros que não fornecem prêmios de seguro para muitos importantes riscos enfrentados pelos segurados) e falhas de informação (mercados em que a informação sobre os bens e serviços objeto de negociação não é perfeita, acontecendo frequentemente nesse tipo de situações que o conhecimento do comprador é inferior ao do vendedor); esse último, como é o agente possuidor de maior

---

<sup>14</sup> Com rigor, a função de alocação (afetação), no sentido de Musgrave e Musgrave (1980), visa à provisão de bens públicos, sejam produzidos por empresas privadas ou públicas, os quais não podem ser fornecidos através do sistema de mercado, isto é, por meio de transações entre consumidores e produtores. Afirmam que, como o consumo de bens públicos é em geral não excludente (ou não rival) e as preferências dos consumidores não são reveladas por esse tipo de bens, na medida em que eles não são transacionados 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.

<sup>15</sup> Trata-se de um conceito importante pelo que vale a pena lembrar suas características: não rivalidade; não exclusividade; não divisibilidade; e custo marginal de produção nulo.



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 de 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 seus interesses. Musgrave e Musgrave (1980) fazem referência, em sua obra, a esse 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, que nessa perspectiva de raciocínio deveria ver seu consumo subsidiado, ao contrário de outros (bebidas alcoólicas, por exemplo), que, por resultarem numa espécie de satisfação negativa, são considerados nocivos, e como tal seu consumo, por ser julgado indesejável, teria de ser penalizado (tributado com impostos) pelos poderes públicos.

Nesse 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 afetação de recursos. A política industrial pode incluir-se, objetivamente, no tipo de políticas que apresentam como principal objetivo justamente o exercício de uma função afetação.

#### **4.1.2 Função de redistribuição dos rendimentos**

Ainda que exista eficiência na afetação de recursos pelo sistema de mercado, uma distribuição equitativa do rendimento por este pode necessariamente não se realizar. Desse modo, o objetivo dessa função vai ao encontro de um nível justo ou adequado de distribuição de rendimento e de riqueza entre os indivíduos da comunidade, e uma das formas de implementar tais ajustes é a prossecução de medidas fiscais por meio 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*.



### 4.1.3 Função de estabilização macroeconômica

Por uma função estabilizadora tem-se presente o objetivo de compensação de quebra de atividade econômica 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 econômico e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos" (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 6).

Do que ficou dito podemos argumentar que, no sentido de Musgrave e Musgrave, a política industrial é considerada uma política de afetação de recursos. Isso mesmo nos afirma Krugman (1987 *apud* MARQUES, 2000, p. 19), ao definir telegraficamente o conceito: "a política industrial é empreendida pelo governo com o objetivo de alterar a afetação de recursos e promover o crescimento econômico". Refere-se também a essa matéria a seguinte passagem de Franck (1997, p. 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 concluirmos, e com o objetivo de sublinhar o exposto em epígrafe, servir-nos-emos da observação de Marques (2003, p. 3) que, a esse 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 afetação dos recursos produtivos diferente da que resulta do funcionamento espontâneo dos mecanismos de mercado.

## 4.2 Tipologia proposta por Amaral (1996)

Amaral (1996) começa por sustentar que qualquer política econômica deve ter sempre um horizonte temporal definido. Depois de precisar o que entende por horizonte temporal de uma política econômica, distingue sua classificação em dois grandes grupos: políticas econômicas conjunturais e políticas econômicas estruturais. Segundo o autor, as primeiras assumem-se como políticas de natureza predominantemente macroeconômica, cujo objetivo passa pela correção no curto prazo dos desequilíbrios que se vão gerando no sistema econômico (inflação, desemprego, etc.). Já as políticas econômicas estruturais, defende, são



políticas de médio e longo prazo, cujo caráter se manifesta essencialmente em nível microeconômico, e que se destinam a criar as condições para um crescimento econômico rápido e equilibrado.

Outra contribuição importante nesta matéria é, como vimos, a de Kirshen et al. (1969), que, no capítulo introdutório de seu trabalho conjunto de política econômica, também dividem as políticas econômicas em duas categorias (ainda que implicitamente, pois sua análise alude aos objetivos das políticas), justamente aquelas cujos objetivos são principalmente de curto prazo – as políticas conjunturais (por exemplo, políticas que se referem ao pleno emprego, à estabilidade de preços e à melhoria da balança de pagamentos) – e as materializadas particularmente em objetivos de longo prazo – as políticas estruturais<sup>16</sup>. São de opinião, ainda, que o objetivo que se relaciona com a proteção 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 objetivos da política econômica de longo prazo, estruturais portanto, ainda se subdividem em duas classes: os primários, considerados de maior importância pelos governos, e os secundários, não tão valorizados pelos poderes públicos. Do primeiro grupo faz parte, por exemplo, e por ser o objetivo particular que aqui mais nos interessa discutir, o objetivo que se prende com a proteção ou a prioridade a determinadas indústrias particulares cuja existência possa estar ameaçada pela concorrência nacional ou estrangeira.

De regresso à classificação sugerida por Amaral (1996), este autor particulariza que as políticas estruturais (de médio e longo prazo) ainda podem ser objeto de segmentação em dois conjuntos: políticas estruturais de mercado e políticas de planejamento econômico. Define as primeiras como aquelas que, assumindo um caráter microeconômico, destinam-se fundamentalmente a melhorar a eficiência dos mercados e a suprir, também com eficiência, os problemas que derivam das falhas dos mercados<sup>17</sup>; e as segundas como sendo o reflexo da:

---

<sup>16</sup> Tanto Amaral (1996) como Kirshen et al. (1969) assumem claramente que suas distinções, segundo um critério temporal, não são, ou não pretendem ser, científicas. Trancreva-se, para esse efeito, a seguinte passagem de Amaral (1996, p. 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 caráter predominante de uma outra natureza". Kirshen et al. (1969) referem que todos os objetivos 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 objetivo a alcançar no longo termo, na medida em que estes executam medidas que visam à redução do desemprego estrutural.

<sup>17</sup> Amaral (1996) 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.

intervenção 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, p. 104).

Essa 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, p. 3), mas também fundamentalmente pela circunstância de as questões de política industrial se revelarem indissociáveis das relacionadas com falhas de mercado, isto no que diz respeito aos fundamentos económicos teóricos das políticas industriais<sup>18</sup>. 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 atua em nível essencialmente microeconómico, no sentido de colmatar as ineficiências provocadas pelas falhas de mercado. Se, juntamente com essas considerações, atentarmos no que ficou dito quando da análise das principais funções do estado segundo Musgrave e Musgrave (1980) – o objetivo da política industrial é o da modificação da afetação dos recursos –, subscrevemos na íntegra, por maioria de razão, o ponto de vista de Marques (2000, p. 12) expresso em primeira 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 objetivo principal a modificação da afetação 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.

Assim, 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:

---

<sup>18</sup> Essa é uma matéria na qual a literatura económica resulta absolutamente inquestionável. De fato, as falhas de mercado constituem a justificação tradicional para a intervenção estatal no domínio das políticas industriais.



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

(b) também a política industrial se consubstancia em instrumentos ou medidas que articuladas entre si têm em vista a consecução de determinados objetivos ou fins considerados desejáveis aos olhos dos agentes decisores;

(c) sendo ambas fruto ou reflexo de escolhas políticas públicas, não se assumem como completamente independentes do poder político e das vicissitudes que o acompanham<sup>19</sup>, 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 econômicos estão de acordo quanto à necessidade de uma política industrial, embora formulem juízos diversos sobre o papel do Estado e sua capacidade para definir e executar com coerência essas políticas.

## Referências

ACOCELLA, N., **The foundations of Economic Policy: values and techniques**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AMARAL, J. F. **Política Económica – metodologia, concepções e instrumentos de actuação**. Lisboa: Edições Cosmos, 1996.

ATKINSON, B.; BAKER, P.; MILWARD, B. **Economic Policy**. Basingstoke: Macmillan Press, 1996.

BOISSIEU, C. **Principles de Politique Economique**. 2. ed. Paris: Economica, 1980.

DUTHIL, G.; MAROIS, W. (Ed.) **Politiques Economiques**. Paris: Ellipses – Edition Marketing, 1997.

FRANCK, B. Les Politiques Industrielles. In: DUTHIL, G.; MAROIS, W. (Ed.) **Politiques Economiques**. Paris: Ellipses – Edition Marketing, 1997. p. 453-502.

GREFFE, X. **Politique Economique: programmes, instruments, perspectives**. 2. ed. Paris: Economica, 1991.

KIRSHEN, E. S. BENARD, J.; BESTERS, H.; BLACKABY, F.; ECKSTEIN, O.; FAALAND, J.; HARTOG, F.; MORISSENS, L.; TOSCO, E. **Política Económica Contemporânea – Teoria General**. 2. ed. Barcelona: Ediciones Oikos-tan S.A., 1969.

---

<sup>19</sup> Cabe aqui sublinhar os fortes condicionalismos desempenhados pelos ciclos eleitorais nas orientações de política econômica contemporânea das economias dos países capitalistas.



KIRSHEN, E. S. (Ed.). **Economic Policies Compared – West and East**. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1974.

MARQUES, A. **A política industrial face às regras de concorrência na União Europeia** – a questão da promoção de sectores específicos. Discussion Paper n. 21, CEUNEUROP (Centro de Estudos da União Europeia), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 2003.

MARQUES, I. **Política Industrial no contexto europeu: fundamentos, alcance e limites**. Dissertação (Mestrado em Economia Europeia) – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2000.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas – Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Campus – Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

SERRA, A. M. A. **Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional**. Lisboa: ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, 2004. Trabalho não publicado.

SILVA, M. Objecto e método da Política Económica. In: SILVA, M.; SILVA, Manuela; CINTRA, Graça; CASTANHEIRA, Maria Emília; PEREIRINHA, José; MOURA, Francisco; MATEUS, Augusto. **Política Económica – questões metodológicas**. Lisboa: AE/ISEG – UTL, 1981. p. 3-40.

TINBERGEN, J. **On the theory of Economic Policy**. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1952.