

## Planeamento económico

**Criador:** Noronha, Ricardo

**Relação:**

Instituto de História  
Contemporânea, Faculdade de  
Ciências Sociais e Humanas da  
Universidade NOVA de Lisboa /  
IN2PAST — Laboratório Associado  
para a Investigação e Inovação  
em Património, Artes,  
Sustentabilidade e Território



Visita de Walter Rosa, ministro da Indústria e Tecnologia, e António Maldonado Gonelha, secretário de Estado do Trabalho, à Central Térmica do Carregado. Fotografia de Inácio Ludgero. FMSMB / Arquivo Inácio Ludgero. 12277.035.016

**Data de**

**Emissão:** 21-01-2025

**Etiquetas:**

economia, Estado Novo,  
industrialização, modernização,  
revolução

**Citação:**

Noronha, Ricardo, “Planeamento económico,” *Connecting Portuguese History*,

### Resumo

### Descrição

A estratégia para a industrialização portuguesa do pós-guerra começou a ser concebida, na década de 1930, por um círculo de engenheiros que orbitava em torno da Associação Industrial Portuguesa, do qual José Augusto Ferreira Dias Júnior era porventura o mais eminente representante. Na sequência do I Congresso Nacional de Engenharia, em 1931, e do I Congresso da Indústria Portuguesa, realizado em 1933, este campo intelectual utilizou as páginas da revista *Indústria Portuguesa* para promover as suas ideias de pendor nacionalista e modernizador, questionando a definição de Portugal como país essencialmente agrário e reivindicando do poder político a adoção de medidas protecionistas face à concorrência internacional (Rosas 1994: 87-91).

Seria apenas no contexto da Segunda Guerra Mundial que a corrente “industrialista” se veria plenamente cooptada para o círculo dominante da elite política do Estado Novo. Confrontado com as dificuldades de abastecimento provocadas pelo conflito, o governo liderado por António de Oliveira Salazar ofereceu a Ferreira Dias a oportunidade de materializar as suas ideias, através do Decreto-Lei 2002 (“da Eletrificação do País”) e do Decreto-Lei 2005 (“do Fomento e Reorganização Industrial”), ambos publicados em 1944. Aí se concebia a industrialização como um esforço de desenvolvimento autárquico, assente no estabelecimento de infraestruturas e de indústrias de base, na reestruturação e modernização técnica das unidades produtivas, no crescimento do mercado interno e na irrigação de

terrenos agrícolas. O projeto modernizador idealizado por Ferreira Dias assentava no pressuposto de que os investimentos projetados pelo Estado teriam um efeito de arrastamento sobre o conjunto da economia, com a eletrificação, por via do aproveitamento dos recursos hídricos, a desempenhar um papel central.

Estes projetos enfrentaram vários obstáculos, tendo a sua concretização sido protelada e mais tarde reconfigurada, em função de imperativos de vária ordem. Mais especificamente, se a conjuntura posterior à Segunda Guerra Mundial marcou o início da construção de barragens hidroelétricas no Cávado e no Zêzere, bem como a expansão da rede elétrica nacional, o volume de investimento alocado a esses projetos permaneceu muito inferior ao que fora inicialmente previsto. Por outro lado, as medidas de reestruturação fundiária, que deveriam acompanhar os planos de irrigação e permitir a criação de uma classe média de empresários agrícolas, foram bloqueadas pela pressão política exercida pelos grandes proprietários agrários. A expansão da produção agrícola era um elemento essencial do projeto de industrialização, enquanto fonte de matérias-primas e de bens alimentares, mas também enquanto fator de alargamento do mercado interno, pelo que a médio e a longo prazo este bloqueio viria a revelar-se determinante.

Em todo o caso, e apesar de alguma relutância no seio do governo, a industrialização arrancaria efetivamente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, impulsionada pelas verbas disponibilizadas pelo Programa de Recuperação Europeia (*European Recovery Programme* [ERP], vulgarmente denominado 'Plano Marshall'). Uma vez que o acesso a essas verbas – tornadas imprescindíveis para fazer face à deterioração da balança comercial no final da década de 1940 – dependia da apresentação de um programa de investimentos devidamente fundamentado, acompanhado por um calendário de execução, a administração pública portuguesa viu-se subitamente confrontada com a necessidade de adotar procedimentos e técnicas de programação operacional semelhantes aos que estavam a ser implementados noutros países da Europa Ocidental. Foi a partir desta conexão internacional – institucionalizada com a criação, em 1948, da Organização Europeia de Cooperação Económica (OCEE), depois redenominada Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em 1961 – que o planeamento económico se consolidou em Portugal, dando vida a uma comunidade epistémica crescentemente integrada nos circuitos do internacionalismo tecnocrático (Steffek 2021).

A tecnologia do planeamento evoluiu assim em Portugal a partir de uma dupla condição:

1) Enquanto arte de governo ao serviço de um regime ditatorial nacionalista que era, simultaneamente, portador de ambições modernizadoras e receoso das consequências políticas da modernidade, empenhado em conciliar os interesses dos diferentes elementos da sua base social de apoio e em preservar um conjunto de instrumentos imprescindíveis ao exercício da soberania;

2) Enquanto conjunto de saberes, práticas discursivas e instrumentos técnicos produzidos e disseminados à escala internacional, cuja receção e adaptação ao contexto português viria a revelar-se eivada de tensões e contradições de vários tipos, ora por implicar comparações desfavoráveis com outras realidades nacionais, ora por convocar debates e ideias abertamente subversivas da ordem política e social vigente.

A participação portuguesa no ERP (Rollo 2007), através do financiamento à importação de matérias-primas, de bens alimentares e de bens de equipamento, exigiu a elaboração de um 'Plano Diretor', que vigoraria entre 1949 e 1952, funcionando como tubo de ensaio para o que viria a ser o planeamento económico ao longo da década seguinte. Tratava-se de um conjunto de investimentos em infraestruturas (obras de irrigação, barragens hidroelétricas, ferrovia) e indústrias de base (nomeadamente os adubos azotados), projetados com o objetivo fundamental de aumentar a produção agrícola e de reduzir o défice da balança comercial.

O I Plano de Fomento (1953-1958) daria continuidade a este paradigma, com o Fundo de Fomento Nacional (FFN), criado em 1949 (substituído, em 1958, pelo Banco de Fomento Nacional [BFN]), a servir de veículo para o financiamento do Estado a um conjunto de investimentos conduzidos tanto pelo setor público como pelo setor privado. O Plano não estipulava objetivos globais, enunciando apenas metas para quatro setores: agricultura, indústria, transportes/comunicações e ensino. O II Plano de Fomento (1959-1964) era igualmente uma amálgama de investimentos dispersos, mas explicitava já quatro objetivos de carácter geral: a aceleração do ritmo de crescimento do produto nacional, a melhoria do nível de vida, a ajuda à resolução dos problemas do emprego e a melhoria da balança de pagamentos.

Gradualmente, os objetivos do planeamento extravasavam o plano estritamente técnico e económico, para passarem a abarcar problemas de ordem social. Era, em parte, uma tímida resposta ao descontentamento social expresso nas eleições de 1958, bem como um esforço para travar (ou reduzir) o fluxo crescente de emigração. Mas era também o reflexo das preocupações sociais de uma nova geração de jovens economistas e

engenheiros, a maioria dos quais provenientes da Juventude Universitária Católica (JUC) – cuja crescente influência era já visível no II Congresso de Economistas e da Indústria Portuguesa, realizado em 1957 – bem como do papel de Marcello Caetano (então Ministro da Presidência) enquanto coordenador do Plano, antecipando algumas das metas de modernização que uma década mais tarde viriam a integrar os objetivos do seu governo.

Durante a década de 1960, a dinâmica do comércio mundial e a adesão à Associação Europeia de Comércio Livre (*European Free Trade Association*, EFTA) iria revelar os limites da conceção autárquica da industrialização adotada no imediato pós-guerra, forçando uma mudança gradual de direção. O modelo de desenvolvimento autocentrado deu lugar a uma crescente aceitação da abertura ao exterior, evoluindo de um paradigma de substituição de importações (*Import Substitution Industrialization*, ISI) para uma estratégia de promoção das exportações (*Exported Oriented Industrialization*, EOI). A crescente integração da economia portuguesa no mercado mundial far-se-ia sentir no Plano Intercalar (1965-67), que assumia como prioridade a aceleração do ritmo de crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB). Sem sacrificar o tradicional imperativo de estabilidade cambial e orçamental, o Plano Intercalar incluía um conjunto de medidas para atrair investimento externo e equilibrar a balança de pagamentos, como a revisão do condicionamento industrial e o estímulo à concorrência, num contexto em que as despesas militares assumiam um peso crescente no Orçamento de Estado.

Adicionalmente, as técnicas de programação operacional empregues distinguiam-no dos Planos anteriores, na medida em que pela primeira vez se recorria a um sistema de matrizes inter-industriais de input/output, semelhante ao que era utilizado em França pelo *Commissariat Général du Plan*, inspirado no modelo desenvolvido nos EUA por Wassily Leontief (Akhabar *et al.* 2011). O sistema de matrizes, cuja importância e utilidade havia sido já objeto de uma extensa análise por parte de Francisco Pereira de Moura e de Luís Teixeira Pinto (1958), tornar-se-ia doravante um instrumento privilegiado de planeamento: uma primeira versão para a economia portuguesa foi elaborada em 1959 por uma equipa dirigida por João Cruzeiro; uma segunda versão em 1964, por uma equipa dirigida por Eugénio Borralho; e uma terceira versão em 1970, por uma equipa dirigida por Maria Manuela Santa Maria. Tomava assim forma uma programação global do desenvolvimento, com objetivos devidamente quantificados em diversas áreas, com destaque para a indústria, mas incluindo também a distribuição de rendimentos e alguns indicadores sociais, como o acesso à educação e à saúde.

Tratava-se de um salto qualitativo assinalável. Enquanto a industrialização concebida na década de 1930 fora eminentemente imaginada como um processo de racionalização técnica, relacionada sobretudo com a dimensão ótima das unidades fabris e a obtenção de níveis mais elevados de eficiência e de produtividade, tendo como principal objetivo garantir a autossuficiência, o planeamento económico visava agora assegurar o bem-estar material da maioria da população, tratando o crescimento do produto como um instrumento para atingir esse objetivo. E, enquanto a primeira geração de ‘industrialistas’ encarara com notória suspeita os projetos de integração europeia do pós-guerra, a segunda geração encontrava-se decididamente alinhada com as tendências internacionais dominantes, tanto ao nível das suas ambições como das técnicas empregues para as concretizar, partilhando genericamente o objetivo de alinhar Portugal com os restantes países da OCDE em termos dos principais indicadores de desenvolvimento económico e social.

O Centro de Estudos de Economia Aplicada da Associação Industrial Portuguesa, dirigido por Francisco Pereira de Moura, seria um dos espaços onde esta conceção mais abrangente de desenvolvimento económico encontraria suporte. As reflexões aí iniciadas teriam continuidade no seio de estruturas como o Instituto Nacional de Investigação Industrial ou o Fundo de Fomento de Mão-de-Obra, alimentando um conjunto de debates relacionados com a estrutura da repartição do rendimento, bem como sobre os principais indicadores sociais em Portugal, em grande parte motivada pelo confronto comparativo com outros países da OCDE. Gradualmente, a constatação de que a estrutura empresarial portuguesa só conseguia competir com as suas congéneres internacionais (a começar pelas da EFTA, da qual era notoriamente o parente pobre) graças aos baixos custos salariais conduziria a uma postura cada vez mais crítica em relação ao padrão de especialização produtiva vigente.

O “ecossistema do planeamento” (Reis 2019) constituiu-se em Portugal na encruzilhada de variadas conexões transnacionais, relacionadas tanto com trajetórias individuais, como com a receção cruzada de contribuições teóricas e metodológicas distintas. Por um lado, vários membros desta comunidade epistémica frequentaram pós-graduações em universidades estrangeiras, como foi o caso de João Salgueiro (U. de Haia), Valentim Xavier Pintado (U. de Edimburgo), João Cravinho (U. de Yale e U. de Oxford) ou Alfredo de Sousa (Sorbonne). Muitos beneficiaram ainda de períodos de trabalho ou estágio em organizações transnacionais, com destaque para a OCDE, como foi o caso de Xavier Pintado (que viria a trabalhar mais tarde no âmbito da EFTA, em Genebra) e de Mário Murteira (que passaria também pelo ISEA, em Paris, e

pelo SVIMEZ, em Roma). Por outro lado, análises estruturalistas desenvolvidas no quadro da Comissão Económica das Nações para a América Latina (CEPAL) encontraram um terreno particularmente fértil em Portugal, fazendo deste um “caso singular de importação de ideias económicas a partir da periferia mundial” (Bastien 2022: 122). Ao longo da década de 1960, Celso Furtado surgiria frequentemente, ao lado de Walt Rostow ou de François Perroux, no quadro de referências partilhado por esta comunidade epistémica, onde a teoria da dependência, a teoria da modernização ou o conceito de “polo de crescimento” se cruzavam com facilidade.

Tratava-se, de resto, de um campo intelectual heterogéneo, que incluía tanto elementos que entraram para o governo de Marcello Caetano pela mão de Rogério Martins – como João Salgueiro, Xavier Pintado ou Alfredo de Sousa, este último desempenhando funções no Secretariado Técnico da Presidência do Conselho – quanto um conjunto de membros da Oposição democrática, o mais proeminente dos quais, Francisco Pereira de Moura, foi detido e suspenso da docência universitária aquando da vigília na Capela do Rato, em dezembro de 1972. Os caminhos bifurcar-se-iam a partir da década de 1970.

As ideias modernizadoras e europeístas dos primeiros seriam traduzidas no IV Plano de Fomento, que se revelava particularmente ambicioso no que toca à transformação do perfil de especialização produtiva, com a aposta num conjunto de setores exportadores, vultuosos investimentos na indústria petroquímica e de reparação e construção naval, a par da liberalização do condicionamento industrial, através da Lei 3/72. A Nova Política Industrial, concebida por Rogério Martins, procurava explorar as vantagens comparativas proporcionadas pelo reforço da integração europeia e pelo posicionamento geográfico de Portugal na interseção das rotas de navegação atlântica, ao mesmo tempo que promovia uma maior abertura ao investimento externo e acelerava o processo de concentração empresarial, conferindo aos grandes grupos económicos um domínio crescente sobre a economia portuguesa (Ribeiro *et al.* 1987).

Esta estratégia enfrentaria, no entanto, diversos obstáculos, conduzindo à saída do governo dos seus principais promotores. Após o 25 de abril, o IV Plano de Fomento viria de resto a ser suspenso, não apenas porque as transformações políticas em curso o tornaram inaplicável, mas também porque muitos dos seus objetivos estratégicos se haviam revelado inviáveis após 1973, com o choque petrolífero e a subsequente crise da economia mundial. Ainda que alguns investimentos já em curso viessem a ser retomados em esboços de planeamento posteriores (como o projeto de Sines), o contexto económico internacional em que haviam sido desenhados

havia-se alterado profundamente, comprometendo tanto a capacidade do Estado para os financiar como as condições de exploração e de rentabilidade que haviam atraído o interesse de investidores privados.

De resto, a acentuada deterioração dos termos de troca com o exterior, visível já antes de 25 de Abril de 1974, revelaria a vulnerabilidade do padrão de especialização produtiva, uma vez que o aumento do preço do petróleo e de outros produtos - como os cereais, o algodão em rama, o açúcar, a carne e os bens de equipamento, absolutamente vitais ao abastecimento do mercado interno e à laboração da maioria das empresas - colocou o conjunto do sistema económico em crise. A explosão de conflituosidade social que se seguiu ao golpe militar - traduzida em substanciais aumentos salariais, primeiro, e numa disputa pelo poder no interior das empresas, depois - aprofundou ainda mais essa crise, obrigando o Governo a utilizar as reservas de divisas acumuladas pelo Banco de Portugal para financiar o défice da balança comercial e evitar que a economia se afundasse por completo.

O processo revolucionário catapultaria para a boca de cena os economistas e técnicos das estruturas de planeamento que se haviam juntado à Oposição democrática durante os anos finais do Estado Novo. Seriam eles e elas a conceber uma transformação estrutural da economia, capaz de absorver os efeitos da conflituosidade social e oferecer uma coerência de conjunto à gestão de um setor empresarial do Estado significativamente alargado pelas nacionalizações. As suas ideias e reflexões acerca da necessidade de ampliar o mercado interno e aumentar a produtividade, expandindo a produção agrícola e apostando na indústria de bens de equipamento, seriam agora retomadas para desenhar um novo modelo de desenvolvimento, inicialmente apresentado como 'antimonopolista', para dar lugar, depois do 11 de março de 1975, a um esboço de 'transição para o socialismo' (Noronha 2018).

Primeiro o *Programa de Política Económica e Social* (também conhecido como 'Plano Melo Antunes', aprovado em fevereiro de 1975), depois o *Programa Económico de Transição* concebido pela equipa liderada por Mário Murteira (Ministro da Coordenação Económica dos IV e V governos provisórios) e, finalmente, o *Plano de Médio-Prazo 77/80*, elaborado sob a coordenação de Manuela Silva (Secretária de Estado do Planeamento do I Governo Constitucional), foram outras tantas tentativas de recorrer às técnicas de programação operacional utilizadas nos anos finais do Estado Novo para estabilizar a economia portuguesa e imprimir-lhe uma direção diferente, à luz de uma conceção de democracia que abarcava tanto o político como o económico. Todos esses programas e planos tinham elementos de continuidade e de rutura, na medida em que empregavam instrumentos

desenhados e aperfeiçoados no interior das estruturas de planeamento, mas procuravam transformar a fisionomia da economia portuguesa em função de um projeto de sociedade mais igualitário no que diz respeito à distribuição de rendimento. Todos eles seriam ultrapassados pela mudança de conjuntura política, inviabilizando qualquer tipo de estabilização a médio-prazo de uma estrutura económica profundamente abalada pela crise mundial e transformada pelo ímpeto do processo revolucionário.

Nesse sentido, e porventura paradoxalmente, a revolução representou o fim do planeamento económico em Portugal, apesar de o texto constitucional aprovado em 1976 prever explicitamente a elaboração de um Plano imperativo para o setor público – alargado pela nacionalização dos setores-chave, como era o caso do cimento, do aço, da eletricidade, da refinação de petróleo, do vidro, do papel, da cerveja, dos transportes, da banca e dos seguros –, no quadro de uma economia mista em que competiria a este um papel central, a par do setor privado e do setor cooperativo. O que ganhou forma foi, pelo contrário, a gestão da conjuntura, periodicamente interrompida pela crise da balança de pagamentos e pela intervenção do Fundo Monetário Internacional, no quadro daquilo que João Cravinho (1984: 48-49) designaria como “desplaneamento”, ou seja, “uma estratégia de evolução desejada” mas ainda “insuscetível de aceitação política”, correspondente à “racionalidade explícita que seria possível assumir e, sobretudo, exhibir numa fase transitória e negativa de rutura, de reorganização estrutural profunda das condições de funcionamento da sociedade”.

## Referências

Akhabbar, Amanar *et al.* (2011). 'Input-output in Europe: Trends in research and applications », *Æconomia*, 1: 1, 73-98.

[<https://doi.org/10.4000/oeconomia.1843>]

Bastien, Carlos (2022). "A importação de ideias económicas numa sociedade semiperiférica: uma reflexão sobre o caso português" in Vítor Neves (Coord.), *Ideias vivas. O debate económico em Portugal*. Coimbra: Almedina, 111-132.

Cravinho, João (1984). "Portugal: um país em crise entre o «desplaneamento» e as políticas de estabilização" in Aa.Vv., *O planeamento económico em Portugal: lições da experiência*. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 43-72.

Moura, Francisco Pereira de & Luís Teixeira Pinto (1958). *Problemas do crescimento económico português*. Lisboa: Associação Industrial Portuguesa.

Noronha, Ricardo (2018). *A banca ao serviço do povo. Política e Economia durante o PREC (1974-75)*. Lisboa: Imprensa de História Contemporânea.

Reis, José (2019), "O GEBEI: Um pensamento económico estruturado na periferia da Europa" in Vítor Neves e José Reis (Coord.), *A ciência económica em Portugal. Uma história recente*. Coimbra: Almedina, 21-59.

Ribeiro, José Félix *et al.* (1987). "Grande indústria, banca e grupos financeiros, 1953-73", *Análise Social*, 99 (23), 945-1018.

Rollo, Maria Fernanda (2007). *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra, O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Rosas, Fernando (1994). *O Estado Novo* in José Mattoso (Dir.), *História de Portugal. Vol. VII*. Lisboa: Estampa.

Steffek, Jens (2021). *International Organization as Technocratic Utopia*. Oxford: Oxford University Press.