Revista Espaço Acadêmico - Nº 103 - Dezembro de 2009
ANO IX - ISSN 1519-6186

O planejamento como prática do poder

Lucas Maia dos Santos*

Resumo

Este texto visa apresentar uma leitura crítica acerca da prática de planejamento. Não é um esboço histórico, mas tão-somente uma interpretação do planejamento e como este está inserido na lógica de reprodução da sociedade capitalista. Argumenta para tanto que a prática de planejamento é realizada pela instituição estatal. Esta é um produto genuíno das sociedades de classes. O próprio estado tem como base social uma classe específica: a burocracia. Esta defende, dentro dos quadros da sociedade capitalista, os interesses gerais da burguesia, por mais que possa dentro de dadas circunstâncias sociais específicas opor-se a frações da burguesia, mas nunca aos interesses gerais de classe da burguesia. Defendemos que o poder é uma relação de dominação. Como tal, o planejamento é desta maneira uma manifestação da dominação de classe através da regulação do estado. A instituição estatal é desta forma responsável tanto por regularizar a prática do planejamento, quanto em muitos casos executar os planos ela própria. Assim, defende-se neste texto a necessidade de se superar as relações sociais que engendram o planejamento viabilizado pelo estado. Suprime-se assim o próprio planejamento.

Palavras-chave: planejamento; poder; estado; burocracia; relações de dominação.

Abstract

This text aims to present a critical view about the practice of planning. There is a historical sketch, but it is a planning and interpretation of how this is embedded in the logic of reproduction of capitalist society. This study argues that the practice of planning is performed by the state. This is a product of genuine corporate classes. The state itself is based on a social class specific: the bureaucracy. The bureaucracy argues, within the framework of capitalist society, the general interests of the bourgeoisie, as it can resist within in the social circumstances specific object to the fractions of the bourgeoisie, but not the general interests of the bourgeoisie class. We believe that power is a relation of domination. As such, planning is thus a manifestation of the domination of class through regulation of the state. The state institution is thus responsible for both regulate the practice of planning, and in many cases run the plans itself. Thus, this text defend the need to overcome the social relations that engender the planning enabled by the state. It deletes the actual planning.

Key words: planning, power, status, bureaucracy, relations of domination.

O planejamento, enquanto prática do estado e das empresas capitalistas, é objeto de estudos e acuradas análises há muito tempo. Vários autores, de diversas áreas do conhecimento, dedicam-se ao entendimento desta questão. Pretendemos neste texto, discutir os aspectos que consideramos essenciais para se compreender o planejamento como uma prática do poder.

Uma referência sobre o método que empregaremos é fundamental, pois a escolha de um caminho já pressupõe uma concepção, uma determinada maneira (política e teórica) de se compreender a realidade, de analisar seu movimento e sua transformação. Dedicaremos-nos à análise da literatura que trata do planejamento e principalmente qual tem sido a função ou melhor o papel desempenhado por ele na sociedade. Deste modo, importa colocar em discussão algo concreto, que existe efetivamente na realidade e não um projeto, um desejo, como gostaríamos que o planejamento fosse. *Importa o que ele é e não o projeto que fazemos dele*.

Para discorrermos a respeito da relação entre planejamento e poder é necessário que digamos o que entendemos por poder para avaliarmos sua relação com o planejamento. Inúmeros autores dedicaram-se à discussão sobre o que é o poder. Não retomaremos aqui a análise pormenorizada de cada interpretação, importa-nos demonstrar uma determinada concepção que avaliamos ser fundamental para a compreensão do planejamento enquanto uma prática do poder.

Tomaremos como base a definição apresentada por Viana (2003), na qual, polemizando com Baudrillard, Clastres e Foucault, afirma:

> O poder só pode ser compreendido como relação de dominação, o que implica a existência de dominantes e dominados. Entretanto, essa relação entre dominantes e dominados não pode ser compreendida como uma relação entre "iguais" como dá a entender Foucault. Existe uma mediação nessa relação. Entre o dominante e o dominado existe a detenção do poder pelo primeiro. Se entre o dominante e o dominado não houvesse aquele que detêm o poder (...) não haveria dominação e sim cumplicidade (Viana, 2003, p: 14).

Assim, contrariamente a Foucault, que define o poder como sendo "relação", Viana (2003) define-o como sendo uma "relação de dominação", pois, argumenta, tudo é relação e se o poder é relação ele não é identificável. Deste modo, o discurso de Foucault acaba se tornando um discurso do poder, na medida em que está a serviço dele. Isto quer dizer que de fato o poder é uma relação, mas não qualquer tipo de relação. Para que se caracterize e identifique o poder, é necessário que o processo de dominação permeie uma dada relação. Assim, poder é relação de dominação e não somente um tipo qualquer, geral, genérico de relação.

A partir de agora já podemos perguntar: o planejamento é uma prática do poder, nos termos em que estamos considerando o poder? Lançamos como hipótese: *o planejamento, quando colocado em prática, é um exercício do poder, pois é uma relação de dominação*. Como se dá tal relação? Buscaremos responder esta pergunta para fundamentar nossa hipótese.

Tal como demonstraram Marx e Engels (2002), Viana (2003), Tragtenberg (s/d) entre vários outros, o estado é uma instituição de classe. Por isto Engels afirma que: o "estado é o capitalista coletivo ideal", Viana (2003) afirma que "o estado é o aparelho privado do capital" etc. É fácil provar esta tese. A instituição estatal não é neutra. Tal como toda instituição, o estado é composto por uma determinada classe social e esta tem interesses que lhe são particulares. A classe social que dá vida e estrutura o estado é a burocracia estatal. Em que pese esta classe esteja espalhada por toda a sociedade em suas várias frações (burocracia partidária, sindical, privada etc.) é no estado que ela adquire maior força. Isto ocorre porque o estado é a principal forma de regularização das relações sociais na sociedade capitalista (Viana, 2007).

Entretanto, a burocracia não é a classe dominante em nossa sociedade. Ela é uma classe auxiliar da burguesia. Embora, por exemplo, a burocracia estatal possa se opor a determinada fração da burguesia, por um determinado momento histórico, ela, na sociedade capitalista, defende os interesses gerais de reprodução da classe burguesa enquanto tal (Offe & Ronge, 1984), (Offe & Lenhardt, 1984). Assim, frações da burocracia podem se opor a frações da burguesia, mas jamais

à burguesia como um todo, portanto, à sociedade capitalista em sua totalidade, desde que tais conflitos se dêem no terreno das relações capitalistas de produção. Isto ocorre porque sendo os interesses da burguesia os interesses dominantes, todos os demais estão subordinados a eles[1]. Deste modo, temos que o estado é uma instituição que é subordinada aos interesses das classes dominantes.

Para demonstrar esta tese, basta analisarmos as várias transformações pelas quais passou a sociedade em seu desenvolvimento histórico. Se analisarmos, por exemplo, o território que atualmente é conhecido como Europa Ocidental, verificaremos a seguinte sucessão de modos de produção. A cada estágio ou modo de produção distinto corresponde também uma forma de estado também distinta. O estado, no modo de produção escravista, é diferente do estado no modo de produção feudal, que por sua vez é diferente do estado na sociedade capitalista[2]. Também, se se analisa o caso específico da sociedade burguesa, verifica-se que o estado acompanha e também determina as transformações pela quais passam esta sociedade.

Assim, segundo Viana (2003), no regime de acumulação extensivo, o estado correspondente era o liberal; no regime de acumulação intensivo, o estado era o liberal-democrático; no intensivo-extensivo, o estado assume sua forma integracionista, de bem-estar social ou Keynesiana e por fim, atualmente, no regime de acumulação integral, temos o estado neoliberal. Esta descrição histórica prova única e exclusivamente que o estado não é independente da sociedade, não é um algo além dela, pelo contrário, emerge de suas vísceras. Como já afirmamos, o estado é uma instituição de classe, neste sentido, resta provar qual classe ele representa.

> O poder político é uma relação social de dominação de classe com a mediação da burocracia (organização e classe social). Por isso, o poder político surge com o aparecimento da sociedade de classes. O estado (poder político) não é um fim em si mesmo (embora procure ser) mas sim um meio para atingir determinado fim: *manter e reproduzir as relações de produção dominantes* (Viana, 2003, p: 15). (grifos nossos)

O estado é essencialmente uma relação de dominação, mediada pela burocracia, pois é um dos principais reguladores das relações de produção. Deste modo, ele é o principal mantenedor das relações de dominação e exploração que caracterizam as sociedades de classes.

No que diz respeito à sociedade capitalista, uma das maneiras que o estado encontrou para cumprir tal papel foi através da prática do planejamento de tais relações. Ele é o principal, não o único, planejador, também as empresas realizam o planejamento, mas quando o fazem, fazem-no via estado, visto que este é o responsável por regularizar os projetos dos capitalistas privados.

Assim, o planejamento urbano-regional, ambiental, econômico etc. são feitos pelo estado, mesmo que os grupos econômicos, os movimentos sociais, ONGs etc. influenciem-no às vezes, é o

[1] Naturalmente que se trata de um processo contraditório. O capitalismo funda-se numa contradição fundamental e inconciliável. A contradição fundamental reside na luta, ora oculta, ora declarada entre burguesia e proletariado. Mas existindo outras classes, esta contradição se complexifica e em momentos de ascensão revolucionária das lutas sociais, as demais classes tendem a se posicionar de um ou outro lado do conflito.

[2] Para uma discussão sobre isto Cf. (Tragtenberg, S/d), (Viana, 2003) etc.

estado quem o realiza. Deste modo, se o planejamento estiver em desacordo com os interesses das classes representadas pelo estado, ele estará fadado a jamais sair da gaveta do gabinete no qual foi escrito.

Por isto, a assertiva de Souza (1992) que afirma ser o debate a respeito de se o planejamento é uma prática conservadora ou revolucionária já está superado é falsa. Pois de fato tal debate não está superado. O planejamento continua a serviço do estado e do capital, fato que nem mesmo ele nega. O que ele contra argumenta é que mesmo o planejamento servindo aos interesses das classes dominantes, ele carrega em si o elemento técnico, que independe de concepções políticas e nem mesmo se houvesse um planejamento vindo "de baixo", este elemento técnico poderia ser descartado.

Afirma ainda que as classes dominadas, ou seja, a sociedade civil organizada (associações de bairro, sindicatos, movimentos sociais etc.) devem fazer seus próprios planejamentos ou segundo suas palavras "(contra) propostas de planejamento" para servirem de contrapeso ao planejamento do estado. A sociedade civil organizada deve ser independente tanto do estado, quanto dos partidos no poder (é curioso que não fale nada dos partidos que não estão no poder), como dos sindicatos etc. Esta autonomia é imprescindível, pois somente assim poderá ter caráter "progressista".

Imaginemos que um conjunto de associações de moradores juntamente com uma ONG façam o planejamento para o uso e ocupação de uma dada área da cidade. E o plano feito era de fato o ideal para que a área não fosse degradada. Acontece que os agentes econômicos do mercado imobiliário apresentaram um plano completamente diferente do apresentado pela associação, pois para as imobiliárias, a lógica não é a do usufruto dos espaços, mas da especulação. Os dois grupos beligerantes dirigem-se ao estado (no caso o município) para que seus planos se tornem ação. Qual o poder de barganha de uma associação de bairro e uma ONG em comparação com uma grande imobiliária da cidade? A qual grupo os burocratas do estado atenderão? A resposta óbvia só pode ser uma: os agentes imobiliários.

Naturalmente que muitas circunstâncias podem pesar a favor das associações, tal como disputa política entre grupos do estado e frações do mercado imobiliário, ou seja, se este estiver em disputa entre suas frações, os grupos dentro do governo que os representam podem assumir posições distintas. Outra possibilidade é o plano do mercado imobiliário ser por demais antipático de um ponto de vista social, o que pode prejudicar o governo em questão, este, por ter uma autonomia relativa pode opor-se, temporariamente, a uma dada fração do mercado imobiliário. Pode ocorrer também que dependendo das circunstâncias sociais, perigo iminente de radicalização das lutas de classes, tal como o desencadeamento, por exemplo de uma generalizada luta por moradia etc. leve o estado a recuar em dada decisão etc. Ou seja, há inúmeras possibilidades. Existe a dominante e outras secundárias, que variando as condições sociais podem se concretizar. O que é importante compreender, entretanto, é que o estado é capaz de opor-se somente a frações da burguesia, mas nunca à burguesia como um todo. Opõe-se a interesses particulares de dados capitalistas privados, mas nunca aos interesses gerais da burguesia. Este é o elemento fundamental. É por isto que o planejamento sob o capitalismo só

pode ter um caráter capitalista, posto que segue os interesses dominantes na sociedade e regularizado pelo estado.

Por isto consideramos a proposta de Souza (1992) extremamente perigosa, pois coloca os agentes, que são desiguais, em pé de igualdade, mas esta é uma igualdade fictícia, pois como são essencialmente desiguais, ou seja, um detém o poder e o outro não, logo, a proposta que será efetivada é a daquele que detém o poder, deste modo, e neste caso específico, o *planejamento é uma prática de poder*. Pretendemos demonstrar com este exemplo, que o planejamento não é o que queríamos que fosse, mas sim o que a prática histórica o impele a ser.

Vários exemplos poderiam ser elencados, tais como, o caso da SUDENE, analisado por Oliveira (1977), no qual esta instituição que é produto da intervenção do estado no território objetivando subordinar a elite local ao capital urbano-industrial do centro-sul. Ou seja, é o estado planejando o desenvolvimento capitalista. Ou então o Plano de Metas de JK, que objetivava a instrumentalização do território nacional para o desenvolvimento capitalista, cuja dimensão geopolítica é a construção de Brasília, os pólos de desenvolvimento das regiões norte e nordeste etc. Exemplos deste tipo, poderíamos elencar aos milhares.

Souza afirma:

> Perceber que a permanência de um quadro de injustiça social como o encontrado no Brasil não se deve, em primeiro lugar, à falta de soluções técnicas, *mas sim à falta de vontade política dos governantes* e, mais amplamente, a um conjunto de fatores que remetem ao cerne da "lógica" do modelo capitalista de "desenvolvimento" é absolutamente correto. O que não se admite é a leviandade de supor que o enfrentamento e a tentativa de se exercer uma contra-hegemonia prescindem de planejamento estratégico consistente e inclusive de soluções técnicas de detalhe – o que equivale a endossar um voluntarismo juvenil (Souza, 1992, p. 134).

Diante do que expusemos, fica claro os limites reformistas desta tese. Em primeiro lugar subjaz a idéia de que falta a iniciativa dos "governantes", iniciativa política, posto que do ponto de vista técnico, os problemas sociais já tem condições de serem resolvidos. Segundo, considerar que a transformação das relações sociais, ou nas palavras do autor, o estabelecimento de "contra-hegemonias" prescindem o planejamento (no caso o integrado) é uma leviandade juvenil, somente demonstra o caráter reformista que ele diz criticar. Apresentar uma contra-hegemonia significa lutar na esfera do estado, no estado, mas não contra ele. Isto fica implícito quando defende o PT, ou quando afirma que falta iniciativa política dos governantes. O autor não consegue perceber que a luta de classes para adquirir um caráter emancipador não deve ser mediada pelo estado. Pelo contrário: deve ser independente dele e contra ele. As revoluções que já ocorreram na história do capitalismo nunca foram planejadas. São sempre autônomas, independentes, radicais e espontâneas. A luta de classes quando se radicaliza surpreende a todos, principalmente os planejadores (sejam eles de "esquerda", de "direita", de "centro", "autonomistas" etc.)

O que estamos afirmando é que, do ponto de vista da classe operária não existe um planejamento no que se refere à luta de classes, seja tecnocrático, integrado, democrático, participativo

etc. Do ponto de vista do proletariado, a única coisa que existe é a espontaneidade e criatividade revolucionárias. Estas, por sua vez, não podem ser qualificadas de planejamento, mas tão-somente de ação concreta da classe trabalhadora. Dizer que os trabalhadores, quando em luta, planejam suas ações, não é a mesma coisa de dizer que fazem (com ajuda de ONGs, técnicos, intelectuais etc.) um planejamento para apresentar ao estado para que este regularize etc. Trata-se de processos muito distintos, portanto, devem ser compreendidos de maneira distinta. O planejamento que estamos criticando é aquele que não vislumbra o fim da sociedade burguesa, que labuta dentro de seus limites, que utiliza suas instituições, suas formas de regularização etc. Este é o planejamento concreto, que existe efetivamente. Este sim deve ser negado.

Assim, como vimos, a prática de planejamento tem sido uma prática do poder. O planejamento é um instrumento do poder. Neste sentido, não se trata de a partir destas análises construir, como tentou Souza (1992), um contra-planejamento, pois este é um instrumento do poder. Como ele, nesta sociedade, só pode ser efetivado via estado, pois é esta a instituição que materializa os planos, deduz-se, também logicamente, que é um instrumento de prática do poder. Deste modo, podemos falar sem medo de cometer equívocos, que o planejamento é essencialmente conservador. É impossível se ter um planejamento revolucionário. Então não se trata de propor um novo planejamento, mas de negá-lo *a priori*, pois ele está a serviço das classes que detém o poder e tem condições materiais concretas de exercê-lo através, principalmente, dos mecanismos estatais.

Referências

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: L&PM POCKET, 2002.

OFFE, Claus; RONGE, Volker. **Teses Sobre a Fundamentação do Conceito de "Estado Capitalista" e Sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista**. In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____; LENHARDT, Gero. **Teoria do Estado e Política Social**. In: OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re (li) gião**: Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Planejamento integrado de desenvolvimento: natureza, validade e limites**. In: Terra Livre, nº 10. São Paulo, janeiro – julho de 1994.

TRACTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, s/d.

VIANA, Nildo. **Estado, democracia e cidadania: a dinâmica da política institucional no capitalismo**. Rio de Janeiro: Achiamé, 2003.

_____. A consciência da história: Ensaios sobre o materialismo histórico-dialético. Rio de Janeiro: Achiamé, 2007.

* **LUCAS MAIA DOS SANTOS** é mestre em Geografia pela Universidade Federal de Goiás e professor da Universidade Estadual de Goiás.