

Março 2025

UM LIVRO SOBRE PERCURSOS E PERSPETIVAS DO PLANEAMENTO PÚBLICO

O regresso (ao futuro) do planeamento

José Reis e Ana Drago coordenaram uma obra coletiva sobre um tema que o neoliberalismo económico tem procurado afastar do debate público e, mais ainda, do exercício do poder: a possibilidade de regresso do planeamento público como instrumento de aprofundamento da democracia, de organização do trabalho das administrações públicas e das políticas sociais. Convocando contribuições de especialistas de diferentes disciplinas, fica um mapeamento importante para pensar o futuro.

POR ANDRÉ CARMO

A publicação do livro *O Regresso do Planeamento - Percursos e Perspetivas sobre Planeamento Público em Portugal*, coordenado por José Reis e Ana Drago (Actual Editora, Coimbra, 2024) (1), merece uma leitura crítica e atenta, ponto de partida para o desenvolvimento de uma reflexão mais alargada sobre planeamento e assuntos conexos. Evidentemente, a importância deste trabalho coletivo, filiado numa certa tradição da economia política que se tem vindo a tentar revitalizar (2), parece-me difícil de contestar, tendo em conta que o planeamento foi durante muitos anos injustamente removido do debate público, olhado com desconfiança e, é importante salientá-lo, sofreu também com a acentuada erosão da administração pública que, em larga medida, constitui o músculo sobre o qual ele se alavanca.

Este livro é provocatório. Desde logo a começar pelo título, que é descritivo, pois parecem existir alguns indícios de que o planeamento possa estar de volta, mas também normativo, na medida em que traduz uma manifestação de vontade, um desejo (utopia?). Pelo menos desde 2020, vivemos um momento em que, mesmo contra uma poderosa hegemonia que, a um tempo, diaboliza o setor público e sacraliza o «Deus-mercado» - afinal de contas, desde tenra idade somos inoculados com um poderoso discurso segundo o qual este é invariavelmente mais eficiente, eficaz, ágil e flexível, e levados a crer que todos estes atributos são «naturalmente» positivos -, existem brechas por onde parece passar a «luz» do planeamento. Vimo-lo acontecer primeiro durante a gestão da pandemia de Covid-19, onde ficou demonstrado que, quando se impõe, o poder político pode fazer tudo (mesmo agir inconstitucionalmente) (3). Mais recentemente, com o regresso da guerra ao solo europeu, assiste-se a uma revalorização do Estado-nação enquanto ator político soberano e à criação de condições para o fortalecimento da sua capacidade de intervenção. Serão apenas indícios. Naturalmente, só o tempo dirá se será este ou não o sentido de uma mudança que, se se concretizar, não poderá prescindir do regresso do planeamento. A incerteza é a pedra de toque de um momento histórico em que, como escreveu Antonio Gramsci, «o mundo velho está a morrer, o novo ainda não nasceu». Temos mesmo de esperar para ver se neste «tempo dos monstros», e para além dele, haverá ou não um lugar para o planeamento.

O volume *O Regresso do Planeamento* é também cientificamente interdisciplinar e politicamente heterodoxo. O facto de envolver um leque alargado e diversificado de pensadores provenientes de áreas tão distintas como a arquitetura e o urbanismo, o direito e a economia, a sociologia, a história e a geografia, permite compreender o carácter multidimensional, integrado e integrador, do planeamento público. É indispensável que assim seja e que o domínio técnico-científico de engenheiros e economistas respaldados pela esfera jurídica se esbata. Apesar da pluralidade disciplinar, e em jeito de exercício de cartografia política, é possível delimitar uma fronteira no que diz respeito aos valores e princípios político-ideológicos inscritos num trabalho que poderá ser situado no campo das esquerdas plurais e heterodoxas. Inclui autores alinhados com uma social-democracia que hoje, como diz Enzo Traverso (4), tem um entendimento melancólico do socialismo, para quem o socialismo não passa de um excesso da juventude, uma relíquia que verdadeiramente já não apaixonava nem constitui um farol para a ação. Mas também algumas vozes que levam mais longe a radicalização, ou seja, a compreensão das raízes fundas do fenómeno do planeamento e da sua história, autores situados mais nas margens e que mobilizam contributos de John Maynard Keynes, Karl Polanyi, Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Wolfgang Streeck, Karl Marx e Michal Kalecki, entre outros autores «canónicos». Naturalmente, é um livro que deixa de fora aqueles para quem a palavra planeamento de imediato soa a ortodoxia estalinista e a grandes massas compassadamente em marcha ou, na modalidade mais histriónica, se assemelha a uma qualquer manifestação de marxismo cultural ou ideologia de género.

Num tempo em que a mera defesa do Estado Social (ou, para todos os efeitos, da economia mista) parece ser já um gesto de radicalismo e onde aquilo que era a agenda política e administrativa, rotineira e banal, de uma social-democracia clássica, surge como a última trincheira, a obra *O Regresso do Planeamento* oferece pistas para defender este legado. Podemos muito bem estar a falar do último fôlego antes de se concretizar a derradeira distopia totalitária das direitas da ultraliberalização do mercado, aquilo a que, por exemplo, se tem chamado tecnofeudalismo (5), neoliberalismo autoritário (6), neofascismo (7) ou capitalismo de vigilância (8).

Neste contexto, parece faltar nesta obra um contributo sobre a Internet, redes e infraestruturas digitais como setores estratégicos da nossa economia e sociedade que urge recuperar para a esfera pública, e que é preciso socializar e administrar em favor do bem comum e do interesse público. Parece cada vez mais necessária a criação de um serviço público digital. Se a imagem da tomada de posse de Donald Trump ladeado pelos oligarcas do mundo tecnológico não servir como ilustração do carácter umbilical das relações existentes entre grande capital e governos de extrema-direita, o que mais será preciso? De resto, nada de novo. Mutatis mutandis, consta que no processo de consolidação do poder de Hitler, os grandes líderes do capital industrial germânico reuniram com ele e manifestaram-lhe o seu apoio (9). Já na versão pechisque-lusitano também não podemos deixar de recordar, aquando da visita do então primeiro-ministro António Costa à Fundação EDP, a memorável interpelação do ex-ministro das Finanças Eduardo Catroga: «se você precisar de mim para eu dar aí alguns entendimentos... Eu disponho-me a isso. Porque eu tenho essa visão da política que não é partidária» (10).

Ontem, hoje e amanhã, em formato *big business* ou atrevida e rasteira cunha, a lógica das negociatas permanece a mesma. Também por isso, como instrumento de disputa da hegemonia e defesa do valor do planeamento público, seja na academia ou nas empresas, nas associações, nos sindicatos ou nos partidos, nas ruas, na Internet ou nas redes sociais, o *Regresso do Planeamento* é um recurso indispensável para quem está inconformado, disponível e com vontade de travar este combate onde ele tem lugar. O planeamento público é um instrumento de resistência à captura e canibalização do bem comum pelos interesses económicos neoliberais nascidos em Mont Pèlerin. Com efeito, se acreditarmos que a Constituição da República Portuguesa é para levar a sério - para muitos, será já demasiado radical? - e que o poder económico deve estar subordinado ao poder político, então o planeamento público e democrático não poderá deixar de ser visto como um dos instrumentos fundamentais para restaurar o sentido constitucional desta relação político-económica.

Uma análise situada no contexto regional europeu

Contudo, ao mesmo tempo que se reafirma o valor do planeamento público, em *O Regresso do Planeamento* também se passa amiúde para uma análise situada no contexto regional europeu que, por um lado, é assimétrico e desequilibrado e, por outro, constitui ele próprio um espartilho ao desenvolvimento do planeamento, na medida em que se traduz numa perda de soberania de cada Estado-membro, ou subordinação a um tão mitificado quanto mistificador ideal europeu. Afinal, qual é realmente a margem para a definição dos instrumentos, das políticas e das medidas de planeamento que se situam dentro das fronteiras nacionais? Onde ficam a democracia, a participação e a cidadania, quando passamos da grande escala nacional para a pequena escala europeia? Onde fica o escrutínio popular quando tudo se revolve na opacidade dos corredores de Bruxelas ou mais além, lá onde o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) definem as regras da globalização neoliberal (11)?

Mesmo à escala nacional, serão os processos de planeamento, como aqueles que envolvem infraestruturas vertebradoras do nosso território, verdadeiramente democráticos? O caso do Novo Aeroporto de Lisboa tem aqui valor pedagógico. Se é verdade que o trabalho da comissão técnica foi do melhor que se tem visto em termos de competência técnico-científica, de articulação interdisciplinar, transparência e prestação de contas, também não podemos deixar de lembrar que, antes, já tinha havido um período de consulta pública que contou com mais de mil contributos, maioritariamente de sentido contrário à opção Montijo, que tinha sido, em larga medida, negligenciado. Depois, já no período mais aceso do debate e da decisão, membros do governo de então ensaiaram possibilidades de alteração do quadro legal para que fosse mesmo esta a opção escolhida, contrariando as posições de algumas autarquias que defendiam a opção Alcochete. Alegadamente, uma decisão de tamanha envergadura não deveria ser condicionada pelo poder local democrático. Faltava-lhe a competência técnico-científica. Vem a comissão e considera Alcochete a melhor opção. O que dizer quanto à seriedade com que se encarou o valor da democracia e da participação cidadã neste processo? Faz lembrar aqueles referendos que se vão repetindo até se obter o resultado desejado. Um logro.

O Regresso do Planeamento é também um livro futurista e prospetivo. Porque nele se assume com clareza que a melhor forma de lidar com alguns dos maiores desafios do nosso tempo - da revolução digital às ameaças à biodiversidade ou às alterações climáticas, passando pela gestão energética e pelo funcionamento da economia produtiva, por uma nova política industrial - é abraçar o planeamento público. É preciso governar o capitalismo (já que não conseguimos vislumbrar nenhuma forma de o superar) e não entregá-lo a si próprio e às suas tendências autodestrutivas, totalitárias e alienantes. Quanto mais não seja, para não nos resignarmos à gestão da catástrofe que ele efetivamente representa e desafiarmos aquela conhecida tirada atribuída, entre muitos outros, a Mark Fisher, segundo a qual é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo. Também Emmanuel Todd, em *A Derrota do Ocidente* (12), fala de nihilismo como tendência pesada que vai definir o nosso futuro, e Byung-Chul Han da pulsão de morte do capitalismo (13). Por isso, talvez fosse útil no livro uma reflexão aprofundada sobre o modelo chinês que tem sido objeto de disputa científico-ideológica. Se alguns defendem tratar-se de um modelo de planeamento capitalista, outros arriscam dizer que se trata de um modelo que apresenta características, mesmo que embrionárias, do que pode vir a ser uma sociedade e uma economia socialistas. Independentemente do «lugar de fala» adotado, a verdade é que o século XXI parece ser já o século chinês, tendo em conta os inúmeros sucessos que a China tem demonstrado em termos de crescimento económico, redução da pobreza e da desigualdade, apesar de existirem áreas onde os progressos são menos claros, porventura inexistentes, como nos casos do ambiente, da energia ou do governo democrático das instituições. Não obstante, continuar a olhar com sobrançeria, arrogância ou ostensivo desdém para diferentes modelos de organização da vida política e económica em sociedade, sem fazer qualquer esforço sério e honesto para os compreender, como tantas vezes se verifica na sociedade contemporânea, parece mais uma manifestação de eurocentrismo que outra coisa qualquer.

Importa também destacar o facto de *O Regresso do Planeamento* ser um livro com memória, que não ignora o passado e que procura dele retirar lições. De resto, o planeamento não é nem ideia nova nem particularmente inovadora, e se ele está de regresso é porque já existiu no passado e com resultados que importa visitar e, eventualmente, recuperar. Mas é ao olhar para trás que conseguimos discernir uma distinção fundamental entre, digamos, regimes de planeamento diferentes. A experiência portuguesa, e não só - já aqui falei da República Popular Chinesa e no livro também Alexandre Abreu discute experiências de planeamento desenvolvimentista nos quais a participação popular ficou à porta -, mostra que podemos ter

planeamento autoritário ou democrático. Pensemos no que foram, por exemplo, os Planos de Fomento da ditadura fascista de António de Oliveira Salazar e Marcelo Caetano. Paradoxalmente, como demonstra Álvaro Garrido, nos gloriosos dias do pós-25 de abril «onde livres habitámos a substância do tempo», parafraseando as palavras de Sophia de Mello Breyner, fez-se menos planeamento. Convenhamos que, apesar de hoje ser visto como emanação de radicalismo exacerbado, o planeamento será sempre, por definição, reformista, conciliatório e, por isso, porventura menos «digerível» em tempos genuinamente revolucionários como foram os que se seguiram à revolução de Abril. Já o desplaneamento, como «condição necessária para a contrarrevolução económica», é outra conversa. Muito bem escalpelizada no livro pelo historiador Ricardo Noronha, de resto.

Como fica patente no capítulo escrito por Alexandra Leitão, onde se discutem as necessidades de reforço e reorganização de uma administração pública que foi sendo corroída e desvitalizada (as dificuldades na execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), por exemplo, estão aí para o demonstrar), mas também no de César Madureira, que coloca a tónica na nova gestão pública (*New Public Management*, que em inglês até parece coisa fina), ingrediente fundamental da imbricação neoliberal da administração pública e das instituições públicas, *O Regresso do Planeamento* é um trabalho onde se valoriza a administração pública. Com efeito, se dúvidas houver sobre o sentido ideológico da nova gestão pública enquanto discurso socioinstitucional, a rápida e tosca reconstituição de uma genealogia que remonta a Tony Blair, melhor invenção de Margaret Thatcher, ávida leitora de Friedrich Hayek, está aí para nos lembrar. Que tenha chegado à «ocidental praia lusitana» por intermédio do então primeiro-ministro António Guterres não terá sido um acidente de percurso. Trata-se, afinal de contas, de um desregulador-nato. Seguramente passou por aqui a fragilização do setor público e a pulsão externalizadora que paulatinamente se foi instituindo como regra. Qualquer servidor do Estado que procure vestir a camisola dos valores públicos - justiça, solidariedade e altruísmo - não diaboliza a administração pública. Antes pelo contrário, procura defendê-la e lutar pela sua capacitação, desburocratização e valorização. E isso passa, entre outras coisas, pelo aumento dos salários que, como lembra Manuel Carvalho da Silva, «são muito mais do que o dinheiro que o trabalhador recebe no final de cada mês» (14), mas também pela melhoria das condições de trabalho e pela restituição das carreiras, obstaculizadas de forma insidiosa pelas avaliações individuais de desempenho (que de tão interiorizadas se tornam quase impossíveis de contestar), na administração pública. É, pois, reconfortante, folhear *O Regresso do Planeamento*, e constatar que não só não se está sozinho como até se está muito bem acompanhado. Como nele se defende, é fundamental inverter uma trajetória de degradação da administração pública que levou, por exemplo, a que o concurso aberto em 2019 para 1000 técnicos superiores tenha chegado a 2023 apenas com 720 contratos celebrados. Sintomático.

Novos elementos na equação do planeamento

Num tempo de vertiginosa aceleração do tempo, que impele à superficialidade, às leituras apressadas e ao simplismo analítico, *O Regresso do Planeamento* exige um significativo esforço intelectual da parte dos leitores. Por exemplo, procura ultrapassar lógicas binários do tipo mercado-Estado para introduzir novos elementos na equação do planeamento como, por exemplo, comunidade e empresa, ou associações e redes, construindo um mapa mental de maior fôlego e abrangência. Há tempos e espaços, e territórios diferentes; há relações e dinâmicas. A obra não nos oferece um retrato estático, mas sim um filme que, pelo seu alcance, será uma longa-metragem do planeamento. Quem nele procurar receitas fáceis para problemas difíceis pode desde já atalhar caminho e dirigir-se à secção de autoajuda da livraria mais próxima, onde poderá descobrir quem comeu o seu queijo ou como fazer amigos e influenciar pessoas. Se é certo que qualquer uma destas atividades necessitará de algum planeamento para a sua concretização, não será nesta obra que o leitor encontrará as melhores coordenadas rumo a esses, tão fascinantes quanto inúteis, destinos.

Um pouco mais a sério, resulta claro da leitura de *O Regresso do Planeamento* um flagrante contraste entre a aversão nítida e evidente ao planeamento que se verifica no campo económico e o modo como, no que toca às diferentes expressões mais declaradamente territorializadas de que são exemplo os transportes, as regiões e cidades, e a habitação, a ideia de planeamento não causa repulsa, sendo até acarinhada e considerada indispensável. Num certo sentido, admita-se como hipótese, o que temos aqui poderá não passar de uma manifestação da trajetória subjetivista da economia enquanto disciplina que se elevou à categoria de rainha das ciências sociais, com toda a sua sofisticação quantitativa, analítica e matemática, por um lado, e o peso empírico forte de disciplinas como a arquitetura, o urbanismo, a geografia, a sociologia e outras que continuaram a inspirar um tipo de trabalho que não dispensa os «pés no chão» e, por isso, olham com menor desconfiança para o planeamento. A economia «pura», e refém do paradigma neoliberal, pode ser tão abstrata que se transfigura em embaraçosa alquimia, como quando a rainha da Inglaterra Isabel II interpelou as mais brilhantes mentes económicas sobre os motivos da crise financeira e obteve como resposta um embaraçado encolher de ombros. Não surpreende, pois, que a valorização da participação perpassasse todos os capítulos que incidem sobre planeamento territorial. Justificar-se-ia, também por isso, um capítulo dedicado à participação no planeamento que permitisse comparar o modo como esta dimensão é vista em diferentes tradições, concepções e regimes de planeamento. Porque é que no planeamento económico a participação tem menor expressão? Será que isso se deve ao modo como uma alegada sofisticação técnico-instrumental permitiu tornar mais opaco e inacessível ao cidadão comum o planeamento da economia? Fica a questão.

Em todo o caso, a menor rejeição da ideia de planeamento no território não quer dizer, evidentemente, que os processos de desenvolvimento territorial tenham sido planeados *by the book*, como é sabido. Quando olhamos para o desenvolvimento das nossas áreas metropolitanas, por exemplo, o que salta à vista é a ausência de planeamento e o crescimento em «mancha de óleo», com enormes custos para o erário público, para o ambiente e a vida em sociedade. E isto também nos deve levar a repensar as lógicas de planeamento. O desafio é fazê-lo sem que categorias como flexível, estratégico e ágil, em contraponto à rigidez modernista ou racionalista, possam ser mobilizadas sem que isso seja sintoma da colonização do planeamento territorial pelo léxico do neoliberalismo urbano-metropolitano prevalecente. No limite teríamos, como adverte Fernando Nunes da Silva, planeamento sem planos. Seria um enorme disparate.

Não posso deixar de terminar a defesa da qualidade deste *O Regresso do Planeamento*, sem assinalar o óbvio: um livro não é um artigo científico, um post ou um *tweet*. É um artefacto da nossa cultura ancestral que deve continuar a fazer parte do nosso património científico, intelectual e

civilizacional. Depois do cão, será o nosso mais fiel companheiro. Por isso, é importante continuar a exaltar as virtudes de quem não se resigna ao tempo curto e acelerado da ciência contemporânea e abraça desafios maiores, como foi seguramente o caso dos coordenadores desta obra, José Reis e Ana Drago. Se este amplo leque de argumentos não for suficientemente convincente, poderão sempre deixar-se seduzir pela possibilidade de descobrir, ao ler o capítulo de Nuno Ornelas Martins, qual o mecanismo subjetivo que levou à fixação do seu valor e porque é que é problemática a relação desse mecanismo com o planeamento.

ANDRÉ CARMO

Geógrafo, professor auxiliar na Universidade de Évora

-
- (1) José Reis e Ana Drago (coord.), *O Regresso do Planeamento - Percursos e Perspetivas sobre Planeamento Público em Portugal*, Actual Editora, Coimbra, 2024, 368 pp., € 19,90.
 - (2) A criação da Associação Portuguesa de Economia Política em 2017 foi decisiva para este processo, pela capacidade agregadora de contributos provenientes de vários polos territorialmente dispersos e epistemologicamente fragmentados que agora ganham alguma escala e coesão.
 - (3) Em 2022, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais uma série de normas que atropelavam direitos fundamentais; ver «Acórdãos do Tribunal Constitucional relativos à pandemia Covid-19» (<https://www.tribunalconstitucional.pt/pt/file/Dossier%20Covid.pdf?src=1&mid=6685&hid=53241>).
 - (4) Ver Enzo Traverso, *Left-Wing Melancholia - Marxism, History, and Memory*, Columbia University Press, Nova Iorque, 2016.
 - (5) Evgeny Morozov discute no artigo «Critique of Techno-Feudal Reason» (*New Left Review*, 2022, n.º 133-134, pp. 89-126) um conjunto de «variações em torno do feudalismo» que têm vindo a ser avançadas nos últimos anos.
 - (6) Ver, por exemplo, Ernesto Gallo, «Three varieties of Authoritarian Neoliberalism: Rule by the experts, the people, the leader», *Competition & Change*, vol. 26, n.º 5, 2021, pp. 554-574.
 - (7) Ver, por exemplo, Ronald W. Cox e Daniel Skidmore-Hess, «How Neofascism Emerges from Neoliberal Capitalism», *New Political Science*, vol. 44, n.º 4, 2022, pp. 590-606.
 - (8) Shoshana Zuboff, *A Era do Capitalismo de Vigilância*, Relógio D'Água, Lisboa, 2020.
 - (9) Ver Éric Vuillard, *Order of the Day*, Other Press, Nova Iorque, 2020.
 - (10) Ver Redação DN, «Catroga mete "cunha" para ser negociador de Costa», *Diário de Notícias*, 21 de abril de 2016.
 - (11) Ver Richard Peet, *Unholy Trinity: The IMF, the World Bank and WTO*, Zed Books, Londres, 2003.
 - (12) Nesta obra seminal, recentemente traduzida para português pela Editora Príncipia, Emmanuel Todd, adota uma perspetiva neo-weberiana para, a partir da guerra na Ucrânia, lançar pistas sobre o futuro do mundo ocidental desenvolvido e aquilo que considera ser a sua inexorável tendência para o declínio.
 - (13) Ver Byung-Chul Han, *Capitalismo e Pulsão de Morte*, Relógio D'Água, Lisboa, 2023.
 - (14) Num recente artigo de opinião intitulado «A quem incomoda o Salário» (*Jornal de Notícias*, 1 de fevereiro de 2025), o ex-secretário geral da CGTP-IN aflora o modo como se distorce o seu significado.