

A importância das pesquisas sociais no processo de planejamento do desenvolvimento econômico

Dorival Teixeira Vieira

Professor Catedrático da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

O assunto proposto é da mais alta relevância, pois os programas de desenvolvimento econômico, no Brasil como alhures, têm repousado quase exclusivamente em investimentos públicos, ao mesmo tempo que a iniciativa privada tem sido chamada a colaborar esporádica e indiretamente nos planos apresentados pelo Estado. François Perroux, Presidente do Centro de Pesquisas Econômicas da Universidade de Paris, com muito acerto afirmou que o economista a serviço do Estado preocupa-se mais com os problemas macroeconômicos, com os bens sociais. Por isso, acaba sofrendo uma deformação profissional que o leva a pedir providências crescentes ao poder público, esquecendo-se do papel das empresas privadas e de todas as instituições sociais situadas no plano da micro-análise social.

O planejamento econômico e social, quando mal orientado, divorciado da realidade social, terá repercussões nocivas na vida do país e provocará profundas alterações em sua política.

Estas idéias são particularmente dignas de lembrança, quando analisamos as tentativas de programação econômica do Brasil. O primeiro levantamento para o traçado de um plano foi realizado pela Missão Cooke, em 1942. Quando os Estados Unidos entraram na Segunda Guerra Mundial, foi percebida a necessidade de suprimentos de matérias-primas essenciais, em regiões mais próximas dos centros industriais norte-americanos, uma vez que o conflito bélico havia cortado importantes fontes de abastecimento. Por isso, o governo norte-americano, após acordo com o Brasil, designou uma equipe de economistas e engenheiros para, juntamente com os técnicos nacionais, virem ao nosso país a fim de realizar um primeiro levantamento de recursos naturais, e estudarem a possibilidade de sua exploração. Os primeiros resultados da Missão Cooke fizeram com que, no imediato pós-guerra, fosse elaborado o Plano Salte, cuja primeira prioridade consistia em promover a criação das indústrias de base para constituir nossa infra-estrutura industrial. A segunda, consistia em desenvolver a agricultura e a industrialização dos produtos primários. Ao mesmo tempo, para facilitar-lhes a solução, seriam removidos os funis de estrangulamento, representados pela escassez de energia e insuficiência de transportes, para somente depois atacar os problemas da diversificação de nossa indústria de transformação.

O Programa das Metas, de 1956 a 1960, seguiu esta mesma idéia condutora, embora aos poucos fosse abandonando a agricultura e dando prioridade absoluta à indústria. Seus pontos fundamentais foram os seguintes: primeiro, intensificar a industrialização, ainda que a custa do desenvolvimento agrícola; segundo, admitir ser a região centro-sul o principal polo de desenvolvimento econômico nacional. Quando, porém, pressões políticas se fizeram sentir, surgiu a idéia de elaboração do programa de desenvolvimento econômico do Nordeste, origem da SUDENE. A idéia apoiava-se na teoria do desenvolvimento equilibrado, a qual em linhas gerais, afirmava que, em um dado país, o capital disponível para investimen-

tos deve ser repartido proporcionalmente às necessidades dos diferentes centros econômicos regionais. Assim procedendo, seria possível atacar o desenvolvimento em várias frentes simultaneamente, evitando-se a ocorrência de dificuldades oriundas do desenvolvimento apoiado em uma única região condutora, principalmente as decorrentes de desentendimentos, incompreensões e ressentimentos. Programas regionais simultâneos tornariam possível distribuir os recursos disponíveis com maior equidade, facilitariam o advento de uma economia nacional mais equilibrada e portanto mais harmoniosamente desenvolvida.

Durante 1961, em que o Programa das Metas teve seus efeitos suspensos e nenhum outro foi elaborado, surgiu o Plano Trienal. Em suas linhas gerais, tal programa acompanhou a mesma orientação do Programa das Metas. Começou, porém, a se interessar em unir os aspectos da vida econômica ao equacionamento dos problemas sociais, principalmente os referentes às economias metropolitanas. Chamava a atenção para a existência de populações periféricas abandonadas, postas à margem do usufruto dos bens sociais, das comodidades oferecidas pelas grandes cidades. Propôs medida de caráter social, principalmente, a urbanização dos bairros periféricos e o desfavelamento. Considerou o mercado de trabalho e passou a referir-se explicitamente à redistribuição da renda e à educação para o trabalho, de forma a aumentar as oportunidades da população mais pobre de participação na renda, por intermédio da melhor qualificação de sua força de trabalho, graças ao desenvolvimento do sistema educacional. Tal plano, todavia, nem sequer começou a ser posto em prática.

Após a Revolução de 1964, surgiu o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Revolucionário, visando a reconstrução econômica do país. Tal plano tinha por principal objetivo combater a inflação, corrigindo distorções da produção e da distribuição e recuperando a infra-estrutura econômica. Procurou ainda conter os salários nominais em

um nível que não prejudicasse o surgente esforço de reflução. Expandiu-se o setor de energia elétrica, reduziram-se as distorções dos transportes, criou-se o sistema financeiro de habitação, instituiu-se o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, estabeleceram-se novos fundos especiais para financiamento industrial, bem como foram elaborados novos instrumentos financeiros para permitir o funcionamento e expansão das comunicações. Manteve-se a diretriz, já estabelecida no Programa das Metas, de desenvolver ao mesmo tempo o plano geral em âmbito nacional e planos específicos para as regiões mais carentes do nosso país, a começar pelo Nordeste. Os Programas da SUDENE continuaram a se desenvolver tal como haviam sido planejados, desde o início. O segundo governo da Revolução objetivou principalmente a expansão econômica acelerada, adotando para isso uma estratégia de crescimento menos instável que a dos planos anteriores e procurou elevar o produto interno bruto a níveis superiores a 7% ao ano, impulsionando fundamentalmente a nossa expansão industrial.

Para alcançar esta situação econômica acelerada elaborou-se um programa setorial de desenvolvimento dos transportes e comunicações e criaram-se mecanismos financeiros para atender a outros setores tais como, agricultura, educação, desenvolvimento científico e tecnológico.

Convém notar que, desde 1952, pelo menos, os diferentes programas de desenvolvimento econômico haviam incorrido num erro fundamental. Supor que só seria possível haver progresso, luta contra o subdesenvolvimento, por intermédio da industrialização. Admitiu-se erroneamente haver antagonismo entre a agricultura e a indústria, razão por que necessário seria desenvolver todos os esforços no sentido da industrialização crescente, ainda que à custa de um certo retardamento da produção primária. Tais idéias nortearam os programas quer em escala nacional, quer regional.

Por essas razões, embora houvesse um indiscutível surto industrial, o custo de vida tornou-se cada vez mais alto, porque a produção de alimentos era desencorajada dia a dia, tornando os preços dos produtos de primeira necessidade cada vez mais elevados, a ponto de se tornarem proibitivos para certas classes de renda.

A elevação do custo de vida, por sua vez, obrigou a constantes e crescentes reajustamentos salariais, elevando os custos da mão-de-obra, os quais, a seu turno contribuíam para elevar o custo de todas as coisas, inclusive matérias-primas, máquinas e equipamentos. Assim, a espiral inflacionária desencadeou-se, os custos de produção se elevaram e os programas de desenvolvimento se viram comprometidos.

Os erros dessa política tornaram-se evidentes. O Governo Federal, ao anunciar o seu Programa de Metas e Bases para Ação do Governo, preocupou-se em conseguir um substancial avanço, no sentido da progressiva transformação da agricultura tradicional, ainda predominante em áreas do Centro, Centro-Oeste, Nordeste e Norte do Brasil, com vistas a modificar os métodos de produção, as relações de trabalho e as condições de vida do trabalhador. Simultaneamente com substancial elevação da produtividade, foi também anunciado o esforço de integração do desenvolvimento do Nordeste, com a estratégia da ocupação econômica da Amazônia, mediante a implantação do Programa de Integração Nacional. O esforço nacional, para melhor conhecer os recursos naturais do país, a fim de transformar recursos potenciais em riqueza efetiva, conduziu nosso governo a incentivar pesquisas em oceanografia, géo-física do fundo dos mares, ao mesmo passo em que se reorganizava o campo de ação da Superintendência dos Serviços da Pesca, colocando a Marinha brasileira em condições de prestar efetiva colaboração aos programas de amparo e proteção aos recursos do mar.

Esta nova estratégia global não poderia ser bem sucedida se, ao mesmo tempo, não cuidasse o governo de elaborar um programa de participação social nos resultados do crescimento da renda nacional e tomasse providências para melhorar a força de trabalho nacional, oferecendo a cada cidadão maiores oportunidades de aperfeiçoamento cultural, tecnológico e profissional.

Atualmente, o 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para os anos de 1972 a 1974, constitui uma tentativa de implantar o chamado modelo brasileiro de desenvolvimento econômico integrado. Tal modelo "deve criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica e realizar a democracia econômica social, racial e política, consoante a índole brasileira."

Todos os programas, até agora elaborados, baseiam-se em estudos macroeconômicos e repousam em estimativas financeiras. As variáveis sociais e econômicas são colocadas em termos de previsões de aplicação de recursos, distribuídos matematicamente. Mas as variáveis que atuam nas entidades socioeconômicas, ao funcionarem efetivamente, muitas vezes impedem que cálculos econômicos prévios, extrapolações estatisticamente determinadas possam tornar-se realidade, como os economistas previram e esperavam que ocorresse. A programação, aqui como alhures, exprime-se em percentagens de aumento do produto interno bruto, índices de custo de vida, índices de desenvolvimento industrial, percentagens de crescimento da agricultura, da mão-de-obra, produto interno bruto per capita. Ao elaborar um programa de investimentos, decorrente da programação apresentada e dos objetivos a atingir, encontramos cifras globais, tais como educação 31.200 milhões a serem gastos no período de 1972 a 1974, saúde e saneamento 15.200 milhões, habitação 17.500 milhões, e assim sucessivamente.

Não negamos a validade destas previsões financeiras. Apenas queremos acrescentar que, para a realização efetiva dos programas de desenvolvimento econômico e social, é preciso ir além e trabalhar em termos de microanálise.

Tomemos, por exemplo, a reforma educacional que ora se está realizando, quer a reforma de ensino superior, quer a de 1.º e 2.º graus. As verbas totais que se irão gastar foram previstas, de acordo com os objetivos a atingir. Urge, porém, ir mais longe e analisar em que estado se encontra cada escola, como a família cuida da educação de suas crianças, como se configuram os gastos, de que maneira os professores se comportam, quais as dificuldades para a adequada formação e atualização dos conhecimentos do professorado. Tais análises não podem ser feitas de maneira global. Devem ser consideradas caso a caso, de acordo com o substrato cultural que as condiciona, em cada região do país. No caso, por exemplo, do programa de habitação, indagações preliminares devem ser feitas sobre os tipos de habitação mais conveniente, maneiras de residir, constelação familiar a ser agasalhada pela casa, de modo a que se constitua um lar. Há que se considerar todos os aspectos que envolvem estudos de caráter social. Sendo a ciência econômica parte integrante das ciências sociais, só poderemos conceber o desenvolvimento no sentido integral da palavra. Daí ouvirmos com grata satisfação a frase "desenvolvimento socioeconômico integrado".

No estágio atual das ciências sociais não devemos discutir exclusivamente a metodologia, mas sim indagar das relações de interdependência, a fim de explicarmos fatos, prevê-los e tratarmos dos fenômenos sociais com conhecimento de causa. Quer se trate da economia, quer da sociologia, da antropologia, ou de outra qualquer ciência, o espírito científico é um único, seja qual for o objeto de estudo.

Um dos grandes problemas da programação econômica e social, para transformar a sociedade em que vivemos, é que logo após sua elaboração, em geral realizada em função

de dados obtidos no passado e estatisticamente extrapolados para o futuro, pressupomos que o futuro de certa forma repetirá o passado. Todavia, não nos esqueçamos que o mundo social não se detem, nem é de se desejar que haja qualquer indício por menor que seja, de uma parada.

As mudanças sociais constituem importante área de investigação. Tal é a velocidade das transformações pela qual a sociedade contemporânea vem passando, que necessário se torna recorrer à pesquisa empírica, uma vez que somente ela nos pode dar uma idéia das mudanças a curto prazo. O fundamento metodológico das pesquisas a serem realizadas, para esclarecer os problemas de desenvolvimento econômico e social, consiste no estudo de observações repetidas sobre as mesmas unidades coletivas, acompanhando um dado conjunto de variáveis. A existência destas variáveis, sua interrelação e sua mudança, no decorrer do tempo, formam o núcleo daquilo que podemos chamar a pesquisa social empírica.

Fácil é dizer que devemos realizar uma série de pesquisas, para esclarecer os detalhes de um programa de desenvolvimento econômico e social. Difícil é, porém, estarmos seguros de que nos encontramos em condições de poder realizar tão importante tarefa.

No Brasil, a pesquisa em ciências sociais, principalmente no domínio da microanálise, ainda está consideravelmente atrasada. Na maioria das universidades, nem sequer apresentamos uma disciplina que ministre aos estudantes as técnicas fundamentais de pesquisa, que lhes ofereça o conhecimento metodológico indispensável ao desenvolvimento das ciências sociais. Quando nos lembramos que desde 1892 a Columbia University, por exemplo, já realizava estudos de casos sociais e iniciava trabalhos de campo em Nova York, ao sabermos que no começo do século já existiam centros de pesquisa social em várias universidades norte-americanas, podemos compreender quanto nos falta para realizarmos um programa de desenvolvimento da pesquisa, capaz de orientar a programação do desenvolvimento socioeconômico do país.

Ao analisarmos a maneira de operar das organizações de amparo à pesquisa, como por exemplo, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, ou o Conselho Nacional de Pesquisa, verificamos ser grande a preocupação com a aquisição de aparelhagem científica, com a montagem de laboratórios, na área das chamadas ciências exatas. Muito pouco, porém, tais institutos têm realizado em favor do desenvolvimento da pesquisa nos diversos ramos das ciências sociais.

Os estudos levados a cabo no Brasil, enriquecendo a literatura das ciências sociais, têm sido obra de pesquisadores individuais, interessados por este ou aquele aspecto da vida brasileira. Todavia, não temos realizado pesquisas sistemáticas sobre os diferentes aspectos de nossa sociedade, que interessem aos programas de desenvolvimento. Nossas universidades não estão ainda preparadas para o rápido desenvolvimento das ciências sociais, nem devidamente encaminhadas no sentido de fazer com que a pesquisa seja integrada no quadro geral da educação superior. Por outras palavras, não estamos preparados para realizar pesquisas sociais estratégicas, necessárias ao melhor equacionamento das nossas necessidades e realidades, em grande parte desconhecidas.

As pesquisas sociais exigem técnicas adequadas de observação e medição dos fenômenos que nos propomos conhecer, a descoberta de uniformidade. A condição prévia, para que sejam bem sucedidas será a formulação de hipóteses capazes de orientar as observações, favorecer a percepção de problemas que devam ser solucionados e de inter-relações que devam ser investigadas. Para tanto, é necessário maior conhecimento teórico e adequados conhecimentos dos fenômenos e das suas correspondências com as hipóteses previamente levantadas.

A metodologia da pesquisa aplicada às ciências sociais, como a qualquer outra ciência, visa a objetividade e deve preo-

cupar-se com a exatidão. Cada pesquisa, individualmente considerada, é provisória. Quando, porém, as observações se repetem, quando o número de casos aumenta, a experiência torna-se cumulativa e possível se torna a observação em massa. Mas, para realizar essa tarefa quantos cientistas sociais brasileiros estarão familiarizados com a moderna técnica do processamento de dados? Muito embora, hoje em dia, em grandes centros universitários da Europa e dos Estados Unidos seja corrente o uso de um novo vocabulário para a pesquisa: — *códigos, passagem, limpar, verificar, transferir, selecionar, tabular, cruzar informações* — poucos dos nossos alunos de Ciências Sociais sequer tiveram uma informação superficial do que tal linguagem significa.

Os fabricantes e vendedores de computadores vêm oferecendo cursos para ensinar operadores, perfuradores, analistas, tendo, no entanto, em vista o uso do equipamento para realizar operações comerciais. Tais especialistas são treinados para trabalhar em levantamentos de dados e em aplicações de interesse da administração de grandes empresas. No campo da pesquisa, porém, continuamos quase sem nenhuma possibilidade de utilizar com eficiência aquilo que a computação pode oferecer, apesar do fato de o analista desconhecedor do processamento mecânico de dados ficar perdido, ao tentar realizar pesquisas sociais de grande porte.

Em nossas pesquisas sociais, desperdiçamos muito tempo com métodos por vezes laboriosos, mas não raro pouco acurados, quando a computação nos permitiria chegar a bons resultados, em semanas e até em dias. Em nossos centros de pesquisa, mesmo nos pertinentes ao campo econômico, a palavra pesquisa parece significar apenas a técnica de preparar informações para a análise quantitativa. Os que assim agem esquecem as judiciosas palavras de Tom Harrison, fundados do Método de Observação em Massa, ao comentar o Relatório da Comissão Clapham, sobre o comércio inglês. Disse aquele autor que o levantamento britânico continha copiosa infor-

mação de natureza estatística, a respeito de residências e de casas comerciais, sem fazer referência a qualquer espécie de pessoas que negociavam, entravam em lojas, residiam nos diferentes bairros. Em meio a milhares de cifras, em parte alguma aparecera a figura do homem. Tal relatório estava orientado no sentido de apresentar uma estatística obsessiva e trabalhosa, uma amostra aleatória em que os números não poderiam ser a própria realidade e sim meros indicadores. E concluía: "os computadores não podem transformar-se em investigadores".

Na maioria das pesquisas sociais, necessitamos uma adequada combinação de observações pessoais e interpretação de fatos, inteligentemente alicerçados em observações estatísticas, de tal maneira porém que possamos perceber a vida social a transcorrer. Uma experiência interessante a fazer, consistirá em nos debruçarmos sobre um programa de desenvolvimento, já elaborado em suas grandes linhas macroeconômicas, fazermos o arrolamento dos problemas econômicos e sociais que, em nível de microanálise, devem ser considerados, estabelecer, se necessário, um sistema de prioridades, para depois abordá-los um a um, investigando-os para penetrarmos em seu âmago. Neste momento, por exemplo, discutimos se a repartição da renda social brasileira é equilibrada ou não. Na discussão deste problema, de vital importância para a política social do Brasil, usam-se índices e médias, argumenta-se com o comportamento de grande massa de dados estatísticos. Poderíamos repetir, com Harrison, que não chegamos a ver aqui o ser humano, não podemos perceber as famílias que vivem dos rendimentos auferidos e que, por isso, têm um padrão de vida condicionado ao que recebem pelo fruto de seu trabalho. O esclarecimento do problema, em toda sua profundidade, só poderia ser feito mediante cuidadosa análise socioeconômica, que fosse realizada quer pelo método de casos, quer pelos inquéritos comparativos do tipo de Le Play, quer ainda, pelo método de entrevista. O essen-

cial será caracterizar o problema, saber que inferências poderão provir de subamostras de casos extremos, ou de amostras estratificadas do padrão de vida da população brasileira, comparada com a estratificação social e profissional, em função dos níveis de renda.

Os levantamentos que servem de base à política socioeconômica do país, estão limitados por uma série de considerações, tais como a exatidão do método a seguir, a escolha da população a investigar, o tamanho da amostra, o período de base para o estudo, e assim por diante. Além disso, o pesquisador deverá considerar com cuidado, ao planejar sua pesquisa, se a conceituação do fenômeno a ser analisado acompanha a teoria escolhida, se leva em conta o tipo de levantamento de dados, o número de informações nele contidas, a sistematização com que a coleta de informações foi feita.

Nas relações entre a investigação empírica e as hipóteses de trabalho, é preciso ter cuidado com uma possível parcialidade dos resultados, em decorrência de inadequada elaboração de uma dada teoria que sirva de orientação até para a coleta do material a ser tratado. Há um complexo de fatores que devem ser considerados, ao nos decidirmos por um projeto de pesquisa, entre eles, certas considerações práticas tais como o tempo de duração, os recursos financeiros necessários, a equipe de apoio no trabalho. Tais problemas de ordem prática e imediata, às vezes se contrapõem a certas considerações teóricas, tais como o refinamento da pesquisa, o tamanho da amostra a ser considerada, a propriedade dos processos postos em prática. O equilíbrio de todos esses fatores e o alcance de uma solução ótima torna complexo um projeto e requer habilidade na montagem e execução do estudo.

Se é verdade que o pesquisador não pode manter o seu trabalho sob controle, caso se utilize apenas de formas tradicionais de análise quantitativa, verdade é também que, ao utilizar-se de levantamentos que lhe permitam obter numero-

sas informações, com frequência elevada, poderá vir a ser vítima de excessivo empirismo e deixar de focalizar pontos importantes de caráter qualitativo. O sociólogo, ou outro pesquisador em qualquer ramo das ciências sociais, não deve sacrificar à quantificação, a percepção íntima e a observação direta dos fenômenos sociais. As pesquisas exigem preparo prévio, tempo para serem levadas a cabo, são dispendiosas e, na maioria das vezes, só se podem realizar por equipes, uma vez que o pesquisador individual ou levará muito tempo para realizar o seu trabalho, (e a realidade social é mutável) ou então, apressando-se, poderá não apreender com exatidão os fatos que pretende explicar.

Para reduzir o custo das pesquisas nossas universidades têm recorrido frequentemente ao estudante universitário. Devemos, porém, recordar que este, cada vez mais, deve ler muito e realizar grande quantidade de trabalhos de classe, além de se exigir que ao mesmo tempo assimile diferentes conteúdos de conhecimentos. Por causa disso, torna-se apressado em suas leituras, não apreende parte do conteúdo original dos autores, com os quais deve familiarizar-se. Não é novidade a afirmação de que não raro, o estudante assimila mal o que lê. Se juntarmos a isso o fato de não ter havido condições para treinamento sistemático na arte de incorporar uma comunicação importante ao pensamento próprio e na maioria das vezes sequer houve uma introdução ao campo da metodologia, capaz de dar ao estudante pelo menos uma informação sistemática a respeito dos diferentes processos usuais na pesquisa, fácil será compreender o risco que corremos, quando utilizamos estudantes para realizar pesquisas. A simples participação dos alunos em um estudo a ser realizado não constitui, a nosso ver, solução adequada. A pequena experiência que podem acumular, não lhes permitirá a compreensão nítida da lógica que se encontra subjacente ao estudo. Sem tal compreensão, não poderão compreender as consequências de uma falha no preenchimento de um dado, ou da inadequação de uma informação prestada. A simples participação não ajuda o es-

tudante a associar seu trabalho empírico ao conteúdo de conhecimento teórico e especulativo, ainda mesmo que lhe tenham sido ministradas preleções sistemáticas. É preciso distinguir entre os trabalhos de aproveitamento, os estudos para conclusão de curso e a investigação sistemática, a pesquisa orientada, principalmente aquela a serviço dos programas de desenvolvimento socioeconômico.

Sem as devidas cautelas, poderemos levar o estudioso à conclusão a que chegou um famoso colunista de rádio, nos Estados Unidos: "Uma das coisas maravilhosas de nosso tempo é o negócio da pesquisa, pois esta pode provar qualquer coisa que queiramos, com absoluta confiança e magnífica enxurrada de estatísticas". E concluía: "Sempre me pareceu que o objetivo principal de qualquer levantamento é provar aquilo que desejamos e não descobrir quais são os verdadeiros fatos".

Em conclusão, é de grande importância a pesquisa social no processo de planejamento do desenvolvimento econômico; mas tudo, ou quase tudo, ainda está por se fazer. Esperamos que um dia isto venha a ocorrer, quando nossas universidades estiverem preparadas para tanto.