

Claude
Gruson

Planeamento económico e investigações sociológicas

Perante a Société Française de Sociologie, o Autor — um dos economistas franceses com maiores responsabilidades nos trabalhos de elaboração do Plano — fez recentemente uma exposição acerca do contributo que os técnicos de planeamento se sentem na necessidade de pedir aos sociólogos e, dum modo geral, aos especialistas das Ciências Humanas. É o texto dessa exposição que a seguir se reproduz.

1. Origens do planeamento em França

Os funcionários encarregados do planeamento económico reconhecem hoje, vivamente, a importância das investigações sociológicas. O sucesso desta nova forma de gestão do Estado e das sociedades depende, em larga medida, da colaboração que os diversos especialistas das Ciências Humanas lhe possam prestar. Não existe planeamento exclusivamente económico.

Em França, o planeamento nasceu de uma necessidade de ordem estritamente técnica. À volta de 1946-47, as exigências da reconstrução impunham pesados investimentos, financiados em parte pelos fundos do Plano Marshall. A necessidade de harmonizar todos estes programas de uma forma relativamente siste-

N. da R. — Tradução amavelmente autorizada pelo Autor e pelas Éditions Julliard, do artigo «Planification économique et recherches sociologiques», publicado na *Revue Française de Sociologie*, V. 4, Outubro-Dezembro 1964. — Claude GRUSON é director-geral do «Institut National de la Statistique et des Études Économiques» de Paris. Os subtítulos da presente tradução são da responsabilidade de *Análise Social*, porquanto não figuram no texto francês.

mática, levou à tentativa de os situar dentro de uma perspectiva global da evolução económica.

Com efeito, em França talvez mais cedo do que noutros países, os acidentes políticos e administrativos da Libertação mostraram que, num mundo em evolução técnica, as decisões de grande alcance não podem ser racionalmente tomadas sem as situar dentro de uma concepção coerente do futuro. Assim, gradualmente, nasceram os «Planos», concebidos no seio do próprio Poder público e depois progressivamente alargados, à medida que muitos dos sectores da produção sentiam a necessidade de precisar as perspectivas de desenvolvimento em que deviam situar-se. Construído inicialmente como um documento administrativo, o Plano transformou-se num documento à disposição de todos os responsáveis pelas decisões económicas de longo alcance.

De princípio, especialmente durante os anos 50, a elaboração destas projecções económicas não apresentava grandes dificuldades, podendo ser confiada a puros economistas. Estabelecer uma projecção económica é fixar uma taxa de crescimento para o conjunto da produção e mostrar como esta produção crescente se pode repartir pelas diversas categorias de necessidades: necessidades do sector público, necessidades de equipamento de toda a colectividade, necessidades de consumo.

Estabelecer uma projecção a longo prazo consiste, pois, em fixar uma taxa de crescimento e mostrar em seguida como as diversas categorias de necessidades podem evoluir numa economia em desenvolvimento. No decurso dos anos 50, fixar uma taxa de crescimento não era tarefa muito fácil, uma vez que eram ainda gigantescas as reservas de produtividade de que dispunha a economia francesa. Esta, no início desses anos, trazia a marca de longa estagnação do período entre as duas guerras e do último conflito mundial: era-lhe, por isso, fácil transpor para o seu próprio caso os progressos técnicos realizados noutros países. Cremos poder afirmar-se que teria sido possível para o planeamento dos anos 50 visar taxas de crescimento muito mais elevadas do que as efectivamente fixadas. Mas, na época, não se tinha consciência daquelas possibilidades consideráveis e não se dispunha de instrumentos capazes de determinar um ritmo tão rápido de inovações. Daí, as taxas de crescimento terem sido, finalmente, escolhidas de modo arbitrário e bastante cauteloso, tratando-se simplesmente de um acto de prudência administrativa. Não era preciso dispor de uma informação muito vasta para fixar esta hipótese fundamental.

As consequências que o desenvolvimento económico implicava na subida do nível de vida e na estrutura das necessidades e das despesas de consumo também não eram difíceis de prever. A França, no início da década de 1950-59, era ainda um país arruinado onde

se revelava premente toda uma série de necessidades. Estas foram-se satisfazendo progressivamente, de certo modo modeladas segundo as formas que tinham revestido em países com um nível de vida mais elevado. Em suma, não havia dúvidas sobre a orientação que devia tomar um nível de vida em crescimento.

Finalmente, durante este mesmo período, as trocas exteriores eram estreitamente controladas de forma que, também neste domínio, os erros das estimativas não introduziam um grave elemento de incerteza na previsão global.

Até 1960, o planeamento satisfez, pois, as necessidades dos economistas e dos funcionários. Tinha por objectivo delinear uma imagem do futuro que seria, depois, apresentada ao conjunto dos centros de decisão — públicos e privados — a fim de os convencer de que já não se vivia no período de estagnação de entre as duas guerras e de que, de futuro, seria possível enfrentar um crescimento regular da ordem dos 5,5% ou 6% por ano. Na gestão dos orçamentos, assim como na elaboração dos programas de investimentos de certa importância, esta ideia simples exigia uma série de normas, que raciocínios igualmente simples permitiam formular com clareza.

Todo este trabalho pôde ser realizado por economistas, se bem que não dispusessem de uma informação muito vasta.

2. O incremento dos factores de incerteza no planeamento

Presentemente, esta situação confortável transformou-se de forma radical. As actuais perspectivas de evolução comportam, sem dúvida, uma possibilidade de crescimento económico, mas tornaram-se extremamente aleatórias devido ao carácter incerto de vários factores.

É nas trocas com o exterior que as incertezas do desenvolvimento económico primeiramente se manifestam. A formação do Mercado Comum, a política de liberalização do comércio no Mundo Ocidental fazem com que as trocas exteriores da França ocupem um lugar muito mais importante na sua vida económica e se insiram num mundo em rápida evolução. Dificilmente se prevê qual será, nos próximos dez ou quinze anos, a especialização da França dentro da grande especialização industrial internacional.

Por outro lado, quando em França se verificava um grande atraso técnico, o simples recobrar desse atraso correspondia à abertura de possibilidades para um crescimento muito rápido. A taxa de crescimento fixada pelo Plano podia então ser tomada como uma escolha de natureza política. Hoje, o potencial de crescimento tecnológico de que teoricamente dispomos é muito mais difícil de calcular. Assim, para formular uma hipótese de crescimento, será necessário dispor de uma informação muito mais

rica do que a que efectivamente possuímos sobre as modalidades tecnológicas, económicas e sociológicas desse crescimento (e note-se que esta afirmação será ainda mais verdadeira dentro de alguns anos).

Outro elemento de incerteza reside nas formas que pode revestir a subida dos níveis de vida. A partir do momento em que toda uma série de necessidades elementares de natureza fisiológica ou social foram praticamente satisfeitas, a partir do momento em que o estrangeiro de nível de vida mais elevado deixa de representar um modelo bem definido, o próprio mecanismo da subida do nível de vida torna-se mais difícil de analisar. Estamos hoje muito menos seguros do que estávamos há alguns anos, quanto à orientação que esta subida tomará.

Uma incerteza de outro tipo aparece na própria eficácia dos instrumentos de gestão económica. Após a libertação, o processo inflacionista era quase geralmente aceite. Os sucessivos governos admitiram-no, salvo nos momentos de crise. Se esta atitude podia, então, ser defensável, actualmente já o não é, pois a abertura sobre o mundo exterior compele-nos a uma estabilidade monetária rigorosa (a menos que a boa vontade dos nossos parceiros se traduzisse por políticas inflacionistas da mesma natureza da nossa). Este esforço obriga a disciplinas financeiras, de preços e de salários, que implicam a posse de novos instrumentos, aleatórios e difíceis de fazer funcionar. Conforme tais instrumentos forem mais ou menos eficazes, assim poderemos visar objectivos de crescimento mais ou menos ambiciosos.

Para além destes exemplos de incertezas que, presentemente, pesam sobre todo o esforço de projecção económica, outros há a que voltarei a referir-me.

A incerteza jamais será completamente eliminável, o que, em si mesmo, não representa um obstáculo ao planeamento. As decisões de longo alcance tomam-se, por definição, perante um futuro aleatório. O problema está em tomá-las de tal forma que, dentro da gama de futuros possíveis, elas se mantenham coerentes entre si. Exemplificando: se existe uma incerteza fundamental sobre as taxas de crescimento, os investimentos energéticos deverão ser concebidos de maneira a serem compatíveis com qualquer das hipóteses encaradas e, nomeadamente, com a hipótese de crescimento forte. Este exemplo basta para mostrar que, a fim de reduzir ao mínimo os riscos de incoerência, o «prémio de seguro» a pagar é tanto mais elevado quanto maior o grau de incerteza. Donde haver todo o interesse em reduzir a incerteza quanto possível — e neste ponto o trabalho de planeamento complica-se, revelando-se manifestamente inaceitáveis os esquemas simplistas utilizados pelos técnicos franceses do planeamento, há cinco, dez ou quinze anos. Para enriquecer esses esquemas, o econo-

mista sente a necessidade de interrogar os outros especialistas das Ciências Humanas, esperando que eles tragam a sua contribuição.

Em primeiro lugar, somos obrigados hoje — e sê-lo-emos cada vez mais nos próximos anos — a ligar a taxa de crescimento a uma ampla informação tecnológica. Mas é necessário acentuar que a aplicação das inovações técnicas — além de ser naturalmente e em princípio, tarefa de engenheiro — é também um fenómeno económico e sociológico. Para pôr em prática uma inovação teóricamente realizável, as empresas interessadas devem encontrar os factores de produção que lhes são necessários; os trabalhadores implicados nessas inovações, particularmente os quadros técnicos, devem ser capazes de se adaptar à mudança; devem efectuar-se cálculos económicos onde os factores subjectivos intervêm constantemente. Em suma, há toda uma engrenagem que é posta a funcionar e que já não pertence ao domínio do engenheiro, mas ao do financeiro, do sociólogo, do psicólogo e mesmo do biólogo. Eis, portanto, um primeiro ponto em que, manifestamente, a redução da incerteza implica investigações que ultrapassam a Economia, abarcando outros sectores das Ciências Humanas.

Passemos a outro domínio — o das hipóteses demográficas, que há alguns anos nos pareciam relativamente fáceis de formular. A Demografia era considerada como uma das Ciências Sociais mais elaboradas. Mas quando se pretende levar a previsão demográfica até ao ponto em que ela é verdadeiramente útil, levanta-se toda uma série de problemas. É muito discutível a hipótese segundo a qual os habituais factores explicativos do dinamismo demográfico conservam uma certa estabilidade, ou não evoluem senão lentamente, ou são facilmente extrapoláveis. Seria necessário ultrapassar uma simples esquematização do dinamismo demográfico e introduzir explicitamente factores psicológicos e sociais, para poder formular uma hipótese relativamente sólida sobre o que será a evolução da população dentro dos próximos vinte anos. É este, com efeito, o período que deve considerar-se para prever, por exemplo, as consequências do processo de urbanização. Também aqui as ciências quantitativas clássicas precisam ser completadas com estudos de carácter psicológico e sociológico.

Um terceiro domínio é o da evolução dos estilos de vida, e das consequências económicas da subida dos níveis de vida. Pode descrever-se a evolução dos níveis de vida fazendo referência essencialmente aos dados prospectivos respeitantes aos rendimentos ou a um certo número de outros factores económicos, como a evolução dos alojamentos disponíveis, do equipamento doméstico, etc. Mas os especialistas do consumo sabem que, estabelecendo modelos econométricos da subida do nível de vida, não utilizam os factores económicos senão como um modo de representação sim-

ples e empírica de factores mais profundos. Para apreender as ligações entre as despesas de consumo, a utilização dos equipamentos colectivos, o nível cultural e tudo o que se refere à constituição e transmissão dos patrimónios privados, devem ser tomados em consideração comportamentos que não são redutíveis a factores económicos. Estes comportamentos têm, em todas as economias, desenvolvidas ou não, um lugar de uma importância tal, que esquemas puramente económicos não os podem traduzir.

Em todos estes casos, há que ir mais além da Sociologia. Quer se considere a tecnologia, a demografia ou os estilos de vida, existe sempre um problema subjacente que se levanta: o problema mais geral, biológico assim como psicológico e sociológico, da adaptação à mudança. Há, sem dúvida, um ritmo de inovações, ultrapassado o qual, os indivíduos e os grupos sociais já não podem adaptar-se. É necessário avançar para além dos problemas fisiológicos, psicológicos e sociológicos e atingir, enfim, os problemas filosóficos. Ao perscrutar a estabilidade dos comportamentos perante as perspectivas aleatórias, características das sociedades em rápida evolução económica e tecnológica, o economista mais enfeudado às suas técnicas é obrigado a procurar as condições em que esses comportamentos podem provir de mecanismos sociais e psicológicos dotados de continuidade, apesar de inseridos no mutável e no aleatório. Como pode uma sociedade (e os grupos que a compõem) adapta-se ao mutável e sobretudo ao aleatório?

Num mundo onde os níveis de vida se elevam, os «tempos livres» aumentam e as servidões do trabalho se reduzem, cada vez é maior a disponibilidade dos homens para procurar o significado que hão-de dar à sua vida, tão visível e dramaticamente incerta. Podem estas sociedades viver num mínimo de continuidade política, social e económica, sem uma concepção explícita do seu futuro, sem uma certa ideia das realidades últimas para que se encaminham? Sem pôr o problema como o filósofo o poria, o economista é, no entanto, levado a interessar-se por ele e a perguntar até que ponto o sociólogo e o filósofo o poderiam esclarecer.

3. Colaborações possíveis dos especialistas das Ciências Humanas no planeamento

Falei de previsão, mas se os economistas a aceitam — e talvez com demasiada ligeireza —, os especialistas das Ciências Humanas são muito mais prudentes. Pode-se, de facto, com base numa análise psicológica ou sociológica, tentar prever a evolução dos estilos de vida? É aos sociólogos que compete responder; mas, antes de o fazerem, deverão atentar nas responsabilidades de vária ordem que esta pergunta implica.

Por motivos inerentes às próprias exigências da gestão econó-

mica, é-se levado a reduzir a incerteza, formulando hipóteses explícitas sobre certos elementos da actividade económica futura, a fim de poder tomar razoavelmente, decisões de longo alcance que é impossível deixar de tomar. Na medida em que não se puder lançar as bases de uma verdadeira previsão, a incerteza terá de ser reduzida, não precisamente através da previsão, mas *da decisão arbitrária*. Convém, assim, sublinhar a responsabilidade capital de todos aqueles que podem colaborar nesta redução da incerteza, fornecendo *elementos de previsão* mais sólidos. A gestão económica tem as suas exigências: necessita de certeza; quando esta certeza não lhe é dada por instrumentos científicos, procura-a *tentando fixar arbitrariamente, mediante decisões, aquilo que não pode prever*. Digamos que se encaminha para qualquer coisa que, presentemente, está ainda muito longe dum totalitarismo consciente, mas que poderá vir a sê-lo. Evoca-se, deste modo, em poucas palavras, um problema difícil que necessitaria de uma longa demonstração. Limitar-nos-emos ao exemplo horrorosamente caricatural que nos dá a história da Alemanha hitleriana. A Alemanha, anteriormente a 1933, como todo o mundo ocidental de então, vivia na desordem da grande depressão económica. Incapaz de prever, tornara-se incapaz de construir. A capacidade de tomar decisões de grande importância reencontrou-se quando um futuro de rearmamento e de guerra lhe foi proposto, como perspectiva coerente em que todas as decisões se podiam inserir. Pensamos que uma economia em rápida evolução está sempre exposta a riscos desta natureza, se não for capaz de tomar consciência do que determina as suas perspectivas de evolução; se não for capaz de dar o lugar devido ao que é determinado, ao que é espontâneo, ao que corresponde a comportamentos prováveis e a desejos colectivos já expressos; se, enfim, não for capaz de deixar lugar às decisões que podem ser tomadas livremente.

Todo o esforço para gerir racionalmente uma economia em desenvolvimento e, em consequência, para prever sistematicamente, leva, de facto, à revelação de domínios onde é possível escapar a determinados fatalismos e abrir caminho a uma certa liberdade. Frequentemente, o que a curto prazo aparece como inelutável, a longo prazo surge, pelo contrário, aberto a uma escolha livre— com a condição de terem sido criados os instrumentos dessa liberdade.

Em todo o campo do Poder público, por exemplo, as decisões que interessam ao futuro colectivo podem ser tomadas arbitrariamente ou segundo opiniões sem qualquer relação com a profunda natureza das coisas. Assim se operava no passado; hoje, o esforço de previsão sistemática permite tomar estas decisões com uma maior consciência da natureza da escolha. Mas isto não se verifica só nas decisões do Poder público. Reflectindo sobre a evolução dos níveis de vida, apercebe-se que essa evolução é, hoje em dia,

determinada, em larga medida, por uma série de mecanismos: a evolução técnica localiza-se nos sectores de produção que dispõem de meios de investigação particularmente poderosos e, portanto, de meios financeiros importantes; por outro lado, os produtos resultantes de tal evolução podem ser impostos aos consumidores por essas mesmas empresas que, dispondo de importantes meios financeiros, têm também a possibilidade de utilizar todo o poder das técnicas publicitárias. Todavia, é viável combater os determinismos desta natureza, e uma certa liberdade se lhes substituirá na medida em que o futuro for encarado a longo prazo, e que uma possibilidade de acção para o Poder público se revele. Meios financeiros podem, por exemplo, ser postos à disposição de determinado sector de actividade económica que anteriormente não dispunha de recursos suficientes para promover uma evolução técnica rápida ou para impor escolhas ao consumidor. Uma estratégia adequada do Poder público pode, portanto, restituir à colectividade uma liberdade, no campo onde hoje só entram em jogo os determinismos ligados às estruturas financeiras e económicas. Para isso, contudo, é necessário que a acção do Poder público seja, efectivamente, dirigida pela vontade colectiva.

No decurso destes últimos anos, debateu-se este tema em discussões subordinadas ao título geral de «Planeamento Democrático» e situadas no domínio do Direito Constitucional. Mas, antes disso, haveria que interrogar-se sobre as condições em que uma colectividade pode verdadeiramente tomar uma decisão que a interessa no seu todo e a longo prazo. Haveria que pôr o problema de, se chegado o momento, a decisão tomada pelos organismos representativos da colectividade não seria desmentida pelos comportamentos espontâneos. No que respeita a este ponto fundamental, é ainda aos sociólogos que compete responder.

Consideremos, por exemplo, a redução dos tempos de trabalho. A tendência de longo prazo é para a redução; no entanto, uma análise mais profunda mostra que não é absolutamente evidente ser essa a tendência de facto dominante no próximo futuro. Existe, neste caso, uma incerteza que afecta consideravelmente as perspectivas de crescimento. Naturalmente que o Conselho Económico e Social e o Parlamento podem tomar uma decisão neste domínio. Mas quando as decisões são tomadas deste modo, mesmo com a adesão dos dirigentes sindicais, isso não implica a certeza de que elas venham a ser ratificadas pelos comportamentos espontâneos. De facto, ninguém pode afirmar que, nos próximos anos, a pressão das necessidades materiais não se torne tal que se sobreponha ao desejo de «tempos livres» — tanto mais facilmente, aliás, quanto menos organizados estes «tempos livres» estiverem.

Outro exemplo: se a tendência, dentro de dez, quinze ou vinte anos, é para uma «civilização de tempos livres», como serão estes?

Serão tempos de distração ou essencialmente culturais? Entre estes dois extremos, há toda uma gama de soluções, dentro das quais é preciso fazer uma escolha. No plano económico, toda uma série de investimentos (particularmente do sector público: investimentos de Educação Nacional ou investimentos de infraestrutura rodoviária) devem ser previstos em função do objectivo adoptado, em matéria de «tempos livres». Também no que se refere a este ponto, pode a escolha ser feita pelo Conselho Económico e Social, o que não constitui, porém, garantia de que tal opção venha a ser ratificada pelos comportamentos espontâneos. Urge, portanto, considerar o problema da decisão colectiva e da sua própria possibilidade. Antes de se situar esta questão no terreno do Direito Constitucional, compete aos sociólogos esclarecer a própria noção de uma decisão colectiva que compromete o futuro a longo prazo.

Finalmente, importa assinalar que todo o processo de aplicação e execução do «Plano» está ligado à maior ou menor eficácia de um certo número de instrumentos de incitação e de informação que devem impelir uma economia descentralizada, como a nossa, a situar-se, mais ou menos espontâneamente, nas perspectivas abertas pelo planeamento. Para elaborar esses instrumentos, avaliar a sua eficácia, adaptá-los a uma evolução inevitável, é absolutamente necessário um conhecimento do processo de decisão descentralizada¹. É este um outro campo em que o economista e o funcionário do planeamento carecem do auxílio dos sociólogos e do seu diagnóstico.

4. Novas perspectivas para a investigação nas Ciências Humanas

Acabámos de expor resumidamente qual o tipo de colaboração que os economistas e os técnicos do «Plano» são levados a pedir a todos os especialistas das Ciências Humanas. O problema do planeamento, tal como hoje se apresenta ao governo, aos administradores e aos economistas franceses, é extremamente grave. Dele depende o nosso futuro nacional, o lugar maior ou menor que a França vier a tomar no evoluir da civilização ocidental. É certo que a reforma progressiva dos métodos de gestão económica que se designam sob o nome de planeamento, se efectua empiricamente. Ela é muitas vezes mal compreendida e mal sucedida. Contudo, é necessário reconhecer que, na base das instituições que surgem progressivamente, transparece uma lógica profunda que vai impondo as suas exigências.

Há dez anos, a ideia francesa do planeamento era rejeitada

¹ Vd. sobre este ponto o artigo de Jean CUISENIER publicado neste mesmo n.º de *Análise Social (N. da T.)*.

pela maior parte dos países. Hoje impõe-se, sob as formas mais diversas, a todos os países ocidentais. Mas, no momento em que esta necessidade se impõe, desadapta-se a técnica que permite fazer-lhe face. Não é no que respeita ao aspecto económico que tal desadaptação é mais inquietante, embora também aí levante problemas reais. Dentro de dez anos, podemos esperar que um completo sistema de informação económica tenha sido instaurado e que as políticas de desenvolvimento económico já não sejam concebidas unicamente dentro dos quadros nacionais, de futuro demasiado estreitos e interdependentes, mas no âmbito de uma harmonização eficaz à escala internacional. Então, pouco se há-de ignorar a respeito dos mecanismos da evolução económica: será possível descrevê-los e explicá-los devidamente. Poder-se-ão tomar decisões correctamente esclarecidas pelo economista. Poder-se-á aplicá-las de modo eficaz, sem risco de grave incoerência económica, quer no plano nacional, quer ao nível internacional. Mas essas decisões corresponderão às necessidades e tendências profundas da colectividade? Serão compatíveis com um equilíbrio psico-sociológico estável? Os homens poderão viver sem desadaptação maior, sem angústia, no mundo que se construir dessa forma e que estará constantemente a refazer-se, a restaurar-se?

Para responder a estas questões, necessário será acrescentar aos elementos puramente económicos da explicação e da previsão, outros elementos recebidos do conjunto das Ciências Humanas. Em última análise, a eficácia da gestão económica dependerá da possibilidade de introduzir esses novos elementos. Para fazer face a esta necessidade, todo o esforço da Sociologia, da Psicologia e, duma maneira geral, das Ciências Humanas, deverá ser concebido segundo novas perspectivas. Os programas de investigação, grandes e pequenos, devem doravante ser concebidos dentro deste espírito.

(Tradução de *Maria de Lourdes Lima dos Santos*)