

e inaplazable necesidad que, suspendiendo su actividad, ocasionen trastornos a los mismos o, de cualquier forma, alteren su regularidad. Los patronos y obreros que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, perjudicar su autoridad, perturbar su normal actividad o, de manera grave, la producción nacional, suspendieren o alteraren la regularidad del trabajo».

Resulta, portanto, que actualmente só as greves que, tendo lugar nos serviços públicos ou de reconhecida e improrrogável necessidade, ocasionem transtornos ou prejudiquem a regularidade dos mesmos serviços são punidas como crimes de sedição. Além destes casos, torna-se necessário, para que ocorra aquele crime, que à greve presida o fim de atentar contra a segurança, autoridade ou normal actividade do Estado; ou que haja o intuito de *perturbar de maneira grave a produção nacional*¹⁴.

Manifestamente que não estamos em condições de podermos avaliar do exacto alcance de ordem sistemática desta reforma legislativa espanhola, que não atingiu todas as disposições jurídicas aplicáveis à greve. É certo, porém, que se considera actualmente efectivado o afastamento da greve de fins profissionais do âmbito criminal. Outro não foi, aliás, o intuito confesso do legislador espanhol.

*Maria
Manuela
da Silva*

Planificação social de uma região em desenvolvimento — o caso da Frísia oriental

1 — Introdução

1. A reflexão sobre a experiência constitui um método privilegiado das ciências sociais, porquanto permite ter em conta maior número de variáveis e relações mais complexas do que os modelos teóricos, de sua natureza simplificações abstractas construídas a partir da realidade, mas sem capacidade para a esgotar em todos os seus aspectos.

Não é, porém, fácil dispor de casos concretos registados com suficiente minúcia e adequada técnica que permitam fazer pros-

¹⁴ Não bastará que se verifique tal efeito; mas parece ser necessário que possa ser considerado como fim, ou escopo, da greve.

seguir os estudos de carácter geral. Daí que tenha de considerar-se com o maior apreço o material fornecido no ciclo de estudos europeus realizado em Toulouse, em Setembro de 1964, sob o patrocínio das Nações Unidas, no qual se incluiu dois casos montados para estudo ¹. Refere-se um à planificação social da região varsoviana e outro a uma região rural neerlandesa subdesenvolvida (a Frísia oriental). Nos dois casos apresentados, põem-se em relevo aspectos comuns: a necessidade do planeamento da transformação em curso, o seu carácter multidimensional (económico social, cultural, cívico) a vantagem de uma participação tão intensa quanto possível da população abrangida.

2. Está a dar-se no País uma evolução socio-económica motivada por factores de vária ordem, internos e externos. Parece, pois, oportuno reflectir sobre as possibilidades de controlo e orientação dessa evolução e, eventualmente, pensar nos meios de aceleração do seu ritmo e na ordenação dos seus efeitos nas zonas em que tal for necessário.

A regionalização do desenvolvimento em que se fala e que constitui justa aspiração a incluir no III Plano de Fomento tem por objectivo, entre outros, o promover uma justa, equilibrada e orientada aceleração do desenvolvimento das regiões mais carecidas ou de maiores recursos potenciais. Vem pois a propósito reflectir sobre estes problemas e fazê-lo na base de um exemplo concreto pode mostrar-se da maior utilidade.

O exemplo da Frísia oriental (Holanda) acima citado tem a vantagem de se passar num contexto de uma economia não centralizada, e permitir, portanto, analogias mais próximas da realidade portuguesa ².

2 — A Planificação social de uma região neerlandesa em desenvolvimento

1. A Holanda conheceu, como todos os países, regiões que não foram capazes de seguir o ritmo geral do seu crescimento económico. Assim, já no rescaldo da segunda guerra mundial, quando a economia neerlandesa no seu conjunto atingia altos padrões de produtividade, regiões havia que, no entanto, mantinham

¹ Ciclo de estudos europeus sobre os aspectos sociais do desenvolvimento regional, Toulouse, França, 11 de Setembro de 1964.

² A apresentação do exemplo da Frísia Oriental é feita a partir do documento de trabalho n.º 1 do ciclo de estudos europeus de Toulouse atrás referido, o qual, por seu turno, foi redigido pelo sociólogo holandês L. H. BOUMA, chefe do departamento de investigação e planeamento do Ministério do Serviço Social dos Países Baixos.

um nível económico muito baixo, com taxas de desemprego masculino superiores a 10 %. Tais zonas situavam-se sobretudo em meios rurais com explorações agrícolas de pequena escala que não tinham sido capazes de se modernizarem. A população de tais zonas apresentava um nível de vida muito baixo e forte tendência para a emigração.

A identificação desta situação levou o Governo neerlandês a adoptar uma política especial de desenvolvimento destas regiões-problema. Mais particularmente, as medidas adoptadas tinham por objectivo principal combater o desemprego estrutural e, indirectamente, promover uma repartição mais equilibrada da população por todo o território neerlandês ³. O método adoptado consistiu no fomento de implantações industriais em núcleos de certa dimensão de forma a proporcionar uma adequada rentabilidade do equipamento colectivo necessário.

A política de fomento dos núcleos industriais compreendia um certo número de medidas a favor das zonas privilegiadas: fomento de infra-estruturas, tais como meios de comunicação, distribuição de energia eléctrica e abastecimento de água; facilidades de habitação; possibilidades de formação profissional e, ainda, benefícios directos às empresas, tais como facilidades na aquisição de terrenos, isenção temporária de taxas e impostos, crédito a baixo juro, etc.

Os resultados destas medidas foram altamente positivos. Criaram-se, até 1958, 16 000 novos empregos ou seja ocupação para 7 % da população activa da zona abrangida; os novos estabelecimentos da zona foram cerca de 200 (aproximadamente 1/3 de todas as novas implantações industriais do País, no mesmo período).

2. A política seguida inicialmente teve um cunho exclusivamente económico. Tanto a escolha das regiões (feita na base do índice de desemprego estrutural) como as medidas adoptadas (facilidades para a implantação de novas indústrias) situam-se no campo económico. Mesmo as medidas de alcance social, tais como o fomento da habitação, o incremento da instrução e preparação profissional, foram concebidas como meios indirectos de favorecer o aparecimento de novas indústrias. Prevalecia a convicção de que o progresso técnico daria lugar naturalmente a um progresso humano e social. Acreditava-se, igualmente, que as possíveis perturbações de ordem moral e social decorrentes do processo de evolução seriam naturalmente corrigidas, em tempo, pelas

³ Dada a elevadíssima densidade populacional dos Países Baixos, a dispersão demográfica constitui um objectivo de alcance verdadeiramente nacional.

estruturas de formação e controlo social existentes (Família, Igreja, Escolas, Organismos sindicais, etc.).

A experiência mostrou, porém, que estas premissas não eram fundamentadas. «Pouco a pouco se dava conta de que o elemento humano desempenhava um papel decisivo no êxito das medidas de desenvolvimento projectadas. De diversos lados, se fazia notar que não bastava fazer face às consequências da industrialização mas que era indispensável prestar atenção à estrutura mental das populações das regiões a desenvolver»⁴.

A adopção de medidas de carácter social impôs-se a partir da análise dos efeitos das primeiras medidas económicas de desenvolvimento, tendo sido criado, em 1952, um Ministério especial para o Serviço Social ao qual incumbiu a coordenação da política social. Para sublinhar o caminho andado, BOUMA observa que «não se sabia o que era um inquérito social, não havia nem investigação teórica nem experiência administrativa».

Em contrapartida, é de notar as seguintes premissas em que assenta a política social neerlandesa:

a) — o serviço social é um domínio amplo, que cabe a vários ministérios;

b) — a planificação social deve procurar coordenar e estimular a colaboração das autoridades situadas a diferentes níveis e harmonizar os interesses destas com os da população;

c) — a responsabilidade da planificação social recai sobre as próprias regiões;

d) — o Estado deve conceder subvenções suplementares, em especial para a realização de certos projectos e execução de determinadas medidas;

e) — a planificação social, em sentido restrito, deve ter por fim interessar activamente a população local no programa de desenvolvimento e consequentemente apresenta uma grande flexibilidade;

f) — deve procurar integrar-se as lacunas do conhecimento relativo a cada situação real.

3. Em traços gerais, o conteúdo da política social neerlandesa em favor da aceleração do desenvolvimento das regiões-problema consistiu no seguinte:

— inquéritos sociais (confiados a diferentes Institutos de Investigação Social), visando a identificação das situações e dos problemas detectados;

⁴ Vd. BOUMA, caso citado.

Entre as determinantes da estrutura mental, importa sobremaneira

— estruturas de apoio à política social, designadamente a acção a nível nacional de uma comissão interministerial para apreciação dos projectos de desenvolvimento e através das autoridades administrativas regionais a criação de comissões regionais de planificação social;

— elaboração de planos de desenvolvimento social a nível regional, os quais, uma vez apreciados pela comissão central interministerial, gozavam de subsídios suplementares;

— rede de informação sobre as facilidades concedidas.

É no contexto genérico desta política social que tem interesse analisar mais detalhadamente o processo de evolução de uma das regiões-problema, a Frísia oriental.

4. A Frísia oriental é uma região situada na Província do mesmo nome, composta por 10 freguesias, com um total de 150 aldeias. A superfície da zona é de 1661 Km² e a sua população é de 175 mil pessoas. É uma zona de antigos jazigos de turfa, dependendo da actividade extractiva cerca de metade da população. A exploração de turfa empregava 6 a 7 mil operários e contribuía de certo modo para quebrar o isolamento destas populações, não influenciando, porém, a situação da população rural. As aldeias de camponeses e os lugares que nasciam junto às turfeiras eram mundos que se ignoravam, divergindo fortemente as suas estruturas económicas e sociais, as suas actividades, os seus usos e costumes.

A exploração dos jazigos de turfa que em séculos passados (a exploração parece ter começado no século XVI) conhecera uma prosperidade razoável, entrou em crise acentuada desde 1880, vivendo a população destes aglomerados em condições miseráveis por falta de emprego. Entretanto, surgiram pequenas actividades de tipo artesanal (fabrico de vassouras e tapetes) as quais, todavia, nunca atingiram níveis de produtividade compensadores.

A situação, no conjunto da zona, em 1947, era a seguinte:

a) — Cerca de 50 % da população activa ocupava-se na exploração agrícola; 25 % na indústria e artesanato.

b) — A propriedade agrícola tinha uma dimensão média de 9,5 ha sendo praticada a cultura extensiva e a pastagem.

c) — Do ponto de vista social, a população apresentava-se diferenciada em três grupos:

— a população das explorações agrícolas antigas em terreno

dar atenção à faculdade de adaptação, energia moral, atitude e iniciativa face às inovações.

arenoso constituídas por grupos homogéneos de camponeses; a sua dimensão média oscilava entre as 500 e 1500 pessoas;

— os antigos aglomerados instalados nas turfeiras, constituídos por imigrantes e dando lugar a grupos muito heterogéneos; a sua dimensão média era de 2000 a 5000 pessoas, havendo mesmo dois centros mais importantes que ultrapassavam as 10 000 pessoas; eram comunidades dinâmicas, com comércio mais desenvolvido e bem assim com algumas facilidades quanto a transportes, escolas e outros serviços.

— as aldeias-problema situadas na periferia, originariamente constituídas pelos operários das turfeiras; foi o grupo mais afectado pelo desemprego, dedicando-se apenas a trabalho sazonal; a dimensão destes aglomerados oscilava entre 2000 e 4000 pessoas; a vida económica nestes aglomerados não tinha raízes, o equipamento social era insuficiente, o nível cultural muito baixo.

d) — O desemprego afectou grandemente a região, calculando-se em 8 % a percentagem de mão-de-obra masculina não ocupada;

e) — O nível médio de rendimento anual por pessoa era muito baixo (cerca de 15 % inferior à média nacional).

f) — Não obstante a situação ser nitidamente de crise, havia sinais de dinamismo. Merece relevo particular a criação, em 1950, de um sindicato de indústria com o fim de estimular a instalação de novas empresas na região. Este sindicato permitiu a criação anual de 450 novos empregos (estimava-se como necessário criar cerca de 600 novos empregos).

5. Quando entrou em execução a política de aceleração do desenvolvimento das regiões-problema, a que atrás se referiu, havia já, na Frísia oriental, uma estrutura de base favorável à concretização daquela política. O sindicato de indústria contribuiu, com efeito, para encorajar a formação técnica dos trabalhadores, tendo sido por seu intermédio criadas várias escolas técnicas e oficinas de formação profissional acelerada. Mas tarde foi introduzido o serviço social nas empresas. Também este sindicato desempenhou um papel importante na propaganda junto dos empresários e capitalistas neerlandeses e estrangeiros destinada a atrair capitais à região.

6. A intensificação da política económica foi acompanhada de uma política social realizada em conjunto com as autoridades administrativas da região. Pretendia-se que a Frísia alcançasse o nível geral de desenvolvimento do país. O primeiro passo consistiu no inventário de todos os projectos sociais que as diferentes

municipalidades desejavam realizar. Simultaneamente, julgou-se necessário proceder a um inquérito sociológico o qual ficou concluído em 1954. Foi este que permitiu uma análise global da situação e facultou as pistas de reflexão para a elaboração de uma política coerente de conjunto.

As principais conclusões do estudo feito foram as seguintes:

a) — Verificavam-se fortes estrangulamentos na sociedade, os quais tinham origem na estagnação económica e no desequilíbrio social ocorridos no passado. As lacunas existentes situavam-se tanto no plano material como no domínio social e psicológico e acusavam sinais de particular gravidade nas aldeias da periferia. Nestas, o equilíbrio social assentava em normas sociais particulares que continuavam a existir por falta de uma rede de comunicações adequada, mas que tendiam a desaparecer por confronto com outros grupos. Nestas aldeias, o indivíduo vivia na insegurança o que, a longo prazo, poderia ter efeitos sociais indesejáveis e constituir mesmo um bloqueamento da industrialização.

b) — O desenvolvimento, que provinha da industrialização, traduzia-se numa alteração de funções das sociedades tradicionais, a família, os grupos, as associações locais; surgiram novas elites através dos quadros industriais; os líderes tradicionais perdiam parte do seu prestígio e influência.

É curioso notar que desde o início do programa se esboçaram duas tendências entre os responsáveis pela política social: por um lado, os sociólogos, insistindo na necessidade de uma acção que se apoiasse no diagnóstico da situação; por outro lado, os funcionários administrativos, em especial os burgomestres, desejando que se passasse rapidamente à acção e que se executassem sem perda de tempo um certo número de medidas concretas.

As razões indicadas pelos sociólogos eram as seguintes:

— não basta adoptar um certo número de medidas, é indispensável situá-las numa dada óptica social e pedagógica que permita apoiá-las e dar-lhes continuidade no futuro. Para tanto é necessário dispor do concurso de informadores, conselheiros, assistentes sociais aptos a ajudarem os indivíduos, a estimular e apoiar as suas iniciativas e a influenciar a sua mentalidade;

— na falta de iniciativa das populações, é indispensável aplicar um estimulante social adequado e fazer surgir novas estruturas sociais através de centros sociais, grupos de juventude, serviço social, comissões de desenvolvimento rural, etc;

— é necessário integrar as medidas de carácter económico e técnico na planificação social. Em particular, nas zonas perifé-

ricas, os melhoramentos de ruas e de alojamentos ou a criação de equipamento social podem ter um efeito psicológico importante e contribuir para romper o isolamento moral em que vivem essas populações.

Não foi possível fazer vingar inteiramente este ponto de vista por causa da pressão feita pelas autoridades administrativas no sentido de que se passasse imediatamente à acção. Tão-pouco se prestou a devida atenção à constituição de comissões que assegurassem a maior participação das populações nos projectos em curso. Todavia, a partir de 1954 foi seguida a planificação social na Frísia oriental como meio de acelerar o seu desenvolvimento. Devem considerar-se estratégias decisivas desta política as seguintes:

a) — a atribuição de créditos especiais, o que não só permitiria a realização de determinados projectos como constituia estimulante para a população e contribuía para incutir confiança nas autoridades administrativas.

b) — a nomeação de um secretário social a tempo inteiro, dependente do Ministério de Serviço Social, permitindo através dele uma informação e dinamização conveniente das populações abrangidas e maior eficácia nas acções concretas empreendidas;

c) — a elaboração dos inquéritos sociais, através dos quais se ia progressivamente dando conta dos factores de estagnação e dinâmica social;

d) — a adopção de certas práticas orçamentais mais flexíveis e permitindo responder, com maior rapidez, às necessidades locais.

A título de exemplo, mencionam-se algumas das actividades realizadas ao abrigo da planificação social:

— criação de um *comité* de informação sobre todos os aspectos do trabalho social com interesse para o progresso da zona;

— adaptação de dois estabelecimentos de internato a programas de formação de jovens e adultos (de tipo universidade popular);

— criação de um órgão cultural regional;

— através do órgão cultural regional acima referido, realização de um inquérito participado na base do qual os interessados discutiriam os problemas postos pela evolução da sua causa e formulariam votos para o seu desenvolvimento;

— apoio à política de emparcelamento rural, designadamente ajuda à população no sentido da sua preparação para acompanhar mentalmente o desenvolvimento técnico introduzido na zona;

- criação de novos centros sociais e aproveitamento dos existentes para formação social e cultural dos adultos;
- formação de clubes de jovens.

A notar que estas diferentes iniciativas têm um objectivo comum: preparar as pessoas para moral, cultural e psicologicamente acompanharem o crescimento económico a que a industrialização, sobretudo, dava lugar na zona.

7. A partir de 1958 e com base na experiência adquirida, a política de desenvolvimento das regiões-problema tomou uma nova orientação, se bem que os objectivos permanecessem os mesmos (dispersão da população e luta contra o desemprego).

De acordo com o novo plano, alargaram-se as zonas a desenvolver (não só a Frísia oriental mas toda a Frísia passou a constituir uma zona a desenvolver) e intensificou-se a concentração regional, reduzindo o número dos pólos de desenvolvimento.

Também no domínio da política social se introduziram alguns aperfeiçoamentos, designadamente os seguintes:

- maior grau de liberdade para as administrações provinciais tanto no domínio financeiro como administrativo;
- simplificação do processo administrativo;
- aumento das disponibilidades financeiras e possibilidade de financiamento por mais de um ano. Também do lado da iniciativa particular começaram a surgir contribuições importantes para a planificação social.

No que se refere à Frísia oriental, o seu programa de desenvolvimento passou a estar integrado num plano mais vasto que abrange toda a Província (480 mil habitantes). Para este conjunto, foram previstos 5 pólos principais e 6 secundários.

A industrialização alcançou um sucesso apreciável em poucos anos, tendo o desemprego baixado consideravelmente; intensificou-se o serviço social nas empresas; com a comparticipação do Estado levou-se a efeito, de 1955 a 1963, as seguintes obras: criação de 59 centros rurais, 34 dispensários, 12 campos desportivos, 13 piscinas etc., num total de 19 milhões de florins, dos quais 50 % foram obtidos com comparticipação do Estado e os restantes por financiamento da Província e das próprias populações interessadas⁵.

O Estado investiu ainda 1 200 000 florins em serviço social, o que contribuiu para facilitar a realização de toda a sorte de

⁵ Admitia-se que a contribuição das populações fosse em géneros ou mão-de-obra, quando a comunidade não tivesse disponibilidades monetárias, mas exigia-se que aquela atingisse pelo menos 10 % do custo total do projecto.

projectos e, particularmente, para a criação de centros sociais, comissões regionais, grupos de jovens, clubes de leitura, etc.

3 — Conclusão

O relato atrás apresentado dá margem a algumas considerações que devem reter a atenção de quantos se interessam pelos problemas da aceleração do desenvolvimento das regiões menos evoluídas.

Face aos problemas de estagnação ou retrocesso económico, é indispensável a adopção de medidas concretas que visem multiplicar o rendimento existente, criando empregos novos com suficiente produtividade. Mas, não estando os estratos sociais mais pobres em condições de o fazer, necessário se torna que da parte do Governo partam os estímulos necessários ao fomento de novas actividades, quer directamente, mediante investimentos do próprio Estado, quer indirectamente, criando condições favoráveis à atracção de capitais de empresas privadas.

A simples intensificação da actividade económica não é pois suficiente, tornando-se indispensável uma actuação paralela em outros domínios do bem-estar social, designadamente o aperfeiçoamento das vias de comunicação, facilidades de alojamento, instrução, recreio e cultura. Por outras palavras, há que cuidar das infraestruturas materiais que tornem possível o desenvolvimento das sociedades.

O contributo mais original da experiência neerlandesa situa-se, porém, em outro domínio — o da política social, considerando esta não só como o conjunto das iniciativas que visam directamente a melhoria do grau de satisfação colectiva das populações, mas também a influência exercida junto dos indivíduos e das estruturas sociais tendente a proporcionar o seu ajustamento à evolução em curso.

Reconhece-se, cada vez com maior convicção, que não só o grau de satisfação dos indivíduos como o próprio êxito dos empreendimentos materiais ficam comprometidos se da parte dos indivíduos não há uma adesão (compreensão-aceitação) ao processo evolutivo em curso. Por seu turno, esta não é uma mera atitude individual ou gregária a adquirir por qualquer método de propaganda, antes implica a criação de estruturas sociais novas em que os indivíduos encontrem oportunidades de expressão das suas aspirações, informação acerca de novas possibilidades e meios de concretizarem uma participação pessoal na tarefa comum do progresso.

A Sociologia e a Psicologia Social deram já um valioso contributo à Política Social, chamando a atenção para o problema,

tanto a partir de deduções teóricas como empiricamente, a partir de casos estudados⁶.

Escasseia, porém, ainda, o material de base necessário à acção concreta neste domínio. O exemplo neerlandês é um contributo valioso nesta linha, pois chama a atenção para aspectos fundamentais, tais como: a necessidade do inquérito sociológico global, a necessidade de estímulos exteriores apropriados ao arranjo do processo de desenvolvimento, o papel do serviço social, a criação de quadros de discussão e planeamento da acção local, o papel colaborante da administração central e dos órgãos regionais.

Como já se referiu, na introdução, há a expectativa de que, no nosso País, se caminhe pròximamente para uma política de aceleração do desenvolvimento regional, permitindo fazer face a problemas de desenvolvimento económico-social que dia a dia se agravam.

Vai esta política integrar uma planificação social no sentido atrás referido?

No caso afirmativo, como preencher uma lacuna grave no País: a falta de sociólogos e a escassez de estudos de investigação social aplicada?

Havendo vários departamentos da Administração Pública, por onde correm iniciativas de promoção social, como se fará a sua coordenação, de maneira a não haver sobreposições de competências e consequente desperdício de recursos?

Mesmo sem pensar em esquemas de desenvolvimento regional, não pode ignorar-se a necessidade de que o progresso material se enquadre e seja acompanhado de uma política social conveniente que, por um lado, assegure a repartição dos benefícios alcançados pelo maior número de pessoas e justamente com preferência pelas mais carecidas e, por outro, evite possíveis consequências nefastas para os interesses das populações abrangidas.

Ainda recentemente o problema se pôs em Lisboa com a maior acuidade. Os acessos à Ponte sobre o Tejo obrigaram a desalojar centenas de famílias do Vale de Alcântara que aí viviam em barracas. Foram estas famílias transferidas em grande parte para um bairro camarário no extremo oposto da cidade em condições manifestamente anti-sociais, tendo os próprios que aí edificar novas barracas (vivendo entretanto ao sol e à chuva!), arranjar novos empregos na zona ou, em alternativa, a despender várias horas com deslocações diárias, adaptar-se a nova comunidade, com o que isso significa de insegurança, angústia e frustrações. Tudo isto sem qualquer acção social prévia e com carácter compulsório. Tra-

⁶ Veja-se, entre outros, o exemplo citado por J. A. PONSIOEN, *Social Welfare Policy*, MOUTON & C.º, Haia, 1962, pág. 79.

tando-se de uma medida susceptível de previsão a longo prazo, poderia (e deveria) a mesma ser integrada num plano de conjunto de valorização (ou pelo menos não traumatização) das populações abrangidas, o que, neste caso, nem exigia apreciáveis investimentos mas tão somente um pouco de sensibilização social, coordenação de esforços do ponto de vista de alojamentos, empregos, facilidades colectivas e acção socio-cultural de motivação das populações abrangidas.

Esta actuação, que parece tão simples quanto imprescindível, exigiria, porém adequada planificação e articulação com os departamentos responsáveis pelos projectos de ordem técnica com interferência na situação, no seu conjunto. Não se ignora, porém, que o próprio êxito de uma planificação social, neste como em outros casos, pode ser comprometida por factores de ordem política se estes se vierem a sobrepôr aos meios de acção existentes.