

Afigura-se satisfatória, entendido, seja dito, conceito como sendo «a expressão das relações de um objecto com os demais» e reservado o quociente produção sobre factores produtivos para o índice ou medida da produtividade, de conteúdo forçosamente insuficiente mas com a grande vantagem de ser cifrável, quantificável.

Quanto à estruturação dos padrões metodológicos de produtividade o problema tem uma pluralidade e profundidade incompatíveis com actuações isoladas e só se afigura resolúvel com uma acção harmónica de investigação, formação e informação de resultados convergentes. A investigação fundamenta a formação, mas também através desta se processa; a informação divulga os resultados das duas.

Evidentemente que a formação terá que ser autêntica, terá que criar «um comportamento estabilizado dos indivíduos em face dos problemas». Isto não se consegue com cursos de três dias ou de uma semana, concentrados, de conteúdo ou muito especializado ou por demais geral. As suas bases serão necessariamente *os cursos de pós-diplomados*, de nível, duração e estrutura conexas e adequada, onde se formem os «generalistas especializados» necessários para afinal conduzir, se for possível, a produtividade, para aquilo que ela afirma como propósito, utiliza como motivação e exige, reclama, na aplicação: «o desenvolvimento tão completo quanto possível das aptidões de cada indivíduo, ao serviço da grande colectividade humana» — a realização do Homem.

Mário
Pinto

Novo regime jurídico da greve profissional em Espanha

1. Há cerca de um ano (em 23 de Dezembro de 1965), foi publicada no «Boletín Oficial de las Cortes Españolas» uma lei que, modificando o art. 222.º do Código Penal Espanhol, excluiu do âmbito desta disposição a *greve de fins profissionais* (excepção feita para as greves nos serviços públicos ou de reconhecida e improrrogável necessidade). Com esta modificação encerrou-se um período de punição penal da greve (*regime de greve-crime*) que se iniciara, no país vizinho, há quase três décadas.

O alcance de uma tal orientação legislativa tem sido unânimeamente reputado como muito significativo no contexto social, político e económico da Espanha actual. E não há dúvida que, por outro lado, se repercute relevantemente no actual panorama do pensamento e da política social, bem como da doutrina juslaboralista sobre a greve, mesmo para fora das fronteiras nacionais espanholas. Esta a razão por que se justificará que deixemos, aqui, algumas (e simples) anotações respeitantes ao regime jurídico da greve em Espanha.

2. Em 1938, o «Fuero del Trabajo» consagrou um ampla directriz, segundo a qual se consideraram como *delitos de lesa Patria* todos os actos individuais ou colectivos perturbadores da normalidade da produção¹. Nesta *declaración* se continha, segundo uma interpretação corrente, a condenação de qualquer espécie de greve². Porém, só mais tarde se vieram a ditar as penas aplicáveis, com uma lei de Março de 1941, «Ley de seguridad del Estado», arts. 44.º e 45.º. Em 1944, o Código Penal incorporou estas disposições nos arts. 222.º e 223.º, regime que foi mantido na revisão de 1963. Com estes diplomas, a greve, sem distinção de qualquer espécie, vem qualificada e punida como *crime de sedición*, correspondendo-lhe a pena de prisão menor^{3 e 4}.

¹ «Declaración» XI, § 2.º do «Fuero del Trabajo»: *Los actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella, serán considerados como delitos de lesa Patria.*

² Anteriormente ao «Fuero del Trabajo», a qualificação jurídica da greve, em Espanha, percorreu as fases, que se consideram típicas, de uma evolução que se iniciou com a sua *proibição de inspiração liberal e individualista* (Decreto das Cortes de Cádiz, de 1813), a que se seguiu o tempo da sua *não ilicitude jurídica penal* (que, no caso, se deve a uma lei de 1909), vindo posteriormente a desenhar-se o *direito de greve* com a lei do contrato de trabalho de 1931.

³ É o seguinte o texto dos artigos do Código Penal:

Art. 222.º — *Serán castigados como reos de sedición:*

1.º — *Los funcionarios o empleados encargados de todo género de servicios públicos y los particulares que por su profesión prestaren servicios de reconocida e inaplazable necesidad, que, con el fin de atentar contra la seguridad del Estado, de perturbar su normal actividad o de perjudicar su autoridad o prestigio, suspendieren su trabajo o alteraren la regularidad del servicio.*

2.º — *Las coligaciones de patronos dirigidas a paralizar el trabajo.*

3.º — *Las huelgas de obreros.*

Art. 223.º — *Los culpables de los delitos comprendidos en el artículo anterior serán castigados:*

1.º — *Con la pena de prisión mayor, si fueren los promotores, organizadores y directores, o si para la comisión de los mismos delitos usaren de violencia o intimidación.*

2.º — *Con la pena de prisión menor en los demás casos.*

⁴ Segundo o art. 30.º do Código Penal, a duração da pena de prisão menor é de seis meses e um dia a seis anos. O art. 223.º, *in fine*, e o art. 224.º prevêem, respectivamente, aumento e atenuação das penas estabelecidas nos n.ºs 1.º e 2.º do art. 223.º.

As greves políticas ou que acarretem graves transtornos à ordem pública são também tipificadas como *rebelião militar* por uma lei de Março de 1943, posteriormente refundida por um Decreto de 21 de Setembro de 1960^{5 e 6}.

Finalmente, as greves constituem ainda, desde um Decreto de Outubro de 1945, substituído pela «Ley de Orden Publico», de Julho de 1959, um *acto contra a ordem pública*, dando origem à aplicação de sanções de ordem administrativa⁷. Também aqui se não distingue a greve de fins profissionais, ou greve laboral em sentido próprio⁸, de quaisquer outras manifestações com diverso escopo⁹.

Como facilmente se poderá intuir, o panorama do direito positivo espanhol, no tocante à ilicitude da greve, é algo complexo e difícil de sistematizar¹⁰. Recapitulando, poderemos resumir do seguinte modo:

- a) a greve foi inicialmente encarada, no «Fuero del Trabajo», como acto perturbador da normalidade da produção, isto é, como *crime contra a economia nacional* — e, neste sentido, como *crime de lesa Pátria*;

⁵ Estipula o art. 2.º do Decreto de 21 de Setembro que poderão também ter o carácter de delito de rebelião militar «los plantes, huelgas, sabotajes y demás actos análogos cuando persigan un fin político o causen graves trastornos al orden público».

Nos termos do art. 8.º, «la jurisdicción militar será la competente para conocer de los delitos comprendidos en esta disposición, que serán juzgados por procedimiento sumarísimo».

⁶ Segundo Manuel ALONSO GARCIA, não está claro quem pode determinar a gravidade dos transtornos à ordem pública. Apenas o preâmbulo do Decreto em causa refere, como critério objectivo, que se trate de «actuaciones subversivas o reveladoras de peligrosidad y que produzcan o puedan producir resultados de grave trascendencia, bien por motivos político-sociales o terroristas, o simplemente por impulsos de singular criminalidad» (em *Derecho procesal del trabajo*, Tomo I, *Conflictos colectivos*, Barcelona, 1963, p. 405, nota 13).

⁷ Depois de no art. 2.º se incluir a greve como acto contrário à ordem pública, o art. 12.º estabelece: «La Autoridad gubernativa o sus Agentes podrán detener a quienes cometan o intenten cometer cualquiera de los actos contrarios al orden publico, y a quienes desobedecieran las órdenes que les dieran directamente la Autoridad o sus Agentes en relación con dichos actos».

2 — *Los detenidos serán puestos en libertad o entregados a la autoridad judicial en el plazo de setenta y dos horas».*

O art. 18.º permite a aplicação de multas por parte das autoridades governativas.

⁸ Acerca do alcance desta expressão, poderá ver-se Mário PINTO — *O direito perante a greve*, em *Análise Social*, n.º 13.

⁹ Neste sentido, cfr. ALONSO GARCIA, ob. cit., p. 404.

¹⁰ Cfr. ALONSO GARCIA, ob. cit., p. 397 e s.

- b) o Código Penal, porém, tipificou a greve como *crime contra a segurança interior do Estado — crime de sedição*¹¹;
- c) por outro lado, a greve foi ainda considerada como *acto contra a ordem pública*, e portanto passível de medidas punitivas de carácter administrativo;
- d) as greves políticas ou causadoras de *graves transtornos à ordem pública* assumem o carácter de *crimes de rebelião militar*, sujeitas à jurisdição militar.

Em conclusão: até aqui, a reprovação jurídica da greve, em Espanha, não atribui qualquer regime de favor à greve de fins meramente profissionais, ou greve profissional; e revela-se como muito severa, em geral, e especialmente para as greves políticas ou que perturbem de modo grave a ordem pública.

3. À severidade dos textos legais referidos não correspondeu, porém, a sua aplicação efectiva. Os juslaboralistas espanhóis informam-nos de que não se têm levado a juízo os vários e notórios casos de greve ocorridos em Espanha. E no que toca às sanções administrativas, a sua efectiva aplicação apenas tem atingido os promotores e cabecilhas. Neste sentido, chega-se mesmo a falar num *desuso* desta legislação¹².

Paralelamente a esta orientação de política jurídica, veio-se constituindo, na doutrina juslaboralista espanhola, uma tendência cada vez mais insistente, no sentido de se distinguir entre a greve profissional e as demais manifestações de greve, sugerindo um tratamento diverso para a primeira, quando não mesmo um *reconhecimento de facto*.

E foi precisamente essa tendência que se pôde encontrar oficialmente reflectida no relatório do Decreto de 20 de Setembro de 1962 (sobre o processo de formalização, conciliação e arbitragem dos conflitos colectivos de trabalho) — texto este que, por sua vez, assumiu enorme importância para a aludida construção doutrinal, em Espanha. Efectivamente, pode ler-se em determinada altura: *La anormalidad de las relaciones de trabajo, así en las individuales como en las colectivas, aun siendo una situación ocasional, excepcional, limitada y transitória, es, sin embargo, un fenómeno con el que el ordenamiento jurídico, tiene que contar y ha de regular. En una economía en desarrollo, sometida a procesos de reorganización y transformación tecnológica y presidida por un deseo*

¹¹ Um anteprojecto do Código Penal, elaborado em 1938 (que não veio a ser aprovado) punia a greve como *crime contra a economia pátria*, mantendo, assim, a qualificação do «Fuero del Trabajo».

¹² Manuel ALONSO OLEA, *Apuntes de derecho del trabajo*, s. d. (1961?), policopiado, pág. 198. No mesmo sentido, BAYON CHACON e PEREZ BOTIJA, *Manual de derecho del trabajo*, vol. II, Madrid, 1963.

de elevación general del nivel de vida de la población, una cierta fricción es susceptible de producirse, constituyendo un sintoma indicador de que las relaciones de trabajo no permanecen inmóviles o estancadas, sino que se están adaptando a aquella realidad cambiante».

El mais adiante, a respeito da distinção de greve laboral: *«Y, sobre todo, hay que distinguir celosamente entre el conflicto colectivo de naturaleza laboral o económica, suscitado por cuestiones que afectan a la relación de trabajo, del conflicto político y de atentado al orden público o a las instituciones del Estado».*

Claro que não poderá dizer-se que este decreto tenha vindo alterar o regime jurídico da greve; mas não há dúvida que traduziu um reconhecimento de facto da greve profissional, como afirma ALONSO GARCIA¹³.

4. Foi no pendor desta evolução, naturalmente inserida num contexto social, político e económico de mais vastas proporções, que o Governo espanhol tomou a iniciativa de propor a abolição das sanções criminais para a greve profissional, com um projecto de lei que enviou às Cortes Espanholas. O relatório que acompanhou este projecto tem interesse por, embora discretamente, expressar o intuito da reforma: *«Las circunstancias que dieron origen a la inclusión en el artículo 222 del Código Penal vigente de sus números 2.º y 3.º, referentes a las coligaciones de patronos y a las huelgas de obreros, no pueden reputarse existentes en la actualidad. De otro lado los conflictos colectivos de trabajo como anormalidad excepcional, limitada y transitoria, en el sistema ordenado de relaciones laborales y en la composición de intereses que se obtiene a través del contrato individual de trabajo y de los convenios sindicales colectivos, están regulados en nuestro ordenamiento jurídico por el Decreto número 2354/1962, de 20 de septiembre, sobre el procedimiento de formalización, conciliación y arbitraje en las relaciones colectivas de trabajo.*

Procede por ello ceñir el mencionado artículo a su verdadero sentido, eliminando de las normas penales los conflictos de trabajo que tengan un móvil estrictamente laboral, al tiempo que se suprime el elemento finalista de párrafo primero por la especial consideración que el servicio público merece».

O texto que veio a ser finalmente aprovado, para o art. 222.º do Código Penal, é o seguinte: *«Serán considerados como reos de sedición: los funcionarios, empleados y particulares encargados de la prestación de todo género de servicios públicos o de reconocida*

¹³ Para uma apreciação muito empenhada do alcance do diploma em questão, no tocante ao regime da greve, v. Manuel ALONSO GARCIA, ob. cit., p. 406 e s.

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, occasionem 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 nacional¹⁴.

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.