

# concertação social



# **A CONCERTAÇÃO SOCIAL EM MACAU: UM CAMINHO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL**

*José António Pinto Belo \**

*«De acordo com a ética social do confucionismo, que embebeu profundamente a cultura chinesa até aos dias de hoje, a harmonia da comunidade dependia, antes de tudo, da capacidade de cada um para entender a natureza; para, no seu relacionamento social, a imitar; e para se conduzir em relação aos outros com benevolência ou amor. Mas dependia também da observância dos costumes e instituições estabelecidas.*

*Apenas para aquela classe de homens incapazes de aprender, devia ser utilizada a coerção, como meio subsidiário de realizar a ordem social. Em todo o caso, a lei e a coerção oficialmente organizada que lhe anda associada nunca deixavam de ser um meio degradado, insuficiente e relativamente ineficaz de disciplina. Existe a convicção de que a boa ordem social repousa essencialmente sobre a observância das regras correctas de viver, tal como são aceites numa sociedade e não sobre qualquer disciplina que seja imposta autoritariamente do exterior. As questões devem ser resolvidas fora dos tribunais oficiais, por processos arbitrais e de compromisso.*

*De tal modo que os processos comprissórios e espontâneos de resolução dos litígios são muito mais aceites do que uma justiça oficial, distante, cara e morosa, capaz de adjudicar autoritariamente a razão a uma das partes, mas incapaz de realizar um consenso duradouro de todos os interessados»<sup>1</sup>.*

Habitados desde quinhentos a semear pontes entre civilizações e culturas, com uma capacidade congénita para o dar e receber, e com uma alma grande que assume sem complexos o modo de ser português, que é parte integrante da cultura portuguesa, não pode estranhar-se que, em

---

\* Director dos Serviços de Trabalho e Emprego.

<sup>1</sup> *O Direito e a Justiça num contexto de pluralismo cultural*, A.M. Hespanha, em Revista «Administração», Macau, n.º 23, pág. 11.

Macau, esta nossa característica assumisse particular significado dado que nos mantemos há mais de quatrocentos anos em fraterna ligação com uma civilização milenária.

Macau é inquestionavelmente um exemplo de vivência em comum de dois povos que possuem hoje elos fortes que vão do cultural ao histórico passando pelo económico e social.

Daí que o legado genético-cultural de concertação de interesses da comunidade chinesa, assente no pressuposto que nunca se deve fazer perder a «face» a um adversário, tornaram fácil a aceitação da existência e funcionamento de instituições voltadas para a promoção do diálogo e da concertação em matérias socioeconómicas. Não surpreendeu, por isso, que em 1987, também em Macau, «à dicotomia capital/trabalho geradora de frequentes conflitos cuja dimensão e significado importa esbater, impõe-se associar um terceiro elemento capaz de, numa óptica tripartida de responsabilidade, contribuir para o desenvolvimento de relações sócio-laborais harmónicas e para uma distribuição justa e equilibrada dos frutos do crescimento económico do Território, propiciadora de significativos progressos no plano social.

*Ao nível das grandes preocupações do Governo para 1987, destaca-se a problemática sócio-laboral consignando-se nas Linhas de Acção Governativa a institucionalização de um órgão de consulta, baseado no princípio da concertação social, onde tenham assente representantes da Administração, das entidades empregadoras e dos trabalhadores, órgão esse que será o local privilegiado para o debate dos problemas do mundo socioeconómico.*

*Esse é, de resto, o sentir das diferentes partes interessadas, cuja auscultação prévia estaria subjacente e foi determinante na decisão de criar o Conselho Permanente de Concertação Social — órgão indispensável a que as transformações estruturais necessárias à modernização da economia possam vir a efectuar-se de forma concertada, contribuindo para a implementação de uma dinâmica social de desenvolvimento».*

Citámos parte do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 31/87/M, de 1 de Junho, que criou o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS), quadro formal da institucionalização do diálogo e da concertação social do Território de Macau.

### **Atribuições:**

O Conselho é, antes de tudo, um órgão consultivo, que pode ainda formular propostas tendo como principais atribuições:

1. Pronunciar-se sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento socioeconómico, bem como sobre a execução das mesmas quer através da emissão de pareceres que lhe sejam solicitados pelo Governo, quer por propostas e recomendações da sua própria iniciativa;

2. Propor soluções conducentes ao regular funcionamento da economia do Território, tendo em conta, nomeadamente, o equilíbrio entre o desenvolvimento económico e as suas incidências no domínio sócio-

laborai e da qualidade de vida da população;

3. Emitir parecer sobre projectos de legislação relacionados com questões socioeconómicas.

### **Composição:**

O Conselho assenta numa lógica tripartida de actuação, e tem a seguinte composição:

1. O Governador.

2. Os Secretários-Adjuntos para a Economia, Finanças e para a Saúde e Assuntos Sociais e o Secretário-Adjunto para a Segurança.

3. Os membros da Comissão Executiva.

4. Três representantes, a nível da direcção, das associações representativas dos empregadores de Macau.

5. Três representantes a nível da direcção, das associações representativas dos trabalhadores de Macau.

Muito embora esteja prevista a delegação de competência por parte do presidente em qualquer dos Secretários-Adjuntos referidos no ponto 2, vem sendo prática o Governador delegar nos Secretários-Adjuntos para a Economia e Finanças e Assuntos Sociais as suas competências próprias relativamente ao CPCS.

Após a publicação do diploma que criou o CPCS competiu às organizações de empregadores e trabalhadores diligenciar no sentido da designação dos seus representantes e indicá-los ao Governador, no prazo de trinta dias contados a partir do início de vigência do diploma.

Recebida a indicação referida foi publicada no *Boletim Oficial*, no prazo de trinta dias, a composição integral do CPCS e da Comissão Executiva.

Portanto a aquisição da qualidade do membro do Conselho operou-se com a posse perante o Governador, efectuada nos dez dias subsequente à publicação no *Boletim Oficial* do despacho de nomeação.

Quando um membro do Conselho, cuja duração do mandato não é fixada, perder a qualidade a cujo título foi designado, mantém-se em funções até à publicação no *Boletim Oficial* da nomeação do seu sucessor, devendo a nomeação ser feita dentro de 15 dias após a perda da qualidade do antecessor.

As substituições, que serão obrigatoriamente comunicadas ao presidente do CPCS, que delas dará conhecimento ao Conselho, só se tornarão efectivas após a posse, que será conferida pelo Governador no prazo de vinte dias após a recepção da respectiva comunicação de substituição.

### **Órgãos do Conselho:**

Compõem o CPCS os seguintes órgãos:

a) O Plenário do Conselho;

b) A Comissão Executiva.

### **Plenário:**

O Plenário tem as mesmas competências e a composição já referidas para o CPCS. É presidido pelo presidente do Conselho ou pelo seu substituto, o qual será coadjuvado pelo coordenador da Comissão Executiva.

O Plenário reunirá em sessão ordinária duas vezes por ano, sendo as reuniões convocadas pelo presidente, com a antecedência mínima de 15 dias. Porém, poderá reunir em sessão extraordinária por iniciativa do presidente ou a solicitação escrita de, pelo menos, um terço dos seus membros, devidamente justificada e contendo a ordem de trabalhos. O presidente, nesta situação, deverá convocar a reunião no prazo máximo de 15 dias.

O Plenário delibera validamente com a presença das três partes e de, pelo menos, dois terços dos seus membros.

As deliberações são tomadas por maioria simples. Por proposta de um dos grupos a votação poderá ser nominal ou secreta.

No caso de qualquer das partes faltar duas vezes seguidas o Plenário delibera validamente sem a sua presença.

### **Comissão Executiva:**

Ligada ao Conselho funciona uma Comissão Executiva competindo-lhe, nomeadamente:

- a) Elaborar as propostas de regulamento interno do Conselho a submeter à aprovação deste;
- b) Preparar as reuniões do Conselho, dando seguimento às suas deliberações;
- c) Elaborar o programa anual das actividades e o projecto de proposta de orçamento a apresentar ao Conselho;
- d) Criar por sua iniciativa ou por indicação do Conselho comissões e grupos de trabalho especializados para o estudo de questões ligadas ao domínio socioeconómico.

No início do seu funcionamento a Comissão Executiva criou as seguintes Comissões especializadas:

Comissão de Trabalho e Emprego; Comissão de Assuntos Sociais; Comissão de Higiene e Segurança no Trabalho; Comissão de Assuntos Estrangeiros.

### **Composição:**

Num quadro de referência tripartido a Comissão Executiva é composta por:

- a) Um representante da Administração, nomeado pelo Governador, de entre os funcionários com a categoria de director de serviço ou equiparado, que coordenará;

b) Um representante das organizações representativas dos empregadores;

c) Um representante das organizações representativas dos trabalhadores.

A fim de operacionalizar os trabalhos, o coordenador poderá fazer-se assessorar por técnicos especializados sem direito a voto, em função da especialidade da matéria em apreciação. Igual faculdade é concedida aos representantes dos trabalhadores e empregadores. Pode ainda a Comissão Executiva, ouvir, sempre que entender útil ou conveniente, os pareceres de especialistas.

As individualidades que compõem as comissões e grupos de trabalho criado no âmbito das competências da Comissão Executiva deverão ser preferencialmente membros dos corpos directivos das associações de empregadores e trabalhadores e dirigentes ou técnicos do serviço público do Território.

A Comissão Executiva reúne ordinariamente de dois em dois meses, podendo, porém, reunir extraordinariamente por iniciativa do coordenador ou a solicitação de dois dos seus membros.

As deliberações só são válidas com a presença das três partes — a Administração, empregadores e trabalhadores. Porém e a fim de não inviabilizar a discussão das matérias em análise, caso qualquer das partes falte duas vezes seguidas, a Comissão Executiva delibera validamente sem a sua presença.

### **Secretário-geral:**

O Conselho tem um secretário-geral designado por despacho do Governador, de entre o pessoal afecto ao Gabinete do Governo, que participa, sem direito a voto, nas reuniões do Conselho e é responsável pela elaboração das respectivas actas.

O secretário-geral tem diversas atribuições genéricas e específicas incumbindo-lhe nomeadamente:

a) Preparar o expediente do Conselho e expedir os avisos convocatórios das reuniões;

b) Assegurar a execução das directivas do presidente relativas ao regular funcionamento do Conselho;

c) Fornecer aos membros do Conselho e às comissões e grupos de trabalho os elementos necessários ao desempenho das suas funções.

O regulamento interno do Conselho prevê ainda que os Secretários-Adjuntos não pertencentes ao Conselho, podem assistir, a convite do presidente, às sessões do Plenário, sempre que, naquele órgão, sejam tratadas matérias relativas à competência que se lhe encontra delegada, mas sem que lhes assista direito a voto.

Os membros do Conselho, que recebem senhas de presença, são invioláveis pelas opiniões e votos que emitirem no exercício das suas funções.

Esta inviolabilidade não isenta, porém, os membros da responsabi-

lidade civil e criminal por difamação, calúnia e injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

O Conselho não tem quadro próprio de pessoal, provindo o seu apoio dos quadros da Função Pública e propostos pelo secretário-geral.

Os meios financeiros de suporte são inscritos no orçamento geral do Território na verba afecta ao Gabinete do Governo.

Em jeito de síntese poder-se-á dizer que o Conselho tem fundamentalmente funções consultivas, afirmando-se como um órgão obrigatoriamente opinativo em tudo o que concerne às políticas do desenvolvimento económico e às suas incidências no domínio sócio-laboral e da qualidade de vida da população.

Porém assume também um carácter propulsivo, já que a lei lhe faculta a faculdade de propor soluções na área socioeconómica.

A sua composição tripartida, feita ao mais alto nível de representação quer dos empregadores, quer dos trabalhadores, sem esquecer a participação pessoal e directa dos Secretários-Adjuntos, pretende garantir, em Macau, que todos possam participar no debate dos grandes problemas do mundo social e económico a fim de se encontrarem soluções harmoniosas e concertadas, que respeitem os princípios e objectivos plasmados na Declaração Conjunta.

A circunstância de a letra e o espírito da Lei Básica o não afastarem dá-lhe a grande responsabilidade de ser uma referência importante, antes e depois de 1999, na criação de um clima de moderação e diálogo entre os parceiros sociais e a Administração com vista à obtenção de pragmáticos consensos na resolução dos grandes desafios que se põem a Macau hoje e no futuro.

### **Balanço e reflexão:**

Foi em 18 de Março de 1987 que coloquei à consideração do então Secretário-Adjunto para os Assuntos Sociais um projecto sob a designação de Conselho Permanente de Concertação Social que pretendia consagrar a institucionalização de um órgão de consulta baseado no princípio do diálogo e da concertação social, onde tivessem assento os representantes da Administração e das associações representativas dos empregadores e trabalhadores e com preocupações fundamentalmente de natureza socioeconómica tendo tal projecto sido «apreciado com o interesse de que o assunto se reveste porque a institucionalização deste órgão vem consagrar uma metodologia de acção já existente...».

Vicissitudes políticas bem conhecidas da opinião pública levaram a que o então Governador Prof. Dr. Pinto Machado fosse substituído pelo engenheiro Carlos Melancia que herdou naturalmente os projectos da anterior governação. Não admira, por isso, que o Secretário-Adjunto para a Economia, que tutelava o trabalho e emprego, tivesse solicitado parecer sobre o eventual mérito ou demérito da existência de um CPCS em Macau.

Aduzi então algumas considerações em defesa da proposta inicial, afirmando:



1. A concretização da criação do Conselho Permanente de Concertação Social reside na necessidade de dar enfoque ao papel da Administração, das associações representativas dos empregadores e trabalhadores como elementos fundamentais no desenvolvimento de quaisquer actividades socioeconómicas.

2. Neste quadro o Conselho Permanente de Concertação Social constitui um factor decisivo na institucionalização do diálogo e de concertação em matéria socioeconómica, de modo a tornar harmoniosas as transformações conjunturais e estruturais adequadas à modernização do Território.

3. Ao Conselho Permanente de Concertação Social foram cometidas abrangentes atribuições, de molde a poder analisar os mais importantes problemas que a actual dinâmica de desenvolvimento vai suscitando.

4. A composição e organização do Conselho obedecem a um rigoroso princípio de acção tripartida, estando portanto consagrada idêntica representação das partes que o integram.

5. A definição da sua área de intervenção cuida de dispor as formas de diálogo necessárias para gerir eventuais interesses em conflito ou iniciativas que se projectem no quadro socioeconómico.

6. É nosso convencimento que o Conselho encerra em si uma dinâmica geradora de soluções pragmáticas e colectivas, que encurtarão saudavelmente quaisquer distanciamentos existentes entre o ordenamento jurídico e a realidade que, neste particular, visa tutelar.

7. A confrontação civilizada, e em Macau há condições privilegiadas para isso acontecer, de grupos socioeconómicos animados de objectivos opostos, pode ajudar a modelar enquadramentos e soluções que, por um lado, se não afastem das necessidades particulares existentes e, por outro, do próprio equilíbrio da força relativa das associações envolvidas.

8. Julga-se, também, que o Conselho poderá ser o local adequado para a despistagem de potenciais crises sociais.

9. Importa, por isso, reter que o Conselho reproduz formalmente a relação triangular que normalmente já existe entre o Governo e as associações representativas dos trabalhadores e dos empregadores sempre que se querem tomar decisões de grande profundidade nas áreas socioeconómicas.

10. E não estranhará que assim suceda se se tiver em conta que o diálogo tripartido é a forma mais ajustada para articular e interaccionar interesses e ajudar, até, a definir as grandes linhas da política social e económica.

11. Em Macau, o Conselho é uma autêntica exigência pragmática resultante da complexidade e especificidade do Território, pelo que não surpreende a curiosa circunstância de ser aplaudido, a duas mãos quer por empregadores quer por trabalhadores.

12. Em jeito de conclusão julgo que é evidente o interesse de que se reveste o funcionamento eficaz do Conselho, pois ele irá colocar nas

discussões a realidade concreta do Território, e, sobretudo, permitirá a assumpção e repartição das responsabilidades socioeconómicas pelos grandes artífices do seu desenvolvimento e crescimento.

13. Por tudo isto não estranhará que o signatário acredite nas virtualidades do Conselho e reconheça que ele pode constituir, se exercitado convenientemente, um verdadeiro instrumento de progresso social.

De facto, importava criar e operacionalizar um órgão que expressasse a lógica tripartida da concertação e fosse o palco privilegiado do debate ao nível das grandes preocupações da política económica e social. Procurando estabelecer um balanço da acção do CPCS, pode-se afirmar que o Conselho tem sabido nortear-se pelas preocupações subjacentes à Declaração Conjunta Sino-Portuguesa sobre a questão de Macau contribuindo para o reforço de um sistema peculiar com equilíbrios muito próprios, que exige um permanente auscultar da consciência social da colectividade para se poder gerir adequadamente o quadro histórico, cultural e político de acordo com as expectativas do desenvolvimento económico e social.

E a resposta a essa preocupação só pode passar pela concertação e diálogo permanentes.

Dizia-se quando da tomada de posse dos membros do Conselho, em 8 de Janeiro de 1988, que *«a autonomia relativa que a Declaração Conjunta assegura e a colectividade justamente ambiciona tem com efeito de ser sustentada por instituições que reflitam o empenhamento de todas as forças sociais. Na comunidade macaense há que garantir o trilhar da senda do progresso e do desenvolvimento, sustentáculo natural de identidade própria de que se reclama. Mas há também que criar condições para a manutenção de um clima de paz social, suporte e consequência do progresso e do desenvolvimento desejados. Macau só tem a ganhar com um clima de moderação e de diálogo em que o Governador e os parceiros sociais troquem pontos de vista no sentido de alcançarem os mais largos consensos na resolução das grandes questões que ora se nos colocam»*.

De facto em qualquer azimute, mas sobretudo em Macau, a preparação mais acertada dos caminhos do futuro passa por um interface permanente entre a Administração, empregadores e trabalhadores. É que em Macau não há, no domínio privado, «sindicalismo» de conflitualidade política e ideológica; por outro lado os empresários também têm a percepção do contexto socioeconómico e dos equilíbrios que é preciso manter entre o desenvolvimento económico e as suas repercussões no domínio sócio-laboral e do bem-estar dos trabalhadores. E a corda só de vez em quando estica, embora sem nunca partir...

Em conclusão julgo poder afirmar, que, apesar da morosidade de que padecem algumas iniciativas legislativas, o presente confirma as esperanças que foram depositadas no CPCS, já que ele tem permitido criar um clima de confiança e sobretudo um alargamento da cor-responsabilização dos parceiros sociais às questões de fundo das políti-

cas económicas e sociais e da sua permanente umbilicalidade, permitindo-lhes, ainda, ter acesso a dados fiáveis sobre a situação económico-social e à compreensão, e, por isso, mais fácil aceitação, das políticas possíveis na actual fase da transição.

Importa, em cada dia, consolidar mais e melhor o CPCS até como modelo de descentralização administrativa, mas sobretudo como caibro de uma estrutura política participada a deixar por Portugal na última parcela do Império.

