

ESTUDO SOBRE A POLÍTICA JURÍDICA DE IMPORTAÇÃO DE TRABALHADORES NÃO-RESIDENTES EM MACAU

*Hoi Chao Wan**

PREFÁCIO

Está hoje a desenvolver-se a um ritmo cada vez mais acelerado, sob a promoção da informação moderna, o movimento e afectação do capital, a tecnologia e mão-de-obra, que são os principais factores de produção, a globalização económica e a alargar-se em todo o mundo, a uma escala cada vez maior. Perante estas condições sócio-económicas, os economistas, em geral, opinam que o fluxo dos recursos constitui uma das importantes características da economia moderna, sendo também uma premissa para o desenvolvimento sócio-económico. O fluxo dos recursos de mão-de-obra é deveras um bom exemplo, desempenhando importante papel na coordenação do desenvolvimento económico, internacional e inter-regional.

Evidentemente, o fluxo dos recursos de mão-de-obra não se refere apenas à importação ou exportação de mão-de-obra, inclui também o movimento de população activa entre diferentes regiões do país. O presente trabalho destina-se à análise da importação em Macau de mão-de-obra ou trabalhadores não-residentes. Devido ao seu particular fundo histórico, Macau possui hoje um estatuto especial na comunidade internacional, pelo que digamos que a importação de mão-de-obra em Macau é internacional e ao mesmo tempo inter-regional, estando de facto num

* Licenciado em Direito pela Universidade de Beijing.

estado específico que entremeia esses dois casos. Porque é que dizemos importação de «trabalhadores não-residentes»? Em primeiro lugar, Macau é uma Região Administrativa Especial da China, não podendo ficar de pé a designação «trabalhador estrangeiro» quanto ao movimento de mão-de-obra entre o continente chinês e o Território, embora este goze na comunidade internacional dum estatuto legal autónomo, exercendo com independência o poder judicial e jurisdição. E por outro lado, em vez de partir de certo ângulo económico para analisar com destaque os benefícios económicos que a importação de mão-de-obra traz para a região importadora de mão-de-obra, pretendemos aqui explorar como se protegem eficazmente os direitos e interesses dos trabalhadores não-residentes e como se pode promover melhor o desenvolvimento económico em Macau, a partir da defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores. Os trabalhadores não-residentes são também parte importante da população activa da nossa sociedade; por isso, em muitos países, uma grande atenção tem sido posta nos benefícios económicos que podem resultar dos seus trabalhos. Assim, digamos que nestas condições sociais, a discussão e estudo da defesa e garantia dos direitos e interesses dos trabalhadores não-residentes é um trabalho que devemos fazer.

I

TEORIA GERAL DA QUESTÃO DOS TRABALHADORES NÃO-RESIDENTES

Quanto à formação dos trabalhadores não-residentes, podemos recorrer a uma afirmação de Thomas Straubhaar (1986) baseada na necessidade de resumir e explicar. Straubhaar indica: as condições decisivas para a actual migração internacional de trabalhadores consistem em: (1) O país destinatário dessa migração necessitar de trabalhadores estrangeiros; (2) O país destinatário não aplicar medidas destinadas a limitar a entrada de trabalhadores estrangeiros¹. Se analisarmos melhor, poderemos descobrir a existência de uma razoável orientação económica do movimento da população activa, deslocando-se os trabalhadores sempre do

¹ Straubhaar, Thomas, *The cause of International Labour Migrations-A Demand-Determined Approach*, in *International Review* 20(Winter 1986).

país ou região de baixo ingresso para países e regiões de alto ingresso, pelo que os países ou regiões, para além do factor da carência de mão-de-obra, necessitam ainda de certa atracção económica, ou seja, o nível do salário é relativamente alto e o nível de vida é também mais alto do que o dos países ou regiões exportadoras de mão-de-obra, podendo isto ser considerado uma premissa.

A importação ou exportação de trabalhadores estrangeiros pode produzir certos benefícios económicos para ambas as partes, importadora e exportadora. Quanto à parte importadora, o mais importante é importar para a localidade suficiente mão-de-obra que possa resolver a falta de mão-de-obra e satisfazer o desenvolvimento económico local; a existência de trabalhadores não-residentes pode contribuir para controlar indirectamente o aumento dos salários, diminuir o custo da produção e manter a concorrência no mercado internacional. Há, entretanto, mais influência positiva para a parte exportadora. Isto deve-se a que a maioria dos países em vias de desenvolvimento se debate com o problema de grave excesso de mão-de-obra, de modo que a exportação, em grande quantidade, de mão-de-obra contribui para aliviar a pressão do desemprego do país, e, por outro lado, o dinheiro que os trabalhadores não-residentes enviam para o seu país pode produzir certa influência positiva para as reservas de divisas, consumo nacional, depósitos bancários e investimentos do país exportador.

Em termos gerais, sem restrições artificialmente impostas, os trabalhadores costumam deslocar-se para países ou regiões de nível económico relativamente alto, pois que todos nós queremos ganhar mais. No entanto, quando o país ou região destinatária sofre impactos ao nível da política, economia, sociedade e direito, podem surgir nesse país ou região ondas de autodefesa, de que resultam correspondentes medidas ao nível da política e direito². É por isso que dizemos que o modo de resolver melhor o problema dos trabalhadores não-residentes, constitui um dos grandes problemas que não pode ser posto de lado para os governos locais ou nacionais, porque está muito longe de ser um simples problema da escolha entre importar ou não.

² Deng Xueliang, «Estudo sobre assuntos de trabalho», Companhia de Publicações Wunan, Taiwan, Janeiro de 1993, pág 765.

II

FUNDO DE IMPORTAÇÃO DE TRABALHADORES NÃO-RESIDENTES E A SUA SITUAÇÃO GERAL EM MACAU

A. Fundo de importação de trabalhadores não-residentes em Macau:

Macau é um pequeno território, com uma população também reduzida, sendo os recursos naturais muito escassos. No entanto, graças à particularidade do desenvolvimento histórico, a economia de Macau registou também prosperidade, passando mesmo a ser, nos seus primeiros tempos, um dos importantes portos de trânsito de comércio internacional. A indústria de Macau (conhecida geralmente como indústria de manufatura, tem uma estrutura económica em que predominam a indústria têxtil e a de fabrico de vestuário), é, por isso, uma típica indústria de processamento de comércio, sendo as suas matérias-primas provenientes do exterior e o seu mercado também exterior, com importação e exportação em grande volume. No final dos anos setenta, a indústria de Macau começou a desenvolver-se a um ritmo acelerado. O rápido desenvolvimento ficou a dever-se a que os têxteis produzidos pela indústria de processamento de exportação gozam da vantagem que é ter quota independente sendo a mão-de-obra e o terreno são mais baratos do que em Hong Kong³. Na década de oitenta, registou-se o auge do desenvolvimento da economia de Macau; o número de sectores industriais caracterizados pela concentração de mão-de-obra, que são principalmente têxteis, o número de fábricas e o valor global da produção criaram novos recordes históricos⁴, o que provocou uma grave falta de mão-de-obra. Devido às próprias características da indústria, em comparação com outros sectores e para os trabalhadores, a indústria de manufatura apresenta desvantagens: más condições de trabalho, longas horas de trabalho e baixo nível do salário, de modo que grande parte dos trabalhadores locais não quer trabalhar nessa indústria. Para satisfazer a necessidade da indústria e manter o contínuo desenvolvimento económico, o Governo de

³ Chen Yushu, «Panorama da sociedade de Macau», Editora Internacional Wanglian, Outubro de 1999, pág. 238

⁴ Obra citada na Nota 4, pág. 172.

Macau aceitou a proposta dos empresários e começou, em 1984, a importar em grande quantidade trabalhadores não-residentes (sobretudo provenientes do continente chinês)⁵, mas só em 1988 o Governo começou a criar normas oficiais relativas à importação de trabalhadores não-residentes. O nível salarial em Macau é relativamente mais alto do que o das localidades de origem dos trabalhadores não-residentes, o que constitui outro factor da entrada em grande quantidade em Macau de trabalhadores não-residentes.

B. Situação geral dos trabalhadores em Macau:

a) O número dos trabalhadores não-residentes em Macau e a sua origem:

Em 1988, o Governo de Macau autorizou oficialmente a importação de trabalhadores não-residentes, e segundo o «Panorama de Macau» o total dos trabalhadores não-residentes importados atingiu 11 331 em 1991; em 1992, havia 9728 trabalhadores não-residentes; em 1993, esse número subiu para 10 256, registando um aumento de 20% em relação ao ano anterior; nos finais de 1994, a mesma cifra atingiu 31 206, com um aumento na ordem de 23,22% em relação ao ano anterior, ocupando cerca de 14% da população empregada⁶. No primeiro trimestre de 1996, o número dos trabalhadores não-residentes em Macau desceu para 34 000, contra 36 000 na primeira metade do ano 1995, ocupando cerca de 17% da população empregada do Território⁷. O mesmo número é de 29 723, de 32 013 e de 32 183 respectivamente em 1997, 1998 e 1999⁸. Segundo os dados administrativos fornecidos pelo Corpo de Polícia de Segurança Pública, nos finais de Setembro de 2000, havia em Macau 28 113 trabalhadores não-residentes, ocupando cerca de 16% da população empregada no Território.

⁵ Mi Jian et. al., «Direito de Macau», Fundação Macau, Macau, 1994, pág. 316.

⁶ Devido ao facto de o Governo de Macau não ter efectuado a recolha de dados relativos à aplicação da política de importação de mão-de-obra, tenho ao meu alcance poucos dados a este respeito: He Qihai, «Capítulo da economia — Indústria», «Panorama de Macau», de Huang Hanqiang e Wu Zhiliang, Fundação Macau, Macau, 1996, págs. 172-218. Só em 1995 se começou a publicar dados sobre a distribuição sectorial e o salário.

⁷ DSEC, «Estatísticas demográficas no 1.º trimestre de 1996», Macau, 1996, pág. 78.

⁸ DSEC, «Anual de estatísticas», Macau, 1999, págs. 69-70.

Os trabalhadores não-residentes em Macau provêm de todas as partes do mundo, nomeadamente da Europa, da África, da Ásia e da região do Pacífico. Os provenientes da Ásia e da região do sul do Pacífico ocupam mais de 98% do total, enquanto os originários do continente chinês ocupam 81,2% dos provenientes da Região Ásia-Pacífico e 79,9% do total dos trabalhadores não-residentes que trabalham em Macau, sendo uma percentagem bastante alta⁹.

b) Distribuição profissional e salário dos trabalhadores não-residentes em Macau:

Segundo os dados estatísticos da DSEC, mais de metade (57,4%) dos trabalhadores não-residentes trabalham na indústria manufactureira, os que trabalham nos sectores de hotelaria, restaurantes e de serviços do mesmo género ocupam 10,8% do total, os que trabalham como domésticos ocupam 7,0%, os da construção civil ocupam 3,4%, enquanto os restantes se espalham pelos outros sectores, como é o caso de professores que são recrutados por contrato ao continente chinês¹⁰.

Quanto ao salário, um inquérito, tipo amostra, efectuado pela DSEC revela que o salário dos trabalhadores não-residentes é, em geral, relativamente baixo. Tomando como exemplo a indústria manufactureira, o salário médio dos trabalhadores não-residentes é aproximadamente 30% inferior ao dos trabalhadores locais. E no sector hoteleiro, esta diferença é aproximadamente de 30%, sendo de referir que a diferença poderá ser ainda maior do que as cifras resultantes do inquérito, pois que o prémio anual e o salário de dois meses extra de que os trabalhadores gozam não foram enquadrados no inquérito efectuado¹¹.

III

NORMAS LEGAIS SOBRE OS TRABALHADORES NÃO-RESIDENTES EM MACAU

Em 1984, o Governo de Macau publicou o primeiro decreto-lei (Decreto-Lei n.º 101/84/M) sobre as Relações de Trabalho em Macau,

⁹ Obra citada na Nota 4, pág. 685.

¹⁰ Obra citada na Nota 9.

¹¹ Chen Shouxin, «Importação de mão-de-obra e desemprego em Macau», «Estudo Macau», n.º 12, de Huang Hanqiang e Feng Shaorong, Macau, Fundação Macau, 1999, pág. 47.

onde um capítulo (capítulo VII, artigos 50.º a 55.º) é para regular os trabalhadores estrangeiros e outro capítulo (capítulo VIII, artigo 1.º) para o caso dos trabalhadores provenientes do continente chinês. Quanto ao trabalho de estrangeiros e ou apátridas, o dito Decreto-Lei prevê que: (1) Seja celebrado adequado contrato, que assumirá, obrigatoriamente, a forma escrita a requerer ao director do Gabinete para os Assuntos de Trabalho, o registo do contrato; (2) O cidadão estrangeiro ou apátrida seja possuidor de documentação comprovativa do cumprimento das obrigações legais relativas à entrada e à permanência ou residência no Território; (3) Seja assegurada a igualdade de salário entre trabalhadores estrangeiros ou apátridas e trabalhadores nacionais, por um trabalho igual ou de valor igual prestado ao mesmo empregador; (4) Seja vedada aos empregadores a retenção de quaisquer documentos de identificação de que os trabalhadores estrangeiros ou apátridas ao seu serviço sejam titulares. Quanto aos trabalhadores provenientes do continente chinês, o mesmo Decreto-Lei só prevê que «os empregadores que exerçam a sua actividade no Território possam ter ao seu serviço cidadãos chineses provenientes da República Popular da China, desde que possuidores da Cédula de Identificação Policial, documento de identificação equivalente ou qualquer outro título de permanência temporária reconhecido pelas autoridades do Território»¹².

Em Abril de 1989, considerando a mudança registada na área da economia e na sociedade e com a base na revisão do antigo decreto-lei, foi publicado o Decreto-Lei n.º 24/89M, sendo o actual diploma legal sobre as relações de trabalho de Macau. Quanto ao âmbito da sua aplicação, o novo decreto-lei exclui as previsões sobre o trabalho de estrangeiros acima mencionadas¹³. O Decreto-Lei n.º 24/89M é também conhecido como Decreto-Lei sobre as Relações de Trabalho de Macau, visando regulamentar as relações entre os empregadores e os trabalhadores residentes, a alínea *b*) do artigo 2.º estipula que o trabalhador que usufrua do estatuto de residente em Macau, coloque à disposição de um empregador directo, mediante contrato, a sua actividade laboral, sob autoridade e direcção deste, independentemente da forma que o contrato revista e do

¹² António dos Santos Ramos, “A formação do contrato individual de trabalho em Macau”, «Administração» n.º 8/9, 1990, pág. 521.

¹³ Ver a Nota anterior.

critério de cálculo da remuneração, que pode ser dependente do resultado efectivamente obtido, enquanto a alínea *d*) do n.º 3 do artigo 3.º prevê que “relações de trabalho entre empregadores e trabalhadores não-residentes, são reguladas pelas normas especiais que se encontrem em vigor”. Trata-se aqui das seguintes normas especiais¹⁴:

A. O Decreto-Lei n.º 50/85/M que define o regime de admissão de trabalhadores e autoriza ao mesmo tempo às empresas estrangeiras o recrutamento de trabalhadores locais por contrato.

O regime de trabalho de Macau é definido no início pelo Decreto-Lei n.º 18/82/M, de 1982. Três anos após a execução do dito decreto-lei, — para reforçar a estabilidade dos trabalhadores do Território e a administração e gestão do trabalho e emprego do Território, evitar o afluxo incontrolado de mão-de-obra ao Território que poderia prejudicar as oportunidades de emprego e interesses dos trabalhadores locais, — foi publicado em 1985, o Decreto-Lei n.º 50/85/M, diploma relativo ao regime de trabalho, que se encontra hoje em vigor¹⁵.

O dito decreto-lei prevê que, no mercado de trabalho de Macau, os empregadores só podem recrutar os trabalhadores que sejam possuidores de qualquer dos seguintes documentos válidos: *a*) Bilhete de Identidade emitido pelos competentes Serviços de Identificação da Administração Portuguesa; *b*) Cédula de Identificação Policial; *c*) Título de Residência emitido pela PSP sobre passaporte; *d*) Certificado de Residência emitido pela PSP sobre o Hong Kong Identity Card e o Hong Kong Re-entry Permit. O mesmo decreto-lei prevê ainda: A fiscalização do cumprimento do disposto neste diploma compete às Forças de Segurança de Macau, através da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Polícia Marítima e Fiscal (PMF), nas respectivas áreas de acção e as multas cominadas no artigo anterior sejam aplicadas por despacho dos comandantes do Corpo de Polícia de Segurança Pública ou da Polícia Marítima e Fiscal.

¹⁴ Zhao Luping, “Análise da política de importação de mão-de-obra em Macau”, «Estudo Macau», n.º 8, de Huang Hanqiang e Feng Shaorong, Macau, Fundação Macau, 1998, págs. 115-119.

¹⁵ Versão em chinês publicada no BO 26 S de 1985.06.29, p. 1695. Revoga o DL n.º 18/82/M do BO 15 de 1982.04.12, excepto o modelo de listagem. Foram revogados o art. 4.º e a alínea *d*) do n.º 1 e os n.ºs 3 e 4 do art. 15.º e alterados o art. 6.º e o n.º 2 do artigo 15.º pela Lei n.º 2/90/M do BO 18 S de 1990.05.03.

Quanto às empresas estrangeiras, há no Decreto-Lei n.º 50/85/M uma estipulação especial: Não ficam abrangidas pelo disposto no artigo 6.º deste diploma as empresas estrangeiras que, tendo efectuado contrato com o Governo do Território, para realizar determinadas obras ou serviços, necessitem de utilizar trabalhadores do país ou do território de origem, desde que tal seja previsto no referido contrato; Os trabalhadores referidos no número anterior, terão que ser possuidores de documentação legal para a entrada no Território, e a direcção da empresa a que pertençam fará entrega no Comando da PSP de relação nominal devidamente autenticada, onde conste o nome do trabalhador e documento legal que permitiu a sua entrada no Território; As empresas de Macau, com participação de capitais de pessoas singulares ou colectivas sediadas no exterior do Território, poderão manter relações contratuais com trabalhadores não-residentes designados por aquelas pessoas, mediante prévia autorização requerida ao Governador, para cada caso individual; Os trabalhadores a que se refere o número anterior deverão possuir documentação legal para entrada e permanência no Território, e os serviços que prestem deverão ser considerados de direcção ou técnicos.

B. O Despacho n.º 12/GM/88 define as condições, o âmbito e o procedimento para a admissão de mão-de-obra não-residente, a fim de defender os interesses dos trabalhadores locais, evitando uma incontrolada importação de mão-de-obra que possa produzir forte impacto sobre o mercado de trabalho local.

Ao assumir o cargo, o Governador de Macau já começou a debater-se com o problema de importação de mão-de-obra, pois que o problema de importação de trabalhadores não-residentes envolve factores que podem afectar o desenvolvimento económico e os interesses dos cidadãos locais que vivem do trabalho. O desenvolvimento económico e os interesses locais são alguns dos assuntos que predominam na consideração e actuação do Governador, de modo que foi publicado, em 1988, o Despacho n.º 12/GM/88¹⁶, que visa regular o complicado problema de importação de mão-de-obra não-residente, equilibrando os diferentes interesses e necessidades dos empregadores e dos trabalhadores.

¹⁶ Versão em chinês publicada no BO 50 I 2S de 1999.12.17, p. 8076-(763). Alterado pelo DS n.º 49/GM/88 do BO 20 de 1988.05.16. Suspensa a contratação de trabalhadores não-residentes pelo prazo de 90 dias, pelo DS n.º 39/GM/90 do BO 15 de 1990.04/09. Prorrogada a suspensão por um novo período de 60 dias, pelo DS n.º 125/GM/90 do BO 41 de 1990.10.08.

Segundo este despacho, só os residentes em Macau podem contratar livremente a prestação de trabalho com os seus empregadores directos; A contratação prevista no número anterior é livre, dentro dos limites e observadas as condições estabelecidas na lei aplicável. Os que não são cidadãos de Macau não têm direito ao trabalho livre. As empresas de Macau podem, no entanto, estabelecer contratos de prestação de serviços com terceiras entidades, visando a prestação de trabalho por parte de não-residentes, desde que obtido, para o efeito, despacho favorável do Governador. O despacho referido no número anterior será proferido a requerimento da entidade interessada, depois de instruído com pareceres do Gabinete para os Assuntos de Trabalho e da Direcção dos Serviços de Economia. Com a autorização por Despacho do Governador, as empresas que necessitem de mão-de-obra podem recrutar não-residente, através da celebração de contrato de prestação de serviços de mão-de-obra com terceiras entidades (empresas de trabalho e serviços). As competências da dita autorização poderão ser exercidas pelo Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos¹⁷.

O parecer do Gabinete para os Assuntos de Trabalho contemplará essencialmente: *a)* A eventual disponibilidade de mão-de-obra residente para as necessidades de trabalho a realizar; *b)* O nível salarial praticado relativamente aos trabalhadores residentes; *c)* A proporção que se julgue aceitável entre trabalhadores residentes e trabalhadores não-residentes; *d)* A regularidade do cumprimento das obrigações legais relativamente aos trabalhadores residentes.

O parecer da Direcção dos Serviços de Economia terá sobretudo em conta: *a)* As necessidades de mão-de-obra relativamente ao volume de produção esperado; *b)* As expectativas de colocação do volume de produção esperado; *c)* As relações de compatibilização que se julguem adequadas entre o recurso a acréscimos de mão-de-obra e os melhoramentos tecnológicos que os possam dispensar, total ou parcialmente; *d)* A importância relativa da unidade produtiva dentro do sector e a prioridade relativa do sector à luz das linhas de política económica que se encontrem definidas.

¹⁷ Após o Retorno à Pátria, o mecanismo de autorização mantém-se inalterado, só com uma designação diferente. Hoje o Chefe do Executivo delega no Secretário para a Economia e Finanças para conceder autorização.

O procedimento para a admissão de mão-de-obra não-residente observará os trâmites seguintes: O requerimento da entidade interessada será presente no Gabinete do Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos que despachará, mandando ouvir sobre o mesmo o Gabinete para os Assuntos de Trabalho e a Direcção dos Serviços de Economia, ou determinará a prestação dos esclarecimentos que julgue convenientes; O Gabinete para os Assuntos de Trabalho (agora substituído pela direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego) e a Direcção dos Serviços de Economia pronunciar-se-ão sobre o pedido no prazo de 10 dias úteis; Obtidos os pareceres referidos na alínea anterior, será proferido despacho que decidirá da admissão solicitada, determinando à requerente que, em caso afirmativo, faça presente o contrato de prestação de serviços com entidade habilitada como fornecedora de mão-de-obra não-residente, tal como previsto no n.º 7; O contrato será remetido ao Gabinete para os Assuntos de Trabalho, a quem compete verificar e informar-se sobre os requisitos mínimos exigíveis para o efeito, designadamente os seguintes: (1) Garantia, directa ou indirecta, de alojamento condigno para os trabalhadores; (2) Pagamento do salário acordado com a empresa empregadora; (3) Assistência na doença e na maternidade; (4) Assistência em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais; (5) Repatriamento dos trabalhadores considerados indesejáveis. (Os deveres mencionados em (3). e (4). serão obrigatoriamente garantidos através de seguro).

Com base nos elementos de informação, o Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos proferirá despacho em que decidirá da aprovação das condições de contratação dos trabalhadores não-residentes, fazendo remeter o processo ao Comandante das Forças de Segurança de Macau. Este proferirá despacho, determinando que lhe seja presente a lista nominativa dos trabalhadores a recrutar, decidindo, posteriormente, sobre a sua entrada e permanência no Território. O Gabinete do Secretário-Adjunto para os Assuntos Económicos manterá um registo adequado das autorizações concedidas para trabalho de não-residentes, que podem ser canceladas, no todo ou em parte, sem dependerem de aviso prévio. Os trabalhadores tornados excedentários têm de abandonar a unidade produtiva onde prestam serviço, sem prejuízo da sua eventual reabsorção noutra unidade produtiva com autorização bastante para o efeito. Pode igualmente o Comandante das Forças de Segurança de Macau determinar o afastamento do Território de indivíduos determinados, que

nele tenham sido admitidos na qualidade de trabalhadores não-residentes e os respectivos custos do repatriamento ficam a cargo da empresa empregadora.

Aos trabalhadores não-residentes será fornecido um título de identificação, segundo modelo aprovado por despacho do Governador e publicado no Boletim Oficial. Do referido título deverão constar obrigatoriamente: os elementos pessoais de identificação do portador, com fotografia actualizada; a qualidade de trabalhador não-residente; a entidade sob cuja custódia se encontram e aquela a que se acham autorizados a presente serviço. O referido título de identificação será obrigatoriamente exibido sempre que solicitado por qualquer entidade oficial, designadamente os agentes das Forças de Segurança e os inspectores da Direcção dos Serviços de Trabalho e Emprego e a Direcção dos Serviços de Economia.

Segundo o Despacho n.º 12/GM/88, só as entidades que obtenham habilitação própria, a conceder por despacho do Governador, podem fornecer mão-de-obra não-residente. Há, actualmente, duas entidades principais deste género, nomeadamente a Chong Ou Technical Services Limited e a Sociedade de Apoio às Empresas de Macau, a primeira fornecendo mão-de-obra não-residente proveniente do continente chinês, a segunda a proveniente de outros países, como a Tailândia, as Filipinas e a Malásia, para além da Firma Comercial Kam Seak, Centro de Serviços de Trabalho Lo Tong, Companhia de Consulta de Trabalho Tong lek, Limitada e Companhia de Consulta Kio Kuong, Limitada.

(3) O Despacho n.º 49/GM/88 regula complementarmente os trabalhadores especializados ou trabalhadores que, consideradas as condições do mercado de trabalho local, não se encontram normalmente disponíveis em Macau.

Para haver um maior equilíbrio entre os interesses dos empregadores e os dos trabalhadores, a 16 de Maio de 1988, foi publicado no Boletim Oficial o Despacho n.º 49/GM/88¹⁸ do Governador de Macau, que define as regras de importação de trabalhadores especializados. Ao ga-

¹⁸ Versão em chinês publicada no BO 50 I 2S de 1999.12.17, p. 8076-(765). Altera o DS n.º 12/GM/88 do BO 5 de 1988.02.01. Suspende a contratação de trabalhadores não-residentes por 90 dias, pelo DS n.º 39/GM/90 do BO 15 de 1990.04/09. Prorrogada a suspensão por um novo período de 60 dias, pelo DS n.º 125/GM/90 do

rantir o princípio previsto pelo Despacho n.º 12/GM/88, o Despacho n.º 49/GM/88 define que, quando se trate da contratação de trabalhadores especializados ou de trabalhadores que, consideradas as condições do mercado de trabalho local, não se encontram normalmente disponíveis em Macau, as entidades interessadas devem relacionar os indivíduos cuja contratação se pretende, fundamentar a sua necessidade e juntar o modelo do contrato de prestação de serviços em vista. O requerimento será instruído com o parecer do Gabinete para os Assuntos do Trabalho, que, neste caso, contemplará essencialmente: a eventual disponibilidade de mão-de-obra residente qualificada para as necessidades de trabalho a realizar; uma apreciação sobre a descrição de funções das categorias profissionais dos trabalhadores a contratar e a utilidade da contratação de trabalhadores com as qualificações indicadas para efeitos de formação profissional que poderão, eventualmente, prestar a trabalhadores residentes. O parecer da Direcção dos Serviços de Economia não é essencial, mas podem, em contrapartida, ser solicitados pareceres a outras entidades, nomeadamente à Direcção dos Serviços de Turismo caso se trate de recrutamento de mão-de-obra não-residente para serviço em estabelecimentos da indústria hoteleira ou similares.

IV

PROBLEMAS EXISTENTES NA IMPORTAÇÃO DE TRABALHADORES NÃO-RESIDENTES EM MACAU E SUA ANÁLISE

Na década noventa do século XX, a economia de Macau tornou-se frouxa, entrando mesmo em declínio. Nos últimos anos, a contínua subida da percentagem do desemprego fez com que as relações entre os empregadores e os trabalhadores se agravassem de dia para dia e os trabalhadores não-residentes passassem a ser alvo de crítica. O problema de mão-de-obra não-residente é mais sentido na indústria de fabrico. Pois que, perante a renhida concorrência internacional, os baixos custos constituem uma vantagem pela qual os empresários e comerciantes de Macau obtêm no exterior grande quantidade de encomendas, e a indústria de fabrico de Macau, caracterizada pela concentração de mão-de-obra, depende muito de um grande contingente de mão-de-obra barata para poder manter a sua competição. Os trabalhadores não-residentes que são geralmente muito produtivos, mas fracos na consciência dos seus direi-

tos, são como uma riqueza para os empregadores, que têm grande vontade de os contratar. No entanto, para os trabalhadores locais, um grande contingente de trabalhadores não-residentes ocupa o mercado de trabalho e contribui até para restringir o aumento dos salários, de modo que os trabalhadores locais se opõem energicamente à importação de mão-de-obra não-residente. Em Maio do ano passado, um grupo de desempregados locais pertencentes a três sectores organizou uma manifestação contra a importação de trabalhadores não-residentes¹⁹. O motivo do agravamento das relações entre os empregadores e os trabalhadores pode ser caracterizado pelos seguintes aspectos:

A. A insuficiência da protecção legal dos trabalhadores não-residentes é bem aproveitada pelos empregadores para lucrar, constituindo assim um círculo vicioso.

Das normas relativas à importação de trabalhadores não-residentes, pode-se concluir que é para defender os interesses dos trabalhadores locais e para melhorar a administração do mercado local de mão-de-obra que o Governo de Macau regula as condições, o âmbito e o procedimento da importação de mão-de-obra não-residente, limitando-se, assim, a fazer a regulação ao nível dos procedimentos, sem ter tomado medidas substanciais que contribuam para defender os interesses legais dos trabalhadores não-residentes. E por outro lado, a legislação de Macau sobre as relações de trabalho exclui os trabalhadores não-residentes do seu âmbito de aplicação. Digamos, assim, que a defesa dos interesses da mão-de-obra não-residente é muito fraca, sobretudo quanto aos trabalhadores não técnicos.

a) No que diz respeito às garantias dos direitos fundamentais de trabalho dos não-residentes, não há garantia legal do salário mínimo, nem regulamentos sobre o limite das horas de trabalho e férias, e a garantia de segurança e higiene no local de trabalho é insuficiente. A prática baseia-se no contrato de trabalho celebrado entre o trabalhador não-residente e a entidade de serviços de trabalho, com aproveitamento do Decreto-Lei sobre as Relações de Trabalho e outras normas similares. Mais de metade dos tra-

¹⁹ «Trabalhadores dos três sectores entram em manifestação reclamando reivindicações», «Diário de Macau», 8 de Maio de 2000.

balhadores não-residentes de Macau pertencem à indústria, são trabalhadores não técnicos, têm um baixo nível de conhecimentos culturais e uma muito fraca consciência dos seus direitos. O seu salário, embora resultante da discriminação, é mais alto do que o do país ou região de origem, além disso, para poder trabalhar em Macau é preciso pagar uma alta comissão; o mais importante para o trabalhador é ganhar o suficiente para viver, muito embora as suas condições sejam muito precárias. Sobretudo em período de alta percentagem do desemprego, estes trabalhadores que só podem viver do seu trabalho são obrigados a trabalhar mais e mais turnos, fazendo tudo aquilo que é conhecido como os 3Ds em inglês (sujo, difícil e perigoso) noutros países importadores de mão-de-obra.

- b) No conflito laboral, o trabalhador não-residente encontra-se sempre numa situação passiva, isto deve-se a que não existem relações directas de contrato de trabalho entre o trabalhador não-residente e o empregador²⁰. Para trabalhar em Macau, o trabalhador interessado tem de assinar um acordo com uma entidade de serviços de trabalho do seu país para depois essa entidade de serviços de trabalho, com a devida autorização, celebrar com o trabalhador, um contrato de trabalho com um empregador de Macau autorizado a admitir esse trabalhador. Geralmente o trabalhador não técnico não assina individualmente um contrato de trabalho com o empregador de Macau, estando, no entanto, sujeito ao respectivo contrato. Neste contrato, as previsões sobre o salário, as horas de trabalho, os acidentes de trabalho e a garantia do tratamento médico de doenças profissionais do trabalhador não-residente surgem relativamente especificadas, pois que o contrato tem de ser apresentado às respectivas instituições do Governo de Macau para obter a autorização. E, por outro lado, o contrato prevê em destaque que o trabalhador não-residente deve observar a legislação vigente de Macau e cumprir as outras obrigações estabelecidas; a violação de cláusulas do contrato pode

²⁰ Refere-se principalmente aos trabalhadores não técnicos, que foram importados através da entidade intermediária social de serviços de trabalho, geralmente sem terem assinado contrato com os empregadores.

levar ao despedir o trabalhador não-residente ou mesmo ao repatriamento. Quando necessário, o Governo de Macau pode ainda cancelar o direito de permanência ao trabalhador não-residente. No entanto, quanto ao empregador de Macau, não há suficientes previsões no contrato de trabalho assinado por trabalhador e empregador sobre as obrigações de pagamento pontual do salário e a responsabilidade da indemnização de acidentes de trabalho, nem cláusulas de punição. Daí se pode verificar uma clara desigualdade entre ambas as partes. Na realidade, o empregador pode muitas vezes recorrer ao pagamento atrasado do salário e ao despedimento pouco fundamentado para fazer obedecer o trabalhador não-residente. No caso do conflito laboral, o trabalhador não-residente só pode reivindicar junto do empregado através da entidade de serviços de trabalho. Pode claro recorrer ao processo civil ou penal para resolver radicalmente o problema. No entanto, o prazo de permanência em Macau do trabalhador não-residente é de dois anos em termos gerais, expirado o prazo o trabalhador não-residente tem de voltar para o seu país ou região, ou procura renová-lo ou permanecer ilegalmente em Macau. Por isso, no caso do conflito, o trabalhador não-residente opta muitas vezes por aceitar a indemnização, mesmo que esta seja insuficiente.

- c) Quanto à segurança social, o Fundo de Segurança Social de Macau constitui uma garantia segura para os trabalhadores locais. Trata-se de uma entidade com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, as suas receitas principais são as contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores. As suas principais prestações são a pensão de velhice, a pensão de invalidez, o subsídio de desemprego, o subsídio de doença, o subsídio de nascimento, o subsídio de funeral e as prestações pneumococioses. O Fundo de Segurança Social assegura ainda aos beneficiários o pagamento dos créditos emergentes das relações de trabalho que estes não consigam receber das respectivas entidades empregadoras, por motivo de insuficiência económica ou financeira das mesmas. Estes créditos compreendem: as prestações devidas por acidentes de trabalho ou doenças profissionais, calculadas nos termos previstos na lei; os salários vencidos e não pagos e

as indemnizações devidas por denúncia unilateral do contrato de trabalho. Com o pagamento dos créditos emergentes, o FSS passa a gozar do direito de representação dos créditos²¹. Os trabalhadores não-residentes não são beneficiários do FSS, pois que não são cidadãos de Macau, trabalhando em Macau apenas como pessoas de permanência temporária. As garantias de que os trabalhadores gozam estão apenas previstas no Despacho n.º 12/GM/88 do Governo de Macau: os empregadores de Macau devem comprar um seguro para os trabalhadores não-residentes, fornecendo-lhes assistência social, nomeadamente médica e de maternidade, assim como garantia de acidentes de trabalho e de doença profissional. Esta garantia a favor dos trabalhadores não-residentes, revela-se muito insuficiente na prática; Devido à falência ou reestruturação da empresa, os trabalhadores não-residentes encontram-se muitas vezes ameaçados pelo desemprego, não podendo obter ajuda favorável. A assistência de maternidade, legalmente prevista, é também muitas vezes o mesmo que nada, devido ao prévio acordo entre ambas as partes, pois que, em alguns contratos de trabalho, o casamento e a concepção são considerados motivos do despedimento e repatriamento do trabalhador.

Do acima mencionado, pode-se ver que, devido à fraqueza que a legislação de Macau apresenta quanto à defesa dos trabalhadores não-residentes, estes são para os empregadores uma melhor força para a produção de riqueza e como uma carga de que se podem livrar à-vontade. Como podem assinar com os trabalhadores não-residentes contrato com cláusulas mais favoráveis aos seus próprios interesses, os empregadores de Macau querem admitir mais trabalhadores não-residentes, prejudicados são finalmente os interesses dos trabalhadores locais, formando-se um círculo vicioso.

B. Os regulamentos sobre os trabalhadores não-residentes são muitos em princípio, e a discricionariedade tem muito espaço para se desenvolver, surgindo uma discordância com as necessidades reais.

Dos Despachos n.ºs 12/GM/88 e 49/GM/88 e outros diplomas complementares ou de revisão relativos aos trabalhadores não-residentes, não

²¹ Obra citada na Nota 5, pág. 313.

há regulamentos sobre o número de trabalhadores a importar e os sectores em que são colocados, de modo que os trabalhadores não-residentes importados em Macau se encontram descontrolados quantitativa e estruturalmente²². Algumas empresas, para obter mais mão-de-obra barata, exageram a necessidade de trabalhadores não-residentes, o que é um fenómeno muito vulgar. E, por outro lado, o Despacho 49/GM/88 não regula o critério de avaliação de trabalhadores técnicos, isto quer dizer, que a aprovação dos requisitos de trabalhador técnico depende da execução discricionária dos funcionários responsáveis, o que facilmente deu lugar ao chamado fenómeno “vender carne de cão com a cabeça de carneiro pendurada”*: algumas empresas pedem para admitir trabalhadores técnicos, mas importam na realidade trabalhadores não técnicos²³. Os erros cometidos na execução discricionária ou o abuso de poder podem produzir impacto contra o mercado local de trabalho de Macau e prejudicar também os interesses e direitos dos trabalhadores locais de Macau.

C. O mecanismo de controlo da importação de trabalhadores não-residentes é imperfeito, influenciando indirecta e negativamente os interesses dos trabalhadores locais de Macau, exercendo ainda outras influências sobre a economia e sociedade de Macau.

Os Despachos n.ºs 12/GM/88 e 49/GM/88 só estipulam que, a fim de pedir autorização para a importação de trabalhadores não-residentes, os empresários devem pedir os pareceres da DSTE e da DSE; Obtida a autorização, enviam o contrato de trabalho celebrado à DSTE para confirmar se satisfaz os requisitos estabelecidos; depois, o Secretário para a Segurança, com base na lista de trabalhadores não-residentes a admitir, determina sua entrada e permanência em Macau. Estas estipulações só controlam o processo anterior à importação de mão-de-obra, sem ter um controlo eficaz sobre o processo de operação concreta após a importação, o que deu lugar a diversos efeitos negativos.

- a) Não foram tomadas medidas suficientes de controlo em relação às entidades que importam trabalhadores não-residentes, embora, para aliviar as tensas relações de trabalho, o Governo da RAEM

²² Obra citada na Nota 15, pág. 137.

²³ Obra citada na Nota anterior.

* Em português, vender coelho por lebre.

tenha formulado a 1 de Maio de 2000 a chamada política de «vantagem para ambas as partes», que reside em que as empresas ou entidades que pedem autorização de importação de trabalhadores quer para renovar o contrato de trabalho, quer para importar trabalhadores pela primeira vez, têm de se comprometer a admitir mais trabalhadores locais no espaço de seis meses, sendo a percentagem de aumento de trabalhadores locais determinada conforme a percentagem do desemprego do sector a que a empresa pertence e a actual percentagem dos trabalhadores locais na empresa²⁴. Esta política governativa visa garantir o emprego dos locais, mas os resultados não são significativos. Isto deve-se a que, para obter necessária autorização de importação de trabalhadores, os empregadores de Macau podem recrutar um número suficiente de locais exigido pelos regulamentos, mas, depois de obtida a autorização, impõem diversas exigências exorbitantes, obrigando os trabalhadores locais a despedir-se para depois poder pedir autorização para importar trabalhadores não-residentes sob pretexto de insuficiência da mão-de-obra. Daí dizermos que o pedido da importação de trabalhadores não pode exclusivamente representar as reais necessidades de mão-de-obra não-residente. Há ainda outras empresas que lucram com a especulação da quota de trabalhadores não-residentes ou pedem que os trabalhadores paguem certa quantia extra, como sendo condição indispensável para renovar o contrato de trabalho. Pode-se assim chegar à conclusão de que o Governo de Macau não pode limitar-se a controlar bem a autorização de importação de trabalhadores, necessita, também, de tomar rigorosas medidas para controlar as entidades que obtiveram autorização para importar mão-de-obra, através de inspecções regulares, a fim de evitar que a ilegalidade de algumas empresas do território perturbe a administração do mercado de trabalho de Macau.

- b) O insuficiente controlo dos trabalhadores importados conduz à perturbação da estrutura de trabalhadores não-residentes, a tal ponto que os trabalhadores locais são expulsos pelos não-resi-

²⁴ «A DSTE superintende rigorosamente a aplicação da política “vantagem para ambas as parte”», «Diário de Macau, 25 de Abril de 2000.

dentos. Esta influência negativa deve-se a que parte dos trabalhadores não-residentes passou a dedicar-se a trabalhos não previstos no contrato de trabalho. Outros trabalhadores não-residentes legalmente, que foram importados e especulados pela empresa, passaram também a fazer outros trabalhos ou a escolher outras profissões. Há ainda trabalhadores que se dedicam a segundo trabalho nos tempos livres. Estes trabalhadores são ilegalmente recrutados, não têm relações de contrato com a entidade empregadora, não podendo apresentar queixa contra o indevido tratamento que receberam e não há norma legal que diga alguma coisa a este respeito. Muitos empregadores de Macau aproveitam esta situação e recrutam-nos para os explorar duplamente, ganhando com isso os maiores lucros possíveis. Devido a este imperfeito controlo e administração do mercado de trabalhadores não-residentes, estes desvalorizaram-se, ocupando maior espaço no mercado de emprego pertencente aos trabalhadores locais e a política de importação de trabalhadores não-residentes afasta-se, assim, do seu objectivo original, os trabalhadores não-residentes de carácter complementar passam a ser competitivos, exercendo influência sobre as relações normais entre o fornecimento e a procura no mercado de mão-de-obra.

V

PROPOSTAS PARA MELHORAR O ESTADO DA IMPORTAÇÃO DE TRABALHADORES

Devido ao facto das normas legais vigentes em Macau relativas à importação de trabalhadores serem deficientes à nascença e de o mecanismo de controlo ser insuficiente, o Governo de Macau encontra-se numa situação embaraçosa: deve resolver o problema do alto desemprego, mas não pode deixar de recorrer à importação de trabalhadores para resolver a carência de mão-de-obra sentida em alguns sectores. O Governo deve fazer mais reflexões sobre estas relações anormais entre o fornecimento e a demanda, não podendo limitar-se a considerar se aplica ou não a política de importação de trabalhadores, devendo, antes, procurar uma solução global através da análise macroscópica do todo o problema. Actualmente, as autoridades de Macau estão a discutir e a preparar a revisão do

1028 Decreto-Lei das Relações de Trabalho, além da aprovação de um novo

decreto-lei sobre os trabalhadores não-residentes. Considerando isto, apresento aqui algumas propostas e sugestões:

A. Deve, em primeiro lugar, reforçar a garantia dos interesses e direitos de trabalho dos trabalhadores não-residentes, o que corresponde à tendência mundial da defesa dos direitos humanos e constitui um dos factores fundamentais necessários para estabilizar o mercado de trabalho.

Em muitos países estrangeiros, a aplicação da política de importação de mão-de-obra tem por premissa o desenvolvimento da economia local e a defesa dos trabalhadores locais, os trabalhadores não locais são considerados mais como uma alavanca para reajustar a economia local, só se lhes dando devida defesa quando direito a tal não prejudicar os interesses dos trabalhadores locais. Trata-se na realidade de uma consideração que troca o principal pelo secundário. A partir do ângulo da defesa dos direitos humanos, os trabalhadores não locais também contribuem com o seu trabalho para a sociedade, devendo gozar de uma defesa igual aos outros, não podendo estar sujeitos a tratamento discriminador, sobretudo quanto aos direitos fundamentais do trabalhador. Ao nível da importação de trabalhadores, a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores não locais e a defesa dos interesses dos trabalhadores locais não constituem uma contradição, existindo mesmo entre elas relações complementares. A observação do princípio de ganhar o mesmo pelo mesmo trabalho, pode evitar que o empregador recrute trabalhadores não locais em grande quantidade por serem mão-de-obra de baixo custo e de alto rendimento. O salário do trabalhador não local e o do local devem ser enquadrados igualmente no regime da garantia de salário mínimo e reajustados pela economia de mercado, evitando que o governo importe excessivos trabalhadores sob o pretexto de satisfazer as necessidades da economia local e impedindo duma forma indirecta o aumento salarial dos trabalhadores locais. Por outro lado, o melhoramento de condições de trabalho dos trabalhadores não locais valoriza também o ambiente de trabalho dos locais. O limite de horas de trabalho, a garantia de um seguro de trabalhador e a indemnização traduzem-se, também, no aumento dos custos de trabalhadores importados. Tudo isto pode levar a considerar, com maior prudência, a intensidade da importação de trabalhadores, em vez de resolver passivamente uma série de problemas urgentes resultantes da importação de trabalhadores. Assim digamos que

fazer bons trabalhos relativos à garantia dos direitos e interesses de trabalho dos trabalhadores não locais pode produzir um duplo efeito: defender directamente os direitos de trabalho dos trabalhadores não locais e garantir indirectamente os direitos de trabalhos dos trabalhadores locais, mantendo as relações normais entre o fornecimento e a demanda do mercado local de mão-de-obra. Há, se calhar, algumas pessoas que não concordam com esta minha opinião, argumentando que a concorrência do futuro comércio internacional é na realidade a competição por mão-de-obra barata, e apenas com base nesta se pode ganhar em termos de concorrência. No entanto, não posso concordar com tal opinião, pois penso que, no futuro, a nossa sociedade há-de desenvolver-se «tomando o Homem como fundamento», pelo que devemos dar hoje suficiente atenção à protecção dos direitos humanos, nos quais estão enquadrados, evidentemente, os direitos fundamentais de trabalho.

A Organização Internacional de Trabalho procedeu há muito à exploração da protecção dos direitos dos trabalhadores não locais, com a elaboração da *Convention Concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as Regards Workmen's Compensation for Accidents*. E, além do mais, em muitos países estrangeiros, o direito interno oferece protecção de graus diferentes aos trabalhadores estrangeiros. Em França, por exemplo, um capítulo do Código de Trabalho é dedicado à protecção dos trabalhadores estrangeiros²⁵. Na Coreia, o mesmo código também dá atenção à protecção dos trabalhadores estrangeiros²⁶. No caso de Macau, que assinou a *Convention Concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as Regards Workmen's Compensation for Accidents*, a protecção que o seu direito regional oferece para os trabalhadores não-residentes está ainda muito longe de ser suficiente, pelo que o Governo de Macau deve acelerar os trabalhos legislativos para reforçar a protecção dos trabalhadores não-residentes e instaurar as normas legais.

B. Restringir a autorização de importação de trabalhadores, a fim de importar, de forma complementar e com base no suficiente emprego

²⁵ Tradução de Luo Jiezhen, «Código de Trabalho da França», Beijing, Companhia de Publicações Cultura Internacional, Novembro de 1996, pág. 261.

²⁶ Ye Jingqi e Jing Tao, «Síntese do Simpósio Internacional sobre a Lei de Trabalho e da Segurança Social na Região Ásia Pacífico no século XX», «Direito chinês e estrangeiro», 1998, n.º 6, págs. 126-127.

dos locais, trabalhadores que sejam favoráveis ao desenvolvimento da economia local.

Hoje em dia, Macau encontra-se numa fase de transformação industrial. O modelo de economia de exportação, caracterizado pelo desenvolvimento económico motivado pela indústria de fabrico, começou nos finais da década de oitenta a sofrer alterações, estando a indústria de fabrico, pouco a pouco, a dar lugar ao turismo, jogos, comércio e outros serviços²⁷. Perante esta situação, o Governo de Macau, ao autorizar a importação de trabalhadores, deve basear-se na inspecção do ambiente macroscópico de economia e na avaliação dos recursos populacionais e dar relevo ao papel das comissões permanentes de coordenação social, para poder chegar a ter, através da consulta, uma opinião global sobre o número de trabalhadores a importar anualmente. Só deve autorizar a importação de trabalhadores especializados que sejam favoráveis ao desenvolvimento económico de Macau e possam contribuir para valorizar a indústria e a estrutura económica de Macau. A distinção rigorosa entre trabalhadores técnicos e não técnicos, que deve ser uma premissa, pode ser definida legislativamente, evitando o desvio da discricionariedade. Quanto aos trabalhadores não técnicos, o Governo de Macau pode pedir aos empregadores que os recrutem primeiro em Macau, com condições de trabalho razoáveis; este recrutamento encontrar-se-á sob o controlo do Governo; se o recrutamento não satisfizer as necessidades, os empregadores podem pedir autorização para importar trabalhadores. Ao mesmo tempo, o Governo pode organizar cursos de formação especializada, preparando pessoal de que os empregadores necessitem. Numa palavra, ao autorizar a importação de trabalhadores, o Governo não pode procurar satisfazer as necessidades do desenvolvimento da economia local em detrimento dos direitos e interesses de trabalho dos trabalhadores locais, deve «tomar o Homem como fundamento» e ter por base a garantia de suficiente emprego aos trabalhadores locais para procurar um bom controlo quantitativo e qualitativo dos trabalhadores não-residentes, a fim de consolidar a estabilidade da sociedade de Macau, aliviar a oposição existente entre os empregadores e os trabalhadores e promover o contínuo desenvolvimento da economia do Território.

²⁷ «A economia e o ambiente de investimento de Macau durante a década 90», «Comentários sobre a economia de Macau», de Wu Zhiliang, Macau, Fundação Macau, Agosto de 1994, pág. 10.

C. Reforçar o controlo e administração após a importação de trabalhadores, punindo severamente os transgressores, a fim de manter uma boa ordem no mercado de mão-de-obra de Macau.

Considerando o fraco mecanismo de controlo de trabalhadores não-residentes de Macau, podemos aproveitar um diploma do mesmo género que as autoridades de Taiwan elaboraram face aos trabalhadores estrangeiros. Segundo a Lei de Serviços de Emprego de Taiwan, os estrangeiros não podem trabalhar em Taiwan sem a devida autorização a obter pelo empregador junto das autoridades; os estrangeiros que obtiveram autorização para trabalhar em Taiwan não podem mudar de empregador e de trabalho; para mudar de empregador ou de trabalho, no prazo de trabalho autorizado, o velho empregador e o novo empregador devem conjuntamente apresentar previamente requerimento; os transgressores serão expulsos de Taiwan. Quanto à responsabilidade do empregador, exige-se informar por escrito e no prazo de três dias a instituição competente local, o órgão administrativo da actividade em questão e a polícia dos casos dos trabalhadores estrangeiros admitidos, além de apresentar os seguintes casos à polícia: os que sem justificação faltaram no trabalho em três dias consecutivos e não mantiverem contacto; os que têm relações de trabalho extintas e os que têm expirado o prazo de trabalho autorizado²⁸. Para os transgressores, pode-se cancelar parcial ou na totalidade a autorização já cedida. Por outro lado, os empregadores não podem ter os seguintes actos: empregar ou admitir os estrangeiros não autorizados ou com autorização expirada; empregar em nome próprio estrangeiros para trabalharem a favor de outros; empregar ou admitir, sem devida autorização, estrangeiros que outros empregaram através de devida autorização; mandar estrangeiros que empregaram fazer trabalhos não previstos pela autorização²⁹. Aos transgressores, pode-se aplicar punições de diferente grau conforme a gravidade do caso. Os graves transgressores podem ser condenados à prisão ou detenção até três anos, ou punidos com multa de até 300 000 TWD. As despesas resultante da detenção e repatriamento dos estrangeiros contratados pelo empregador e expulsos pela polícia ficam a cargo do empregador³⁰. A instituição de tutela de

²⁸ «Lei de Serviços de Trabalho de Taiwan», artigo 52.º.

²⁹ «Lei de Serviços de Trabalho de Taiwan», artigo 53.º.

³⁰ «Lei de Serviços de Trabalho de Taiwan», artigo 55.º.

Taiwan, o órgão administrativo da actividade em questão ou a polícia podem mandar agentes providos de documentação comprovativa fazer inspecções no local onde trabalham estrangeiros ou no local suspeito de trabalho ilegal de estrangeiros, e os empregadores não podem escapar, impedir ou rejeitar esta inspecção³¹.

No mercado de mão-de-obra em Macau, existe em larga escala este fenómeno: as oportunidades de emprego dos locais são aproveitadas e ocupadas pelos trabalhadores não-residentes, o que levou à confusão do mercado de mão-de-obra, agravando a contradição entre o empregador e o trabalhador. Deve-se, portanto, acelerar os trabalhos legislativos a este respeito, e, aproveitando a prática de Taiwan, compartilhar a responsabilidade de controlo e administração de trabalhadores não-residentes e seus empregadores. Quanto à contratação ilegal quer o empregador, quer o empregado têm de assumir certa responsabilidade ou ser punidos, o que pode contribuir para controlar e administrar o mercado de trabalhadores não-residentes. Ao tentar pedir autorização à importação de trabalhadores, os empregadores de Macau devem pensar prudentemente se necessitam realmente dos trabalhadores a importar. A inspecção e vistoria é parte importante do processo de aplicação da política de importação de trabalhadores, pelo que o Governo de Macau deve implantar um regime de inspecção e vistoria, a fim de garantir a devida aplicação da dita política e controlar o crescimento de trabalhadores não-residentes ilegais.

D. Acompanhar as informações sobre os efeitos da aplicação da política de importação de trabalhadores, a fim de melhorar a aplicação desta política.

Em 1988, o Governo de Macau começou a importar oficialmente trabalhadores, mas até hoje ainda não há dados correspondentes, recolhidos em inquérito, que possam ser aproveitados para acompanhar a aplicação da dita política, além disso só em 1995 se começou a publicar dados sobre a distribuição sectorial e o salário dos trabalhadores não-residentes. Ainda não há dados publicados sobre a composição técnica, a idade e a composição cultural dos trabalhadores não-residentes³². Nós sabemos que os dados sobre a percentagem dos trabalhadores não locais e dos

³¹ «Lei de Serviços de Trabalho de Taiwan», artigo 57.º.

³² Obra citada na Nota 15, pág. 136.

locais e a dos trabalhadores técnicos e dos não técnicos de um país mesmo de uma região são factores importantes que podem influenciar a elaboração da política do país ou região importadora de mão-de-obra. A prática do Governo de Macau, não transparente, visa, evidentemente, excluir os trabalhadores do processo de elaboração da política, podendo facilmente ser considerada como uma operação de câmara escura. Para revelar as reais necessidades de mão-de-obra em Macau, o Governo de Macau tem de aperfeiçoar as informações sobre os trabalhadores não-residentes e elevar a transparência da avaliação dessas informações, aumentando, assim, a pressão da opinião pública.

E. Criar centros de apoio a trabalhadores não-residentes³³, elevando-lhes a consciência dos seus direitos.

Criar, em zonas de concentração de trabalhadores não-residentes, centros de apoio a trabalhadores não-residentes, fornecendo-lhes serviços e apoio ao nível da consulta jurídica, apoio psicológico, cuidados de saúde e educação social, a fim de garantir o seu desenvolvimento físico e psicológico dos trabalhadores não-residentes e a sua melhor inserção na sociedade de Macau, contribuindo para a construção de Macau.

F. Melhorar a comunicação com os governos dos países ou regiões exportadoras de mão-de-obra, podendo assim melhor garantir os direitos e interesses dos trabalhadores não-residentes.

A protecção dos direitos e interesses dos trabalhadores não-residentes não pode depender exclusivamente dos esforços do Governo de Macau, é também uma questão a que o governo do país ou região exportadora de mão-de-obra deve dar devida consideração. Em primeiro lugar, a protecção dos direitos humanos não tem fronteira, e em segundo, a política de exportação de mão-de-obra traz também efeitos positivos para o governo do país ou região exportadora, tal como o grande volume de divisas enviadas para o país ou região de origem dos trabalhadores não-residentes. Segundo o princípio da igualdade, o governo do país ou a região exportadora de mão-de-obra deve, também, assumir a responsabilidade de apoiar a protecção dos trabalhadores não-residentes, podendo, por como exemplo, prestar subsídio final aos trabalhadores não-residentes ou tomar outras medidas, como intensificar a vistoria sobre firmas locais de exportação de mão-de-obra. Podem ser trocadas informações entre

ambos os governos para melhor acompanhar a importação e a exportação de mão-de-obra, evitando, assim, a ilegalidade de algumas entidades intermediárias de trabalho e garantindo a efectiva execução de contratos legais de trabalho de não locais e a melhor protecção dos direitos e interesses dos trabalhadores não-residentes.

CONCLUSÃO

Perante a alta percentagem de desemprego registada em Macau nos últimos anos, as relações de trabalho têm-se tornado cada vez mais tensas, piorando ainda com o problema de importação de mão-de-obra. Esta passa a ser um factor que influencia a estabilidade da sociedade. A política de importação de mão-de-obra do Governo de Macau foi colocada no centro do conflito, sendo um dos problemas a que as personalidades sociais de Macau prestam grande atenção. Pesquisei documentação sobre o problema de importação de mão-de-obra. Muitos estudos foram efectuados com base nas relações entre a percentagem de desemprego e os trabalhadores não-residentes, analisando o problema dos trabalhadores não-residentes com destaque para o desenvolvimento da nossa economia. O presente trabalho tentou partir de um ângulo diferente para analisar e estudar a política de importação de mão-de-obra em Macau, por isso fico a aguardar que me dirijam as vossas preciosas críticas.

BIBLIOGRAFIA

- Mi Jian e outros, «*Direito de Macau*», Fundação Macau, Macau, 1994.
- Chen Yushu, «Panorama da sociedade de Macau», Editora Internacional Wanglian, Outubro de 1999.
- Huang Hanqiang e Wuzhiliang, «*Panorama de Macau*», Fundação Macau, Macau, 1996.
- Huang Hanqiang e Feng Shaorong, «*Estudos de Macau*», n.º 8, Fundação Macau, Macau, 1998.
- Huang Hanqiang e Feng Shaorong, «*Estudos de Macau*», n.º 12, Fundação Macau, Macau, 1999.
- Ieng Tou Hong, «*Comentários sobre a economia de Macau*», Fundação Macau, Macau, Agosto de 1994.
- Chan Hoi Fan, «*Regime de residência e regime de identificação em Macau*», Fundação Macau, Macau, Março de 1997.
- «*Administração*», n.º 8/9, Macau, 1990.

- Mo Taiji, «Política de emprego e garantia dos direitos», Sociedade de Segurança Social de Hong Kong e Centro de Informação e Estudo da Ásia, Hong Kong, 1999.
- Gu Xiaorong e Yang Pengfei, «*Estudo comparativo da lei de trabalho*», Fundação Macau, Macau, Junho de 1997.
- Li Yunlong, «*Sumário da questão dos direitos humanos*», Editora do Povo de Sichuan, Sichuan, Março de 1998.
- Song Xiaowu, «*Cooperação internacional de trabalho emprego no ultramar*», Editora Trabalho da China, Beijing, Abril de 1994.
- Deng Xueliang, «*Estudo sobre assuntos laborais*», Companhia de Publicações Wunan, Taiwan, Janeiro de 1993.
- Tradução de Luo Jiezheng, «*Código de Trabalho Francês*», Companhia de Publicações Cultura Internacional, Beijing, Novembro de 1996.
- Decreto-Lei n.º 24/89/M de Macau
- Decreto-Lei n.º 50/85/M de Macau.
- Despacho n.º 12/GM/88 de Macau.
- Despacho n.º 49/GM/88 de Macau.
- Lei de Serviços de Emprego*, de Taiwan, revisão de 26 de Janeiro de 2000.
- «Direito Yuedan», Taipei, 1999.6.(49). 137-144.
- International Labour Organization, *Immigration Migration for Employment*, in *World Labour Report* by I.L.O., Geneva, 1984.
- Straubhaar, Thomas, *The cause of International Labour Migrations-A Demand-Determined Approach*, in *International Review* 20 (Winter 1986).