

Análise comparativa entre as políticas de salário mínimo de Macau e a teoria dos fluxos

*Ao Io Weng**

O conceito de salário mínimo é uma política universal de proteção dos direitos dos trabalhadores de todo o mundo, cuja implementação é transversal a diferentes sistemas económicos. Macau, como uma economia de mercado livre, assistiu à inclusão formal da discussão à volta do conceito de salário mínimo na agenda legislativa do seu Governo. No entanto, ao contrário do que sucedeu noutros lugares, a proposta de salário mínimo do Governo da RAEM tem aplicação limitada aos trabalhadores dos sectores da administração de condomínios, limpeza e segurança, em vez de ser aplicável a todos os setores de actividade. Por esta razão, a política do Governo de Macau pode ser descrita como um caso especial no mundo. De fato, os membros do Governo da RAEM têm referido que Macau não está capacitado para implementar um salário mínimo, e por isso optaram por uma atitude passiva. No entanto, em 2008, o governo da RAEM implementou o suplemento ao rendimento do trabalho, como uma política alternativa ao salário mínimo, com o intuito de proteger os direitos dos trabalhadores. Assim, pergunta-se quando é que a política de salário mínimo de Macau entrou na agenda política do Governo? Que fatores levaram à mudança de atitude acerca da política do salário mínimo? Por que é que entrou na agenda de decisão de Macau, uma política de salário mínimo que é diferente de outras regiões? Estas são perguntas da agenda política local que vale a pena discutir. O estudioso político de renome, John w. Kingdon, dos EUA pensa que existem fatores importantes por detrás do aparecimento de problemas e políticas, e para compreender a existência de leis objetivas da pesquisa em políticas públicas há o importante significado teórico e prático. Portanto, este trabalho tem como objetivo responder a estas perguntas aplicando múltiplas correntes da Teoria de Kingdon, discutir características e esclarecer a definição da agenda política e, ao mesmo tempo, compensar a deficiência desta pesquisa nas áreas da agenda política de Macau.

* PhD Candidate, School of public administration at Renmin University of China.

Doutorando da Faculdade de Administração Pública da Universidade Renmin da China.

I. O quadro analítico: A teoria dos fluxos ou correntes múltiplas

Relativamente à questão negligenciada, mas importante, do porquê do adiamento da agenda de decisão política, no início de 1972 Mihacel Cohen, James March e John Olsen propuseram usar o “Garbage Can Model” para a explicar. Este modelo refere que a decisão da Organização depende de quatro forças independentes entre si, mas com o tempo formam a chave de cruzamento que leva a política a entrar em agenda, e elas são os problemas e soluções alternativas, participação pessoal e oportunidades de decisão. Kingdon pensa que ou o modelo ¹“Rational Decision Making” ou o modelo “Incremental Decision Making”, falharam na explicação eficaz do processo de tomada de decisão do Governo dos Estados Unidos, em particular, porque algumas políticas melhoraram repentinamente como um foco em questões, enquanto outras desapareceram, de modo que todas essas políticas são difíceis de ser explicadas com estes dois modelos. Em contraste, Kingdon concordou mais com o “garbage can model”, argumentando que ele é capaz de explicar o processo do Governo Federal da tomada de decisão. Em seguida, em 1984, editou a publicação clássica em políticas públicas, “Agendas, Alternativas, e Políticas Públicas”, na qual foram feitas alterações a este modelo, integrado com o processo de política do Governo Federal dos Estados Unidos e da famosa proposta, “Teoria das correntes múltiplas”. Esta teoria classificou o processo de decisão do Governo Federal em três correntes: problema, política e políticos. Kingdon acha que estas três correntes se realizaram em paralelo e independentes umas das outras, enquanto dominadas por diferentes forças, considerações e estilos, até um determinado momento quando alguns eventos aleatórios ocorreram, como a Janela Política, haverá a política dos empreendedores, que terá o compromisso de integrar as abordagens de solução de problemas, preocupações sociais e situação política favorável, para combinar perfeitamente as três correntes para empurrar a política para a agenda de decisão².

¹ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Políticas Públicas*

² John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Políticas Públicas (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.110.

1. A tendência dos problemas

A tendência dos problemas refere-se aos problemas que o Governo tem para resolver. Temos que entender que há muitas questões sociais, e nem todas elas podem chamar a atenção do público e dos responsáveis políticos, mas apenas, as questões que satisfazem determinados critérios, a fim de ganhar atenção. Kingdon pensa que os problemas preocupam as pessoas e requerem quantificação de alguns indicadores influentes, caso contrário é mais difícil atrair a atenção do público e dos funcionários³. Além disso, os indicadores também precisam de alguns *drivers* para chamar a atenção dos governos e das sociedades, incluindo uma série de crises ou símbolos que podem ser propagados facilmente. Em geral, depois de várias crises semelhantes numa sociedade, as pessoas podem começar a estar cientes de um problema generalizado, e certos símbolos (por exemplo, algumas declarações icónicas) que transportam capacidades de forte comunicação também terão um efeito de reforço sobre as questões. Além disso, a definição e a classificação dos problemas, também tem um impacto importante, a que devemos prestar atenção relativamente às diferenças entre as questões e as situações. Na sociedade, em cada dia há uma variedade de condições, tais como o tempo (por exemplo, húmido, frio), e quando começamos a tomar medidas sobre a situação e tentar mudar a situação, estas condições podem ser definidas como questões⁴. Quando a questão é classificada como certa classe de problemas, em vez de quaisquer outros tipos de perguntas, as medidas políticas relevantes também serão totalmente diferentes⁵.

³ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Políticas e Públicas (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.119.

⁴ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Públicas (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.120.

⁵ Um exemplo interessante é o transporte de pessoas com deficiência. Na década de 70 do século passado, alguns defensores das pessoas com deficiência, diziam que elas não tinham igual oportunidade de desfrutar do metro público, mas muitos operadores de transporte público pensaram que se houvesse uma chamada para o serviço de táxis ou de ambiente financeiro para elas usarem um táxi, os custos poderiam ser inferiores à instalação de recursos para ajudar as pessoas com deficiência no metro. Se isso fosse apenas classificado como problema de transporte, então poderia haver outros regimes de apoio para ajudar a resolver o problema. John. W. Kingdon, Ding Huang Fang tradução Xing, 2004 *Agendas, Alternativas e Políticas Públicas (segunda edição)*, China Renmin University Press, Pequim, p.140.

2. A tendência das políticas

A política é formada por uma série de recomendações políticas como forma de resolver problemas. A Tendência das políticas serve-se da analogia com o “caldo primitivo de políticas” de Kingdon, que considera a comunidade política formada por investigadores individuais. Funcionários do Congresso, acadêmicos e grupos de interesse individuais fazem nascer ideias alternativas e recomendações de políticas que flutuam na comunidade, como o que os biólogos moleculares chamaram de “caldo” na era antes do nascimento da vida. Depois de uma ronda de mútua colisão, a reestruturação e a combinação entre os diferentes pensamentos, alguns deles atenderam a certos padrões que sobreviveram e obtiveram atenção⁶. No processo de sobrevivência do pensamento e das recomendações políticas, as iniciativas políticas desempenham um papel importante e Kingdon chamou aos seus criadores empreendedores políticos, que não permitem que estes pensamentos políticos ou recomendações flutuem à deriva na sopa política; ao invés, propõem ativamente os seus pontos de vista, tentando afetar ou persuadir as forças impedindo a mudanças na comunidade, ao mesmo tempo que influenciam as massas sociais, acostumando-as às ideias defendidas por eles e aceitando as suas recomendações políticas⁷. Kingdon refere-se a este processo como “amolecimento”. O público é o tema principal que tenta suavizar; mais especificamente, é necessário educar o público, com o objetivo de aumentar o conhecimento do público, para garantir que a comunidade está bem preparado para a chegada de algumas propostas políticas⁸.

3. A tendência da política

A corrente política é uma parte importante do processo de desenvolvimento das políticas, que se desenvolve independentemente dos fluxos de problemas e dos fluxos da política. É composta por fatores como a opinião pública, a competição entre os grupos de interesse, os resultados das eleições, o partido e a ideologia, incorporando as características das

⁶ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Second Edition)*, China Renmin University Press, Beijing, p.148.

⁷ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Pública (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.160.

⁸ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Pública (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.162.

políticas democráticas ocidentais⁹. Em primeiro lugar, a opinião pública pode promover ou inibir a agenda política como, aliás, os responsáveis políticos podem colocar questões políticas na agenda através da opinião pública, por meio das quais também podem restringir ou inibir certos assuntos importantes na agenda da política. Mas os responsáveis políticos têm necessidade de saber não só a opinião dos cidadãos, mas também têm necessidade de compreender as suas alternativas. Kingdon considera que a opinião pública muda como um pêndulo e não existe, necessariamente, na população em geral, podendo ser obtida através de sondagens e de entrevistas, sendo os representantes eleitos e os meios de informação a revelá-las. A opinião pública é importante porque pode transformar as recomendações políticas não viáveis em viáveis, ao mesmo tempo que também pode transformar sugestões políticas viáveis em não-viáveis, o que constitui a principal razão que os políticos têm de ter em conta¹⁰.

Os grupos de interesse são a segunda importante corrente política, os quais muitas vezes são os beneficiários do sistema existente. Eles não tomam a iniciativa de conduzir o problema para a agenda. Na medida em que a opinião pública está em causa, os grupos de interesse têm um efeito supressor sobre questões da política que estabelecem a promoção. Mas, logo que as questões entram na agenda, eles vão organizar-se, influenciando as políticas e os programas que destinam a obter resultados a seu favor. No entanto, se houver um forte apoio público para as reformas e programas políticos, os grupos de interesse poderosos, às vezes, podem ser superados¹¹. Além da opinião pública e dos grupos de interesse, os resultados das eleições para o Governo e os fatores políticos, como a mudança de Governo, a transferência oficial de pessoal e outras mudanças, também afetarão a agenda política. Por exemplo, uma mudança de Governo pode significar um ajuste, numa alteração ou uma revogação da necessidade das políticas do Governo anterior, em resposta às demandas dos eleitores e ao estabelecimento do desempenho de novos funcionários do Governo, que muitas

⁹ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Pública (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.184.

¹⁰ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Pública (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.188.

¹¹ John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Pública (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.205.

vezes levantam algumas questões para serem resolvidas e, como tal, o problema irá entrar na agenda do Governo.

4. Abertura da política e convergência das três tendências

A abertura política é crucial para a transição suave de uma das três correntes. Quando está aberta, os empresários políticos aproveitarão a oportunidade para combinar as questões políticas, a fim de as suas recomendações políticas permitirem que as três correntes possam convergir. Isso pode acontecer devido a alterações na corrente política que abre janelas de políticas e pode haver mudanças na tendência do problema e na abertura do mesmo. O tempo de abertura política não pode ser longo. Se as três correntes não se conseguem combinar de forma eficaz, as oportunidades para a política estar na agenda desaparecem e é preciso esperar uma próxima oportunidade¹².

Em geral, a teoria da tendência múltipla proporciona uma boa interpretação da evolução da agenda política. A teoria é baseada em pesquisas empíricas e foi usada no passado para explicar o processo das políticas públicas em diferentes países, apoiado por algumas pesquisas bastante empíricas¹³. Portanto, este artigo vai fazer uso desta teoria para analisar as causas da política do salário mínimo em Macau.

II. Características do salário mínimo

Por definição, o salário mínimo refere-se à necessidade de os empregadores pagarem os salários dos funcionários, pelo menos até certo montante, de acordo com a lei. Embora as políticas de salário mínimo existam em todo o mundo, esta questão, na verdade, é uma política altamente controversa. Os trabalhadores e os empregadores são dois grupos opostos; os partidários do trabalho afirmam que, devido à falta de poder de negociação, as pessoas de baixos rendimentos, são explorados pelos seus empregadores e quase não têm dinheiro suficiente para se sustentarem. Através da legislação do salário mínimo garante-se que os trabalhadores

¹² John. W. Kingdon, Ding Huang, Fang Xing translation, 2004. *Agendas, Alternativas, e Política Pública (2ª. Edição)*, China Renmin University Press, Beijing, p.245.

¹³ Zhu Yapeng, 2013. *Research on the Public Policy Process: the Theory and Practice*, Central Compilation and Publication, p.37.

recebam um salário de base, para resolver o problema dos “trabalhadores pobres”. No lado oposto, os empregadores, consideram que o salário mínimo iria interferir no funcionamento do mercado e levar à distorção da concorrência, devido às desvantagens da competitividade das pessoas de baixos rendimentos, numa política que causaria o aumento do desemprego, o aumento dos custos da empresa, a inflação e outros impactos negativos. No entanto, em relação ao debate sobre o salário mínimo, um economista, num artigo publicado em 24 de novembro de 2012, citou estudos realizados por economistas, ressaltando que os efeitos actuais do salário mínimo ainda não chegaram a uma conclusão absoluta¹⁴. Por outro lado, há também o argumento de que o salário mínimo não deve ser analisado exclusivamente a partir de um ponto de vista económico, mas também de um ponto de vista dos princípios morais e de justiça. O salário mínimo não é apenas para melhorar o nível de vida dos trabalhadores e do poder de compra, mas também faz parte de uma sociedade justa e equitativa, sendo um elemento importante para garantir que os trabalhadores gozem de valores básicos e dignificantes. Portanto, do ponto de vista normativo, o salário mínimo é uma condição necessária de uma sociedade equitativa para que os cidadãos vivam com dignidade¹⁵. Portanto, as atuais posições doutrinárias sobre os prós e contras de um salário mínimo não são consistentes e a análise desenhará diferentes conclusões a partir das diferentes perspectivas. As análises académicas acerca do conceito do salário mínimo são inconclusivas e podem causar certos obstáculos em termos de integração dos pensamentos na corrente política e no abrandamento das atividades dos empresários políticos.

III. História legislativa do salário mínimo em Macau

A Organização Internacional do Trabalho vinda dependendo as políticas do salário mínimo, e, atualmente, mais de 90 dos países ou regiões têm legislação sobre o salário mínimo. Já em 1959, a administração Portuguesa de Macau alargou o número 26 da “Convenção sobre os instru-

¹⁴ The Economist. *The argument in the floor*. Nov 24th 2012. Available at: <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21567072-evidence-mounting-moderate-minimum-wages-can-do-more-good-harm?zid=309&ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577f0e>

¹⁵ Oren Levin-Waldman. (2010). *The Minimum Wage and the Cause of Democracy*. *Review of Social Economy*, 61(4), 487-510.

mentos de Fixação do Salário” da Organização Internacional do Trabalho a Macau, e estabeleceu as “Bases da Política de Emprego e dos Direitos Laborais”, (Lei n.º. 4/98/M, de 30.1-1998), No seu artigo sétimo foi previsto tomar medidas para garantir que o salário mínimo fosse ajustado periodicamente e aplicável até aos dias de hoje. No entanto, nos primeiros anos após a reunificação, por causa da crise económica, depararam-se certas dificuldades na fixação de um salário mínimo, pelo que o governo e a comunidade não lhe prestaram atenção. Até 2005, e posteriormente, a economia do Macau emergiu, o afluxo de mão-de-obra estrangeira afetou os salários locais e o problema do baixo rendimento dos trabalhadores locais tornou-se cada vez mais preocupante. Para proteger os interesses dos salários locais, posteriormente, as associações representativas dos interesses trabalhistas expressaram a exigência de uma legislação para desenvolver o salário mínimo e, por isso, o Governo, em 2007 e 2008, respectivamente lançou duas políticas, “salário mínimo dos trabalhadores dos serviços de segurança e limpeza contratados pelo governo” e “Medidas Provisórias para os Subsídios de rendimento do trabalho” como resposta. Durante esse período, a comunidade tinha em curso a controvérsia sobre a possibilidade de estabelecer o salário mínimo; devido à falta de consenso entre empregadores e empregados, a legislação do salário mínimo não viu qualquer progresso. Em setembro de 2013, o governo consultou formalmente sobre a legislação do salário mínimo para serviços de limpeza e segurança. Em 2014, o salário mínimo entrou oficialmente no processo legislativo. Quais os fatores que conduziram a questão do salário mínimo à agenda de decisão, e que justificaram a sua implementação parcial? A seguir apresentar-se-á a análise dos detalhes sobre o problema, a política e as suas tendências.

IV. Análise da política do salário mínimo Agenda de Macau

1. A tendência do problema

Em Macau, o salário mínimo servirá para tentar resolver o problema da “pobreza do trabalho”. Na verdade, Macau como uma economia livre, teve sempre problemas de pobreza, embora estes não sejam considerados graves. Após a transferência de soberania, a liberalização do licenças do jogo em 2002, especialmente, conduziram Macau a uma economia que tem visto um rápido desenvolvimento, sob a liderança da indústria do

jogo. A vida dos cidadãos em geral, melhorou, enquanto o fosso entre os ricos e os pobres, obviamente, se intensificou. Considerando os dados da direcção Serviços de Estatística e Censos em 2002/2003, 2007/2008 e 2011/2012, relativamente aos rendimentos do agregado familiar e despesas o coeficiente de Gini de Macau é de 0,39, 0,37, 0,35, respectivamente, com os números a revelar uma tendência de queda constante. Embora a diferença não seja um problema grave, a pobreza de base e o problema da pobreza, principalmente, continuam a trabalhar para chamar a atenção. Pela definição atual de pobreza, geralmente baseada na pobreza relativa, os países da OCDE baseiam-se nos 50% do rendimento médio como uma linha de pobreza, embora a UE adopte 60% da renda mediana de 60% como padrão. De acordo com as estatísticas sobre pesquisa de emprego, em 2005, havia cerca de 42.500 pessoas que ganhavam menos de metade do rendimento mediano¹⁶. Naquela época, a população de Macau era de 484.000, e a proporção era de 8,7%, enquanto a figura mostra que a “pobreza do trabalho” ainda é um problema sério, e o desenvolvimento económico não foi capaz de chegar a todas as pessoas das camadas populares. Para Macau como uma sociedade comunitária, a sociedade é um importante representante do público. Sobre a questão da “pobreza de trabalho”, a Federação das associações dos operários de Macau (doravante denominado “MFWU”), que representam os direitos dos trabalhadores, pensava que os rendimentos de base dos trabalhadores, sendo muito baixos eram uma das principais razões. Assim, em 2009, nas eleições, a associação formada por representantes da MFWU definiu o salário mínimo como uma das suas plataformas e tentou ativamente angariar apoio¹⁷. Além disso, uma outra associação, a associação dos empregadores de Macau, em 2009, também apresentou petições ao Governo da RAEM para exigir a criação de um sistema de salário mínimo em Macau o mais breve possível, a fim de aliviar o problema da pobreza do trabalho no sentido de melhorar a vida dos trabalhadores¹⁸.

Outra razão importante para a “pobreza do trabalho” como uma preocupação social é que a notícia se espalhou rapidamente como um símbo-

¹⁶ Direcção dos Serviços de Estatística e Censos, 2005. Relatório Sobre o Emprego no 4º Trimestre

¹⁷ Together to Protect Employment Rights, Guan Choi Hung Says Focus on The Minimum Wage Legislation”, Macao Daily News, September 7, 2009.

¹⁸ “Property Management Association Demanded to Reduce Working Poverty,” Macao Daily News, September 15, 2009.

lo móvel nos órgãos de informação. Por exemplo, entre 2005-2009 o termo “pobreza do trabalho” nos relatos da imprensa de Macau apareceu 533 vezes, enquanto em comparação com os anos entre 2001-2004, ocorreu apenas uma vez¹⁹. O aumento significativo desta “exposição” contribuiu diretamente para a atenção da sociedade ao problema em questão.

A fim de responder às aspirações sociais sobre a “pobreza do trabalho”, o Governo da RAEM implementou um sistema de salário mínimo para os trabalhadores dos sectores da segurança e limpeza em 2007, e lançou as “Medidas Provisórias para o trabalho e subsídios de rendimento”, em 2008, dados temporariamente aos cidadãos que ganhassem menos de 4.000 por mês, como alternativa para legislar uma política de salário mínimo, juntamente com uma série de medidas de bem-estar implementadas pelo Governo em relação ao mesmo período, incluindo o plano de divisão de dinheiro, elevando o índice mínimo de subsistência, o subsídio para idosos e a distribuição de vales de saúde, etc, mostrando que o problema dos “trabalhadores pobres” tem recebido considerável atenção dos funcionários do governo. No entanto, naquele momento, a estratégia do Governo da RAEM usou principalmente as políticas de bem-estar para lidar com este problema e o salário mínimo não é um plano a ser considerado pelo Governo, indicando que o mesmo ainda não tinha cumprido as condições para entrar na agenda de decisão. No entanto, como o resultado desses benefícios sociais não foi contabilizado como receita, em 2009, ainda havia 46.200 pessoas que ganhavam menos de metade do rendimento médio da população trabalhadora como um todo²⁰. Por outras palavras, “a pobreza do trabalho” de Macau, aumentou, e as vozes da sociedade que queriam definir o salário mínimo aumentaram igualmente. Além disso, o problema da “pobreza do trabalho”, conforme definido pela sociedade também mudou essencialmente. Além de visualizar “a pobreza do trabalho” como um problema de rendimento, um dos pontos de vista que a classe trabalhadora perdeu foi a sua dignidade perante a economia em expansão, ganhando apenas salários miseráveis. Por exemplo, um artigo que apareceu no Shi Min Diário, em 2 de Maio de 2008, intitulado “O governo deve perseguir a justiça dos trabalhadores desfavorecidos”, apontava que os trabalhadores

¹⁹ Wisers Information Ltd

²⁰ Direcção dos Serviços da Estatística e Censos, 2009. Relatório Sobre o Emprego no 4.º Trimestre.

viram os seus salários retirados e não conseguiram mostrar a dignidade do trabalho. Como tal, o Governo não os devia supervisionar²¹. O Daily News de Macau em 11 julho de 2011 relatou que o MFWU expressou “a fixação de um salário mínimo é para proteger os empregados do trabalho duro e obter um salário digno, defendendo a dignidade do trabalho”²². O problema do rendimento pode ser abordado por outras políticas de bem-estar. A dignidade do problema do trabalho, deve contar com a aplicação do salário mínimo, a fim de efetuar uma cura radical. Em suma, no âmago do problema, o número de trabalhadores pobres na expansão da economia tem aumentado, ao invés de ter caído, o que juntamente com as alterações das perspectivas sobre a questão da pobreza do trabalho pela sociedade, entrou pelos olhos do público e contribuiu para que entrasse na agenda de tomada de decisão.

2. A tendência das políticas

Em termos de tendências políticas, as Associações de Macau são importantes defensoras das políticas de Macau. Na legislação sobre a questão do salário mínimo, o MFWU como uma importante salvaguarda dos direitos e interesses dos trabalhadores locais de Macau, pode ser descrito como o defensor mais ativo, fazendo o papel dos empreendedores das políticas. Desde 2005, o MFWU começou a realizar a defesa de atividades de reforço da legislação através de um conjunto de iniciativas sobre salário mínimo nos media, imprensa, campanhas eleitorais, palestras, conferências de imprensa, pesquisas e outros canais para deixar a sociedade conhecer a situação de vida difícil dos trabalhadores e compreender a importância de salvaguardar os direitos e interesses dos trabalhadores com o salário mínimo. Por exemplo, o MFWU em 2009 coordenou a formação de uma equipa de trabalho, convidou à participação de especialistas do continente, através de um grande número de entrevistas para reunir dados, e visitou um número de estudiosos em Macau para recolher as suas opiniões sobre se eles apoiavam ou não o salário mínimo. O relatório “O Estudo da legislação do salário mínimo de Macau”, com mais de 170 páginas, foi escrito para mostrar o apoio da legislação promulgada sobre

²¹ “The Government Must Pursue Justice for Deprived Workers”, Shi Min Daily News, May 2, 2008.

²² Defending the dignity of labor, let’s all bear the social responsibility, WFMU continued to push up the minimum wage”, the Macao Daily News, July 11, 2011.

salário mínimo e apresentado ao Governo, para referência, em 2011²³. De acordo com as associações em atividade de abrandamento político em Macau, parte pertencente à gestão das organizações de empregadores, começou a aceitar-se e apoiar-se a legislação do salário mínimo; por exemplo, em 2011 as associações comerciais da indústria de serviços de entretenimento expressaram o seu apoio à legislação do salário mínimo, a associação de administração de imóveis em geral manifestou aceitar a legislação do salário mínimo do setor²⁴. Podemos ver que como corrente política, o salário mínimo foi estabelecido, como uma política de trabalho para a resolução dos programas de pobreza.

No entanto, em termos de como implementar o salário mínimo, ainda há muita controvérsia na sociedade. Por exemplo, para a comunidade empresarial se o salário mínimo por rapidamente implementado, ela terá um impacto negativo sobre as PME²⁵. A Associação dos Profissionais de Gestão de Imóveis também manifesta a preocupação de que o salário mínimo conduza ao encerramento das PME²⁶. As associações de proprietários de imóveis expressaram que, se não existir uma margem clara e com critérios razoáveis, o salário mínimo pode levar ao desemprego das pessoas idosas e das pessoas menos instruídas²⁷. Na verdade, o MFWU admitiu que havia uma grande controvérsia sobre o nível do salário mínimo, e por isso houve falta de consenso entre os estudiosos. Foi difícil chegar a um consenso, e, portanto, o MFWU instou o Governo a propor um esquema básico para o salário mínimo, o mais rapidamente possível, caso contrário não haveria conclusões²⁸ para as discussões entre os trabalhadores e os empregadores. Os legisladores que representavam os grupos de trabalhadores também solicitaram ao Governo que iniciasse um estudo²⁹

²³ Macau Federation of Workers' Union (2011). Study on Minimum Wage Legislation in Macao. From: <http://www.faom.org.mo/files/research/201006rep02.PDF>

²⁴ "Civic Exchange Network Forum Discussed with the Public, the Opinions on the Minimum Wage Legislation Were Divided", Macao Daily News, September 5, 2011.

²⁵ "Macao's SMEs: the Minimum Wage Should Balance Interests", Macao Daily News, September 24, 2011.

²⁶ "Feared triggered layoffs and failures of SMEs, Chen Xidian Said: Minimum Wages Should Not Push with Undue Haste", Macao Daily News, June 8, 2011.

²⁷ "Minimum Wages for Property Management Must be Considered Carefully", Macao Daily News, June 8, 2011.

²⁸ "Setting a Minimum Wage in Macao, Li Jingyi Said that Employers Had Not Reached Consensus", Va Kio Daily News, October 28, 2011.

²⁹ "Members of The Labour Sector Advocates Step-By-Step Implementation of The Minimum Wage", Macao Daily News, May 7, 2008.

de viabilidade imediata para se concentrar na aplicação integral do salário mínimo. Assim, em relação à implementação do programa do salário mínimo e à controvérsia sobre o mesmo, não foi apresentada pelos grupos sociais uma recomendação política convincente e assim, a política preliminar corrente desempenhou apenas o papel de recomendações políticas, fazendo com que a tarefa dos programas de execução da política recaísse sobre os ombros do Governo. Neste caso, as influências do Governo na corrente política aumentaram grandemente bem como as suas propostas políticas apresentadas com uma certa autoridade, o que fez com que fossem aceites mais facilmente.

Ao mesmo tempo, deve evidenciar-se que, com base nas características da sociedade de Macau, o Governo da RAEM criou um certo número de órgãos consultivos, funcionários nomeados em diferentes áreas políticas, representantes da comunidade, especialistas e estudiosos como membros de organizações políticas, para alcançar um consenso abrangente de opiniões que levasse à tomada de decisão democrática no processo político. Por exemplo, o Conselho Permanente de Concentração Social nas discussões sobre o salário mínimo proposto, foi constituído pelo Secretário para a Economia e Finanças, o Director dos serviços para os Assuntos baforais, o Director dos Serviços de Economia, legisladores, representantes das várias associações e representantes das organizações laborais. Esta circunstância tornam os que mecanismos de consulta e correntes políticas de Macau não fossem desenvolvidos de uma forma independente, mas estreitamente relacionada com a interação. Na situação de Macau, o Governo tem o papel importante de pesquisa e propõe regimes políticos específicos, em certa medida e também joga o papel de empreendedor político. Através de organizações de consultoria em várias áreas políticas, discute-se e comunica-se regularmente com a opinião pública e com os grupos de interesse relevantes, promove-se a combinação das políticas e das correntes políticas e aumenta-se a aceitabilidade e a viabilidade das políticas sobre os regimes políticos do Governo e suas recomendações.

3. A tendência da política

Como havia enorme polémica no salário mínimo, devido à elevada resistência por parte dos empregadores, e a grande discordância com os trabalhadores, havia também grande resistência política a que o governo devesse implementar um salário mínimo. Embora os empregadores se opusessem ao sistema de salário mínimo, em face do agravamento do

problema da pobreza do trabalho, o salário mínimo foi uma exigência política em todos os tipos de atividade política e alcançou uma determinada posição, a suficiente, para a resistência dos empregadores rivais poderosos dos grupos de interesse. Por exemplo, em 2007, e depois de alguns anos de manifestação no Dia do Trabalhadores, uma das principais exigências dos trabalhadores foi pedir ao Governo para introduzir legislação sobre o salário mínimo. Em Setembro de 2009 nas eleições para a Assembleia Legislativa, algumas círculos eleitorais incluíram o pedido ao Governo para aprovar uma política de salário mínimo nas suas plataformas eleitorais. Nos resultados das eleições, os representantes do setor trabalhador, os candidatos que levantaram questões sobre salário mínimo ganharam a maioria dos votos, num total de mais de vinte mil votos³⁰, refletindo claramente os fortes interesses dos eleitores de Macau para lutar pelos direitos dos trabalhadores, o que representou uma mudança significativa na opinião pública dos direitos dos trabalhadores de Macau. Essa mudança refletiu-se, não só, na atividade política ou políticos individuais, mas também no público em geral. Uma pesquisa realizada pela MFWU sobre os pontos de vista dos residentes de Macau a respeito da promulgação do salário mínimo mostrou que, nos mais de 4.000 entrevistados, mais de 80% foi a favor de a Assembleia Legislativa estabelecer um sistema de salário mínimo em que a legislação pudesse: “proteger os padrões de vida e bem-estar dos trabalhadores”, “evitar a continuação do declínio dos salários”, “reduzir a possibilidade de exploração do empregador”, “promover a harmonia de uma sociedade justa e estável”, “promover a partilha dos frutos do desenvolvimento económico do trabalhador”, e assim por diante³¹. Os resultados diretos das mudanças na opinião pública traduziram-se em mudanças na corrente política que resultaram na abertura das políticas.

Além disso, a implementação de uma política de salário mínimo em Hong Kong teve um efeito indirecto em Macau. Em 2006, o Governo da RAE de Hong Kong, em resposta às exigências da sociedade, apresentou o “Movimento de Defesa do Salário (WPM)” para o pessoal de segurança e de limpeza e atraiu a participação activa dos empregadores para proteger os salários dos trabalhadores voluntários em meios não legislativos. Os resultados num período de dois anos WPM foi ineficaz, obrigando a

³⁰ Macau Legislative Assembly Elections 2009 Official Website, taken from: http://www.EAL.gov.Mo/zh_TW/2009.html

³¹ “More Than 80% of the Respondents Supported the Minimum Wage”, Macao Daily News, September 6, 2010.

Câmara de Comércio tradicional a suavizar a sua oposição à legislação, e também a fazer com que o Governo da RAE de Hong Kong decidisse legislar o salário mínimo³². O MFWU também usou a experiência de Hong Kong como ferramenta de propaganda, convocando Macau para seguir Hong Kong para promulgar a legislação do salário mínimo. Neste sentido, foi assumida a compreensão de que algumas associações de trabalhadores de Macau esperam igualar a implementação de uma política de salário mínimo em Hong Kong e esperam que o Governo e a sociedade civil possam realizar debates aprofundados sobre tópicos relacionados³³. Assim, sob os efeitos da repercussão política, o sucesso da implementação do salário mínimo em Hong Kong teve uma certa influência sobre grupos que se opunham à legislação, suavizando um pouco a resistência política.

É interessante notar que as transições do Governo da RAEM também ajudaram a fazer a mudança da corrente política. Em Dezembro de 2009, na transição do Governo da RAEM, o terceiro Chefe do Executivo do Governo da RAEHK propôs uma política de “tomada de decisão científica” sobre este importante conceito, publicado em 2010, afirmando que “no processo de tomada de decisão científica, devem haver uma consulta pública abrangente e serem extensivamente ouvidas as opiniões das diversas áreas para alcançar a democratização da tomada de decisão. “Este novo conceito de governança apresenta as condições favoráveis para a inauguração da abertura política do salário mínimo. Em Outubro de 2010, o Secretário para a Economia e Finanças reuniu-se com os representantes do MFWU, que apresentaram o relatório sobre o questionário do salário mínimo. O secretário disse que, em relação à formulação do sistema de salário mínimo, a atitude do Governo da RAEM tinha mudado amplamente no sentido de procurar activamente o consenso social e esperar que a sociedade, por meio de discussão e pesquisa, melhorasse a aceitação do salário mínimo³⁴. Como pode ver-se, no conceito da política de tomada de decisão científica, a política do salário mínimo, com fundamento na opinião pública, foi posteriormente incorporada na agenda do governo.

³² Macao Federation of Workers Union (2011). Study on Minimum Wage Legislation in Macao. From: <http://www.faom.org.mo/files/research/201006rep02.PDF>

³³ “Macao’s SMEs: the Minimum Wage Should Balance Interests”, Macao Daily News, September 24, 2011.

³⁴ “TAM: Confidence to Have Solid Progress on the Minimum Wage for Next Year”, Macao Information Office, taken from: <http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=48729&PageLang=C>

4. A Inauguração da política: a convergência das três tendências

A abertura política é o melhor momento para a convergência das três correntes: o problema, as políticas e a política. Na agenda para a política de salário mínimo, o sinal para a abertura política dá-se quando os membros da comissão permanente de coordenação social estabelecidos pelo governo, empregadores e empregados e outros representantes da comunidade discutiram sobre a questão do salário mínimo. Em agosto de 2010, o Conselho Permanente da Concentração Social, decidiu discutir na agenda da próxima reunião, a inclusão do salário mínimo, um símbolo da convergência formal do problema, das políticas e da corrente política. Em fevereiro de 2011, o Conselho, discutiu pela primeira vez a questão do salário mínimo, com base nos dados da Direcção dos Serviços de Estatística e Censos e nas medidas provisórias de apoio ao rendimento com foco nos trabalhadores da indústria com menor salário ou seja, os administradores dos condomínios e o pessoal de limpeza, propondo um esquema de compromisso com aplicação parcial do salário mínimo a partir destes dois sectores, enquanto o compromisso para os empregadores que anteriormente não estavam dispostos a negociar, foi alcançado na reunião, com os dois lados a chegar a um consenso para implementar o salário mínimo na administração de imóveis e serviços de limpeza. Posteriormente, após várias reuniões, com base no consenso alcançado pelos empregadores e os trabalhadores, em setembro de 2013, o Governo lançou oficialmente o projecto de consulta para “a fixação de um salário mínimo para os funcionários que trabalham na limpeza e segurança dos Serviços de Gestão de Propriedades”, e em junho de 2014, o projecto de lei foi apresentado à Assembleia Legislativa.

V. Conclusões e Recomendações

A teoria das múltiplas tendências propostas por Kingdon ajudou-nos a compreender como a política de salário mínimo de Macau entrou na agenda de tomada de decisão, ao mesmo tempo que revela as características da definição da agenda política de Macau. A questão da “pobreza do trabalho” tem sido uma preocupação constante da sociedade e a política de salário mínimo como uma das soluções também tem sido altamente valorizada. Na corrente política, os dois não são desenvolvidos de forma independente, e com a promoção ativa da MFWU, o salário mínimo

como uma solução dos “trabalhadores empobrecidos” está a ser gradualmente reconhecido e estabelecido, mas o governo ainda tem a tarefa de estudar e propor mecanismos de aplicação específica, em conjunto com as características do sistema de aconselhamento política em Macau, para que o Governo da RAEM desempenhe um papel de liderança para promover continuamente políticas, para uma direção comum de integração gradual. Por fim, com base no novo conceito de governança de tomada de decisão científica na terceira administração do Governo, o Chefe do Executivo promoveu ativamente negociações e consultas entre empregadores e empregados, de modo que a política possa ser aberta e o processo proposto para aplicação parcial do esquema de salário mínimo em indústrias selecionadas, um compromisso, mas também, recomendações de políticas viáveis de forma a promover uma transição suave das três tendências, o que acabará por empurrar a política de salário mínimo para a agenda de tomada de decisão.

A análise acima tem alguma inspiração na melhoria do processo político em Macau. Em primeiro lugar, reforçar a consciência dos problemas sociais e a definição correta das questões políticas. O cientista político, William N. Dunn, apontou que o “problema” é mais importante do que a “solução” e, encontrar o problema certo, significa encontrar metade da solução³⁵. Actualmente, Macau está num período de rápido desenvolvimento e uma variedade de problemas sociais interligados estão a começar a vir à tona. Para conseguir uma correta compreensão dos problemas sociais, é preciso ter uma forte consciência do problema, através de uma compreensão da percepção do público e atenção ao problema, para o definir de forma clara e o classificar corretamente, e para adicionar proativamente as preocupações da sociedade na agenda do governo, melhorando assim a parte de entrada do processo político, a fim de ser tornada a opção correcta.

Em segundo lugar, exercer plenamente o papel de empreendedores de políticas e reforçar a sua função de suavização do processo político. O processo de elaboração de políticas públicas em questões encontradas frequentemente e os problemas de reação apática das pessoas, residem no paradoxo de que, quando a política é introduzida, muitas vezes opostas se levantam. Na verdade, falta a atividade do abrandamento do processo político; para ser mais específico, isso envolve a questão do papel dos em-

³⁵ William N. Dunn. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, p.2.

preendedores das políticas. No processo político, os empresários políticos desempenham um papel muito importante, eles têm fortes capacidades de comunicação e capacidade de persuadir, para diminuir a resistência dos grupos sociais e do público através de vários meios para que compreendam e apoiem a política. Embora a atividade de abrandamento seja uma tarefa longa e difícil no campo da educação, é indispensável para melhorar o processo político em Macau. Portanto, o Governo da RAEM, na implementação dos objectivos da política de formação de talentos, deve considerar que a formação de empreendedores das políticas deve ser um dos pontos-chave.

Em terceiro lugar, nível científico do reforço dos sistemas políticos. O conceito enfatiza cada vez mais a participação diversificada da sociedade, a formulação de políticas não é apenas responsabilidade do Governo e os grupos sociais também têm a responsabilidade de propor regimes políticos. Portanto, para aumentar o nível de discussão racional e científica, cada grupo apresenta um programa que precisa de ter alguma justificação científica, e também se apoie na teoria científica como um guia e em procedimentos e especificações em todos os tipos de reorganizações e processos de fusão de pensamentos e regimes políticos. A partir daqui, a escolha de um ponto de interesses mais públicos, e de consultas contínuas e mecanismos interativos, ajudar ambas as partes a procurar ativamente o consenso. Assim, é possível melhorar efetivamente a eficiência e a qualidade dos sistemas do processo de produção das políticas, para implementar a “decisão científica” como um conceito importante.

Em quarto lugar, aproveitar a oportunidade chave da abertura política. No conceito “tudo está pronto, apenas se esperando melhor vento”, a abertura é este “vento” que empurra as soluções políticas para a agenda de decisão. A fim de reduzir a resistência na implementação da política, os departamentos políticos relevantes precisam de ter uma boa compreensão das mudanças no fluxo de problemas e políticas, para aproveitar a abertura de oportunidades e lançar as políticas. Além disso, no meio das consultas e de outros mecanismos podem também constar a consulta política e a formação de consensos. Os especialistas políticos, funcionários do Governo e representantes do povo reúnem-se para, trocar pontos de vista sobre as questões sociais e criar ativamente condições para a política de abertura, aumentando assim a oportunidade para entrar com sucesso na agenda de tomada de decisão política.