

O Mecanismo do Diálogo Social para a Governação das Relações Laborais: Um Estudo sobre o CPCS de Macau*

*Tang Chunlin** Lou Shenghua****

I. Levantamento de questões: a governação das relações laborais e o mecanismo do diálogo social

O conceito moderno de governação emergiu rapidamente em todo o mundo na sequência da apresentação, pela primeira vez, do conceito de “governação”, no seu sentido moderno, no relatório “África Subsaariana: Da Crise ao Crescimento Sustentável”, divulgado pelo Banco Mundial em 1989. “Há um interesse crescente em recorrer a mecanismos de governação para lidar com as falhas de mercado e/ou de coordenação do Estado”.¹

Comparada com o conceito de “dominação”, a governação implica um fenómeno de gestão social com um conteúdo mais rico. Ela compreende não apenas mecanismos governamentais, mas também mecanismos não governamentais e informais. Com a ampliação do âmbito da governação, diversas pessoas e organizações chegaram a recorrer a esses mecanismos para satisfazer as

* O presente trabalho apresenta alguns resultados do projecto de estudo financiado pela Fundação Macau “Um Estudo de Caso sobre a Governação Social de Macau” (n.º de ofício de aprovação: 1875/DC/2022).

** Doutorando em Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Politécnica de Macau.

*** Professor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Politécnica de Macau.

¹ Jessop, “The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development”. In *International Social Science Journal* (Chinese Edition), n.º 2 de 1999.

suas reivindicações e realizar os seus desejos.² De acordo com a definição da Comissão para a Governança Global da ONU (CGG), “A governança é a soma das muitas formas que indivíduos e instituições, públicos e privados, gerem os seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo através do qual podem ser acomodados interesses contraditórios ou diversos e podem ser tomadas medidas de cooperação. Inclui instituições formais e regimes habilitados a impor o cumprimento, bem como acordos informais com os quais as pessoas e as instituições concordaram ou consideraram ser do seu interesse.”³ O mecanismo de dominação para o qual a governação se inclina não depende da autoridade ou da autorização do governo e aí está a essência da governação. “Relativamente ao conceito de governação, a estrutura ou a ordem a criar por esta não pode ser imposta por forças externas, devendo ser fruto de vários processos de dominação e de interações entre os intervenientes que se influenciam mutuamente”.⁴ Concluindo, os valores fundamentais da governação incluem: 1) a multacentralização subjectiva da governação; 2) a assunção conjunta das responsabilidades da governação; 3) a interacção bidireccional no processo de gestão; 4) a diversificação dos métodos de gestão.⁵

Embora tenham decorrido apenas um pouco mais de 30 anos após a emergência do conceito moderno de governação, analisando as práticas, a governação moderna já obteve sucesso em vários domínios. O mecanismo do diálogo social (*social dialogue*) que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem defendido há muito tempo, corresponde muito bem ao conceito da governação.

² Rosenau, *Governance without Government*. Nanchang, Jiangxi People's Publishing House, 2001, pp. 4-5.

³ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 2.

⁴ Jan Kooiman & Martijn Van Vliet, “Governance and Public Management”. In Kjell A. Eliassen & Jan Kooiman, *Managing Public Organizations*. Second Edition. London, Sage Publishers, 1993, p. 64.

⁵ Lou Shenghua et al., *New Order: A Study on Social Governance of Macau*. Beijing, Social Science Academic Press (China), 2009, p. 5.

De acordo com a definição da OIT, diálogo social é um termo que descreve a participação dos trabalhadores, dos empregadores e dos governos na tomada de decisões em matéria de emprego e locais de trabalho. Inclui todos os tipos de negociação, consulta e troca de informações entre os representantes destes grupos sobre os interesses comuns nas políticas económicas, laborais e sociais.⁶ O diálogo social pode ser bipartido ou tripartido. O diálogo social tripartido, ou seja, envolvendo três partes (*tripartism*), reúne os trabalhadores, os empregadores e o governo para discutirem as políticas públicas, as leis e outras decisões que afectem o local de trabalho ou os interesses dos trabalhadores e dos empregadores;⁷ trata-se de uma forma de diálogo social defendida proactivamente pela OIT.

As semelhanças entre o mecanismo do diálogo social (ou do envolvimento de três partes) e o conceito de governação reflectem-se nos seguintes aspectos. Primeiro, do ponto de vista do seu quadro operacional, o mecanismo do diálogo social contém as ideias da multilateralização subjectiva de governação, a assunção conjunta das responsabilidades da governação e a interacção bidireccional no processo de gestão. Segundo, o envolvimento de três partes compreende também os ajustes dos mecanismos governamentais e do mercado. Por um lado, o envolvimento de três partes propõe um conceito completamente diferente do do mercado de trabalho⁸ num documento relevante da OIT – a “Declaração relativa aos Fins e Objectivos da Organização Internacional do Trabalho” de 1944 (também conhecida como “Declaração de Filadélfia”) – documento que foi adoptado pela OIT como anexo à sua “Constituição”, servindo de fundamento e documento orientador para as actividades da OIT. O mesmo documento afirma claramente que “o trabalho não é uma mercadoria” (*labour is not a commodity*). Por outro lado, o envolvimento de três partes implica um ajuste

⁶ Bureau Internacional do Trabalho, *Diálogo Social*. Documento da Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, 2013, p. 5.

⁷ Bureau Internacional do Trabalho, *Diálogo Social*. Documento da Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, 2013, p. 5.

⁸ Pissarides, *Labour Market Adjustment Microeconomic Foundations of Short-run Neoclassical and Keynesian Dynamics*. Shanghai, Shanghai University of Finance and Economics Press, 2015.

do método tradicional da concertação, sob a direcção do governo, no domínio das relações laborais, passando o poder de formulação das políticas de trabalho a ser entregue a três partes: o governo, os empregadores e os trabalhadores. De acordo com a “Convenção relativa à Administração do Trabalho” (Convenção n.º 150) da OIT, dever-se-ão assegurar, no âmbito do sistema de administração do trabalho, as consultas, a cooperação e as negociações entre as autoridades públicas e as organizações dos empregadores e dos trabalhadores mais representativas, ou, se for caso disso, dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores.

O primeiro mecanismo de diálogo social remonta a meados do século XIX. Em 1848, foi criada uma comissão consultiva de trabalho em França, permitindo aos trabalhadores a sua participação nos processos de formulação das políticas de trabalho pelo governo. A comissão, sediada no Luxemburgo, é também conhecida por “Comissão Luxemburgo”. Desde a criação da OIT em 1919, o diálogo social tem sido um dos seus princípios fundadores e constitui o seu paradigma de governação.⁹ Em 1976, a OIT promulgou a “Convenção relativa às Consultas Tripartidas destinadas a Promover a Execução das Normas Internacionais do Trabalho”, ratificada e adoptada até agora por mais de 100 países ou regiões.¹⁰ É de salientar que a China aderiu à referida convenção em 1990 e que, tendo a soberania de Macau sido transferida para a China em 20 de Dezembro de 1999, a referida convenção se aplica também à Região Administrativa Especial de Macau (RAEM).¹¹ Apesar disso, está realmente em funcionamento em Macau, há vários anos, um mecanismo de diálogo social com a criação do Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS).

⁹ Bureau Internacional do Trabalho, *Diálogo Social*. Documento da Conferência Internacional do Trabalho, 102.ª Sessão, 2013, p. 5.

¹⁰ Li Lilin et al., “International Comparative Analysis of Tripartite Consultation and Its Revelations”. *Journal of Renmin University of China*, n.º 5 de 2011, pp. 18-26.

¹¹ Aviso do Chefe do Executivo n.º 77/2001 “Convenção relativa às Consultas Tripartidas destinadas a Promover a Execução das Normas Internacionais do Trabalho”. Website da Direcção dos Serviços para os Assuntos Laborais do Governo da RAEM: https://www.dsal.gov.mo/pt/standard/law_detail/article/ia_hx9x3x.html

Não existe um modelo-padrão absoluto para o mecanismo de diálogo social. A experiência passada de diálogo social em diferentes países apresenta um quadro misto, afirmaram A. Sivananthiran e C. S. V. Ratnam, numa obra por si editada e intitulada “Boas Práticas do Diálogo Social”.¹²

Aliás, a OIT propôs algumas condições favoráveis ao diálogo social e fez uma abordagem acerca destas condições no “Diálogo Social Nacional Tripartido: Um Guia da OIT para Uma Melhor Governação” que compreendem quatro vertentes: 1) as organizações dos empregadores e dos trabalhadores devem ser fortes, independentes e representativas, ter capacidade técnica para participar no diálogo social e ter acesso a informações relevantes; 2) exige-se uma vontade política e empenhamento para se envolverem no diálogo social; 3) é essencial o respeito pelo direito à negociação colectiva e pela liberdade de associação e 4) há um apoio institucional adequado. Um requisito básico para um apoio institucional apropriado é a existência de um quadro legal completo para o diálogo social tripartido a nível nacional. A legislação deve fornecer garantias e protecção necessárias e deve definir as formas de cooperação entre os parceiros sociais, assim como os princípios, os procedimentos e as funções das instituições tripartidas.¹³

O presente texto faz uma retrospectiva da história do CPCS e procura analisar, a partir da governação, as questões existentes no seu funcionamento, apresentando algumas sugestões a este respeito.

II. CPCS de Macau: sua história e resultados alcançados

Antes de 1987, “nunca houve em Macau qualquer sugestão para que as Associações de Trabalhadores e as Associações Patronais fossem consultadas, por imposição legal, sobre as políticas governamentais ou devessem participar de

¹² Alagandram Sivananthiran & C. S. Venkata Ratnam, *Best Practices in Social Dialogue*. ILO, 2003, “Preface” XI.

¹³ OIT, *Diálogo Social Nacional Tripartido: Um Guia da OIT para Uma Melhor Governação*, 2013, pp. 44-52.

qualquer modo no processo de tomada de decisões do Governador”.¹⁴ Em 1987, o então Governador, Joaquim Pinto Machado, assinou o Decreto-Lei n.º 31/87/M, criando o CPCS. Embora o seu texto não mencione especificamente a “Convenção relativa às Consultas Tripartidas destinadas a Promover a Execução das Normas Internacionais do Trabalho”¹⁵ de 1976 da OIT, podemos, obviamente, dizer que a criação do CPCS constitui uma resposta de Macau a esta convenção.¹⁶ É claro que existem académicos que defendem que a criação do CPCS se deve em grande parte ao desenvolvimento socioeconómico de Macau – devido ao desenvolvimento da economia de Macau, muitos trabalhadores não residentes começaram a ser introduzidos em Macau em 1984, afectando negativamente as oportunidades de emprego e o crescimento salarial dos trabalhadores residentes, o que constituiu um problema bastante grave para a sociedade naquele tempo. Foi neste contexto que o Governo promoveu a criação do CPCS, de forma a oferecer uma plataforma de diálogo social.¹⁷

No Decreto-Lei n.º 31/87/M, escreveu-se o seguinte: “a existência e funcionamento de instituições voltadas para a promoção do diálogo e da concertação em matéria socioeconómica tem constituído, nas sociedades modernas, factor decisivo de desenvolvimento no sentido pleno do termo. ... Ao nível das grandes preocupações do Governo para 1987, destaca-se a problemática socio-laboral, consignando-se, nas linhas de acção governativa, a institucionalização de um órgão de consulta, baseado no princípio da concertação social, onde tenham assento representantes da Administração, das entidades empregadoras e dos trabalhadores, órgão esse que será local privilegiado para o debate dos grandes problemas do mundo socioeconómico”.

¹⁴ António Ramos Preto, “O Conselho Permanente de Concertação Social”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 1990, n.ºs 2.º/3.º, pp. 331-340.

¹⁵ Tradução baseada no Diário da Assembleia Legislativa da RAEM, n.º VI-23.

¹⁶ Interpelação oral apresentada pelo deputado da Assembleia Legislativa, Lei Chan U, em 29 de Janeiro de 2018.

¹⁷ Leis Laborais, ver <http://www.macaadata.com/macaubook/book088/html/0296001.htm#0296014> (3 de Abril de 2021).

De acordo com o Decreto-Lei n.º 31/87/M, o CPCS foi criado junto do Governador e de carácter consultivo e as suas atribuições eram: “pronunciar-se sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento socioeconómico, bem como sobre a execução das mesmas, quer através da emissão de pareceres que lhe sejam solicitados pelo Governador, quer por propostas e recomendações da sua própria iniciativa” e “propor soluções conducentes ao regular funcionamento da economia do Território, tendo em conta, nomeadamente, o equilíbrio entre o desenvolvimento económico e as suas incidências no domínio socio-laboral e da qualidade de vida da população”. Além disso, o CPCS deveria “ser consultado sobre projectos de legislação relacionados com questões socioeconómicas”. Compunham o CPCS: a) o Governador, que presidia; b) os Secretários-Adjuntos para a Economia, Finanças e Turismo, e para os Assuntos Sociais e o Comandante das Forças de Segurança; c) os membros da Comissão Executiva; d) três representantes, a nível de direcção, das associações representativas dos empregadores de Macau; e) três representantes, a nível de direcção, das associações representativas dos trabalhadores de Macau.

Os trabalhos iniciais do CPCS parece terem sido bastante eficazes. De acordo com um texto redigido em 1990 pelo Coordenador da Comissão Executiva do CPCS, António Ramos Preto, o CPCS então recém-criado conseguiu rapidamente duas vitórias: uma no aperfeiçoamento do sistema jurídico-laboral de Macau e outra na instituição de um sistema de segurança social em Macau.

Antes disso, já em 1984 foi promulgado em Macau o Decreto-Lei n.º 101/84/M, o primeiro diploma legal no domínio das relações laborais em Macau, mas este diploma definiu apenas as condições mínimas e básicas que deviam ser respeitadas e observadas nas relações de trabalho entre um empregador e um trabalhador, pelo que não era suficiente. Assim, havia uma necessidade urgente na sociedade de aperfeiçoar o sistema jurídico-laboral de Macau e o CPCS desempenhou um papel relevante neste assunto. “Os trabalhos de revisão da lei laboral culminaram com a aprovação, por unanimidade, no Plenário, de uma proposta de alteração representativa do amplo consenso obtido entre as forças

sociais predominantes no Território, ao longo de todo o processo de discussão”.¹⁸ Refere-se aqui o Decreto-Lei n.º 24/89/M, promulgado em 1989, que se tornou num diploma essencial no domínio das relações laborais antes e depois da transferência da soberania de Macau até ter sido substituído pela Lei n.º 7/2008. António Ramos Preto elogiou que “esta foi a primeira grande vitória da actividade do CPCS”.¹⁹

Um outro sucesso obtido pelo CPCS foi a instituição de um sistema de segurança social em Macau, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 84/89/M, em 1989.²⁰ No Preâmbulo deste diploma pode ler-se que, (ao projecto de decreto-lei), “que mereceram entretanto aprovação em sessão plenária do CPCS, se concede agora força legal através do presente decreto-lei”. O regime de segurança social, aprovado por unanimidade pelo CPCS, abrange o universo dos trabalhadores de Macau e institui, pela primeira vez, em seu benefício prestações em que se compreendem pensões de velhice e de invalidez, subsídios de assistência no desemprego, subsídios de doença e outros que visam dar garantia efectiva aos direitos emergentes da relação laboral.²¹

Alguns académicos consideram que o CPCS contribuiu também para a elaboração das políticas de trabalho de Macau. Com a intervenção do CPCS, foram promulgados em Macau em 1988 o Despacho n.º 12/GM/88, respeitante à importação de mão-de-obra, e o Despacho n.º 49/GM/88, que estabelece medidas relativas à introdução de mão-de-obra especializada.²²

¹⁸ António Ramos Preto, “O Conselho Permanente de Concertação Social”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 1990, n.ºs 2.º/3.º, pp. 331-340.

¹⁹ António Ramos Preto, “O Conselho Permanente de Concertação Social”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 1990, n.ºs 2.º/3.º, pp. 331-340.

²⁰ O título do diploma é “Institui o Fundo de Segurança Social e extingue o Fundo de Garantia de Acidentes de Trabalho e de Doenças Profissionais”, referindo-se este último ao constante do Decreto-Lei n.º 78/85/M (que estabelece o direito à reparação de danos por acidentes de trabalho e doenças profissionais).

²¹ António Ramos Preto, “O Conselho Permanente de Concertação Social”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 1990, n.ºs 2.º/3.º, pp. 331-340.

²² Leis Laborais, ver <http://www.macaodata.com/macabook/book088/html/0296001.htm#0296014> (3 de Abril de 2021).

Talvez por causa dos grandes sucessos obtidos pelo CPCS após a sua criação, o seu estatuto está previsto na Lei Básica da RAEM, cujo texto foi adoptada em 31 e Março de 1993 pela Primeira Sessão da Oitava Legislatura da Assembleia Popular Nacional, no seu artigo 115.º: “a RAEM dispõe de uma organização de concertação de carácter consultivo, constituída por representantes do Governo, das associações patronais e das associações de trabalhadores”. Aliás, entre os governantes da época, havia um debate da continuação ou não do funcionamento do CPCS. De acordo com um documento histórico, o então Secretário-Adjunto para a Economia, que tutelava o trabalho e emprego, solicitou parecer sobre o “eventual mérito ou demérito da existência de um CPCS em Macau”.²³ Particularmente em 1994, com a criação do Conselho Económico pelo Decreto-Lei n.º 13/94/M, houve diversas áreas sobrepostas entre as actividades deste Conselho e do CPCS, o que pôs ainda mais em destaque a questão relativa à necessidade da existência do CPCS. Aliás, o resultado final do debate foi a manutenção simultânea do Conselho Económico e do CPCS, procedendo-se à actualização das funções deste último. Em 1997, o então Governador, Vasco Rocha Vieira, assinou o Decreto-Lei n.º 59/97/M, que aprovou a nova lei orgânica do CPCS. De acordo com o referido decreto-lei, o âmbito das funções do CPCS passou de “questões socioeconómicas” para “políticas socio-laborais”. O mesmo decreto-lei estabeleceu também um quadro básico para o funcionamento do CPCS até agora.

Na sequência do desenvolvimento acelerado da economia de Macau após a transferência de soberania, o ambiente de trabalho sofreu mudanças significativas. Graças ao impulso do governo, têm-se aperfeiçoado, gradualmente e a diferentes níveis, os regimes jurídicos no âmbito do trabalho na RAEM, nomeadamente com a aprovação da Lei n.º 2/2015 (alteração à Lei n.º 7/2008 - Lei das Relações de Trabalho), que alterou o valor máximo relativo às indemnizações por despedimento, da Lei n.º 6/2015 (alteração ao regime de reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais), da Lei n.º 7/2015

²³ José António Pinto Belo, “A Concertação Social em Macau: Um Caminho para o Desenvolvimento Económico e Social”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 1996, n.º 4.º, pp. 947-955.

(salário mínimo para os trabalhadores de limpeza e de segurança na actividade de administração predial) e da Lei n.º 10/2015 (Regime de Garantia de Créditos Laborais), etc., tendo estas leis sido discutidas pelo CPCS no seu percurso sobre produção legislativa.²⁴

III. Questões existentes no actual funcionamento do CPCS de Macau

Apesar das contribuições dadas pelo CPCS desde a sua criação para a melhoria das relações laborais e para a garantia da harmonia social, o CPCS, sem uma reforma profunda, viu enfraquecido o seu papel na governação das relações laborais, na sequência das mudanças profundas na sociedade e na economia de Macau, saltando gradualmente à vista algumas das questões mais frequentes em termos de governação. De seguida, procuramos recorrer às teorias da governação para analisar as questões existentes no actual funcionamento do CPCS.

O Professor Lou Shenghua defende que os valores fundamentais da governação incluem: 1) a multacentralização subjectiva da governação; 2) a assunção conjunta das responsabilidades da governação; 3) a interacção bidireccional no processo de gestão; 4) a diversificação dos métodos de gestão.²⁵ A finalidade da governação é alcançar uma boa governação (*good governance*). O estudioso Yu Keping acredita que uma boa governação requer seis elementos fundamentais: 1) legitimidade (*legitimacy*); 2) transparência (*transparency*); 3) responsabilidade (*accountability*); 4) estado de Direito (*rule of law*); 5) capacidade de resposta (*responsiveness*) e 6) eficácia (*effectiveness*).²⁶ Bruce Tonn, John Scheb, Michael Fitzgerald e Dorian Stiefel apresentam as seguintes características de uma boa governação: transparência (*transparency*), responsabilidade (*accountability*), representatividade (*representativeness*) e eficácia

²⁴ Diário da Assembleia Legislativa da RAEM, n.º VI-23, p. 33.

²⁵ Lou Shenghua et al., *New Order: A Study on Social Governance of Macau*. Beijing, Social Science Academic Press (China), 2009, p. 5.

²⁶ Yu Keping, “Introdução à Governação e à Boa Governação”. In *Marxism & Reality*, 1999(5), pp. 37-41.

(*effectiveness*).²⁷ Tendo por base o exposto, o CPCS de Macau enfrenta as seguintes questões na governação das relações laborais.

1. Em termos de efeitos práticos, é difícil o CPCS acompanhar o evoluir dos tempos

Uma dimensão importante da boa governação reside nos seus resultados, pelo que podemos examinar, antes de tudo, o funcionamento do CPCS em termos da sua eficácia. Acredita-se, geralmente, que o CPCS não tem acompanhado o evoluir dos tempos nos últimos anos. “Todos criaram grandes expectativas (quanto ao CPCS) ... contudo, na organização do CPCS, não se detectaram progressos notáveis em termos da promoção legislativa”, disse uma deputada da Assembleia Legislativa.²⁸

1) Resposta insuficiente a conflitos laborais

Apesar do desenvolvimento acelerado da economia de Macau após a transferência de soberania, começaram a saltar à vista alguns problemas neste contexto de crescente prosperidade, particularmente no domínio das relações laborais. Dando como exemplo, a introdução de um número enorme de trabalhadores não residentes conduziu a um desequilíbrio das condições salariais.²⁹ O crescimento económico conduziu naturalmente ao aumento das solicitações relativas às regalias dos trabalhadores. Após a transferência de soberania, as “manifestações do Dia do Trabalhador” tornaram-se uma prática habitual, tendo conduzido a confrontos violentos em 2006, 2007 e 2010.^{30 31} Tudo

²⁷ Bruce Tonn, John Scheb, Michael Fitzgerald & Dorian Stiefel, “Future of Governance Workshop Summary”. In *Futures*, 2012, 44(9), pp. 773-777.

²⁸ Intervenção da deputada da Assembleia Legislativa, Song Pek Kei, relativamente à interpelação oral do deputado da Assembleia Legislativa, Lei Chan U, apresentada em 22 de Março de 2018.

²⁹ Interpelação escrita do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, apresentada em 10 de Julho de 2008.

³⁰ Lou Shenghua, “On Civil Society Oriented Corporatism in Macau and Its New Changes: A Community-centered Observation”. In *Boletim de Estudos de Macau*, n.º 2 de 2007, p. 46.

³¹ “Pelo menos 41 feridos em confronto entre polícia e manifestantes durante as manifestações do Dia do Trabalhador em Macau”, BBC News (chinês), 2 de Maio de 2010, ver <https://www.bbc.com/zhongwen/>

isto demonstra que há muitos problemas por resolver nas relações laborais de Macau, devendo o CPCS, como órgão consultivo para as políticas socio-laborais de Macau, apresentar propostas e sugestões para resolver esses problemas. Acredita-se, geralmente, que o CPCS deve assumir uma maior responsabilidade na resolução dos conflitos laborais.

2) Apreciação sem decisão

O CPCS, apesar de ser apenas de carácter consultivo em termos da sua natureza, sendo um órgão, tem de apresentar recomendações sobre os assuntos que lhe forem submetidos, mas é sempre difícil chegar a um acordo unânime no CPCS. A este respeito, um deputado da Assembleia Legislativa revelou que, no processo de elaboração de uma lei, tiveram dezenas de reuniões de discussão na especialidade, mas não conseguiram chegar sequer a um consenso, dando ainda um exemplo: o CPCS gastou anos a discutir a viabilidade de aumentar as contribuições do regime de segurança social de 45 para 90 patacas.³²

3) Falta de consenso social relativamente aos projectos de lei apreciados

Alguns projectos de lei, apesar de terem obtido consenso no CPCS, não representaram as solicitações da sociedade. Um deputado da Assembleia Legislativa revelou que a revisão do diploma das relações laborais em 2008 foi precedida de estudos do CPCS durante vários anos, mas “o Governo apresentou, finalmente, um defeituoso projecto de lei de revisão do diploma das relações jurídicas laborais à Assembleia Legislativa, tendo sido necessário proceder a uma reformulação geral do texto legislativo, quer em termos de técnica legislativa, quer

trad/china/2010/05/100502_macau_labour_rally

³² Intervenção do deputado da Assembleia Legislativa, Au Kam San, relativamente à interpelação oral do deputado da Assembleia Legislativa, Lei Chan U, apresentada em 22 de Março de 2018.

em termos de política laboral”.³³ Neste contexto, a Assembleia Legislativa gastou anos a alterar quase tudo, existindo “dois textos distintos”.³⁴

2. São pouco claros os poderes e responsabilidades do CPCS em termos das suas funções

A governação implica a assunção conjunta de responsabilidades e igualmente um desafio à eventual ambiguidade de responsabilidades e à fuga às responsabilidades.³⁵ É por isso que os académicos consideram como uma componente importante da governação a definição clara das responsabilidades. Roland Almquist, Giuseppe Grossi, G. Jan van Helden e Christoph Reichard defendem que a governação inclui vários tipos de mecanismos, particularmente estruturas que esclarecem as responsabilidades de vários intervenientes no âmbito da organização, abordagens que fomentam as capacidades para cumprir essas responsabilidades e, ainda, ferramentas.³⁶ Lou Shenghua e outros acreditam que têm de ser definidos os objectivos de responsabilidade para cada vertente do processo de governação e aplicá-los a todos os intervenientes na governação.³⁷

Todavia, permanecem relativamente pouco claros os poderes e responsabilidades do CPCS. O antigo coordenador do CPCS, António Ramos Preto, tinha apresentado o mecanismo de decisão deste órgão: “o Plenário delibera validamente com a presença das três partes e desde que estejam presentes pelo menos dois terços dos seus membros sendo as deliberações tomadas por maioria

³³ Interpeção escrita do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, apresentada em 10 de Julho de 2008.

³⁴ Intervenção do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, relativamente à interpeção oral do deputado da Assembleia Legislativa, Lei Chan U, apresentada em 22 de Março de 2018.

³⁵ Lou Shenghua et al., *New Order: A Study on Social Governance of Macau*. Beijing, Social Science Academic Press (China), 2009, p. 67.

³⁶ Roland Almquist, Giuseppe Grossi, G. Jan van Helden & Christoph Reichard, “Public Sector Governance and Accountability”. In *Critical Perspectives on Accounting*, 2013, Vol. 24, n.º 7-8, pp. 479-487.

³⁷ Lou Shenghua et al., *New Order: A Study on Social Governance of Macau*. Beijing: Social Science Academic Press (China), 2009, p. 67.

simples”.³⁸ Deste ponto de vista, o CPCS tem de obter um consenso interno para apresentar opiniões, mas isto não parece estar claro; por exemplo, uma deputada da Assembleia Legislativa acha que “o Governo é a parte que toma a decisão final e as partes laborais são apenas os coordenadores e apresentadores das suas próprias opiniões”.³⁹ “As várias leis que implicam as relações laborais não conseguiram, ainda, obter um consenso, porque cada parte, quer empregadores quer trabalhadores, insiste na sua opinião”. Obviamente, a pouca clareza dos poderes e responsabilidades do CPCS afecta negativamente o seu desempenho.

3. É pouco transparente o funcionamento do CPCS

A transparência constitui uma componente importante de uma boa governação. Acredita-se, geralmente, que a informação capacita os cidadãos para apurar responsabilidade dos funcionários públicos – o revelar de informações acerca das instituições, políticas e projectos governamentais, permite que os cidadãos possam imputar responsabilidade dos dirigentes pelo seu desempenho, reduzindo, deste modo, os actos corruptos e a má gestão dos recursos públicos e conduzindo, eventualmente, a uma governação mais responsável, responsiva e eficaz.⁴⁰

Todavia, o nível de transparência do funcionamento do CPCS é relativamente baixo. Um deputado da Assembleia Legislativa criticou, numa interpelação escrita, a falta de transparência do CPCS.⁴¹ Na verdade, raramente o CPCS divulga, por sua iniciativa, os assuntos discutidos nas suas reuniões, cuja realização algumas vezes foi anunciada no portal do Governo da RAEM, mas

³⁸ António Ramos Preto, “O Conselho Permanente de Concertação Social”. In *Revista de Administração Pública de Macau*, 1990, n.ºs 2.º/3.º, pp. 331-340.

³⁹ Intervenção da deputada da Assembleia Legislativa, Song Pek Kei, relativamente à interpelação oral do deputado da Assembleia Legislativa, Lei Chan U, apresentada em 22 de Março de 2018.

⁴⁰ Stephen Kosack & Archon Fung, “Does Transparency Improve Governance?” In *Annual Review of Political Science*, 2014, Vol. 17, pp. 65-87.

⁴¹ Interpelação escrita do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, apresentada em 10 de Julho de 2008.

geralmente apenas com uma fotografia sem menção dos assuntos discutidos.⁴² O CPCS tem o seu website oficial, mas este website fornece poucas informações, actualizadas com pouca frequência, e são geralmente documentos oficiais, faltando informações relativas aos assuntos discutidos nas reuniões.

4. A composição do CPCS tem suscitado algumas dúvidas quanto à sua representatividade

A governação põe em destaque a representatividade e a garantia da representatividade constitui um requisito fundamental do envolvimento de três partes. Como os trabalhadores estão geralmente numa posição menos favorável nas relações laborais, eles, sozinhos, “não podem negociar com o empregador em pé de igualdade”,⁴³ pelo que a representatividade dos representantes dos trabalhadores suscita sempre maior preocupação e mais dúvidas. Um deputado da Assembleia Legislativa revelou que “decorridos já cerca de 20 anos após o Retorno e, com o desenvolvimento brusco da economia e a transformação da estrutura industrial, houve uma grande alteração, ao longo destas décadas, quanto aos representantes quer dos empregadores quer dos trabalhadores”,⁴⁴ devendo ser reforçada a representatividade dos representantes dos trabalhadores.⁴⁵ O mesmo deputado acrescentou que, “ninguém nesse Conselho se lembrou das dezenas de milhares de croupiers e empregados de limpeza nesta cidade”.⁴⁶ De salientar ainda que não há uma legislação específica para regular as associações sindicais nem para regular as associações patronais, as existentes funcionam apenas como associações gerais e não têm estatuto legal de representante dos trabalhadores ou

⁴² “Secretário para a Economia e Finanças, Lei Wai Nong, na reunião do CPCS”, 24 de Fevereiro de 2021, no Portal do Governo da RAEM: <https://www.gov.mo/pt/noticias/252402/>

⁴³ OIT, *Diálogo Social Nacional Tripartido: Um Guia da OIT para Uma Melhor Governação*, 2013, p. 112.

⁴⁴ Interpelação escrita do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, apresentada em 29 de Março de 2008.

⁴⁵ Interpelação escrita do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, apresentada em 5 de Março de 2013.

⁴⁶ Interpelação escrita do deputado da Assembleia Legislativa, José Maria Pereira Coutinho, apresentada em 5 de Março de 2013.

dos empregadores. Neste sentido, no actual envolvimento de três partes, relativamente à Federação das Associações dos Operários de Macau, representante dos trabalhadores, e à Associação Comercial de Macau, representante dos empregadores, o seu papel de representante é apenas um resultado da história, não tendo obtido o reconhecimento legal, nem uma autorização oficial por parte dos empregadores ou dos trabalhadores. Assim, é inevitável que a representatividade dessas associações seja posta em causa.

5. Não foi suficientemente realçado o papel de meta-governança do Governo

Jessop defende que há necessidade de criar capacidades macro-organizacionais adequadas para a governação, isto é, implementar a “meta-governança” (*meta-governance*).⁴⁷ Uma das características da governação moderna que a distingue da governação tradicional é a multacentralização subjectiva da governação e daí a importância de se saber a forma como se lida com a relação entre os diversos sujeitos da governação, ou seja, como se coordenam as acções dos diversos sujeitos da governação para manter a ordem.⁴⁸ Como principal organizador do diálogo entre as comunidades políticas, como um conjunto institucional encarregado de assegurar a coerência entre todos os subsistemas, como fonte de uma ordem reguladora, que através da qual se possa prosseguir os seus objectivos e, ainda, como o poder soberano responsável pela adopção de “último recurso” de acção compensatória onde outros subsistemas falharam (por exemplo, onde os mercados, os sindicatos, ou a comunidade político-científica falharam).⁴⁹ Assim, deve o governo assumir a responsabilidade de meta-governança.

⁴⁷ Jessop, “The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development”. In *International Social Science Journal* (Chinese Edition), n.º 1 de 1999, pp. 31-48.

⁴⁸ Lou Shenghua et al., *New Order: A Study on Social Governance of Macau*. Beijing, Social Science Academic Press (China), 2009, p. 67.

⁴⁹ Jessop, “The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development”. In *International Social Science Journal* (Chinese Edition), n.º 1 de 1999, pp. 31-48.

Actualmente, ainda não foi suficientemente realçado o papel de meta-governança do Governo no CPCS. Por um lado, não estão definidas as regras básicas a observar, o que se manifesta, por exemplo, na falta de aplicação efectiva do mecanismo interno para a tomada de decisão. Este é um dos motivos principais que levam ao problema da “apreciação sem decisão” no CPCS. Por outro, os recursos complementares não são suficientes. Por exemplo, um representante dos trabalhadores disse, numa entrevista, que o Governo deveria disponibilizar todos os recursos necessários para assegurar a eficácia do CPCS, mas, na realidade, quer em termos de recursos humanos e intelectuais quer em termos de recursos materiais, o suporte dado pelo Governo ao CPCS não é suficiente. Dando como exemplo, considerando que há muitos assuntos a discutir nas reuniões do CPCS, mas o tempo disponível é limitado, o Governo deve fornecer materiais e informações suficientes para análise, mas, na realidade, há apenas 2 funcionários que prestam assistência ao CPCS no exercício das suas funções e o apoio fornecido é apenas de carácter administrativo.

IV. Sugestões para reforçar a governação das relações laborais

1. O Governo deve fornecer os recursos para a governação e reforça o seu papel de meta-governação

Actualmente, o papel que o CPCS desempenha na governação das relações laborais tem sido enfraquecido. Nas palavras de Jones, a resposta do Estado ao fracasso da governação é desenvolver formas de meta-governação, sendo o mais importante “fornecer as regras básicas para a governação e a ordem regulamentar que através das quais os parceiros de governação podem prosseguir os seus objectivos e procurar assegurar a compatibilidade ou coerência dos diferentes

mecanismos e regimes de governação”.⁵⁰ A OIT também acredita que o governo deve fornecer o apoio institucional adequado ao diálogo social.

Para o funcionamento do CPCS, o Governo da RAEM deve formular regras correspondentes. Por um lado, todas as partes envolvidas devem poder expressar livremente as suas opiniões e, por outro, deve ser criado um mecanismo de decisão, particularmente nos casos em que não é possível chegar a um consenso através do diálogo, deve ser autorizada a adopção de um sistema de votação por maioria simples, para pôr termo a diálogos e negociações desnecessárias.

Além disso, o Governo da RAEM pode apoiar o CPCS com recursos, fornecendo, por exemplo, as informações necessárias para o exercício das funções do CPCS. A função do CPCS (envolvimento de três partes) é negociar e o pressuposto para a negociação produzir os efeitos esperados é o fornecimento das informações necessárias aos representantes dos empregadores e dos trabalhadores antes de estes expressarem as suas opiniões.⁵¹ Assim, deve ser dada uma importância especial ao fornecimento de informações. Primeiro, reforça-se o apoio do “secretariado”, sendo necessário colocar adequadamente mais trabalhadores técnicos e profissionais no CPCS de modo a fornecer informações e prestar apoio técnico para as reuniões deste Conselho. Segundo, são ouvidas as opiniões de especialistas e peritos nas reuniões do CPCS, podendo ser convidados especialistas e peritos das áreas correspondentes para dar as suas opiniões profissionais nas reuniões do CPCS. Terceiro, reforça-se a cooperação com *think tanks*, podendo ser estabelecidas novas cooperações com estes na falta de pessoal de apoio do Governo. Dando um exemplo, foi divulgado no website do CPCS em 2020 o relatório sobre o “estudo das condições sociais necessárias para se iniciar a discussão da Lei Sindical”, resultado de uma cooperação entre o CPCS e um *think tank* de Macau, podendo ser reforçado este tipo de cooperação no futuro.

⁵⁰ Martin Jones, “The march of governance and the actualities of failure: the case of economic development twenty years on”. In *International Social Science Journal*, 2019, Vol. 68, pp. 25-41.

⁵¹ General Survey concerning the Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144) and the Tripartite Consultation (Activities of the International Labour Organisation) Recommendation, 1976 (No. 152). 88.^a Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, 2000.

2. Deve proceder-se à clarificação das responsabilidades das partes envolvidas no CPCS

A governação social moderna refere-se a um processo de responsabilização. Têm de ser definidos os objectivos de responsabilidade para cada vertente do processo de governação e aplicá-los a todos os intervenientes na governação.⁵² A governação não pode resultar em ambiguidade de responsabilidades. Neste sentido, ao melhorar a estrutura de governação, deve ser dada uma atenção especial à delimitação das responsabilidades na governação.

Relativamente ao actual quadro tripartido do CPCS, devem ser, particularmente, clarificadas as seguintes responsabilidades: primeiro, há necessidade de clarificar as responsabilidades relativas à indigitação e nomeação dos membros do CPCS e dos membros da sua Comissão Executiva. As organizações são essencialmente compostas por pessoas e as entidades que designam e nomeiam estas pessoas devem assumir determinadas responsabilidades, caso as organizações não funcionem de forma eficaz; segundo, é necessário clarificar a responsabilidade relativa ao fornecimento de informações, constituindo uma base fundamental para que as negociações sejam eficazes o fornecimento de informações suficientes e válidas, devendo, neste sentido, esclarecer-se a quem o CPCS pode solicitar informações necessárias para as suas reuniões e, se a pouca eficácia das discussões realizadas pelo CPCS se dever à falta de informações suficientes, poderão ser responsabilizados os fornecedores de informações; terceiro, é necessário definir as responsabilidades de decisão.

3. Deve reforçar-se a representatividade dos membros do CPCS

A representatividade é um dos conceitos mais cruciais e complexos nas sociedades democráticas modernas. No mecanismo do diálogo social, constitui uma questão fundamental a representatividade dos representantes das partes envolvidas, pois este afecta directamente a eficácia do envolvimento de três

⁵² Lou Shenghua et al., *New Order: A Study on Social Governance of Macau*. Beijing, Social Science Academic Press (China), 2009, p. 67.

partes. A OIT acredita que um dos principais desafios do diálogo social diz respeito à determinação das organizações dos empregadores e dos trabalhadores que tomarão parte no processo de consulta ou de negociação.⁵³ Do ponto de vista da governação, só quando a governação for aceite pela maioria (ou, pelo menos, aceite pelas pessoas mais poderosas que forem atingidas pela governação) é que existe um sistema de regras eficaz.⁵⁴ Os representantes só podem ser amplamente reconhecidos quando forem mesmo representativos. Nas palavras da OIT, “a determinação prévia de critérios precisos e objectivos para determinar a representatividade das organizações dos empregadores e dos trabalhadores pode ajudar a clarificar o quadro de acção dos parceiros sociais e evitar conflitos relacionados com a legitimidade de qualquer acordo concluído, ou de decisões tomadas pelos parceiros tripartidos”.⁵⁵

Em primeiro lugar, devem ser estabelecidos critérios. De acordo com os órgãos de supervisão da OIT, a determinação das “organizações mais representativas” (para efeitos de participação em processos de concertação tripartida e de negociação colectiva) deve basear-se em critérios precisos, objectivos e preestabelecidos. No caso de Macau, há necessidade urgente de estabelecer e aprovar a “Lei Sindical” e a “Lei das Associações Patronais”, definindo claramente o estatuto legal dos representantes das organizações dos trabalhadores e dos empregadores. Em segundo lugar, devem ser amplamente atendidos os diferentes interesses, particularmente os novos grupos de interesse emergentes da nova estrutura económica. Além disso, deve ser aperfeiçoado o mecanismo de selecção, podendo ser introduzido um sistema de eleição. De acordo com a sugestão da OIT, os membros que representam as organizações mais

⁵³ OIT, *Diálogo Social Nacional Tripartido: Um Guia da OIT para Uma Melhor Governação*, 2013, pp. 103-104.

⁵⁴ Rosenau, *Governance without Government*. Nanchang, Jiangxi People's Publishing House, 2001, “Nota do tradutor”, p. 5.

⁵⁵ OIT, *Diálogo Social Nacional Tripartido: Um Guia da OIT para Uma Melhor Governação*, 2013, pp. 103-104.

representativas dos trabalhadores são seleccionados com base numa lista dupla de candidatos, apresentada por estas organizações.⁵⁶

4. Deve promover-se a transparência do funcionamento do CPCS

A transparência constitui um requisito fundamental para a governação dos assuntos públicos. Alguns académicos acreditam que a transparência leva a uma “governação mais responsável, responsiva e eficaz”.⁵⁷ O mecanismo do diálogo social envolve grandes interesses, tornando-se ainda mais necessário um funcionamento transparente. É indispensável reforçar a transparência do CPCS nas seguintes vertentes: em primeiro lugar, aumentar a consciência de transparência, o que constitui uma base fundamental para permitir que a população acompanhe o funcionamento do CPCS, bem como aperfeiçoar a gestão do CPCS; em segundo lugar, é necessário estabelecer regras transparentes, isto é, devem ser transparentes as regras relativas à selecção dos membros do CPCS e à forma como se procede a um diálogo ou negociação e como se chega a uma decisão final, devendo ainda haver orientações claras. Além disso, há necessidade de haver um meio de comunicação transparente, por exemplo, os *self-media*, os meios de comunicação social ou os *websites* oficiais, para divulgar, plenamente e por sua iniciativa, as suas informações, permitindo que a população conheça e fiscalize os trabalhos do CPCS.

V. Conclusão

De acordo com a definição da OIT, o diálogo social é o termo que descreve a participação dos trabalhadores, dos empregadores e do governo na tomada de decisões em matéria de emprego na resolução de problemas laborais. O diálogo

⁵⁶ OIT, *Diálogo Social Nacional Tripartido: Um Guia da OIT para Uma Melhor Governação*, 2013, pp. 104-105.

⁵⁷ Stephen Kosack & Archon Fung, “Does Transparency Improve Governance?” In *Annual Review of Political Science*, 2014, Vol. 17. pp. 65-87.

social tripartido reúne os trabalhadores, os empregadores e o governo para discutirem políticas públicas, leis e outras decisões que afectem os interesses dos trabalhadores e dos empregadores, tratando-se de um princípio e forma importante de governação das relações laborais. O CPCS, criado nos anos de 1980 em Macau, constitui um mecanismo de diálogo social no domínio das relações laborais. No início do funcionamento do CPCS, os seus trabalhos na melhoria das relações laborais, na protecção dos trabalhadores, na garantia dos benefícios sociais e na promoção da harmonia social, alcançaram certos resultados. Aliás, na sequência das mudanças profundas na sociedade e na economia de Macau após a transferência de soberania, o CPCS, sem uma reforma profunda, viu enfraquecido o seu papel na governação das relações laborais, saltando gradualmente à vista algumas das questões mais frequentes em termos de governação. Em termos de efeitos práticos, existem questões tais como resposta insuficiente a conflitos laborais, apreciação sem decisão e falta de consenso social relativamente aos projectos de lei apreciados. Além disso, verifica-se que são pouco claros os poderes e responsabilidades do CPCS, é pouco transparente o funcionamento do CPCS, a composição do CPCS tem suscitado algumas dúvidas quanto à sua representatividade e não foi suficientemente realçado o papel de meta-governação do Governo. Assim, para melhorar a governação do CPCS no domínio das relações laborais, deve ser reforçado o papel de meta-governação do Governo, definidas as responsabilidades das partes envolvidas no CPCS, reforçada a representatividade dos membros do CPCS e aumentada a transparência do funcionamento do CPCS.