

A PROTECÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS APLICÁVEIS EM MACAU

Cristina Ferreira

Assistente em tempo parcial, Faculdade de Direito, Universidade de Macau e
Assessora, Gabinete do Secretário para a Segurança, Macau

Introdução

Abordar o tema da protecção dos direitos sociais no contexto dos instrumentos internacionais aplicáveis em Macau é um enorme desafio dada a vasta produção normativa internacional nesta matéria, a complexidade inerente a instrumentos desta natureza, em particular no que diz respeito à sua concretização na ordem interna dos Estados Parte, em virtude de as suas normas serem, maioritariamente, de carácter programático, e o debate académico em torno do estatuto destes direitos *versus* os direitos civis e políticos¹ – *i.e.*, será que existe uma hierarquia entre estas duas categorias de direitos humanos (?), serão os direitos sociais verdadeiros direitos fundamentais (?), serão os direitos sociais direitos humanos de “segunda categoria” (?).

1 Existem diferentes percepções conceptuais sobre os direitos humanos resultantes dos diferentes contextos histórico-políticos e culturais dos povos. O debate doutrinal em torno desta dicotomia – direitos civis e políticos *versus* direitos económicos, sociais e culturais – foi alimentado durante o período da guerra fria, opondo os países do ocidente que defendiam os direitos pessoais ou do indivíduo (ex: liberdade de expressão, liberdade de religião, liberdade de associação) em detrimento dos direitos sociais, que relegavam para segundo plano, e os países comunistas que defendiam o raciocínio e perspectiva inversa (ex: direito ao emprego, direito à educação, direito a uma habitação condigna). Na realidade, ambos os direitos são complementares e interdependentes, sendo duas componentes essenciais da condição humana. Mesmo assim, no período pós-guerra fria, continuamos a testemunhar uma diferente valoração entre estas duas categorias de direitos fundamentais, hoje entre Oriente-Occidente, Norte-Sul, Países Desenvolvidos-Países em Vias de Desenvolvimento/Terceiro Mundo. Para uma análise aprofundada sobre esta matéria, *vide* Henry J. Steiner and Philip Alston, “*International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals*”, Clarendon Press Oxford, 1996, págs. 256 e segs.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (DUDH)² reconhece duas categorias de direitos humanos, os ‘tradicionais’ direitos civis e políticos (também designados ‘direitos de primeira geração’ fruto do pensamento humanista liberal do séc. XVIII) e os direitos económicos, sociais e culturais (também designados ‘direitos de segunda geração’ fruto dos ideais socialistas e dos movimentos sindicalistas dos finais do séc. XIX – princípios do sec. XX).³ Estas duas categorias de direitos são indivisíveis, interdependentes e universais, tendo em conta que constituem o núcleo de direitos e liberdades fundamentais do ser humano *vis a vis* o Estado.

Todavia, não obstante a DUDH consubstanciar um conjunto de direitos sociais (*vide* artigos 22.º a 28.º) com um estatuto igual aos dos direitos civis e políticos – direitos que vieram mais tarde a traduzir-se em dois instrumentos autónomos: o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁴ –, na prática, estes direitos foram durante bastante tempo entendidos como “direitos de segunda categoria” na perspectiva ocidental⁵. Esta visão hierárquica fundamentava-se no facto de os Pactos adoptarem terminologia diferente (*vide* arts. 2.º, 7.º e 8.º do PIDCP e arts. 2.º, 6.º e 10.º do PIDESC)⁶, impondo obrigações

2 Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas n.º 217 A (III), de 10 de Dezembro de 1948.

3 Existe ainda uma ‘terceira geração de direitos’ onde se inclui o direito ao desenvolvimento, o direito dos povos ou do ambiente. Mathew Craven, “*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – A perspective on its Development*”, Clarendon Press, Oxford, 1995, págs. 7 e segs. *Vide* Allan Rosas, “So-called rights of the Third Generation”, in “*Economic, Social and Cultural Rights - a textbook*”, edição de Asbjorn Eide & Catarina Karuse e Allan Rosas, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pág. 243 e segs. A Declaração das NU do Milénio (1995) veio reconhecer novos direitos de solidariedade: o combate à pobreza, sida e ambiente.

4 A DUDH, o PIDCP e o PIDESC formam o núcleo fundamental de instrumentos internacionais de direitos humanos, muitas vezes designado por ‘Carta Internacional dos Direitos Humanos’. Logo aquando da aprovação da DUDH entendeu-se que se devia concretizar o seu conteúdo através de um ou mais instrumentos com carácter de tratado. “*Preferiu-se desdobrar a regulamentação por dois textos, em vez de a concentrar num só. Independentemente da diversidade de categorias, esteve a isso subjacente uma forte razão pragmática: tornar mais fácil ou mais maleável a vinculação dos Estados, supondo-se que, relativamente aos direitos com estrutura de direitos, liberdades e garantias, poderia haver mais rápida efectividade, ao passo que a dos direitos sociais estaria dependente do grau de desenvolvimento económico de cada país.*” Jorge Miranda “Curso de Direito Internacional Público”, 3.ª Edição, PRINCIPIA, 2006, pág. 302.

5 Henry J. Steiner and Philip Alston, ob. cit. nota 1, pág. 279 e segs.

6 Os artigos do PIDCP utilizam expressões como “(...) *compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem nos seus territórios (...)*” “*Ninguém será submetido à tortura nem a pena ou a tratamentos cruéis (...)*” “*Ninguém será submetido à escravidão (...)*” enquanto que no PIDESC “(...) *compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço (...), no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos*

de natureza distinta (as obrigações do PIDCP eram negativas enquanto que as do PIDESC positivas)⁷ e, conseqüentemente, terem diferentes níveis de aplicação (dado o grau de efectividade das obrigações) pelos Estados Parte ⁸.

Não é, pois, tarefa fácil abordar este tema, motivo pelo qual nos cingiremos apenas a focar alguns dos aspectos principais que norteiam a temática dos direitos sociais, nas suas diversas vertentes ou manifestações, sem descurar o objectivo último desta minha apresentação que é a protecção dos direitos sociais no contexto dos instrumentos internacionais aplicáveis em Macau.

Em primeiro lugar, o conceito de direitos sociais é em si vasto e complexo porquanto pode ser interpretado em sentido lato, abrangendo todo o leque de direitos que dizem respeito ao indivíduo na sua relação com a sociedade/Estado⁹. Nele podemos incluir e distinguir: direitos económicos, direitos culturais e direitos sociais *stricto sensu* – veja-se por referência, o principal instrumento de direito internacional nesta domínio, o PIDESC ao congregar todas estas vertentes.

Com efeito, se analisarmos a amplitude deste conceito ele inclui diversas vertentes da relação jurídico-social do indivíduo – por ex: trabalho, segurança social, saúde, condições mínimas de vida (ex: acesso a água potável, habitação, alimentação, ambiente, assistência social), educação, ciência e cultura.

A par deste instrumento de carácter geral, existem outros instrumentos internacionais adoptados sob a égide das Nações Unidas (*vide* por ex: art. 5.º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação

reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas. (...) Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho (...) e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito”, “Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem (...) Medidas especiais de protecção e de assistência devem ser tomadas em benefício de todas (...).

- 7 Mathew Craven, ob.cit. nota 3, pág. 14 e segs e Henry J. Steiner and Philip Alston, ob. cit. nota 1, pág. 274 e segs.
- 8 As obrigações do PIDCP são de mais fácil concretização dado que o Estado apenas tem de se abster de uma determinada conduta. Dada a natureza destas obrigações, a violação das mesmas é mais facilmente invocada em tribunal diferentemente das obrigações impostas pelo PIDESC que dependem da actuação *progressiva* do Estado Parte e de um conjunto de factores, mormente dos recursos disponíveis e dos meios apropriados. Estes factores tornam difícil não só a concretização dessas obrigações mas também a alegação do seu incumprimento. Henry J. Steiner and Philip Alston, ob. cit. nota 1, págs. 282 e segs. Também sobre esta matéria (*State obligations*), *vide* Mathew Craven, ob. cit. nota 3, págs. 106 e segs.
- 9 Sobre o que são direitos sociais e o papel dos direitos sociais no contexto dos direitos humanos, *vide* Asbjorn Eide & Allan Rosas “Economic, social and cultural rights: a universal challenge”, Asbjorn Eide “Economic, social and cultural rights as human rights” e Martim Scheinin “Economic, social and cultural rights as legal rights” in “Economic, Social and Cultural Rights – a textbook”, edição de Asbjorn Eide & Catarina Karuse e Allan Rosas, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, respectivamente págs. 15-19, 21-40 e 41-77.

Racial ou arts 24.º, 26.º, 27.º ou 28.º da Convenção sobre os Direitos da Criança) ou sobre a égide de outras organizações internacionais (por ex. da Organização Internacional do Trabalho (OIT)) que consagram e desenvolvem uma série de direitos sociais quer ao nível sectorial quer ao nível temático, reforçando a sua tutela no quadro normativo internacional¹⁰.

A natureza dos direitos sociais plasmada nestes instrumentos internacionais é essencialmente programática – existe quase que uma função prospectiva do seu reconhecimento/atribuição e progressiva no seu desenvolvimento¹¹. Por outras palavras, tratam-se de direitos que dependem da actuação/intervenção do Estado Parte para se efectivarem (a doutrina identifica quatro tipos de obrigações: dever de ‘respeitar’, de ‘proteger’, de ‘assegurar’ e de ‘promover’ os direitos sociais)¹², bem como do grau de desenvolvimento económico de cada Estado Parte. Porém, nem todos os direitos consagrados no PIDESC podem ser classificados como constituindo obrigações positivas, *vide* por ex. a terminologia adoptada para os arts. 3.º e 8.º onde se impõe uma obrigação de não-interferência ao Estado similar às obrigações negativas constantes do PIDCP, ao exigir-se que o Estado Parte assegure, respectivamente, o direito à igualdade entre homem e a mulher no gozo de todos os direitos económicos, sociais e culturais enumerados no PIDESC, e o direito de todas as pessoas de formarem sindicatos, de se filiarem no sindicato da sua escolha e o direito à greve.

Um Estado ao vincular-se internacionalmente *compromete-se a implementar progressivamente* os direitos sociais na medida dos recursos disponíveis e a adoptar as acções e medidas necessárias decorrentes da aplicabilidade das convenções no seu território, quer sejam de natureza legislativa, administrativa ou de outra natureza. Todavia, como assegurar ou avaliar o cumprimento dessas obrigações quando a concretização destes direitos está confinada a uma série de factores de ordem política, económica e social e, não menos importante, à leitura e interpretação que é feita pelo Estado Parte das disposições constantes das convenções. Como interpretar (e aplicar) o art. 2.º, n.º 1 do PIDESC que reza que “*Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir (...) no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados (...).*” Como monitorizar o incumprimento ou a violação das obrigações inerentes à vinculação de um tratado quando estamos no plano das obrigações positivas e quando estas empregam

10 Ex: UNESCO, UNICEF, FAO, OMS.

11 *Vide* Jorge Miranda, ob. cit. nota 4, pág. 302 e Henry J. Steiner and Philip Alston, ob. cit. nota 1, págs. 279, 311 e segs.

12 *Vide* Mathew Craven, ob. cit. nota 3, pág. 26 e 106 e segs.

conceitos vagos e indeterminados?¹³

Para o efeito, foram colateralmente criados um leque de mecanismos de fiscalização destes instrumentos a que os Estados Parte estão sujeitos, mormente: Comitês especializados¹⁴, apresentação e discussão periódica de relatórios/questionários, visitas *in loco* por peritos especializados, interpelações e inquéritos, participação/queixas por outros Estados Parte de violações das obrigações constantes nas convenções, apresentação de queixas por indivíduos ou grupos indivíduos ou ONGs de violações das obrigações constantes das convenções aplicáveis no seu Estado Parte.

Estes mecanismos quer internos quer externos permitem monitorizar o cumprimento dos instrumentos internacionais na ordem interna dos Estados Parte (*watchdog*), em particular se as políticas e práticas governamentais cumprem com as obrigações internacionais decorrentes da aplicação dos instrumentos jurídico-internacionais num dado Estado Parte.

A protecção internacional dos direitos sociais garante o gozo de certos direitos nos ordenamentos jurídicos dos Estados Parte e confere o direito de acesso do indivíduo a instâncias internacionais para defesa dos seus direitos. A aplicação de instrumentos jurídico-internacionais na ordem interna de um Estado Parte desempenha deste modo um papel fulcral na defesa dos direitos do homem e das suas liberdades fundamentais.

Os Direitos sociais em Macau no contexto dos instrumentos internacionais aplicáveis e, em particular, do PIDESC

O respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, incluindo os direitos sociais, é um princípio geral da RAEM¹⁵, com consagração constitucional no

13 *Ibidem*.

14 Estes Comitês têm por principal função fiscalizar a aplicação dos tratados pelos Estados Parte. Relativamente aos Comitês de fiscalização dos tratados-base sobre direitos humanos são também referidos por “*treaty-monitoring bodies*”. Sobre o papel destes Comitês e seus procedimentos *vide* Paul Sieghart, “*The International Law of Human Rights*”, Clarendon Press, Oxford, 1983, págs. 45-46 e 384-390.

15 Este princípio está profundamente enraizado no ordenamento jurídico da RAEM fruto da sua matriz jurídico-civilizacional. A RAEM integra a família de Direito romano-germânica e é um sistema monista (cfr. art. 2.º (parág. 4) e anexo I (Cap. V) da Declaração Conjunta Sino-Portuguesa). *Vide* Paulo Cardinal, “*Os Direitos Fundamentais em Macau no quadro da transição: algumas considerações*”, Revista Administração, n.º 71, vol. XIX, 2006-1-347-395. Sobre uma visão dos direitos humanos na China, *vide* a comunicação de Liu Hainian, “*Os Direitos humanos e a administração sob o primado da lei na China*”, Segundas Jornadas de Direito e Cidadania da Assembleia Legislativa de Macau – Direitos Fundamentais – Consolidação e Perspectivas de Evolução, Outubro de 2008.

artigo 4.º da Lei Básica, lei fundamental da RAEM, no Capítulo I – Princípios Gerais¹⁶. Esta lei garante ainda de forma expressa um *corpus* de direitos e liberdades fundamentais que estão inseridos ao longo do seu texto – Capítulos III (Direitos Cívicos e Sociais), V (Direitos Económicos) e VI (Direitos Culturais e Sociais), sem embargo da salvaguarda de outros direitos e liberdades em sede de legislação ordinária (cfr. art. 41.º da Lei Básica). O Capítulo III consagra alguns direitos sociais fundamentais – a liberdade de constituir e participar em associações sindicais e o direito à greve (art. 27.º), o direito ao emprego (art. 35.º), a liberdade de exercer actividades de educação, de investigação académica, artística e literária (art. 37.º), a protecção especial de mulheres, menores, idosos e deficientes (art. 38.º) e o direito à segurança social (art. 39.º). Estes e outros direitos são desenvolvidos nos Capítulos seguintes da Lei Básica e em sede de legislação ordinária. Ainda neste âmbito, importa referir o art. 40.º da Lei Básica que estipula que as disposições do PIDCP, do PIDESC ou das Convenções da OIT aplicáveis a Macau, continuam a vigorar depois da reassumção de soberania pela República Popular da China¹⁷ e são aplicadas mediante as leis da RAEM¹⁸.

Pese embora, grande parte dos direitos plasmados naqueles instrumentos internacionais já encontrar consagração expressa na legislação ordinária de Macau, estes instrumentos vieram reforçar a sua protecção a nível interno (e externo), ao determinar que os direitos consagrados naqueles instrumentos não podem ser restringidos, salvo por lei, nas circunstâncias previstas nos tratados.

Outro marco importante na tutela dos direitos sociais decorrente da aplicação de instrumentos jurídicos internacionais neste domínio na RAEM é o impulso legislativo, administrativo ou de outra natureza, *i.e.* a adequação da ordem jurídica vigente às convenções aplicáveis na RAEM e a sujeição ao escrutínio internacional em virtude da vinculação externa da China, incluindo a RAEM¹⁹

16 No contexto do respeito e salvaguarda dos direitos fundamentais, é digno de ressalva, o princípio da continuidade do ordenamento jurídico, plasmado nos arts 8.º, 11.º e 18.º (parág. 1) da Lei Básica, ao garantir a continuidade: (i) da legislação previamente em vigor desde que não contrarie a Lei Básica, (ii) das características base do ordenamento jurídico de Macau e (iii) do sistema de garantia dos direitos e liberdades fundamentais. Existe paralelamente um leque de mecanismos de fiscalização quer de origem interna (judiciais e não-judiciais) quer externa que assegura o efectivo gozo dos direitos fundamentais.

17 Em 20 de Dezembro de 1999, a República Popular da China reassumiu o exercício da soberania sobre Macau, tendo sido estabelecida a RAEM e entrado em vigor a sua Lei Básica.

18 Vide Jorge Costa Oliveira, “*A Continuidade do Ordenamento Jurídico de Macau na Lei Básica da Futura Região Administrativa Especial*”, Revista Administração, n.º 19/20, 1993.

19 Macau é uma Região Administrativa Especial dotada de um elevado grau de autonomia, excepto em assuntos de relações externas e de defesa. Nos termos do artigo 13.º, primeiro parágrafo, da Lei Básica, a competência externa, nomeadamente a negociação e celebração de convenções, cabe ao Governo Popular Central (GPC). O processo de aplicação do direito convencional na

ou da RAEM *per se*²⁰.

À data da reassumpção da soberania do território de Macau pela RPC existia um acervo de instrumentos jurídicos internacionais sobre direitos humanos, incluindo, direitos sociais, que se encontrava em vigor na ordem jurídica de Macau, alguns dos quais a China era já parte e outros em que ainda não era. Tendo em atenção que a maioria destas convenções está normalmente reservada a Estados soberanos e dado o estatuto jurídico-político da RAEM²¹, a China assegurou a continuidade daqueles instrumentos junto dos respectivos organismos internacionais assumindo as responsabilidades de Parte relativamente à sua aplicação na RAEM – *i.e.* direitos e obrigações – (cfr. 138.º, segundo parágrafo, 1ª parte).

Nestes termos, foi assegurada, após 19 de Dezembro de 1999, no contexto dos direitos sociais, a continuidade dos seguintes instrumentos jurídicos internacionais:

(i) em que a China já era Parte - Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; Convenção sobre os Direitos da Criança e Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados e respectivo Protocolo;

(ii) em que (ainda) não era Parte – ex: PIDCP; PIDESC; Convenções da OIT; Convenção de Paris contra a Discriminação no Campo do Ensino e Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças²².

Depois de 19 de Dezembro de 1999, tornaram-se ainda aplicáveis neste domínio por iniciativa da China - os Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e Pornografia Infantil e relativo à Participação de Crianças em Conflito Armado, as Convenções da OIT n.º 138 (idade mínima) e n.º 182 (trabalho infantil), a Convenção relativa à Protecção das Crianças e à Cooperação em Matéria de

RAEM está consagrado no artigo 138.º, primeiro parágrafo, da Lei Básica, ao determinar a aplicação na RAEM dos acordos internacionais em que a China é parte é decidida pelo GPC, conforme as circunstâncias e segundo as necessidades da Região, após um processo de consulta ao governo da RAES).

20 Nos termos do artigo 13.º, terceiro parágrafo, da Lei Básica em articulação com o artigo 136.º, da mesma Lei, a RAEM pode exercer, por si própria, poderes em matéria de assuntos externos em determinados domínios, incluindo economia, comércio, finanças, transportes marítimos, comunicações, turismo, ciência, tecnologia e desporto.

21 Macau é uma parte inalienável e integrante do território da República Popular da China, dotada de elevado grau de autonomia à luz do princípio “Um País, Dois Sistemas”.

22 A China assinou o PIDCP em 5 de Março de 1998. Ainda não concluiu o processo de ratificação.

Adopção Internacional, a Convenção para a Salvaguarda do Património Cultural Intangível, a Convenção sobre a Protecção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

Deste acervo de instrumentos é possível destringir uns que são de carácter geral – ex: o PIDCP e o PIDESC – e outros que são de carácter específico ou sectorial ao dedicarem-se e desenvolverem segmentos de direitos sociais consagrados no PIDESC, ex: mulheres, crianças, deficientes, migrantes, trabalho, património cultural. Existem ainda outras convenções, por excelência, mais vocacionadas para a protecção dos direitos civis e políticos, mas que não obstante consagram disposições específicas na área dos direitos sociais (ex: assistência às vítimas de tráfico humano ou a assistência aos refugiados).

A aplicação do PIDESC na RAEM

Gostaria agora de desenvolver um pouco a questão das consequências práticas da aplicação destes instrumentos na RAEM, tendo como ponto de partida o PIDESC, instrumento adoptado em Nova Iorque, a 16 de Dezembro de 1966²³.

O PIDESC entrou em vigor em Macau a 27 de Julho de 1993²⁴. O seu texto foi publicado no 3.º Suplemento ao Boletim Oficial de Macau, I Série, n.º 52, de 31 de Dezembro de 1992. Tendo em 2 de Dezembro de 1999, a República Popular da China notificado o Secretário-Geral das Nações Unidas a assunção da sua responsabilidade pelas obrigações e direitos de Parte decorrentes da continuação da aplicação do Pacto na RAEM (cfr. art. 138.º, segundo parágrafo, 1ª parte, e art. 40 da Lei Básica)²⁵.

A aplicação do PIDESC na RAEM serviu de motor em diversas áreas face à necessidade de conformar o ordenamento jurídico vigente com as obrigações

23 O PIDESC tem 160 Estados Parte e o PIDCP tem 166 Estados Parte.

24 Em 27 de Abril de 1993 a República Portuguesa notificara ao Secretário-Geral das Nações Unidas a extensão do Pacto a Macau. A China assinou o Pacto a 27 de Outubro de 1997 e ratificou o Pacto a 27 de Março de 2001

25 Aquando dessa notificação, a China fez a seguinte declaração:

“1. A aplicação do Pacto na Região Administrativa Especial de Macau e, em particular o seu artigo 1º, não afecta o estatuto de Macau tal como se encontra definido na Declaração Conjunta e na Lei Básica.

2. As disposições do Pacto, aplicáveis na Região Administrativa Especial de Macau, são implementadas em Macau através de legislação da Região Administrativa Especial de Macau.

3. Os direitos e liberdades de que os residentes de Macau são titulares não serão restringidos excepto nos casos previstos por lei. Em caso de restrições, estas não contrariarão as disposições do Pacto aplicáveis na Região Administrativa Especial de Macau.

Neste âmbito, o Governo da República Popular da China assumirá a responsabilidade pelos direitos e obrigações internacionais de Parte do Pacto.”

constantes do Pacto e ao sistema de avaliação e Recomendações dos Comitês de Fiscalização da aplicação dos Tratados-Base sobre os Direitos do Homem (*Treaty-based bodies*) ao apontar deficiências ou lacunas do sistema visando uma maior protecção dos direitos sociais.

Ao nível internacional, a aplicação do PIDESC é monitorizada, em especial, pelo Comité para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais²⁶, sendo uma das obrigações do Estado Parte a apresentação periódica de relatórios que espelhem de forma realista o estado de aplicação do Pacto (estes relatórios devem demonstrar como é que os Estados estão efectivamente a cumprir com as obrigações de Parte)²⁷.

Neste mecanismo, os Estados estão sujeitos ao escrutínio deste órgão, composto por peritos internacionais que irão analisar, discutir e avaliar o cumprimento das obrigações pelo Estado Parte, elaborando no final um conjunto de recomendações, as quais serão posteriormente monitorizadas quer pelo Comité quer pela comunidade internacional em geral²⁸.

Em Abril de 1995, o Governo Português apresentou ao Comité o primeiro relatório sobre Macau, integrado no relatório português, nos termos dos artigos 16.º e 17.º do Pacto²⁹. O segundo relatório foi apresentado em Março de 2004³⁰, já depois da reassumpção de soberania pela China, tendo integrado o relatório da China. O terceiro relatório foi, em princípio, apresentado a 30 de Junho deste ano, em conformidade com a Recomendação n.º 131 do Comité³¹.

De notar que este é o único relatório sobre os direitos humanos que retrata a continuidade do aplicação de um tratado e a sua evolução antes e depois da reassumpção da soberania de Macau pela China. Neste contexto, importa frisar que o GPC tem cumprido com o disposto na Declaração Conjunta Sino-Portuguesa e na Lei Básica, ao consultar o Governo da RAEM sobre o interesse de serem aplicados na Região tratados sobre os Direitos Humanos, ampliando, deste modo, o corpo de

26 Criado pelo ECOSOC - Resolução ECOSOC n.º 1985/17, de 28 de Maio de 1985. Os outros Comitês foram criados pelos próprios tratados – da Comité para a Eliminação da Discriminação Racial (artigo 8.º), o Comité dos Direitos do Homem (artigo 28.º do PIDCP), o Comité para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres (artigo 17.º), o Comité Contra Tortura (artigo 17.º), Comité para os Direitos da Criança (artigo 43.º CRC/C), o Comité para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (artigo 72.º) e o Comité dos Direitos das Pessoas com Deficiência (artigo 34.º).

27 Para tal devem fazer uma descrição da estrutura institucional do Estado, da legislação aplicável, das medidas concretas introduzidas e estatística a comprovar o grau de aplicabilidade/gozo dos direitos pelos seus cidadãos.

28 Os relatórios e conclusões são públicos.

29 E/1990/6/Add.8, de 10 de Abril de 1995.

30 E/1990/Add.59, de 4 de Março de 2004.

31 E/C.12/Add. 107, de 13 de Maio de 2005.

direitos e liberdades fundamentais, e, por outro lado, ao assumir as responsabilidades de Parte relativamente à aplicação destes na RAEM³². O Governo local, por seu turno, de harmonia com o princípio “Um país, Dois sistemas”, tem sido responsável pela elaboração desses relatórios, bem como pela sua discussão e *follow-up*, sendo parte das delegações da RPC nos órgãos responsáveis.

Após a análise dos aludidos relatórios pelo Comité resulta normalmente um conjunto de observações finais – que se dividem geralmente em cinco partes: i) introdução, ii) aspectos positivos, iii) factores e dificuldades que impedem a aplicação do Pacto, iv) principais motivos de preocupação e v) sugestões e recomendações. Vamo-nos debruçar sobre estas últimas:

Em 1995, o Comité recomendou a Macau:³³

- a adopção de medidas adequadas e eficazes para garantir os direitos económicos, sociais e culturais das pessoas portadoras de deficiência, em especial através do financiamento de programas especiais destinados a melhorar o acesso de pessoas deficientes físicas e mentais ao emprego, à educação e aos serviços públicos;
- informação detalhada sobre as medidas adoptadas com vista à aplicação do artigo 10.º (protecção da família);
- a adopção de medidas concretas para facilitar a integração de pessoas de origem chinesa no programa de ingresso na função pública;
- a promoção de políticas adequadas a facilitar o direito a constituir sindicatos, o direito à negociação colectiva e o direito à greve a fim de colmatar a lacuna existente entre o direito interno e o Pacto;
- a adopção de legislação sobre o direito à segurança social a fim de assegurar o pleno cumprimento das obrigações constantes no Pacto;
- a extensão do sistema de segurança social aos trabalhadores não-residentes;
- a divulgação do Pacto junto da sociedade civil;
- a formação em matéria de direitos humanos a todos os sectores da população, incluindo agentes das forças policiais e todas as pessoas que intervêm na administração da justiça;
- a adopção de todas as medidas necessárias para garantir que, nos termos do Pacto, os relatórios sejam submetidos depois de 1999;
- a divulgação ampla das observações finais adoptadas pelo Comité após

32 O GPC tem assegurado, *inter alia*: (i) a apresentação e discussão periódica de relatórios/questionários - PIDESC, CEDAW, CRC, CAT, CERD, OIT, UNESCO e a ii) a participação de Macau na delegação nacional junto dos fora internacionais (ex: Conselho sobre os Direitos do Homem, UNESCO e OIT). Participação da RAEM no primeiro Universal Periodic Review da China, em Genebra, nos meses de Fevereiro e Junho de 2010.

33 E/C.12/1/Add. 9, de 6 de Dezembro de 1996.

a análise do segundo relatório periódico do Estado Parte.

Em 2005, o Comité recomendou à RAEM:³⁴

- a criação de uma instituição responsável pela promoção e protecção da igualdade entre os sexos e pela promoção de campanhas de sensibilização sobre a matéria, em especial no que concerne ao emprego, e a apresentar, no próximo relatório periódico, os resultados atingidos neste domínio;
- a adopção de medidas eficazes para aumentar a consciência pública, especialmente no sector privado, sobre a importância das licenças de maternidade e de paternidade na conciliação da vida profissional e familiar dos homens e mulheres;
- a adopção de medidas imediatas para assegurar às trabalhadoras do sector privado o direito à licença de maternidade sem impor limites no número de partos, bem como assegurar aos trabalhadores do sector privado, à semelhança do sector público, o direito a usufruir cinco dias de licença de paternidade;
- a possibilidade de adoptar legislação destinada a criminalizar o assédio sexual no trabalho.
- adopção de medidas eficazes para promover a integração de pessoas com deficiências no mercado de trabalho, nomeadamente, através de incentivos às entidades empregadoras e do reforço do sistema de quotas para pessoas portadoras de deficiência;
- a intensificação dos esforços para combater a violência doméstica, em particular, a equacionar a possibilidade de adoptar legislação destinada a criminalizar especificamente a violência doméstica e a providenciar a efectiva protecção das vítimas (ex: centros de crise onde possam encontrar alojamento seguro e aconselhamento);
- a adopção de medidas concretas para a formação dos agentes das forças policiais e juízes sobre a natureza criminal da violência doméstica;
- o uso de todos os esforços para combater o fenómeno do tráfico de pessoas (ex: acesso a centros de crise às vítimas de tráfico);
- a adopção de medidas eficazes para assegurar que todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, tenham direito aos benefícios da segurança social;
- a continuidade da aplicação de medidas e o reforço dos programas que visem a prevenção do consumo ilícito de drogas;
- a intensificação dos esforços para providenciar o acesso ao ensino obrigatório gratuito a todas as crianças em idade escolar, incluindo os

34 E.C.12/Add. 107, de 13 de Maio de 2005.

- filhos dos trabalhadores migrantes;
- o ensino dos Direitos do Homem nas escolas, em todos os níveis escolares e a sensibilizar os funcionários públicos e judiciais sobre a temática dos direitos humanos e, em particular, sobre os direitos económicos, sociais e culturais;
- a consulta das ONG's e de outros membros da sociedade civil de Macau aquando da preparação do próximo relatório periódico;
- a ampla divulgação das conclusões finais do Comité junto de todos os sectores da sociedade, e em particular, junto dos membros da organização judiciária, agentes das forças policiais e ONG's; e
- o envolvimento das ONG's e outros membros da sociedade civil no debate ao nível nacional antes da submissão do segundo relatório periódico.

Da análise das respostas a estas Recomendações podemos ter um retrato da situação da promoção e protecção dos direitos sociais na RAEM e avaliar os progressos alcançados (ou não) quer em termos legislativos quer em termos da adopção de outras medidas, quer em termos dos compromissos internacionais assumidos.

A necessidade de conformar o ordenamento jurídico vigente com o Pacto – em consonância com algumas das Recomendações proferidas pelo Comité – originou a adopção de um conjunto de medidas legislativas e administrativas que importa assinalar, tais como: a eliminação do limite de três partos por trabalhadora de licença de maternidade e a extensão de 35 para 56 dias da referida licença na nova lei laboral; o reforço das regras relativas ao trabalho infantil; a criação de um regime de prevenção, combate e de assistência à vítima de tráfico de pessoas (ex: centros de acolhimento, assistência médica e psicológica, apoio financeiro); a criação de um regime de reconhecimento do estatuto de refugiado onde se assegura um conjunto de direitos sociais (ex: condições mínimas de vida, educação, saúde mesmo durante a pendência do processo de reconhecimento); o alargamento da escolaridade obrigatória, a possibilidade de os filhos de indivíduos sem documentos oficiais regularizados (com excesso de permanência na RAEM por mais de 90 dias) poderem ter acesso à educação; o alargamento dos benefícios da segurança social; a criação de mais garantias e assistência aos deficientes (ex: apoio no emprego, acesso a instalações públicas e apoio social), assistência às vítimas de violência doméstica (ex: criação de centros de acolhimento e de apoio); e a criação de incentivos e apoios a desempregados³⁵. Foram ainda efectuados

35 Em termos de produção legislativa destacamos ainda alguns dos diplomas mais relevantes, *inter alia*: o Código do Processo de Trabalho e Lei das Relações Laborais, a Lei sobre o Regime de Reconhecimento e Perda do Estatuto de Refugiado, a Lei de Bases do Sistema Educativo Não Superior, o Regime Tutelar Educativo dos Jovens Infractores e a Lei de Combate ao Crime de Tráfico de Pessoas.

estudos sobre a questão da criminalização da violência doméstica, e feita uma aposta na educação e formação dos quadros técnicos, bem como na promoção e divulgação dos principais instrumentos sobre direitos humanos (ex: acções destinadas a familiarizar a população local com o direito vigente, do sistema judiciário e dos direitos humanos)³⁶.

Merecem, igualmente, registo, neste contexto, a criação de organismos especializados – na vertente direitos sociais, *inter alia*: a Comissão Consultiva para os Assuntos das Mulheres, o Conselho Consultivo para o Reordenamento dos Bairros Antigos de Macau, a Comissão de Saúde Mental, a Comissão para os Assuntos do Cidadão Sénior, Comissão de Luta contra a Droga, a Comissão de Luta contra a SIDA, Comissão para os Assuntos de Reabilitação, a Comissão de Acompanhamento das Medidas de Dissuasão do Tráfico de Pessoas, a Comissão dos Refugiados e a Comissão de Prevenção e Controlo de Doenças Crónicas. Estas Comissões têm como função prestar um contributo na definição, elaboração e avaliação de estratégias ou políticas do Governo e são maioritariamente compostas por membros do Governo, representantes de organizações não-governamentais e por pessoas de reconhecido mérito na respectiva área de actuação/intervenção.

De destacar, neste âmbito, o envolvimento crescente da sociedade civil na vida política – quer na participação activa e integrada das ONGs na coisa pública (uma das recomendações do Comité) através de uma presença significativa nas Comissões supra-mencionadas quer no número crescente de associações que têm vindo a ser constituídas neste domínio.

Porém, existem ainda áreas onde há necessidade de legislar ou de aperfeiçoar o sistema existente, como é o caso da liberdade sindical, do direito à greve, do salário mínimo (que está actualmente a ser equacionado pelo Governo), do alargamento dos benefícios sociais aos não-residentes (Recomendação n.º 33 do Comité contra a Discriminação Racial)³⁷, da criminalização da violência doméstica e o assédio sexual, etc.

Mesmo assim, podemos afirmar, que pese embora os condicionalismos e circunstâncias subjacentes à aplicação efectiva dos direitos sociais consagrados no

36 Actividade contínua promovida por várias entidades governamentais – Direcção de Serviços dos Assuntos de Justiça, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Gabinete para os Assuntos do Direito Internacional e Gabinete para a Reforma Jurídica –, através de diversos meios: media, actividades e currículo escolar, palestras, campanhas, publicações, distribuição de panfletos nas duas línguas oficiais e inglês. Esta actividade é também exercida por outras entidades, como é o caso da Assembleia Legislativa e da Universidade de Macau.

37 CERD/C/CHN/10-13, de 28 de Agosto de 2009. No parágrafo 33, o CERD nota com preocupação, não obstante a explicação dada pela delegação aquando da discussão do relatório, que os trabalhadores migrantes estão excluídos do sistema de segurança social. Para o efeito, recomenda que a legislação sobre esta matéria seja alterada de forma a estender os benefícios da segurança social a todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes.

PIDESC, já aqui aludidas, a aplicação do PIDESC exerce uma função de garantia e de reforço das normas consagradas a nível interno, com a possibilidade poderem ser mais desenvolvidos³⁸. Acresce que os Estados ficam obrigados a respeitar os direitos objecto dos tratados e a não restringi-los para lá do que lhes é autorizado.

Os Estados estão ainda sujeitos ao escrutínio internacional, mormente dos Comités de Fiscalização da aplicação dos Tratados-Base sobre os Direitos do Homem, *maxime* ao exercerem um poder de supervisão da conduta do Executivo no que concerne à execução de políticas governamentais relativas à promoção e defesa dos direitos sociais. Por último, e não menos importante, é conferido ao indivíduo o direito de acesso a instâncias internacionais para defesa dos seus direitos contra o Estado de que é cidadão.

Em suma, é-nos permitido concluir que a aplicação de convenções sobre direitos sociais na RAEM constitui um elemento-chave na promoção e consolidação do seu sistema de direitos humanos ao alargar o seu âmbito de protecção e ao impor mecanismos de fiscalização.

38 Este raciocínio aplica-se *mutatis mutandis* a outros instrumentos jurídicos internacionais neste domínio, como é o caso das Convenções da OIT.