

Joaquim Gomes Canotilho (coord.),
**Direitos Humanos, Estrangeiros,
Comunidades Migrantes e Minorias,** Oeiras, Celta Editora, 2000, 287
páginas.

*Direitos Humanos, Estrangeiros,
Comunidades Migrantes e Minorias*
é mais um título de um conjunto de estudos que a Celta Editora tem vindo a publicar e que foram realizados no âmbito do projecto «Saber Viver numa Comunidade Multicultural», promovido pela Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, ao abrigo da iniciativa comunitária «Artigo 6.º».

Esta obra resulta de um estudo levado a efeito pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, configurando-se como uma proposta de carta de direitos humanos, onde se definem *standards* mínimos em domínios fundamentais de cidadania. Por definição, os direitos humanos «protegem todos e aplicam-se de forma igual a cidadãos e estrangeiros, a residentes permanentes e temporários»; contudo, é possível encontrar nos ordenamentos jurídicos algumas restrições no domínio dos «direitos políticos, acesso a algumas profissões e à propriedade, e quando razões de segurança nacional assim o exigem» (p. 146).

A importância desta obra reside em grande medida na contribuição inovadora ao nível da escolha do próprio objecto de estudo, até porque são ainda escassos e raros os tra-

balhos que abordam, numa perspectiva jurídica e à luz da problemática dos direitos humanos, o fenómeno migratório e o da convivência de grupos minoritários nas sociedades dominantes. Embora esteja garantida a todos a protecção dos direitos e liberdades fundamentais, torna-se necessário estabelecer um *standard* mínimo no tratamento de estrangeiros, comunidades migrantes e minorias, dada a sua maior vulnerabilidade a situações de discriminação. Os direitos dos estrangeiros e grupos imigrantes não devem ser considerados especiais ou excepcionais, mas produtos de princípios universais (p. 249). Cada sociedade reconhece um determinado conjunto de direitos e de deveres sociais inerente à condição de cidadão; porém nem todas as pessoas dele beneficiam, sendo assim excluídas da participação social.

Para além dos direitos e deveres cívicos básicos, existem também direitos sociais e culturais — ao trabalho e ao rendimento autónomo, à educação e à cultura, à habitação, ao acesso aos cuidados de saúde, à posse de uma identidade positiva, à protecção social e cívica, à partilha social e à pertença a grupos. Ora, estrangeiros e membros de grupos imigrantes estão excluídos do exercício de alguns destes direitos humanos. O acesso dos indivíduos aos direitos de cidadania e à participação social é um dos pré-requisitos para se operar a inserção social, ainda que seja necessário que as instituições públicas e privadas proporcionem oportunidades e condições [Luís Capucha (coord.), 1998]

para que o exercício desses direitos se efective.

Do estudo retratado nesta obra resultam evidentes as diferenças de tratamento jurídico entre os cidadãos estrangeiros membros da UE e os nacionais de um país terceiro, notórias sobretudo no acesso aos direitos políticos, ao trabalho e à segurança social. Os trabalhadores nacionais de um país terceiro mas residentes num país da UE não gozam da mesma mobilidade ou dos mesmos direitos e garantias que os trabalhadores comunitários, caracterizando-se por uma situação de maior inferioridade.

Teoricamente e na ordem dos ideais, os direitos humanos e respectivos *standards* aplicam-se a todos, sem excepção, mas, na realidade, parece que ficam excluídos do seu campo de aplicação os imigrantes em situação não regularizada, por exemplo. Se a vulnerabilidade dos imigrantes legais é um pressuposto, e daí a pertinência desta análise, a situação de marginalidade e exclusão surge acrescida no caso destes imigrantes. Estes vêm-se privados dos mais básicos direitos de cidadania, estando-lhes vedado o acesso aos apoios sociais concedidos quer por organismos públicos, quer privados. Têm de accionar, quotidianamente, estratégias de sobrevivência a fim de dissimularem a «ilegalidade» da sua situação e assegurarem a sua subsistência. Estes imigrantes não estão em posição de reivindicarem direitos, *a priori* serão mais vulneráveis a acções discriminatórias por parte, por

exemplo, das entidades empregadoras e de grupos de extorsão. Em particular, no mercado de trabalho estão mais expostos ao livre arbítrio do empregador, que pode não pagar as remunerações de trabalho, exercer chantagem, sujeitando-os a condições de trabalho sub-humanas e a situações de risco, propícias à ocorrência de acidentes de trabalho.

Um segundo mérito global desta obra e que importa assinalar é o rigoroso e minucioso trabalho de inventariação e de sistematização de uma inestimável informação ao nível dos principais instrumentos e mecanismos jurídicos nacionais e internacionais no âmbito dos direitos humanos.

Do ponto de vista da forma, o livro organiza-se em três partes. A parte I assume um carácter introdutório e expositivo. Gomes Canotilho e a sua equipa procedem à exposição dos possíveis padrões de realização de carácter geral dos direitos humanos, numa dupla perspectiva, a dos migrantes e a dos autóctones. Em seguida, apresentam a proposta de uma carta de *standards* mínimos ao nível dos direitos humanos de estrangeiros e minorias, com a indicação dos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais consagradores desses direitos. O autor e seus colaboradores deixam bem claro que os *standards* de direitos humanos não têm uma força vinculativa formal, tratando-se de princípios da razão humana, que funcionam como medidas de referência e de comparação no âmbito dos di-

reitos do homem. Para além de constituírem uma espécie de regra de conduta de Estados ou códigos de comportamento objectivo, são também regras de defesa subjectiva de pessoas e povos. Entre os direitos que fazem parte da proposta, é de destacar o direito à liberdade e segurança; a proibição de tortura; o direito de acesso ao direito e a garantias processuais; a proibição de expulsão arbitrária de estrangeiros; o direito de casar e de constituir família; o direito de protecção da família e ao respeito pela vida privada e familiar; o direito ao reagrupamento familiar e à unidade familiar; o direito à liberdade religiosa; o direito à objecção de consciência; o direito à educação; o direito de liberdade de expressão, de informação e de acesso aos meios de comunicação social; o direito à propriedade privada; o direito ao trabalho; o direito à retribuição do trabalho; o direito a condições de trabalho socialmente dignificantes; o direito ao livre exercício do direito sindical; o direito à participação na vida da empresa; o direito à segurança social; o direito a cuidados médicos; o direito ao subsídio de doença; o direito ao subsídio de desemprego, às prestações de velhice, de invalidez, de sobrevivência, de maternidade e familiares.

A parte II, a mais longa, é consagrada à descrição pormenorizada dos *standards* mínimos em diferentes direitos fundamentais. Estes direitos tocam de perto diversas esferas da vida dos indivíduos, como sejam a religião, a família, a educação, o

acesso à informação e aos meios de comunicação, a participação política, o trabalho, o acesso à segurança social, a propriedade, o acesso ao direito e aos tribunais. É nestes sectores da vida social que as minorias, os estrangeiros e os grupos migrantes se encontram particularmente expostos a processos discriminatórios — daí merecerem uma especial atenção. No que concerne aos direitos políticos, estes assumem-se como especialmente restritivos. Apesar do princípio da não discriminação, aos estrangeiros não são conferidos direitos de participação política. Neste domínio e no espaço jurídico comunitário, a exclusão incide fundamentalmente nos estrangeiros de países terceiros. Na União Europeia instituiu-se a «reciprocidade geral» nesta matéria, conferindo-se aos cidadãos comunitários um conjunto mais alargado de direitos políticos; ao contrário, no «espaço extracomunitário prevalece a concepção do estrangeiro como alguém de ‘estranho à vida da cidade’, não tendo que ser ouvido na tomada de decisões relevantes para os destinos da ‘pólis’» (p. 138). Segundo o autor e a sua equipa, este constitui um dos domínios em que a discriminação é legítima, ou seja, é um dos domínios em que se justifica a diferenciação de tratamento, «desde que esta se revele objectiva e razoavelmente aceitável» (p. 122). Para os Estados, estamos perante uma situação que se compagina com o conceito de «fonte admissível de desigualdade» (*ibid.*); nesse sentido, algumas

restrições são necessárias em nome da ordem e da segurança nacional.

No âmbito do direito ao trabalho e em termos de *standards* mínimos, encontram-se estabelecidos os direitos ao exercício de actividade profissional, à retribuição, a condições de trabalho socialmente dignificantes, ao exercício de actividade sindical e à participação na vida da empresa. Contudo, os trabalhadores imigrantes vivenciam no mercado de trabalho algumas dificuldades e até limitações, nomeadamente no acesso e no momento da contratação. Os estrangeiros não têm direito à igualdade de tratamento no acesso ao trabalho; pode exigir-se-lhes, para aquele efeito, o cumprimento de requisitos prévios, de que os nacionais estão de todo dispensados. Entre estes contam-se, obviamente, um título válido de residência no território... O direito ao trabalho e as garantias a ele associadas aplicam-se apenas aos imigrantes legalmente residentes. Por exemplo, direitos como o direito ao reagrupamento familiar e à unidade familiar só podem ser exercidos por aqueles que tenham estatuto de residentes e de trabalhadores legalmente regularizados.

Para além da restrição observada ao nível dos direitos políticos e do direito ao acesso ao trabalho, encontram-se outros constrangimentos ao nível da garantia do direito à protecção da saúde, do direito à habitação e do direito a um conjunto alargado de benefícios da segurança social.

Nos ordenamentos jurídicos interna-

cionais fala-se sobretudo no direito aos cuidados médicos, e não tanto no acesso dos imigrantes e estrangeiros ao serviço nacional de saúde. No plano internacional, o debate tem-se centrado no alargamento do serviço nacional de saúde, de modo a permitir aos estrangeiros e imigrantes o acesso a este subsistema. Quanto ao direito à habitação, não está incluído entre os que configuram a forma de *standards* mínimos de direitos humanos internacionalmente estabelecidos.

Relativamente ao acesso à segurança social, «tradicionalmente, aos trabalhadores migrantes não se lhes atribui o estatuto de beneficiário da segurança social do Estado em que alienam a sua força de trabalho, o que contribui fortemente para agravar a situação de debilidade em que vivem» (p. 169). Contudo, alguma evolução se tem registado neste domínio, já que os Estados de acolhimento dos trabalhadores que se deslocam para outros países renunciam à aplicação rígida do princípio da exclusividade da sua legislação social e aceitam tomar em conta, em certas circunstâncias, mediante normas adequadas, a legislação de outros países (*ibid.*).

Mas, apesar do aparecimento de numerosas convenções internacionais destinadas a darem protecção ao trabalhador migrante e dos esforços da Europa comunitária no sentido de harmonizar e até unificar a legislação interna dos Estados membros nesta matéria, a verdade é que a territorialidade da segurança social está

longe de ser ultrapassada (*ibid.*). Permanece ainda por definir o nível mínimo de protecção social do trabalhador migrante (núcleo essencial de direitos que pode fazer valer perante o Estado em que trabalha e de deveres cujo cumprimento pode exigir). Os grupos imigrantes e estrangeiros não estão abrangidos pela acção do sistema global de protecção social, apesar de constituírem grupos particularmente expostos às flutuações económicas e às dificuldades de inserção social. Embora lhes seja conferido o direito a algumas prestações — de velhice, familiares, de maternidade, invalidez e sobrevivência —, na sua grande parte não acedem a um conjunto mais alargado de benefícios, em eventualidades como a doença (subsídio de doença), a paternidade (subsídio de paternidade), a morte (pensão de sobrevivência, subsídio por morte) e as doenças profissionais (prestações devidas a doenças profissionais).

Na parte III da obra comenta-se um conjunto de textos de apoio sobre o enquadramento geral do direito das minorias. Na Europa, esta área do direito parece firmar-se em quatro princípios: a protecção dos direitos do homem; a segurança europeia, face ao eclodir dos nacionalismos e da violência racial e etnicamente motivada; a preservação da diversidade cultural e a defesa do regionalismo. Os autores demonstram ainda o papel das organizações intergovernamentais, constituídas por vontade política após 1945 e que de forma progressiva, e dado o fim da guerra

fria, se têm preocupado com os problemas das minorias na Europa, já que estas são cada vez mais encaradas como uma ameaça interna à segurança do continente.

Esta obra reflecte a emergência e a crescente importância do direito relativo aos estrangeiros, comunidades migrantes e minorias, o que decorre em grande medida dos desafios que na actualidade se colocam à Europa. No espaço europeu nota-se uma clara convergência das políticas de imigração, que vão no sentido de limitarem o fenómeno (Allen e Macey, 1990, p. 378). Em particular, os países que compõem a União Europeia estão perante um dilema que é simultaneamente um desafio: se, por um lado, e para compensar o envelhecimento da população, é necessário integrar novos imigrantes, por outro, afigura-se como um imperativo travar o fluxo de clandestinos provindos do Leste e de África, de modo a evitar tensões internas e problemas de segurança nacional e internacional.

Este livro constitui, assim, um importante contributo para o estudo das condicionantes de ordem jurídica que subjazem aos processos migratórios e que assumem uma crucial função reguladora nos movimentos migratórios internacionais. Hoje estes são cada vez mais globais, generalizando-se e envolvendo um crescente número de países e de efectivos populacionais.

Esta obra assume entre nós uma enorme actualidade, na medida em que no nosso país estamos em pleno

debate político sobre a necessidade de se adoptarem medidas mais restritivas nas entradas de estrangeiros. As novas admissões passarão a ser feitas em função das necessidades anuais de mão-de-obra, aferidas por via da realização de um diagnóstico pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional. Reflecte-se, de algum modo, a progressiva transformação do estatuto do nosso país no contexto dos movimentos migratórios internacionais — de país tradicionalmente e quase exclusivamente emissor para país de destino e receptor de fluxos migratórios internacionais.

A visibilidade do fenómeno imigratório e a sua concentração em alguns espaços territoriais, como a Área Metropolitana de Lisboa, é algo que se tornou perceptível sobretudo a partir da década de 80. Portugal foi marcado por várias vagas migratórias, correspondentes a períodos temporais e grupos imigrantes diferenciados. Entre 1980 e 1990 predominaram os contingentes imigratórios provenientes de Cabo Verde e do Brasil. Nos anos 90 avolumaram-se e diversificaram-se os fluxos migratórios com origem nos PALOP; para além dos cabo-verdianos, foram consideráveis os contingentes provindos de Angola e da Guiné-Bissau, não perdendo importância o volume de imigrantes brasileiros. Em 2001 ocorre uma viragem assinalável ao nível das proveniências dominantes, já que os efectivos imigrados oriundos da Europa do Leste suplantam as entradas autorizadas (autorização de

permanência) dos imigrantes africanos e brasileiros. E, se, tradicionalmente, o nosso país atraía fluxos internacionais de mão-de-obra pouco qualificada, a nova vaga de imigrantes do Leste veio tornar mais complexa a composição sócio-profissional dos imigrantes. Segundo números oficiais, no ano de 2001 cerca de 74 410 cidadãos do antigo bloco de Leste (Ucrânia, Moldova, Roménia e Rússia) obtiveram autorização de permanência no nosso país. Os estrangeiros com mais representatividade entre os imigrantes são agora os ucranianos, os moldavos, os romenos, os russos e os búlgaros.

Portugal é cada vez mais um espaço de co-presença e coabitação de grupos imigrantes e étnicos com complexas pertenças identitárias que, uma vez inseridos num sistema de livre mercado, tendem a posicionar-se em posições de não (ou eventualmente reduzida) mobilidade social, justificadas e legitimadas pela dominação exercida pelos grupos e cultura maioritários. A presença de uma heterogeneidade crescente de grupos étnicos e imigrantes leva-nos a questionar o lugar que «podem ocupar as culturas e as identidades minoritárias no espaço público, sobretudo quando a sua experiência vivida é indissociável da dominação ou da rejeição social, da discriminação» (Wieviorka, 1995, p. 198) ou da indiferença, que é expressão de não reconhecimento, de desprezo e, em última instância, de negação da humanidade. Não raro estes grupos estão envolvidos em si-

tuações de conflitualidade, discriminação, exploração ou dominação, o que torna ainda mais necessário promover de forma rigorosa e séria uma reflexão e debate em torno da extensão dos direitos humanos. Urge formular e implementar políticas integradas, garantindo os direitos humanos aos estrangeiros e grupos imigrantes, bem como operar uma mais eficaz coordenação e cooperação intersectorial entre medidas de política social e entre estas e as políticas de imigração. Por outro lado, torna-se cada vez mais pertinente, no quadro da definição de *standards* mínimos, a inclusão de «novos direitos». Entre outros direitos, o direito à protecção social (entendida como sistema que terá por objectivo diminuir os efeitos mais graves das desigualdades sociais, restituindo direitos e capacidades para o exercício da cidadania), o direito à habitação, à saúde e, por que não?, os direitos decorrentes da evolução das biotecnologias, de modo a garantir a defesa da integridade física do indivíduo, como seja a proibição de clonagem e a proibição de transformar o corpo humano (ou alguma das suas partes) em fonte de lucro.

Pela sua actualidade e relevância, esta obra interessará não só e exclusivamente aos profissionais ligados à

área do direito, mas também a grupos de activistas dos direitos humanos e a todos aqueles que intervêm e que estudam de perto as problemáticas que afectam grupos migrantes e grupos minoritários. Longe de esgotar a problemática dos direitos humanos dos estrangeiros, comunidades migrantes e minorias, porque limitada a uma visão eminentemente jurídica, esta publicação tem, contudo, e entre outras virtualidades, a de evidenciar a utilidade e a premência de se operar o alargamento do debate em torno desta temática, suficientemente capaz de transgredir fronteiras disciplinares mais ou menos rigidificadas.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, S., e MACEY, Marie (1990), «Race and ethnicity in the European context», in *The British Journal of Sociology*, 3 (41), pp. 375-389.
- CAPUCHA, Luís Manuel (coord.) (1998), *Rendimento Mínimo Garantido: Avaliação da Fase Experimental*, Lisboa, ed. CIES e Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- WIEVIORKA, Michel (1995), *A Democracia à Prova. Nacionalismo, Populismo e Etnicidade*, Lisboa, Instituto Piaget.

MARIA MANUELA MENDES