

A regularização dos imigrantes e a segurança social

Helena Rato ¹

NOTA INTRODUTÓRIA

O presente artigo foi elaborado como suporte para uma comunicação apresentada na Conferência «Regularizar os imigrantes e regular os fluxos migratórios», organizada pela *Management Global Information* e que teve lugar a 10 de Abril de 2001, no Hotel Méridien, em Lisboa.

O objectivo central da comunicação consistiu em avaliar até que ponto a recente legislação sobre estrangeiros, não comunitários, pode contribuir para a regularização dos imigrantes, em particular, no âmbito da segurança social portuguesa. Tratava-se, portanto, duma avaliação perspectiva. Acontece que, numa área tão sensível como é a da imigração, a regularização não depende apenas da legislação vigente. Depende, também, da tomada de consciência dos diversos intervenientes sobre a utilidade e vantagens de cumprir as disposições legais.

Consequentemente, procuramos fundamentar a avaliação perspectiva tomando em consideração o actual contexto socio-económico da imigração, em Portugal, analisando a nova legislação em função desse contexto.

¹ Directora do Departamento de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Nacional de Administração; Professora na UAL; Colaboradora do CEDEP.

1 CONTRIBUTO DOS IMIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÓMICO PORTUGUÊS

A análise da legislação que estabelece a regulação social da imigração deve tomar em consideração a posição da população imigrante na estrutura socio-económica da sociedade portuguesa e, subsequentemente, do seu contributo para o desenvolvimento socio-económico dessa mesma sociedade, pois a eficácia daquela legislação depende da convergência de interesses entre os principais actores a considerar na temática proposta, a saber, imigrantes e sociedade de acolhimento.

Dada a escassez de dados disponíveis e adequados para uma avaliação directa do contributo dos imigrantes para o desenvolvimento socio-económico português, tivemos de recorrer a indicadores indirectos, a saber:

- indicadores demográficos
- indicadores sobre o perfil ocupacional dos imigrantes

1.1 Défice demográfico

No seu relatório anual sobre população, relativo ao ano 2000, a ONU alertou para o perigo de implosão demográfica dos países da OCDE, devido à inversão da base da pirâmide demográfica. Este fenómeno que traduz o envelhecimento acelerado da população é provocado pelos efeitos conjugados do aumento da longevidade e do decréscimo da natalidade.

No caso de Portugal, o relatório da ONU prevê a perda líquida de 1,7 milhões de habitantes até ao ano 2050, sendo um dos países da União Europeia com uma

taxa negativa do crescimento populacional (*Quadro 1*).

Portugal corre, portanto, o risco de implosão demográfica, a menos que a actual tendência venha a ser compensada pela imigração de população jovem com um padrão de natalidade superior ao português.

Assim, numa perspectiva demográfica, a imigração proveniente dos PALOP e dos países asiáticos é mais interessante do que a imigração proveniente dos países de Leste, visto estes apresentarem baixos padrões de natalidade.

QUADRO 1

Taxas de crescimento da população nos países da União Europeia (%)

1975/98 1998/201			1975/98 1998/2015		
Alemanha	0,2	0,0	Holanda	0,6	0,1
Áustria	0,3	0,1	Irlanda	0,6	0,7
Bélgica	0,2	0,0	Itália	0,1	- 0,3
Dinamarca	0,2	0,0	Luxemburgo	0,7	0,5
Espanha	0,5	- 0,2	Portugal	0,4	- 0,1
Finlândia	0,4	0,1	Reino Unido	0,2	0,1
França	0,5	0,2	Suécia	0,3	0,1
Grécia	0,7	- 0,1			

Fonte: PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano, 2000.

1.2 Perfil ocupacional dos imigrantes

Os Quadros 2 e 3 dão-nos, para o ano de 1998, a repartição dos imigrantes, residentes, classificados segundo a origem, em termos quer de posição na ocupação (*Quadro 2*) quer segundo o tipo de profissão (*Quadro 3*).

Da análise desses dados podemos estabelecer o seguinte perfil ocupacional dos imigrantes:

- **Trabalhadores por conta de outrem, na indústria e construção civil**

Este perfil acentua-se no que respeita aos imigrantes originários dos PALOP, visto cerca de 97% serem trabalhadores por conta de outrem e cerca de 79% terem ocupação na indústria e construção civil ².

Complementarmente às Estatísticas Demográficas do INE, podemos invocar diversos estudos empíricos, referenciados na bibliografia anexa ao texto. Esses estudos indicam que, pelo menos no caso dos PALOP, a grande maioria dos trabalhadores imigrantes do sexo masculino, desenvolvem actividades no sector da construção civil.

QUADRO 2
Taxas de actividade e posição na ocupação dos imigrantes, em 1998
(segundo a origem)

Origem	Taxa de actividade	Trabalhadores por conta própria (%)	Trabalhadores por conta de outrem (%)
Europa ⁽¹⁾	53,6	33,6	66,1
Palop	54,7	3,1	96,8
Angola	50,8	4,2	95,7
Cabo Verde	56,0	1,1	98,8
Guiné	63,3	4,0	95,8
Moçambique	44,0	14,2	85,8
S. Tomé e Príncipe	44,8	7,2	92,5
Outros África	53,1	30,2	69,6
América do Norte	43,6	38,9	57,6
Canadá	34,6	11,4	88,6
EUA	45,2	43,3	52,6
América do Sul e Central	47,5	25,4	74,3
Brasil	50,8	26,3	73,4
Ásia e Oceânia	51,5	26,9	72,9
China	57,3	11,2	88,8
Apátridas	54,8	31,0	69,0
	52,3	12,1	87,5

⁽¹⁾Originários de países não Comunitários
Fonte: INE, Estatísticas Demográficas, 1998.

²A expressão «Cerca de» é utilizada pelo facto da repartição segundo o tipo de profissão incorporar aos trabalhadores da indústria e construção civil os trabalhadores dos transportes mas, também, devido ao facto de, diversos estudos indicarem que a percentagem de imigrantes a trabalhar nos transportes é pouco significativa.

QUADRO 3
Repartição dos imigrantes segundo o tipo de profissão, em 1998
(repartição percentual segundo a origem)

Origem	Profissões científicas e técnicas	Dirigentes e quadros administrativos	Pessoal Administrativo	Pessoal do comércio e vendedores	Trabalhadores da indústria, construção e transportes	Outras profissões ⁽¹⁾
Europa(2)	60,8	7,6	2,7	9,0	13,8	6,1
Palop	4,5	0,3	2,9	2,6	78,8	11,0
Angola	7,3	0,2	2,3	2,9	73,5	13,8
Cabo Verde	1,6	0,1	3,0	0,8	84,9	9,7
Guiné	6,0	0,2	1,8	1,8	81,0	9,2
Moçambique	13,6	3,1	7,8	24,1	42,8	8,5
S. Tomé e Príncipe	9,9	0,3	4,7	3,6	58,2	23,2
Outros África	22,5	12,3	2,6	19,0	38,6	5,2
América do Norte	59,2	6,6	2,2	2,9	24,0	5,1
Canadá	29,7	7,7	3,1	8,1	43,2	8,1
EUA	63,6	6,4	2,1	2,0	21,3	4,6
América do Sul e Central	45,6	4,5	6,1	12,2	24,3	7,3
Brasil	46,4	4,4	6,8	12,1	22,4	7,8
Ásia e Oceânia	22,5	8,9	2,2	27,3	15,0	24,2
China	7,7	3,5	0,8	21,9	13,7	52,4
Apátridas	23,0	8,7	7,1	20,6	35,7	4,8
Total	17,9	2,4	3,4	6,4	59,4	10,4

⁽¹⁾Inclui pessoal dos serviços de protecção e de segurança, dos serviços pessoais e domésticos, agricultores, criadores de gado, trabalhadores agrícolas e florestais, pescadores e caçadores

⁽²⁾Originários de países não Comunitários

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Estatísticas Demográficas do INE, 1998.

Acrescente-se, ainda, que a aceleração do fluxo imigratório se deu a partir de finais da década de 80, com destaque para os fluxos originários dos PALOP.

Consequentemente há que estabelecer uma relação entre o afluxo de imigrantes e o *boom* da construção civil e obras públicas que se verificou em Portugal, igualmente, a partir de finais da década de 80.

Partindo desta constatação, podemos avaliar o contributo dos imigrantes para o desenvolvimento socioeconómico de Portugal, recorrendo a indicadores sobre o impacto do sector construção e obras públicas na economia nacional.

Dos indicadores disponíveis, seleccionamos o contributo do sector para a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e para o PIB nacional, publicados em 1998, pela revista *Economist*, na medida em que os referidos indicadores integram os efeitos directos e indirectos, ou seja, neste último caso os efeitos sobre os sectores a montante e a jusante.

Nesses termos, segundo o *Economist*, o sector de construção e obras públicas teria contribuído para 51% da FBCF e 13% do PNB, em 1998.

Assim, mesmo considerando que 1998 teria sido um ano atípico de excepcional actividade no sector, podemos inferir que os imigrantes têm contribuído de forma muito significativa para o desenvolvimento económico-social de Portugal.

Esta conclusão é reforçada pelo facto das profissões científicas e técnicas constituírem o segundo maior grupo profissional dos imigrantes residentes (*Quadro 3*).

Com efeito, em 1998, esse grupo de profissionais representava 18% do conjunto dos imigrantes, verificando-se as maiores incidências, segundo a origem dos respectivos imigrantes, para os seguintes grupos:

Europeus ³	61%
EUA	64%
BRASIL	46%

Por último, devemos relevar a importância das mulheres imigrantes na prestação de serviços domésticos, incluídas no grupo «Outras profissões» (*Quadro 3*). Infelizmente, este é um sector onde a incidência do trabalho não declarado é muito elevada, pelo que a percentagem de 10,8% está muito aquém da realidade.

³Estes Europeus são cidadãos não comunitários, visto estes terem o estatuto de cidadãos da União Europeia e portanto, não poderem ser considerados imigrantes mas, apenas, migrantes.

2. VANTAGENS DA REGULARIZAÇÃO PARA A SOCIEDADE PORTUGUESA

Considerando a avaliação do contributo dos imigrantes para o desenvolvimento económico-social, apresentada no ponto anterior, podemos afirmar com segurança que sem os trabalhadores imigrantes não teria havido o boom da construção civil nem teria sido possível realizar o vasto conjunto de obras públicas levadas a cabo na década de noventa.

A favor desta afirmação, deve realçar-se os insistentes pedidos das associações de empresários da construção civil e obras públicas mas, também, do sector hotelaria e restauração, no sentido do Governo criar condições para o aumento da oferta de mão-de-obra imigrante.

De resto, é sobejamente conhecido que as redes de tráfico de seres humanos estão atentas a tais solicitações, procurando canalizar os imigrantes para os sectores de actividade onde existe procura de trabalhadores, quer se trate de actividades lícitas ou ilícitas.

No caso de Portugal, esta estratégia conduziu ao súbito e amplo afluxo de imigrantes clandestinos provenientes de Leste, a partir da segunda metade da década de noventa, realidade que pode ser ilustrada pela observação dos valores inscritos no *Quadro 4* comparativamente à repartição percentual dos imigrantes com residência legalizada, segundo a origem, em 1998.

Com efeito, o *Quadro 4* mostra que entre 15 de Janeiro e 23 de Março de 2001, 65% dos trabalhadores imigrantes legalizados, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 4/2001, eram originários dos países de Leste. Ora, em 1998, o total de imigrantes residentes originários de países europeus não Comunitários, era apenas de 3%. Em valores absolutos, a diferença também é abissal, pois no período acima referenciado, 25421 trabalhadores imigrantes originários dos países de Leste foram legalizados, quando o número total de imigrantes europeus não Comunitários, residentes em 1998, era apenas de 3886.

Outro aspecto interessante da informação disponibilizada pela Inspecção Geral do Trabalho (IGT) é o número de processos que a IGT remeteu ao SEF (Serviço

de Estrangeiros e Fronteiras), com parecer favorável e o número das informações que foram prestadas pela IGT sobre a questão da regularização, a saber, 60799 e 96669, respectivamente.

Estes indicadores, relativos ao curto período de 2 meses, apontam para um elevado número de imigrantes clandestinos, sobretudo se considerarmos que cada processo pode incluir mais de um trabalhador ⁴⁾, e para um elevado grau de interesse dos empregadores em regularizar a situação dos trabalhadores, em situação ilegal. Este grau de interesse foi-me confirmado pela Dra. Helena Serra, sub-inspectora geral do trabalho que tive a ocasião de entrevistar com o objectivo de preparar a presente comunicação.

QUADRO 4

Regularização de imigrantes – Decreto lei n.º 4/2001 – IGT – Totais de 15 de Janeiro a 23 de Março

Total de trabalhadores por origem e por sector de actividade (repartição percentual)

Origem dos trabalhadores	Construção civil	Outros sectores	Total
Países de Leste	13228 (67%)	12193 (62%)	25421 (65%)
Países Africanos	2761 (14%)	1749 (9%)	4510 (11%)
Brasil	2298 (12%)	4016 (21,5%)	6314 (16%)
Outros países	1388 (7%)	1594 (8%)	2982 (8%)
Total	19675 (100%)	19552 (100%)	39227 (100%)

Nota – Estes valores não incluem todos os contratos de trabalho
 Número de processos com informação favorável remetida ao SEF – 60799
 Número de informações prestadas – 96669

⁴ Isso acontece quando o pedido de regularização parte do empregador

Se observarmos, agora, o Quadro 5 constatamos que a repartição, por sector de actividade, dos trabalhadores legalizados, no período 15 de janeiro a 23 de Março, é compatível com a repartição dos trabalhadores imigrantes residentes, segundo o tipo de profissão, em 1998 (*Quadro 3*). Isto significa que existe um défice estrutural em sectores chaves da nossa economia.

Consequentemente uma das primeiras vantagens da regularização dos imigrantes para a sociedade portuguesa, é permitir conhecer a população imigrante quer em termos demográficos quer em termos de recursos humanos.

Este tipo de situações, amplamente difundidas pelos mass média no caso dos imigrantes de Leste, resulta numa ineficiente gestão de recursos humanos, incompreensível num país, como Portugal, onde existe um reconhecido défice de competências altamente qualificadas.

Outra não menos importante vantagem da regularização dos imigrantes é a diminuição dos custos económicos e sociais do trabalho clandestino para a sociedade portuguesa.

Com efeito a proliferação do trabalho clandestino engendra elevados custos económicos e sociais associados aos seguintes fenómenos:

1) Promoção das redes de traficantes

É um dado adquirido, amplamente ilustrado por relatórios das instituições que combatem o crime internacional organizado, que as redes de tráfico de trabalhadores clandestinos também se dedicam a outros tráficos ilícitos.

Em particular, no caso do tráfico de imigrantes, organizam-se redes de extorsão desses trabalhadores recorrendo a ameaças e por vezes à prática de acções violentas com repercussões ao nível da segurança não só dos imigrantes mas, também, da sociedade em geral.

QUADRO 5

Regularização de imigrantes – Decreto lei n.º 4/2001 – IGT – Totais de 15 de Janeiro a 23 de Março

**Total de trabalhadores por sector de actividade e origem
(repartição percentual)**

Origem dos trabalhadores	Construção civil	Outros sectores	Total
Países de Leste	13228 (52%)	12193 (48%)	25421 (100%)
Países Africanos	2761 (61%)	1749 (39%)	4510 (100%)
Brasil	2298 (36%)	4016 (64%)	6314 (100%)
Outros países	1388 (46,5%)	1594 (53,5%)	2982 (100%)
Total	19675 (50%)	19552 (50%)	39227 (100%)

Nota – Estes valores não incluem todos os contratos de trabalho

Número de processos com informação favorável remetida ao SEF – 60799

Número de informações prestadas – 96669

O combate a esta realidade implica elevados custos directos em termos de mobilização das forças policiais de combate ao crime. Mas, além disso, há a considerar os custos indirectos decorrentes do tratamento das vítimas de violência e da degradação, física e moral dos cidadãos que se envolvem com essas redes, seja qual for o motivo.

2) Expansão das bolsas de pobreza e de exclusão social

A vivência em clandestinidade tem como inevitável colorário a exclusão social.

Desde logo, porque o imigrante em situação ilegal não usufrui de nenhum direito, enquanto pessoa. É como se não existisse. Em caso de acidente mortal,

tem-se verificado que perante as autoridades portuguesas, o trabalhador nem sequer tem identificação.

Excluído da sociedade, o trabalhador imigrante vê-se obrigado a vegetar em bairros de lata ou em dormitórios, onde as condições são infra-humanas. Além disso, porque não tem qualquer tipo de direitos é uma fácil vítima da exploração.

Consequentemente, quando o número de imigrantes clandestinos é significativo, assiste-se inevitavelmente à expansão das bolsas de pobreza, cujos custos sociais são sobejamente conhecidos. Foi isso que aconteceu com os imigrantes portugueses em França, durante a década de sessenta.

3) Degradação do meio-ambiente

A proliferação de bairros de lata ou de barracões/dormitórios, sem condições sanitárias, contribuem para a degradação do meio-ambiente.

Para ilustrar esta questão, referimos uma notícia de O Jornal da Região – Lisboa Oriental. Na sua edição de 26 de Março de 2001, este jornal publicou um artigo intitulado: «Comerciantes queixam-se da porcaria e maus cheiros. Imigrantes sujam chafariz do Desterro». Segundo a notícia, esses imigrantes eram paquistaneses e dos países de Leste.

4) Baixos padrões de produtividade

A sobre exploração de uma mão-de-obra utilizada de forma indiferenciada, não motiva os empregadores a investir em novas tecnologias nem em novos métodos de gestão.

Esta interrelação, que tem sido demonstrada em inúmeros estudos sobre a problemática em questão, é reconhecidamente uma das causas da baixa produtividade da economia portuguesa.

Portanto, a existência de trabalhadores, excluídos à partida da sociedade, contribui para a persistência de um modelo económico incapaz de competir com economias desenvolvidas e eficientes.

Neste ponto, deve também considerar-se o facto de imigrantes altamente qualificados estarem impedidos de contribuir para o desenvolvimento de competências em áreas de actividade essenciais para que Portugal possa evoluir do actual padrão, em que a competitividade assenta em baixos salários e mão-de-obra pouco qualificada, para padrões de produtividade de nível superior.

5) Baixos padrões de qualidade

Esta questão prende-se directamente com a anterior.

Levanta, no entanto, uma outra questão, a saber, a capacidade do Estado em exercer a necessária fiscalização e a indispensável certificação da qualidade das obras realizadas e dos serviços prestados por empresas que utilizam imigrantes ilegais.

Com efeito, o recurso a imigrantes ilegais está associado à sub-contratação de empresas também elas em situação irregular que, consequentemente, fogem a qualquer tipo de controlo.

Por outro lado, esse tipo de empresas introduz uma concorrência desleal no sistema, constituindo desse modo um entrave às empresas que procuram cumprir padrões de qualidade.

6) Acidentes de trabalho

Na União Europeia, Portugal ostenta os mais elevados índices de sinistralidade no trabalho, atingindo cerca de 600.000 trabalhadores por ano.

Ora segundo a IGT, essa sinistralidade está relacionada com baixos padrões de qualidade nas unidades onde se concentra a mão-de-obra imigrante, verificando-se uma elevada incidência de casos de imigrantes ilegais. Na opinião da IGT esta incidência decorre, também, do facto da exclusão social, a que estão sujeitos os trabalhadores ilegais, desenvolver nestes uma predisposição psicológica de não auto-estima, levando-os a correr riscos, porventura, evitáveis.

Ora esta situação é contrária ao desenvolvimento de uma cultura de prevenção, no seio das empresas, conduzindo à generalização de atitudes displicentes em relação ao risco de acidente.

Assim, no que se refere ao custo, para além do desperdício em vidas humanas, há a considerar o custo das despesas de saúde e de pensões de invalidez, embora estas só venham a ser atribuídas a trabalhadores imigrantes devidamente legalizados ou a trabalhadores nacionais e comunitários.

7) Fuga ao fisco e às contribuições de solidariedade social

À partida os trabalhadores em situação ilegal não estão declarados à segurança social. Portanto, não há contribuições para a segurança social relativamente a esses trabalhadores. Poder-se-á argumentar que se não há descontos também não haverá encargos. Mas esta argumentação ignora, por exemplo, os casos em que o trabalhador imigrante ilegal é vítima de acidente de trabalho, não mortal, situação em que o SNS tem de arcar, naturalmente, com as despesas inerentes ao seu tratamento e quíça à sua recuperação.

Por outro lado, como já referimos, a maior parte dos trabalhadores clandestinos são recrutados por empresas de sub-contratação que operam, também, ilegalmente. Consequentemente estas empresas não fazem declarações às Finanças e, portanto, não pagam impostos.

Por outro lado, como essas empresas são sub-contratadas por outras empresas, criam-se redes de conivência que favorecem a expansão da economia subterrânea.

8) Xenofobia

A exclusão social, com todo o seu vasto leque de consequências, contribui para criar na população autóctone sentimentos de rejeição que podem levar à xenofobia.

Com efeito, frequentemente os imigrantes são culpados do dumping social, apesar de serem eles as primeiras vítimas.

Outros motivos de rejeição estão relacionados com as condições de vida precárias dos imigrantes que os leva a desenvolver hábitos nefastos ao meio-ambiente, como referimos a propósito da notícia do Jornal da Região – Lisboa Oriental.

Há, também, quem questione o facto dos trabalhadores imigrantes, que não descontam para a Segurança Social, serem tratados pelo SNS quando vítimas de acidentes de trabalho ou de viação ou, ainda, quando são vítimas de doença grave, capaz de pôr em risco a saúde pública.

9) Deterioração da vivência democrática

O desenvolvimento de sentimentos xenófobos constitui uma ameaça aos valores humanistas, pilares essenciais da democracia.

Além disso, os sentimentos xenófobos tendem a alastrar aos diversos grupos étnicos, quer sejam nacionais ou estrangeiros. Corre-se, então, o risco de surtos de violência, organizada ou não, que levam à deterioração da convivência assente no respeito pela vida e dignidade dos outros, em particular, dos que parecem diferentes.

Ora, quando este sentimento se instala são os próprios fundamentos da Democracia que ficam ameaçados.

3. SEGURANÇA SOCIAL E INTEGRAÇÃO SOCIAL DOS IMIGRANTES, ANÁLISE PERSPECTIVA JURÍDICO/INSTITUCIONAL

Neste ponto, trataremos apenas dos três primeiros diplomas, reservando-se a análise da recente legislação sobre a regularização social dos imigrantes para o ponto n.º 4.

Integração social é o oposto de exclusão social. Neste sentido, a integração social dos imigrantes pressupõe que lhes sejam garantidos direitos e deveres essenciais ao exercício da cidadania.

No quadro jurídico/institucional português esses direitos e deveres são consagrados pela Constituição da República, pela Lei 90/98 de 12 de Maio, que regula-

menta o trabalho dos estrangeiros, pela Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social e pelo Decreto-Lei 4/2001 de 10 de Janeiro. Desde logo, no seu Artigo 15.º, alínea a), a Constituição dispõe:

Constituição da República

A Constituição da República Portuguesa não faz nenhuma referência explícita à imigração. Estabelece, isso sim, direitos e garantias para os estrangeiros que, por inerência se aplicam aos imigrantes. Neste âmbito, os princípios gerais que regem os direitos, garantias e deveres dos imigrantes estão estabelecidos no Artigo 15.º da Constituição, nos seguintes termos:

- a) os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português;
- b) exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela Lei, exclusivamente aos cidadãos portugueses;
- c) aos cidadãos dos países de língua portuguesa podem ser atribuídos, mediante convenção internacional e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso à titularidade dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, o serviço nas forças armadas e a carreira diplomática;
- d) a Lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.

Vê-se, portanto, que salvo as raras disposições em contrário, a Constituição portuguesa estabelece equiparação entre os cidadãos nacionais e os estrangeiros em matéria de direitos e deveres fundamentais, incluindo os direitos civis, pelo que os

estrangeiros gozam dos direitos de prestação, como por exemplo, os direitos à saúde, educação, habitação, segurança social, etc.

No caso específico dos trabalhadores, o Artigo 59.º – 1 estipula:

Artigo 59.º – 1

Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito:

- a) à retribuição do trabalho, segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual, de forma a garantir uma existência condigna;
- b) à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da actividade profissional com a vida familiar;
- c) à prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde;
- d) ao repouso e aos lazeres, a um limite da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas;
- e) à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego;
- f) à assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional.

Os termos em que a Constituição da República consagrou os direitos dos trabalhadores correspondem aos princípios estabelecidos pela Convenção para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma pelos países membros do Conselho da Europa a 4 de Novembro de 1950, e seu Protocolo Adicional, assinado em Paris a 20 de Março de 1952. Esta Convenção foi introduzida no direito nacional pela Lei n.º 65/78 de 13 de Outubro.

Posteriormente, Portugal ratificou ⁵ a Carta Social Europeia (1989) que consagrou a igualdade de direitos entre trabalhadores nacionais e trabalhadores migrantes originários de uma das Partes Contratantes.

Portugal é, também, signatário da Convenção n.º 19 da OIT, adoptada a 15 de Junho de 1925, que estipula a igualdade de tratamento, entre estrangeiros e nacionais, na reparação de acidentes de trabalho.

Lei 90/98 de 13 de Maio

A Lei 90/98 estabelece a regulamentação do trabalho de estrangeiros em território português mas, apenas, no que se refere ao trabalho subordinado (Artigo 1.º – 1).

A equiparação dos direitos desses trabalhadores aos direitos dos trabalhadores portugueses está estabelecida no Artigo 2.º, nos seguintes termos:

Artigo 2.º

Os cidadãos estrangeiros, **com residência ou permanência legal** em território português, beneficiam, no exercício da sua actividade profissional, de condições de trabalho nos mesmos termos que os trabalhadores com nacionalidade portuguesa.

Analisando este articulado, verificamos que a Assembleia da República interpretou de forma restritiva o espírito e a letra dos Artigos 15.º e 59.º – 1 da Constituição. Com efeito, enquanto a Constituição refere, no seu Artigo 15.º «os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal» e o seu Artigo 59.º – 1 engloba «todos os trabalhadores», a Lei 90/98 só equipara os direitos dos trabalhadores estrangeiros aos direitos dos trabalhadores portugueses, no caso daqueles terem «residência ou permanência legal em território português».

⁵ Resolução da Assembleia da República n.º 21/91 e Decreto do Presidente da República n.º 38/91 de 6 de Agosto.

Lei 17/2000 de 8 de Agosto

A interpretação restritiva do legislador também transparece na Lei 17/2000 de 8 de Agosto, ou seja, a Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social.

É certo que no seu Artigo 3.º, a Lei de Bases determina que:

- 1 – Todos têm direito à segurança social.
- 2 – O direito à segurança social é efectivado pelo sistema e exercido nos termos estabelecidos na Constituição, nos instrumentos internacionais aplicáveis e na presente Lei.

Contudo, no seu Artigo 6.º, sobre o princípio da igualdade, a Lei 17/2000 estabelece que os estrangeiros, para usufruírem dos mesmos direitos que os nacionais, em matéria de segurança social, estão sujeitos ao cumprimento de condições de residência e de reciprocidade, nos seguintes termos:

Princípio da igualdade

O princípio da igualdade consiste na não discriminação dos beneficiários por qualquer motivo, designadamente em razão do sexo e da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de **condições de residência e de reciprocidade**. Além disso a condição de reciprocidade pode vir a estabelecer discriminações para os imigrantes originários de países com os quais Portugal não tem acordos bilaterais que contemplem esta matéria.

A formação deste princípio pode, portanto, ser considerada discriminativa em relação aos trabalhadores imigrantes que não tenham o estatuto de residentes.

Nesse sentido, o Artigo 6.º é mais restritivo do que o Artigo 2.º da Lei 90/98 e contraditório com os princípios estabelecidos nos Artigos 8.º e 10.º da própria Lei de Bases, na medida em que estes artigos visam a protecção dos grupos de cidadãos em situação de risco, nos termos a seguir indicados:

Artigo 8.º – Princípio da diferenciação positiva

O princípio da diferenciação positiva consiste na flexibilidade das prestações, em função das necessidades e das especificidades sociais de grupos de cidadãos e de riscos a proteger, nos termos definidos por Lei.

Artigo 10.º – Princípio de inserção social

O princípio de inserção social traduz-se na acção positiva a desenvolver pelo sistema tendente a eliminar as causas de marginalização e exclusão social e a promover as capacidades dos cidadãos para se integrarem na vida social.

A Lei 17/2000 de 8 de Agosto integra três subsistemas, a saber:

- Subsistema de protecção social de cidadania
- Subsistema de protecção à família
- Subsistema previdencial

Subsistema de protecção social de cidadania

Os objectivos deste subsistema estão definidos no Artigo 24.º da Lei de Bases, a saber:

O subsistema de protecção social de cidadania visa assegurar direitos básicos e tem por objectivo garantir a igualdade de oportunidades, o direito a mínimos vitais dos cidadãos em situação de carência económica, bem como a prevenção e a erradicação de situações de pobreza e de exclusão, por forma a promover o bem-estar e a coesão sociais.

Ora, apesar dos objectivos enunciados visarem os grupos populacionais mais carênciados, o subsistema estabelece evidentes discriminações em relação aos imigrantes que não tenham o estatuto de residentes legais.

Com efeito, o **Artigo 29.º – I**, sobre as condições de acesso, estipula:

É condição geral de acesso à protecção social garantida no âmbito do regime de solidariedade a residência legal em território nacional.

Mas, mesmo no caso dos estrangeiros residentes a Lei prevê a exigência de determinadas condições, para poderem usufruir dos benefícios do subsistema de protecção social, conforme está disposto no Artigo 30.º sobre condições de acesso para não nacionais:

A Lei pode fazer depender da verificação de determinadas condições, nomeadamente de períodos mínimos de residência, o acesso de residentes estrangeiros, não equiparados a nacionais por instrumentos internacionais de segurança social, de refugiados e de apátridas, à protecção social garantida no âmbito do regime de solidariedade.

Subsistema de protecção à família

O âmbito material deste subsistema está definido no Artigo 42.º:

O subsistema de protecção à família cobre, nomeadamente, as seguintes eventualidades:

- a) Encargos familiares;
- b) Deficiências;
- c) Dependências.

Mas, também neste caso, o acesso dos não nacionais está sujeito às mesmas restrições impostas para o subsistema da protecção social (Artigo 44.º).

Subsistema previdencial

O âmbito pessoal e material de acesso a este subsistema estão definidos nos Artigos 48.º e 49.º, respectivamente:

Âmbito pessoal

São abrangidos obrigatoriamente no âmbito do subsistema previdencial, na qualidade de beneficiários, os trabalhadores por conta de outrem e os independentes.

Âmbito material

1 – A protecção social regulada na presente secção integra as seguintes eventualidades:

- a) Doença;
- b) Maternidade, paternidade e adopção;
- c) Desemprego;
- d) Acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- e) Invalidez;
- f) Velhice;
- g) Morte.

2 – O elenco das eventualidades protegidas pode ser alargado em função da necessidade de dar cobertura a novos riscos sociais, ou reduzido, nos termos e condições legalmente previstos, em função de determinadas situações e categorias de trabalhadores.

No que se refere aos trabalhadores estrangeiros, este subsistema não refere explicitamente nenhuma condição específica. Para eles como para os nacionais, as condições de acesso são as definidas no Princípio da contributividade.

Contudo, considerando o disposto no Artigo 6.º sobre o Princípio da Igualdade, só os imigrantes residentes têm garantidas os direitos inerentes ao subsistema previdencial.

Por último devemos referir uma nota positiva da Lei de Bases, relativamente às condições de acesso dos trabalhadores, por conta de outrem, aos regimes de segurança social.

Trata-se do Artigo 54.º – 3 que estipula:

A falta de declaração do exercício de actividade profissional ou a falta de pagamento de contribuições, relativas a períodos de exercício de actividade

profissional dos trabalhadores por conta de outrem que lhes não seja imputável, não prejudica o direito às prestações.

Estas disposições são particularmente importantes para o caso dos trabalhadores imigrantes vítimas de práticas irregulares por parte dos empregadores, em termos de contribuições para a segurança social. Mas, mais uma vez, devemos chamar a atenção de que, nos termos da Lei de Bases, só os trabalhadores residentes têm os seus direitos devidamente assegurados.

4. ANÁLISE DO DECRETO-LEI 4/2001 DE 10 DE JANEIRO, EM TERMOS DA REGULAÇÃO SOCIAL DA IMIGRAÇÃO

De acordo com o título deste ponto, pretende-se aqui analisar em que termos o Decreto-Lei 4/2001 pode contribuir para a inserção social dos imigrantes e, em particular, para garantir o acesso dos imigrantes aos direitos inerentes à Segurança Social.

Nesse âmbito, a alteração mais importante introduzida pelo Decreto-Lei 4/2001, em relação ao disposto no Decreto-Lei 244/98 de 8 de Agosto, está estipulada no Artigo 55.º

Com efeito nos termos do Artigo 55.º, os estrangeiros que não sejam titulares de visto adequado mas que sejam titulares de proposta de contrato (*de trabalho*) com informação da Inspeção Geral do Trabalho (*entenda-se positiva*), podem vir a obter uma autorização de permanência ⁶.

Com esta disposição, abriu-se a porta à regularização dos imigrantes que entraram em Portugal sem visto de trabalho e que, por conseguinte, estavam ou estão a trabalhar em situação ilegal.

⁶ São excluídos dessa possibilidades, os estrangeiros que tenham problemas com a Justiça, quer portuguesa quer dos restantes países do Acordo Schengen (Sistema Integrado de Informação do S.E.F.).

A autorização de permanência é concedida até um ano, prorrogável por períodos iguais, não podendo o período de permanência no País exceder os cinco anos, a contar da data da concessão da primeira autorização (Artigo 55-7). Contudo, pelo Artigo 87-1-o) abre-se a porta a ser-lhes concedida autorização de residência, nos seguintes termos:

Artigo 87.º – Dispensa de visto de residência

1 – Não carecem de visto para obtenção de autorização de residência os estrangeiros:

- o) Que tenham sido titulares de autorização de permanência durante um período ininterrupto de cinco anos ;

De referir que o mesmo Artigo 87, considerou outras possibilidades para as quais existe dispensa do visto de residência ⁷. Entre estas referimos as que podem ter maior relevância para os imigrantes com autorização de permanência ou, eventualmente, mesmo em situação irregular:

- d) (Estrangeiros) que sofram de uma doença que requeira assistência médica prolongada que obste ao retorno no país, a fim de evitar risco para a saúde do próprio;
- f) Que colaborem com a justiça na investigação de actividades ilícitas passíveis de procedimento criminal, nomeadamente ao nível da criminalidade organizada;
- h) Cuja actividade no domínio científico, cultural ou económico seja considerada de interesse fundamental para o país;

⁷ Nos termos do Decreto-Lei 244/98, o visto de residência tinha de ser, sempre, solicitado no estrangeiro. Uma vez concedido o visto, o titular podia entrar em território nacional e aqui requerer, então, a autorização de residência.

- i) Que vivam em união de facto com cidadão português ou residente legal, nos termo da lei;
- j) Que tenham residido legalmente em Portugal durante um período mínimo ininterrupto de dois anos, nos últimos quatro.

A terminologia utilizada pelo legislador, nesta última alínea j) não é suficientemente clara, visto referir a condição de residência legal. No entanto, como obviamente os estrangeiros titulares de autorização de residência não necessitam de visto de residência, podemos concluir que o legislador procurou contemplar os estrangeiros que permaneceram em Portugal ao abrigo de outro tipo de vistos, tais como os vistos de trabalho ou de estudo.

Quanto à alínea h) abre a possibilidade de imigrantes altamente qualificados poderem exercer uma actividade correspondente, mesmo sem terem tido equivalência das respectivas habilitações literárias.

No que se refere, especificamente, aos direitos sociais dos trabalhadores imigrantes com autorização de permanência, o *Artigo 55 – 7* estipula:

O contrato de trabalho deve ser elaborado nos termos do disposto na Lei n.º 20/98, de 12 de Maio, sendo responsável pelo seu cumprimento o empregador e, solidariamente, o utilizador, por força de contrato de prestação de serviços ou de utilização de trabalho temporário, e o empreiteiro geral no que concerne ao cumprimento da legislação laboral, fiscal e da segurança social.

Consequentemente, os imigrantes com autorização de permanência, do abrigo do Artigo 55, tal como os imigrantes residentes, passaram a beneficiar, no exercício da sua actividade profissional, de condições de trabalho nos mesmos termos em que os trabalhadores com nacionalidade portuguesa.

Esta questão remete-nos para a crítica que formulamos relativamente à Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, no sentido em que apenas os direitos do Subsistema Previdencial estão garantidos aos trabalhadores imigrantes.

O Artigo 55.º – 7 estabelece o princípio da *responsabilidade solidária* cujo significado é clarificado no Artigo 144.º. Este Artigo, que determina as coimas a pagar pelo exercício não autorizado de actividade profissional estipula no n.º 4 e n.º 5:

- (4) – O empregador, o utilizador, por força de contrato de prestação de serviços ou de utilização de trabalho temporário, e o empreiteiro geral são responsáveis solidariamente pelo pagamento dos créditos salariais decorrentes do trabalho efectivamente recebido, pelo incumprimento da legislação laboral e pela não declaração de rendimentos sujeitos a descontos para o fisco e a segurança social, relativamente ao trabalho prestado pelo trabalhador estrangeiro ilegal.
- (5) – Responde também solidariamente, nos moldes do número anterior, o dono da obra que não obtenha da outra parte contraente declaração de cumprimento das obrigações decorrentes da lei relativamente a trabalhadores imigrantes eventualmente contratados.

O facto do articulado do Artigo 144.º – 4 e 5 fazerem referência explícita ao empreiteiro geral e ao dono da obra, respectivamente, demonstra uma clara preocupação do legislador em relação ao sector da construção civil.

Essa preocupação estende-se à Administração Pública, conforme prova o disposto no *Artigo 144.º – 6*:

Caso o dono da obra seja a Administração Pública, incorre em responsabilidade disciplinar o responsável que não deu cumprimento ao disposto no n.º 5.

Por outro lado, no caso do trabalhador imigrante, quer esteja em situação regular ou irregular, ser credor de salários não pagos, o Artigo 144.º – 8, institui um procedimento expedito de pagamento dessa dívida por parte do empregador, ao estipular:

Em caso de não pagamento das quantias em dívida respeitantes a créditos salariais decorrentes de trabalho efectivamente prestado, o respectivo apuramento, realizado em auto de notícia ou inquérito prévio, constitui título executivo, aplicando-se as normas de processo comum de execução para pagamento de quantia certa.

Uma questão importante relativa à regulação social prende-se com o direito ao reagrupamento familiar.

Ora, nos termos do Decreto-Lei 4/2001 só os estrangeiros titulares de autorização de residência têm garantido aquele direito (Artigo 56.º). Nos restantes casos, ou seja, estrangeiros titulares de visto de estudo, visto de trabalho e autorização de permanência ao abrigo do Artigo 55.º, os respectivos familiares só têm direito a visto de estada temporária (Artigo 38.º – 1-b).

Esta disposição pode implicar a constituição de novas categorias de trabalhadores, em situação irregular, uma vez que o visto de estada temporária, não concede autorização para trabalhar (Artigo 38.º – 2). Entre essas prováveis categorias, deve destacar-se o caso das empregadas domésticas, como de resto já acontece, mesmo para familiares de residentes.

Por último não podemos deixar de referir aquilo que consideramos ser uma lacuna do Decreto-Lei 4/2001. É o facto de não ter sido prevista a possibilidade de regularização de imigrantes ilegais que se encontram em território nacional e que trabalham na condição de independentes.

Com efeito, para se legalizarem, esses imigrantes continuam a ter de sair do território nacional a fim de requerer um visto de trabalho do tipo III (Artigo 37.º), uma vez que o Artigo 55.º só se aplica aos imigrantes titulares de proposta de contrato de trabalho.

5. CONCLUSÕES

Sem dúvida o Decreto-Lei 4/2001 representa um passo significativo no processo de regulação social dos imigrantes, em situação irregular, desde que estejam a desenvolver uma actividade profissional subordinada.

Outros contributos do diploma, não menos relevantes, dizem respeito ao combate às situações de ilegalidade, em matéria de segurança social, legislação laboral e fiscal por parte das empresas/empregadores que, a qualquer título, utilizam o trabalho de imigrantes.

Nesse sentido, o Decreto-Lei 4/2001 constituiu um contributo positivo para que sejam garantidas aos imigrantes alguns dos direitos consagrados pela Constituição da República Portuguesa.

Dizemos alguns, porque a actual legislação ainda restringe certos direitos sociais aos imigrantes, inscritos na Constituição.

Em primeiro lugar, temos o facto do reagrupamento familiar dos imigrantes com autorização de permanência estar regulamentado pelo visto de estada temporária.

Em segundo lugar, nos termos do Decreto-Lei 4/2001, não foi previsto nenhum mecanismo para regularizar os trabalhadores imigrantes ilegais que exercem actividades como profissionais independentes.

Por último, a Lei de Bases do Sistema de Solidariedade e Segurança Social, no que se refere aos subsistemas de protecção social de cidadania e de protecção à família, discrimina os trabalhadores imigrantes que não sejam titulares de uma autorização de residência.

BIBLIOGRAFIA TEMÁTICA

ANNE de RUBY- *Dimensão Económica e Demográfica das Migrações na Europa Multicultural*, Celta Editora, 2000.

CATHERINE WIHTAL de WENDEN- *L'Immigration en Europe*, La Documentation Française, Collection Vivre en Europe, 1999.

CLAUDE-VALENTIN MARIE- *Les Etats membres de l'EU face à l'immigration en 1994: Montée de l'intolérance et rigueur accrue des politiques de contrôle*, Réseau d'information sur les Etats Tiers (RIMET), Communautés européennes, 1997.

EDUARDO de SOUSA FERREIRA e HELENA RATO- *Economia e Imigrantes – Contribuição dos Imigrantes para a Economia Portuguesa*, Celta Editora, 2000.

JEAN CLAUDE CHESNAIS- «*Vers une récession démographique planétaire?*», RAMSES 2000, Institut français des relations internationales, DUNOT, 1999.

JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO (coord.)- *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes, Minorias*, Celta Editora, 2000.