



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

	<p><i>Impacto das Políticas de Reagrupamento Familiar em Portugal</i></p> <p>José Carlos Marques, Pedro Góis e Joana Morais e Castro</p> <p>Abril de 2014, Estudos OI 53 Observatório da Imigração de Portugal Alto Comissariado para as Migrações (ACM) pp. 136/ ISBN 978-989-685-057-9</p> <p>Estudo disponível em: www.oi.acidi.gov.pt Contacto: centro.documentacao@acidi.gov.pt</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Resumo:

O estudo sobre o impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal procede à recolha e análise da informação disponível com o intuito de conhecer o impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal. Na concretização deste objetivo utilizaram-se, sobretudo, técnicas de observação e análise documental que permitiram contribuir para a discussão dos conceitos relevantes para o presente estudo e para a análise do enquadramento político e legislativo da imigração em Portugal no decurso das últimas duas décadas. Reconhece-se que o escasso conhecimento existente sobre as especificidades dos processos de reagrupamento familiar, a insuficiência de dados atualizados e pormenorizados sobre os imigrantes com origem em processos de reagrupamento familiar e a dificuldade em aceder a processos judiciais ou requerimentos administrativos não publicitados constituem importantes obstáculos ao aprofundamento de um estudo temático como este. Não obstante estas limitações, o estudo que agora se apresenta permite conhecer melhor o instituto do reagrupamento familiar, caracterizando a evolução estatística dos pedidos de concessão de reagrupamento familiar, os processos políticos, jurídicos e administrativos do reagrupamento familiar e apontando para as dificuldades experimentadas pelos imigrantes no processo de reagrupamento familiar.

O primeiro capítulo deste estudo apresenta uma contextualização das políticas de reagrupamento familiar a nível europeu, as quais, como é sabido, influenciam, de forma cada vez mais intensa, as opções políticas contidas na formulação e adoção do reagrupamento familiar em Portugal e dos principais desafios ambientais que estas enfrentam. Apesar de alguns avanços, no que diz respeito à imigração a União Europeia não tem ainda uma política que possa ser considerada comum a todos os Estados-membros. Embora se tenha avançado para regras comuns quanto às condições necessárias para a entrada num dos países membros ou para regras comuns de vistos, são os Estados que continuam a determinar quem pode ou não entrar no território e tal torna-se particularmente visível no caso das políticas de reagrupamento familiar.

No segundo capítulo apresenta-se uma Revisão de Literatura e da legislação visando uma avaliação da informação bibliográfica disponível no que diz respeito aos recentes fluxos





PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

de imigrantes que beneficiaram de reagrupamento familiar em Portugal. Esta revisão da literatura permite apresentar os resultados de investigações realizadas sobre esta temática e, em especial, sobre a integração deste grupo de imigrantes em Portugal. Em complemento, apresenta-se neste capítulo uma análise da legislação portuguesa, em especial das normas aplicáveis especificamente ao reagrupamento familiar, que tem por finalidade apresentar as principais medidas legislativas adotadas para enquadrar e implementar este regime migratório. A publicação, na fase final deste estudo, de nova legislação de estrangeiros (Lei 29/2012, de 9 de agosto) implicou uma reanálise da evolução legislativa tendo-se optado por assinalar as principais mudanças contidas na nova legislação.

O terceiro capítulo incide sobre a análise de dados estatísticos preexistentes recolhidos por investigações prévias, pelo Instituto Nacional de Estatística, ou pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, os quais permitem caracterizar (ainda que de forma incipiente dada a escassez de dados existentes) os imigrantes que beneficiaram de reagrupamento familiar para Portugal. A maior parte das instituições envolvidas na análise dos processos de reagrupamento familiar não recolhe e não trata (ou recolhe mas não trata) a informação processual de molde a que esta possa gerar estudos interpretativos. Para um aprofundamento da análise e avaliação das políticas públicas destinadas aos imigrantes importa, por isso, recomendar uma melhor integração entre as instituições envolvidas.

O quarto capítulo apresenta uma análise dos processos de casos de reagrupamento impugnados judicialmente ao longo da última década tendo-se procedido a uma análise da evolução legislativa e da sua aplicação pelos tribunais portugueses e pelos tribunais europeus. Esta análise poderia ter sido mais aprofundada caso tivesse sido possível o acesso a processos e decisões de primeira instância, o que a legislação portuguesa por ora impede. Sabendo-se que o acesso à justiça enquanto direito fundamental, proclamado na legislação internacional, na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e acolhido na Constituição Portuguesa, enfrenta cada vez mais desafios num país em que a complexidade dos fluxos migratórios se tornou uma realidade importa, no futuro, aprofundar esta análise integrando a primeira etapa de acesso à justiça nesta análise. Parece-nos importante sublinhar que a aferição do impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal carece de uma avaliação das decisões judiciais em todas as instâncias mas, também, das decisões administrativas tomadas quer pelas instituições em Portugal quer pelos serviços e embaixadas portuguesas no estrangeiro. Considerando que o acesso à justiça é um indicador sensível do nível da cidadania, da inclusão ou exclusão social importa prosseguir e aprofundar estudos que contenham esta dimensão analítica e permitam aferir da universalização deste acesso configurador da formalização do Estado de Direito.

A finalizar o estudo apresentam-se um breve conjunto de conclusões e recomendações que sintetizam e concretizam as análises realizadas:





PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

- Ao considerarmos que os vários diplomas internacionais e nacionais contemplam uma tímida referência à família migrante e ao reagrupamento familiar centrando o seu texto na existência de um princípio de reagrupamento familiar e num dever por parte dos estados em facilitar o reagrupamento, somos levados a concluir que, apesar do reconhecimento da evolução das últimas décadas, o reagrupamento familiar é um direito em construção. A preocupação da comunidade internacional ainda se centra em garantir o controlo dos estados sobre o seu território evitando assumir o reagrupamento familiar como um direito humano (John, 2003).
- Verifica-se que o conceito de família imigrante em termos legais se centra na família nuclear e/ou monogâmica e que apesar da tendência evolutiva a partir das Diretivas de 2003 e 2004 ao nível Europeu e de 2007 ao nível nacional contém em si critérios económicos e administrativos que impedem o seu reconhecimento enquanto conceito juridicamente protegido. Este espírito de imposição de critérios legais económicos e administrativos é a evidência que apesar da existência de uma família, esta é imigrante sobrepondo-se, por esse motivo, a vontade do Estado em controlar o seu território nacional. O sancionamento político das migrações parece, em muitos casos, sobrepor-se ao direito à família.
- Durante a realização deste estudo foi aprovada a nova Lei de Imigração, Lei 29/2012 que veio alterar a Lei 23/2007 de 23 de Julho. Assim como em 2007, a nova redação padece do vício de excesso de regulação. A fragmentação do regime jurídico a um conjunto de hipóteses, provocando a administrativização do estatuto básico da pessoa a perda de garantias pelo acréscimo da margem de livre apreciação e de poderes discricionários concedidos à administração (Melo Alexandrino, 2008) bem claros no quadro jurídico do reagrupamento familiar.
- Os Tribunais Nacionais pouco têm exercitado a relação entre a soberania do Estado e o princípio da unidade familiar quando está em causa uma família imigrante e o seu reagrupamento. Em termos constitucionais e em bom rigor nunca foi levantada a questão de saber o grau de proteção constitucional nesta matéria ou como equilibraria o Tribunal Constitucional a conjugação do art. 15.º (Princípio da equiparação) com os art. 36.º (Família, casamento e filiação) e o art. 67.º (instituição família). O acesso à justiça (ou o recurso generalizado à justiça) constituirá, necessariamente, um avanço na aplicação e avaliação das políticas públicas neste domínio o que, a nosso ver, está ainda aquém do possível.
- No Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, verifica-se uma crescente preocupação pela vida familiar dos cidadãos de países terceiros apesar de tímida quando confrontada com a legitimidade do Estado em controlar a entrada, saída e afastamento dos cidadãos. Com uma outra abordagem, o Tribunal de Justiça, apesar de limitado às





PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Alto Comissariado para as Migrações, I.P.

questões do direito de livre circulação de pessoas, tem reconhecido com uma maior abertura a importância do reagrupamento familiar revelando-se mais respeitador do valor da vida familiar em relação ao TEDH. Os Tribunais Nacionais pouco têm exercitado a relação entre a soberania do Estado e o princípio da unidade familiar quando está em causa uma família imigrante e o seu reagrupamento.

- O escasso conhecimento existente sobre as especificidades dos processos de reagrupamento familiar, a insuficiência de dados atualizados e pormenorizados sobre os imigrantes com origem em processos de reagrupamento familiar presentes em território nacional e a dificuldade de acesso a processos judiciais ou requerimentos administrativos não publicitados revela-se um enorme entravo ao aprofundamento de um estudo temático como este. Importa alertar as instituições envolvidas no processo de reagrupamento familiar para o facto de apenas através da disponibilização de forma célere de informação pertinente ser possível estudar impactos de políticas públicas.
- Um indicador que pode, com os devidos cuidados, ser valorizado é o do posicionamento de Portugal no Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX III), um estudo comparativo que avalia as políticas e medidas relativas à integração de imigrantes em 31 países da Europa e da América do Norte. Portugal progrediu desde a primeira edição do MIPEX, em 2005, no qual entre 15 países analisados ficou em 4º lugar. Em 2007, Portugal estreia-se na segunda posição entre 28 países, para em 2011, ficar novamente em 2º lugar em concorrência direta com 31 países. Importa, porém, considerar se à realidade estatística comparativa corresponde uma real evolução das políticas de integração ou se estas, reagindo às características dos rankings, mostram uma capacidade adaptativa que lhes permite uma visibilidade apenas formal.
- Em suma, consideramos que as Políticas de Reagrupamento Familiar têm vindo a revelar uma tendência evolutiva positiva apontando caminho a um reconhecimento futuro do reagrupamento familiar como direito fundamental. No entanto, a administrativização do quadro legal, o excesso de regulação, a escassez de jurisprudência e o não acesso aos dados de situações de indeferimentos de reagrupamento familiar permitem adivinhar uma longa caminhada até ao reconhecimento do reagrupamento familiar enquanto direito da pessoa humana e direito fundamental com as inerentes garantias de proteção e segurança jurídica. Se é certo que há já um caminho percorrido há também a certeza do que falta ainda alcançar e os desafios não são pequenos, antes pelo contrário.

