

# **Os Estudos de Imigração: Sobre algumas implicações políticas do método**

Texto retirado de *Cruzando Fronteiras Disciplinares: Panorama dos estudos migratórios*, de Helio Povoá Neto e Ademir Pacelli Ferreira

Charles P. Gomes

Introdução:

UMA GRANDE PARTE DOS ESTUDOS SOBRE MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS está direcionada para análises demográficas, econômicas e sociológicas. Os modelos de explicação causal se concentram exclusivamente nos efeitos que as flutuações do mercado de trabalho, as taxas de crescimento demográfico e a criação de redes sociais trazem para a variação das taxas de imigração. A variável determinante através da qual os economistas explicam a imigração é a disparidade de renda entre os países menos desenvolvidos do Sul e os do Norte, mais desenvolvidos. Segundo a lógica do cálculo utilitário, os benefícios da imigração pesam mais que os custos de transporte, de habitação e de adaptação que ela implica. O crescimento demográfico desempenha também um papel importante na medida em que contribui para manter uma renda mais baixa nas regiões mais populosas do mundo, enquanto nas regiões onde o crescimento demográfico é baixo, até mesmo negativo, a renda se mantém mais alta.

Para os sociólogos, a criação de redes sociais pelas comunidades de imigrantes nos países de adoção facilita a vinda de novos imigrantes. Estas redes permitem aos imigrantes encontrarem mais facilmente um trabalho e uma hospedagem assim como ajudam na

sua adaptação cultural. Segundo as análises econômicas, os fluxos migratórios contribuem para diminuir a renda das regiões mais desenvolvidas e aumentar a das regiões localizadas mais ao sul do mundo. Se tomarmos como base o diagnóstico otimista destas abordagens, o fim ou ao menos o equilíbrio dos fluxos migratórios internacionais coincide com o equilíbrio que o mercado de trabalho mundial encontra a longo prazo. Estas análises se baseiam exclusivamente na força de autoregulação do mercado econômico e das redes sociais que não se limitam, evidentemente, às fronteiras políticas.

Somente a partir dos anos 80 é que as abordagens teóricas formuladas pelos cientistas políticos começaram a se impor no campo da análise das migrações internacionais. O estudo da imigração passa a se direcionar, a partir de então, para a análise de uma política pública que compreende tanto o controle sobre o fluxo de entrada e saída de estrangeiros do território nacional, como suas ramificações : as políticas de integração, de asilo e de naturalização de estrangeiros. Em contraste com a abordagem dos autores pluralistas que reforçam de maneira excessiva a força dos grupos de interesses na definição das políticas públicas, uma boa parte da literatura especializada enfatiza a importância da autonomia do Estado na análise destas políticas. Este enfoque objetiva compreender melhor a ação autônoma que as instituições políticas exercem sobre os fenômenos sociais que, até então, eram explicados somente em função das variáveis socioeconômicas. Nesta correlação de idéias, o objetivo desse estudo é apresentar de maneira precisa a evolução da metodologia utilizada nas análises das ciências sociais sobre os fluxos migratórios internacionais com um enfoque maior para a ciência política. Apesar da diversidade de idéias encontradas na literatura política sobre imigrações, constata-se entre as suas diversas correntes uma clivagem bem clara entre duas grandes tendências : os “soberanistas” e os “liberais”.

Os autores “soberanistas” buscam, como a denominação indica, reforçar o princípio da soberania que garantiria aos Estados o controle sobre os fluxos migratórios internacionais. Tomando como pressuposto principal a legitimidade soberana dos Estados, estas análises acabam se concentrando sobre as formas e capacidades dos

controles migratórios, sobre os atores envolvidos, assim como as diferentes políticas vinculadas aos fluxos migratórios, como as de naturalização de estrangeiros e de asilo. Certos autores possuem um olhar mais institucional e expõem através de uma análise histórica minuciosa a configuração complexa desta política no seio do Estado. Contrário às teorias que reforçam uma certa anarquia no controle migratório, Patrick Weil demonstra «que la France a bel et bien une politique d’immigration (...) ce qui signifie qu’elle s’est dotée de règles précises s’agissant de l’entrée, du séjour, éventuellement du retour des immigrés ; que ces règles n’ont pas été définies au hasard, mais au croisement des nécessités économiques et sociales, et des principes fondamentaux de la République »<sup>1</sup>. Dentro desta mesma corrente soberanista, alguns autores afirmam ter uma abordagem mais crítica que a visão institucionalista precedente. Segundo eles, as políticas do Estado devem ser consideradas muito mais como produtos de uma entidade complicada pelos estratagemas de uma única e exclusiva razão que, no caso da imigração, só busca a “vigiar e punir”. Do passaporte às zonas de retenção de estrangeiros dos aeroportos, a história da imigração pode ser lida através dos dispositivos postos em prática pelo Estado para melhor controlar o fluxo migratório e exercer o que Gérard Noiriel chama “a tirania do nacional”<sup>2</sup>.

É do lado da América que sopra um vento mais liberal. A literatura americana aborda a política pública dos Estados com um olhar bem mais cético. No que concerne a imigração, constata-se que os autores americanos se interessam muito mais pelas dificuldades que têm os governos para exercer com êxito suas políticas restritivas de controle migratório. Em geral, esta corrente liberal sustenta que a incapacidade dos

<sup>1</sup> Patrick Weil, 1991, p.20.

<sup>2</sup> Gérard Noiriel, 1991. Do lado americano, Michel Torpey, 2000. Gérard Noiriel se opõe com veemência à abordagem histórica de Patrick Weil. No entanto, de um ponto de vista político, todos os dois só querem reforçar a mesma tendência : o Estado francês é forte e intervencionista, capaz de exercer grande controle sobre os fluxos migratórios.

Estados para manter sob controle os fluxos migratórios é a consequência de um liberalismo político e econômico que se instala de maneira irreversível nos Estados ocidentais. Segundo James Hollifield, mesmo quando o Estado francês resiste às pressões dos grupos políticos liberais e mantém sua política com toda independência, a força autônoma do mercado econômico de oferta e procura de trabalhadores estrangeiros não fica menos evidente na França. Segundo ele, o aumento de trabalhadores ilegais é uma consequência direta das políticas de imigração restritivas postas em prática pelos diferentes governos, tanto de esquerda como de direita : «les conditions du marché ont un plus grand effet sur l’immigration et sur l’emploi des étrangers que les changements de politique publique (...) le marché de travail des étrangers a une dimension clandestine importante qui rend extrêmement difficile la régulation de l’immigration »<sup>3</sup>. Nas análises voltadas para a política dos Estados Unidos, os autores especializados nos jogos políticos legislativos, mantendo-se na abordagem pluralista, se interessam pela maneira através da qual os grupos de pressão mais favoráveis aos imigrantes acabam impondo uma conotação liberal às políticas migratórias americanas que se pretendem mais restritivas quanto ao fluxo de novos imigrantes. Kitty Calavita insiste na dificuldade dos sucessivos governos de colocarem em prática uma legislação fortemente restritiva em relação aos fluxos de trabalhadores mexicanos durante todo o período de 1964 à 1986<sup>4</sup>. Saskia Sassen<sup>5</sup> traz sua contribuição à abordagem liberal no plano internacional, ao identificar duas formas de constrangimentos que se impõem às políticas nacionais dos Estados. Segundo Sassen, a força da globalização econômica assim como o crescimento do regime internacional de direitos humanos que visa proteger o imigrante independente de sua nacionalidade - ponto igualmente reforçado nas análises de Yasemin Soysal<sup>6</sup> e David

<sup>3</sup> James Hollifield, 1992 (a), p. 960 ; James Hollifield, 1994.

<sup>4</sup> Kitty Calavita, 1992.

<sup>5</sup> Saskia Sassen, 1995(a).

<sup>6</sup> Yasemin Soysal, 1994.

Jacobson<sup>7</sup> - são os principais entraves às ações dos governos que buscam adotar uma política extremamente restritiva quanto aos fluxos migratórios internacionais.

Este ensaio está estruturado em quatro partes. O objetivo da primeira parte é apresentar um pequeno resumo das abordagens apolíticas sobre o fenômeno migratório internacional. Posteriormente, apresenta-se a metodologia utilizada por alguns dos principais autores que se debruçaram mais especificamente sobre as políticas de imigração nos Estados Unidos e na França. O corte analítico divide os autores em soberanistas (objeto da parte 2) e liberais (objeto da parte 3). A parte final apresenta a metodologia mais apropriada para verificar como o regime de direitos humanos vem a ser uma das barreiras institucionais mais importante contra as políticas restritivas dos Estados.

### **As teorias apolíticas na explicação das migrações internacionais**

Partindo do axioma básico do individualismo metodológico, com suas múltiplas lógicas de cálculo utilitário, um indivíduo racional evita, geralmente, tomar decisões de risco ou perigosas. Segundo esta metodologia, a primeira iniciativa analítica de um cientista – economista, sociólogo, especialista em política ou outros – será a de entender as razões que levam uma boa parte da população mundial a emigrar apesar do ato de migração representar uma decisão de grande risco para o indivíduo. O objetivo de uma grande parte dos trabalhos acadêmicos sobre as migrações internacionais se limita a esta única hipótese e se contenta a descobrir, por um lado, quais são os fatores racionais que empurram (*push*) o indivíduo a sair de seu território, de sua comunidade de origem, e, por outro lado, quais são os fatores capazes de puxar o imigrante para a comunidade de adoção, a ponto de ter a vontade de aí estabelecer uma residência.

Em geral, para estes estudos, o fator central que “empurra” a migração internacional é a taxa muito baixa de remuneração do trabalho nas regiões mais pobres do mundo e o

<sup>7</sup> David Jacobson, 1996.

fator que “puxa” a migração internacional é o poder de compra superior que um trabalho, mesmo não qualificado, pode oferecer ao futuro imigrante no país de adoção. Dentro deste registro, os autores, de acordo com suas abordagens específicas, definem as respectivas variáveis complementares a estas duas forças motrizes dos fluxos migratórios internacionais. O economista George Borjas<sup>8</sup>, por exemplo, considera que as vantagens oferecidas, de maneira universal, pelo Estado de Bem Estar Social a todos os indivíduos nos países mais desenvolvidos são um dos fatores que conduz, segundo o cálculo utilitário, o imigrante não qualificado a querer migrar em um outro país, mesmo quando as taxas de desemprego no país em questão se encontram em um patamar elevado.

Por outro lado, a análise dos sociólogos não se limita apenas aos fatores de ordem econômica. Ela reforça o papel considerável que as redes sociais exercem para o desenvolvimento do fenômeno migratório. Segundo as análises de Portes e Sassen, o capital social, traduzido em uma estrutura social de acolhida construída pouco a pouco pelas comunidades de imigrantes, seria um dos fatores que mais encorajaria os novos membros, independente da conjuntura econômica do país que acolhe : « the power of network chains is such that entry level openings are frequently filled by contacting kin and friends in remote foreign locations rather than by tapping other available local workers »<sup>9</sup>, « large-scale international migrations are embedded in complex economic, social, and ethnic networks »<sup>10</sup>. As análises antropológicas, que se interessam por cada grupo específico de imigrantes, chegam a ser ainda mais minuciosas na enumeração dos fatores causais da imigração. A antropóloga Maxine Margolis<sup>11</sup>, expõe, em um estudo

<sup>8</sup> George J. Borjas, 1999.

<sup>9</sup> Alejandro Portes, 1998, 24, p. 13 ; Saskia Sassen, 1995 (b).

<sup>10</sup> Saskia Sassen, 1995 (a), p.75. « immigration is not the aggregate outcome of individual actions, it belong to large dynamics ».

<sup>11</sup> Maxine L. Margolis, 1993.

feito nos Estados Unidos e no Brasil, os diferentes fatores que levaram um grande número de Brasileiros pertencentes à classe média a abandonar o estatuto de patrões no Brasil para se tornarem empregados domésticos nos Estados Unidos.

Estes diferentes tipos de abordagem possuem em comum o fato de se distanciarem da hipótese funcionalista comum que atribui exclusivamente o aumento e a diminuição das flutuações migratórias às variações macro-econômicas do mercado de trabalho da sociedade que recebe o novo imigrante. A segunda característica comum nestas abordagens é desconsiderar a dimensão mais política das migrações internacionais. Como bem salientaram Aristid Zolberg<sup>12</sup> e Patrick Weil<sup>13</sup>, essas análises esquecem de maneira errônea que o Estado tem um papel importante na regulação e no controle dos fluxos migratórios. A abstração feita das decisões tomadas pelas instituições políticas impede a boa compreensão do fenômeno migratório que, pela sua própria natureza, é um fenômeno político, pois ele implica, antes de mais nada, o abandono voluntário ou involuntário do indivíduo de sua comunidade política de origem.

É somente a partir dos anos 80 que a produção acadêmica dos cientistas políticos se intensifica no campo das migrações internacionais. Dada a diversidade atual desta literatura, é importante clarificar as divergências entre as diferentes abordagens em relação aos métodos de análise do funcionamento do Estado e do papel a ele atribuído no controle do fluxo migratório. Para um cientista político a questão que se coloca no início de sua análise é de saber o “como?” da política imigratória, isto é, de que forma as variáveis políticas influenciam os fluxos migratórios internacionais. Para melhor esmiuçar os diferentes níveis possíveis da análise política, convém fazer um corte metodológico entre as correntes teóricas que se afrontam no campo das análises das políticas públicas do Estado.

<sup>12</sup> Aristide Zolberg, 1999.

<sup>13</sup> Patrick Weil, 1999.

### **A abordagem Soberanista**

O objeto de estudo mais preciso para os autores soberanistas é a elaboração da política do governo que determina as regras de entrada e saída de estrangeiros do território nacional. A configuração das metas da política imigratória, que os americanos chamam de *outputs*, está no centro das análises de grande parte da literatura que trabalha com o assunto atualmente. Os autores desta corrente se interessam exclusivamente pelo “processo” de configuração dessa política e buscam determinar quem faz o quê – a autoridade –, quem ganha o quê e como – a influência –, quem impõe o quê – o poder –, e como – as formas de controle. Há, portanto, uma negligência, seja ela proposital ou não, dos demais aspectos do campo político que se concentram mais nas variáveis normativas, onde a questão primordial é saber: as bases de legitimidade do Estado-Nação para controlar os fluxos de entrada e saída de estrangeiros; as possibilidades de acesso dos estrangeiros à proteção de seus direitos fundamentais; a participação e adaptação político dos estrangeiros; assim como o impacto real que essas políticas exercem sobre as taxas de flutuação dos fluxos migratórios. Mais uma vez, apesar do denominador comum desses autores seja concentrar a análise em torno do processo de formação da política imigratória, os estudos soberanistas apresentam, entre si, grandes diferenças metodológicas.

Uma boa parte da literatura sobre a imigração toma como base a “teoria dos jogos” desenvolvida pelos economistas. De fato, vários autores utilizam como instrumento de suas análises a metodologia do cálculo racional dos atores políticos a fim de melhor compreender a configuração das políticas de imigração. A análise de Gary Freeman sobre as migrações internacionais nos Estados Unidos ilustra bem este tipo de abordagem. Segundo ele, a configuração da política imigratória deve ser analisada somente como o resultado do jogo que se estabelece entre os diferentes grupos de interesse no seio do Estado. Apoiando-se em uma análise de custos e benefícios da imigração, Gary Freeman determina quais são os atores que ganham e os que perdem no processo de decisão da futura política do Estado americano. A relação custo/benefício se projetaria, assim, sobre a configuração organizacional da esfera política. De acordo com o caso, as relações entre

os atores podem se estabelecer de maneira clientelista, majoritária, ou por um fluxo constante de competição entre grupos de pressão diversos. Ele conclui que nas políticas públicas cada vez que os benefícios são concentrados e os custos dispersos, uma política clientelista acaba se impondo no seio do Estado. Tomando os Estados Unidos como objeto de sua análise, ele demonstra, dentro desta lógica, que as decisões políticas migratórias do governo acabam sempre cedendo às pressões de aumento da mão de obra imigrante de grupos políticos específicos, como os agricultores do sul dos Estados Unidos ou os empresários da indústria de software do vale do Silício na Califórnia : « the most puzzling aspect of immigration politics is not that host population are upset by immigration, but that their preferences are so frequently ignored by governments. Powerful economic interests press for ready access to cheap and plentiful labour and support policies that fuel population expansion »<sup>14</sup>. O economista George Borjas<sup>15</sup> desenvolve também uma análise de custo/benefício sobre os fluxos migratórios internacionais. Seu estudo, contestado por outros economistas, demonstra que os custos das políticas favoráveis a imigração não são distribuídos entre toda a população americana mas exclusivamente sobre a classe mais desfavorecida economicamente na sociedade. Segundo seus cálculos, esta parcela da população vê diminuir sua renda familiar em média de 300 dólares por ano uma vez levado em consideração a oferta cada vez mais barata de trabalho imigrante.

Nas análises francesas, o estudo de George Tapinos<sup>16</sup> reforça igualmente o papel indispensável dos atores econômicos para a compreensão da tendência restritiva liberal da política de imigração. Contrário às abordagens institucionalistas que reforçam a importância da autonomia das agências estatais e dos princípios políticos republicanos na definição da política de imigração na França, o autor afirma que : « it is hazardous to

<sup>14</sup> Gary P. Freeman, 1998, p. 103.

<sup>15</sup> George J. Borjas, 1999.

<sup>16</sup> Georges P. Tapinos, 1975.

assume that French immigration policy has been based on universalistic principles. Such a position contradicts a century of immigration practice, in which demographic concerns and economic necessities have always provided the (only) rationale for admission. There is more *realpolitik* than universalistic principles at work »<sup>17</sup>. Segundo ele, a compreensão das políticas de imigração deve passar, antes de mais nada, pela observação, ao nível micro, da interação entre os atores políticos mais interessados por esta política, “os imigrantes e as empresas”. Da mesma maneira que Gary Freeman, a análise da política de imigração deve concentrar-se na pressão que os grupos de interesse econômicos exercem sobre as instituições do Estado.

As variáveis políticas aparecem nesses estudos com uma autonomia relativa sendo capazes, no máximo de restringirem a ação das forças socioeconômicas. O Estado é percebido como uma simples estrutura, com regras neutras, onde os grupos políticos interagem sucessivamente nas mais diferentes instituições, do partido político à Corte Constitucional, para conseguirem ter seu interesse bem representado politicamente. Segundo estas análises, os objetivos da agenda política de imigração ilustram o resultado deste jogo competitivo entre os diferentes grupos sociais, onde os mais organizados, com maiores recursos e mais persistência, acabam tendo maior projeção na política. Os fatores explicativos são as ações realizadas pelos diferentes grupos de interesses da sociedade cujo o objetivo é otimizar seus objetivos. O resultado final é sempre um política que cede inteiramente a este conflito de interesses dos atores socioeconômicos.

Em oposição a essa abordagem “pluralista”, constata-se na literatura mais voltada para os *outputs* da política de imigração, um enfoque analítico mais institucional que busca reforçar a autonomia e as regras de funcionamento das agências do Estado como peças fundamentais na definição dos políticas públicas. Contrários a visão precedente, esses autores institucionalistas reforçam a hipótese de um Estado mais independente e forte cujas instituições não são simples epifenômenos de forças socioeconômicas, mas muito

<sup>17</sup> Georges P. Tapinos, , 1994, p. 187.

mais os fatores capazes de explicar as direções que são tomadas em uma determinada política pública como ilustra o caso da imigração. A relação Estado/sociedade é, desse modo, invertida com o objetivo de expor a habilidade dos agentes e instituições do Estado em organizar de maneira autônoma sua própria agenda. O objetivo central desta literatura é buscar “desfazer o pacote denominado Estado” a fim de analisar de maneira minuciosa as instituições e os atores envolvidos em uma determinada política e como eles contribuem para a transformação dessa política. Através de uma análise histórica detalhada baseada em arquivos e diferentes entrevistas, Patrick Weil, por exemplo, mostra toda a complexidade institucional na formação e transformação da política de imigração francesa em seus diferentes períodos ao longo do século XX. Com o objetivo de compreender esta complexidade, sua análise se desenvolve em três níveis: (1) a definição dos princípios normativos; (2) a influência dos grupos socioeconômicos; e (3) a autonomia das agências do Estado e os condicionantes das regras e normas na definição da política de imigração.

Seu estudo começa com uma análise dos conflitos de princípios durante toda a primeira metade do século XX que levarão à configuração do que ele chama de “modelo republicano” de imigração baseado nos princípios republicanos de igualdade e liberdade. Segundo Weil, o engajamento do governo com o princípio da igualdade impediu, por exemplo, que a política de imigração estabelecesse preferências nacionais ou étnicas na escolha dos novos imigrantes. O princípio da liberdade permitiu criar toda uma política acolhedora em relação aos novos imigrantes. Este engajamento liberal do governo na promoção dos fluxos migratórios internacionais é consagrado sobretudo no “regulamento de 1945 sobre as condições de entrada e permanência dos estrangeiros” Este texto jurídico foi concebido um pouco depois da Liberação, sob a iniciativa de Charles de Gaulle, a fim de melhorar o controle político dos fluxos migratórios assim como reforçar a conotação liberal da França em relação aos estrangeiros. O objetivo era muito mais de organizar as formas de entrada no país do que criar regras precisas para a deportação e expulsão de estrangeiros do território francês. Segundo o autor, este modelo predomina a política francesa de imigração durante um longo período e conhece

sua primeira crise somente a partir dos anos 70, época de grande instabilidade nos processos de decisão administrativa. A estabilidade retoma mais tarde a política de imigração com a “segunda rodada republicana”. Segundo Patrick Weil, a “nova síntese republicana”, posta em prática pela lei de 17 de julho de 1984, modera as aspirações liberais do primeiro modelo republicano. O objetivo desta política dos anos 80 busca sobretudo contrabalançar a postura liberal com as pressões socioeconômicas, assim como com as políticas que se opõem aos fluxos migratórios internacionais. Após a anistia dada aos imigrantes irregulares (*sans-papiers*) durante o primeiro mandato do presidente François Mitterrand, a intenção do governo com a lei de 1984 foi, sobretudo, criar novas regras permitindo, por um lado, reprimir de maneira eficaz a imigração ilegal e, por outro lado, favorecer as políticas de integração dos estrangeiros regularizados. As palavras de ordem desta segunda síntese republicana são, como assinala o autor, “a inclusão dos regulares e a exclusão dos irregulares”<sup>18</sup>.

Ao longo de seu estudo, Patrick Weil não somente reforça a força dos valores republicanos na configuração desta política, como fornece uma análise minuciosa da cena política que vem a caracterizar estes dois períodos de modelos republicanos distintos. Constata-se que o autor busca expor a autonomia com a qual os atores do Estado conseguiram guiar a política de imigração. Como ele sugere em sua análise, o conhecimento desta política não deve se restringir ao plano normativo nem se limitar a uma análise dos jogos dos atores que participam da elaboração das legislações relativas à imigração. A análise deve se interessar também pelas instituições encarregadas da aplicação dos textos jurídicos. Segundo ele, mesmo se o “Estado de direito”, definido pelas normas e os princípios dos textos jurídicos, impõe uma certa direção à administração, nada nestes textos impede que o “Estado ator” estabeleça medidas que acabem contradizendo as intenções dos legisladores no momento em que elaboraram as orientações da política de imigração. Como ele afirma : «parfois des idées naissent et sont adoptées, mais l’élaboration des textes est stoppée avant le passage devant le

<sup>18</sup> Patrick Weil, 1991, p.289 : « l’inclusion des réguliers, et l’exclusion des irréguliers ».

Parlement. D'autres fois, ce dernier adopte lui-même des dispositions inapplicables. Dans la pratique, les décisions sont obtenues par des échanges internes à la politique de l'immigration, par échange avec d'autres politiques sectorielles, avec la politique internationale ou à l'aide des ressources politiques ou arbitrales»<sup>19</sup>.

Em contraste com as escolas da escolha racional ou com a análise de Gary Freeman sobre os conflitos de interesses no momento da decisão da política imigratória, a estratégia de Patrick Weil consiste em aprofundar sua análise na história a fim de distinguir os períodos em que a política francesa de imigração traz um consenso real entre os atores políticos, permitindo deste modo à França estabelecer uma estratégia coerente em suas ações em relação aos imigrantes. Sem se prender à definição de quem são os atores que ganham ou perdem na configuração dos textos legislativos, o autor se interessa muito mais pela aplicação que é feita das novas leis, visando sempre testar quais são as mudanças provocadas nas direções tomadas pela política imigratória. Como observa o autor no seu método, a política de imigração não deve ser analisada como sendo exclusivamente o resultado dos interesses de grupos de pressão socioeconômicos, nem como o simples resultado da ação autônoma das agências burocráticas do Estado, nem exclusivamente guiado pelos princípios e normas que configuram os "modelos republicanos de imigração", mas muito mais como o resultado conjunto destes três fatores.

Tal como Patrick Weil e Gary Freeman, o historiador Gérard Noiriel realiza diversas análises sobre as políticas de fluxos migratórios internacionais. Mas, contrariamente aos dois primeiros, sua empreitada não consiste em descrever, segundo ele, "tudo que se passa por detrás das pilastras do poder" para descobrir quais são realmente os atores políticos e compreender como eles contribuíram para elaboração, ou aplicação, da política imigratória, nem construir hipóteses sobre os grupos socioeconômicos que exerceram uma influência e beneficiaram das diversas leis de imigração. O interesse de

<sup>19</sup> Cf. Patrick Weil, p. 310.

sua análise, de maneira semelhante aos estudos de George Borjas, se concentra na população que, segundo ele, sofre diretamente a “dominação do Estado de direito”, e a maneira pela qual o Estado exerce esta dominação. Mas, ao contrário da abordagem conservadora de George Borjas, que acredita serem os Americanos das camadas sociais mais desfavorecidas as principais vítimas das políticas favoráveis aos fluxos migratórios, Noiriel, defendendo a causa das associações de ajuda aos estrangeiros, estima que os principais prejudicados da política imigratória são os imigrantes irregulares (*sans-papiers*) e os necessitados de asilo. Sua análise histórica se concentra na evolução de um único *output* da política imigratória, ou seja, o arsenal de instrumentos políticos postos em prática pelo Estado francês para melhor controlar e reprimir o fluxo migratório. Como ele próprio define, seu trabalho de pesquisa consiste antes de tudo em expor as formas de dominação que se submetem as vítimas do “Estado de direito” que não possuem “nenhuma visibilidade no espaço público, porque elas se encontram atomizadas e privadas de todas as formas de representação”<sup>20</sup>. Com sua rica e abundante documentação histórica, a análise de Gérard Noiriel é uma fonte de informação indispensável que nos permite compreender melhor os dispositivos postos em prática pelo Estado par “vigiar e punir” os fluxos migratórios e exercer aquilo que ele chama de “tirania do nacional”. Sua análise sobre os meios de controle é provavelmente a principal fonte de inspiração para o estudo desenvolvido por John Torpey<sup>21</sup> sobre a criação dos passaportes. Mas, sem dúvida, sua obstinação em restringir a análise exclusivamente ao aparelho de controle social do Estado, para explicar a política de imigração e seu desenvolvimento ao longo dos séculos XIX e XX, contraria, e pode-se lamentar, as aspirações louváveis de seu esforço intelectual.

<sup>20</sup> Gérard Noiriel, 1999, p. 4. Este livro aparece antes com o título « La tyrannie du national. Le droit d’asile en Europe (1793-1993) » em 1991 : « aucune visibilité dans l’espace public, parce qu’elles sont atomisées et privées de toutes formes de représentation ».

<sup>21</sup> Michel Torpey, 2000.

**Apesar das divergências, estas três abordagens têm em comum o fato de apresentarem como foco da análise os *outputs* da política imigratória. Esta postura metodológica acaba reforçando, direta ou indiretamente, a posição soberana do Estado e sua autonomia para exercer o controle e a tomada de decisões absoluta sobre todos os aspectos que dizem respeito à entrada e à saída de estrangeiros do território nacional. A atenção atribuída às formas de controle por Gérard Noiriel, à configuração das escolhas políticas na elaboração das leis de imigração por Gary Freeman, ou os condicionantes institucionais que influenciam as políticas imigratórias por Patrick Weil, revelam a importância das variáveis políticas na definição dos fluxos migratórios internacionais e reforçam, ao mesmo tempo, a idéia de que o Estado é forte, centralizado e capaz o suficiente de exercer o controle sobre os fluxos migratórios de acordo com suas escolhas.**

Entretanto, a tese de Patrick Weil se distingue das outras na medida em que acaba não se restringindo essencialmente aos *outputs* da política de imigração, mas se estendendo, igualmente, a uma análise dos *outcomes* desta política a fim de medir precisamente os impactos reais de tal política sobre as variações nos fluxos de entrada e saída de estrangeiros do território nacional. A intenção desta parte de seu trabalho, intitulada o “enfraquecimento da ação”, é avaliar o grau de dificuldade do governo em fazer valer as escolhas da sua política. Como ele demonstra, o governo se defronta com

uma série de barreiras que o impedem de realizar como desejado os processos de deportação, o controle do trabalho clandestino dos estrangeiros em situação irregular, e contrariar suas políticas de retorno de imigrantes. Quanto à inserção dos estrangeiros, o autor comenta uma série de fracassos e de falhas nas políticas de integração em geral e de naturalização em particular. O interesse que Patrick Weil atribui aos *outcomes* da política oferece a oportunidade de ampliar a discussão e abordar as análises mais liberais que partem das insuficiências do sistema, assim como dos contrapesos das diferentes instituições do sistema político (o que os Americanos chamam de *horizontal accountability*) para desenvolver suas hipóteses.

### **A abordagem liberal**

Coincidência, ou não, é em um país cuja história se construiu a partir da chegada massiva de imigrantes - os Estados Unidos - que nascem e se desenvolvem as análises de viés mais liberal. As abordagens liberais na produção acadêmica das migrações internacionais têm em comum estudar, ou, ao menos, levar em consideração, os *outcomes* da política de imigração. Estes autores reforçam a importância de se medir o impacto real das decisões políticas sobre a evolução dos fluxos migratórios internacionais. Uma primeira leitura do conjunto da literatura sobre imigrações nos dois países apresentados neste estudo nos permite testar a dicotomia formal clássica das análises macrosociológicas entre esses dois sistemas políticos: enquanto a França reflete a idéia de um sistema político de Estado forte e sociedade civil organizada mas fraca politicamente, os Estados Unidos propõe um intervencionismo estatal fraco e uma sociedade civil organizada e forte politicamente.

James Hollifield, visando verificar a eficiência desta hipótese, submete esta visão tradicional do sistema político francês à relação de força entre os *outputs* e os *outcomes* da política imigratória francesa. Segundo ele, para melhor compreender porque “certas políticas públicas são bem sucedidas e outras fracassam”, é necessário estabelecer uma clara diferença entre os *outputs* de uma política e seus *outcomes*: “il est dangereux de croire que, simplement parce qu’un changement dans les résultats va de paire avec un

changement dans la politique publique, les actions de l'Etat sont responsables de ce changement de résultats"<sup>22</sup>. O objetivo central de seu estudo não é de construir hipóteses sobre a configuração de uma política favorável ou hostil à imigração, mas muito mais de saber qual é a real capacidade do Estado francês de intervir no mercado de mão de obra imigrante da economia, dada a reputação intervencionista que esse Estado construiu ao longo de sua história. Longe de satisfazer-se com o debate interminável dos autores pluralistas, que focaliza exclusivamente a influência exercida pelos grupos de pressão na definição das políticas públicas, ou o debate que anima os autores mais institucionalistas, sobre o funcionamento autônomo do governo ao empreender uma política sem sucumbir aos interesses particulares dos atores sociais, James Hollifield leva a análise mais longe medindo "a diferença existente entre os objetivos e os resultados da política pública" elaborada pelo governo a fim de averiguar a real "capacidade administrativa" do Estado na definição dos fluxos migratórios internacionais.

Baseando-se num modelo matemático fundado em três variáveis – econômica, política e social – para explicar as variações dos fluxos migratórios, James Hollifield registra uma diferença entre os objetivos restritivos do governo francês a partir dos anos 70 e os resultados da política pública sobre a variação dos fluxos migratórios. Segundo ele, as variações nos fluxos migratórios dependem muito mais das variações do mercado de trabalho (a variável econômica) e da capacidade autônoma das empresas de contratarem trabalhadores estrangeiros sem o intermédio do Estado (a variável social), que da política de controle governamental (a variável política). Analisando os *outcomes* da política de imigração, o autor conclui que a qualificação do Estado francês como "forte" pode ser constatada somente na grande autonomia que o governo preserva para implantar a suas políticas sem sucumbir às pressões dos grupos de interesse econômico (sindicatos e patronato). Mas, as fraquezas do Estado se tornam evidentes a partir do momento que

<sup>22</sup> James Hollifield, 1992 (a), p. 943-963. Para uma apresentação mais detalhada do seu argumento, James Hollifield, 1992 (b).

comparamos os resultados de sua política com os objetivos que ele se fixou. A constatação desse fracasso do Estado francês na sua política de imigração é explicado, por um lado, pela autonomia de funcionamento do mercado de trabalho que, segundo Hollifield, é uma característica das sociedades econômicas liberais, e por outro lado, pela própria configuração liberal do sistema político francês que garante uma série de direitos aos estrangeiros para contestarem as decisões governamentais que lhes são contrárias. Ele conclui sua tese afirmando que “les politiques draconiennes de l’Etat français (arrêt officiel de l’immigration, encouragement de retour au pays d’origine) sont largement symboliques, et leur efficacité reste négligeable, puisqu’elles ont été conçues pour apaiser l’opinion publique xénophobe, et ont peu d’espoir de surmonter les pressions du marché ou de circonvier les procédures qui garantissent les droits civiques des étrangers”<sup>23</sup>.

As pressões do mercado de trabalho são um dos fatores reforçado pelo estudo de Saskia Sassen para explicar o fracasso dos Estados-Nação no controle dos fluxos migratórios internacionais. A autora demonstra a importância dos “espaços transnacionais de atividade econômica” que não se restringem exclusivamente à contratação de mão de obra feita por grandes empresas multinacionais. Conhece-se o exemplo de numerosos ateliês clandestinos de confecção cuja maior parte dos operários é composta de imigrantes chineses trabalhando dia e noite no centro da capital francesa ou nas diversas grandes cidades americanas. Como explica Saskia Sassen, “ethnic links established between communities of origin and destination, typically by transnational households or broader kinship structures, are crucial after a flow has begun, and ensure its persistence. These recruitment and ethnic links tend to operate within the broader transnational spaces created by neocolonial and/or economic transnationalization”<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Hollifield, 1992 (a), p. 960.

<sup>24</sup> Saskia Sassen, 1995 (a) p.77.

O segundo aspecto reforçado pela autora na sua análise dos fracassos das políticas de imigração é a escalada de força que vem tendo o regime de direitos humanos na esfera internacional. Segundo ela, este regime acaba impondo limitações nas políticas nacionais que se querem muito restritivas em relação ao fluxo de imigrantes : “one development emerges as singularly important for understanding the impact of immigration on questions of sovereignty and territoriality. This is the emergent international human rights regime. (...) All residents, whether citizens or not, can claim their human rights”<sup>25</sup>. Esta legitimação crescente do regime de direitos humanos já tinha sido reforçado em análises anteriores apresentadas por Yasemin Soysal<sup>26</sup> e David Yacobson<sup>27</sup>. Para Yasemin Soysal, a força dos direitos humanos é um dos pilares centrais de sustentação do que ela chama de modelo pós-nacional de filiação política : “the dominance of human rights discourse, and the definition of individuals and their rights as abstract universal categories (...) supports the premise of a postnational model of membership”<sup>28</sup>. Rico em proposições, mas pobre em informações, as análises apresentadas por Saskia Sassen e Yasemin Soysal sobre os direitos garantidos aos imigrantes pelo regime de direitos humanos se aproximam de um *wishfull thinking* que esquece, talvez propositadamente, a importância relativa que as instituições nacionais estão atribuindo a estas normas jurídicas de porte universal. Convém fazer uma pequena digressão sobre o regime de direitos humanos para podermos avançar melhor na análise deste regime sem cair em um pensamento puramente utópico.

<sup>25</sup> Ibid, p.89.

<sup>26</sup> Yasemin Soysal, 1994.

<sup>27</sup> David Jacobson, 1996.

<sup>28</sup> Yasemin Soysal, 1994, p. 155.

### **Uma pequena digressão sobre o regime de direitos humanos**

A partir da década de 80, boa parte da literatura de relações internacionais foi desenvolvida com o objetivo de evitar explicações para um determinado fenômeno internacional centradas nas mudanças dos fatores sistêmicos<sup>29</sup> ou na força de regulação das organizações internacionais como ONU, FMI, NATO. Esta nova literatura buscava entender a estabilização do sistema internacional muito mais através do que veio a se chamar “regimes internacionais”. Segundo Stephan Krasner, estes regimes se definem como sendo uma “série implícita ou explícita de princípios, de normas, de regras e de procedimentos em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em um domínio específico da vida internacional”<sup>30</sup>. Cada componente dos regimes possui, por sua vez, uma conotação específica: *princípios* são “beliefs of fact, causation, and rectitude”, *normas* são “standards of behavior defined in terms of rights and obligations”, *regras* são “specific prescriptions and proscriptions for action” e *procedimentos* são “prevailing practices for making and implementing collective choice”.

Estes componentes analíticos dos regimes demonstram o tom quase jurídico que os estudos mais detalhados acabam tomando nas suas investigações. No caso dos regimes de direitos humanos, por exemplo, é impossível evitar o diálogo com as análises jurídicas realizadas sobre o direito internacional. De todo o modo, as análises sobre os regimes internacionais demonstram de maneira evidente a importância crescente de instituições jurídicas, ou quase jurídicas, na resolução de conflitos internacionais. A OMC, a corte europeia de direitos humanos, a corte europeia de justiça são sem dúvida as instituições que imediatamente nos vêm a mente quando pensamos na importância destes regimes

<sup>29</sup> Refiro-me aqui a mudanças no peso das variáveis estruturais da esfera internacional: nova configuração da balança de poderes como, por exemplo, o fim relativo da hegemonia americana ou o fim da guerra fria; e transformações no equilíbrio econômico mundial como, por exemplo, o sucesso das políticas da OPEP ou a força crescente das economias europeia e japonesa a partir do final da década de 1970.

<sup>30</sup> Stephan D. Krasner, 1983.

para a compreensão de um determinado fenômeno internacional. Porém, não só arenas decisórias supranacionais são consideradas nessas análises. A força que acordos e convenções internacionais acabam exercendo nas jurisdições nacionais é igualmente considerada como componentes importantes da análise. Por exemplo, o estudo apresentado por Virginie Guiraudon<sup>31</sup>, sobre o impacto do regime internacional de direitos humanos na proteção dos estrangeiros em três diferentes países da Europa chega a conclusão que a jurisprudência da Corte Européia de direitos humanos não exerceu uma grande influência nas jurisdições nacionais.

De fato, este ceticismo que caracteriza o estudo de Virginie Guiraudon, assim como uma boa parte das análises jurídicas sobre a força do regime de direitos humanos, acabou conduzindo um bom número de estudos em relações internacionais a verificar a eficiência das políticas de direitos humanos não somente no exterior mas, igualmente, no interior das instituições nacionais. Estes estudos mais sistemáticos analisam os mecanismos de difusão das normas humanitárias assim como sua repercussão tanto nas instituições internacionais como nacionais<sup>32</sup>.

De fato, como mostram esses estudos, para se cernir melhor a importância do regime de direitos humanos sem se limitar a uma análise do discurso dos atores políticos ou simplesmente constatar sua difusão internacional, é fundamental apresentar no estudo as microfundações destas normas humanitárias. Uma das melhores maneiras de fazê-lo é analisar como o poder judiciário nacional impõe a seu governo o caráter liberal de sua constituição, que garante o respeito dos direitos fundamentais a todas as pessoas, independente de sua nacionalidade, assim como o respeito aos tratados e convenções internacionais de direitos humanos. Os direitos que são garantidos aos imigrantes pelo regime de direitos humanos não se aplicam de maneira autônoma e automática como

<sup>31</sup> Virginie Guiraudon, 1998.

<sup>32</sup> Veja o trabalho exemplar de Audie Klotz, 1995. Observar igualmente os diversos artigos apresentados no livro organizado por Thomas Risse, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink, 1999.

nos faz crer as análises de Saskia Sassen e Yasemin Soysal. A análise da aplicação destes direitos deve começar antes de tudo pelas instituições judiciárias nacionais, não apenas porque as constituições nacionais se encontram na origem da criação destes regimes, mas, sobretudo, pelo fato que, como nos demonstram as análises de direito internacional, as jurisdições supranacionais só se engajam na proteção dos direitos fundamentais dos estrangeiros a partir do momento em que as possibilidades de recurso diante dos tribunais nacionais já estejam extenuadas.

Uma das maiores precauções na análise do regime de direitos humanos, que busca expor de maneira sistemática o grau de absorção que estas normas atingem nas práticas dos governos nacionais, está relacionada ao fato do princípio mesmo de direitos humanos impor sempre um desafio ao princípio da soberania. Os direitos humanos e a soberania são os princípios que expõem o paradoxo constitutivo dos Estados ocidentais. Uma análise *in extremis* é a única capaz de expor os domínios políticos que tornam estes dois princípios antagônicos. Ela permite, deste modo, estabelecer uma fronteira mais problemática capaz de quebrar o consenso teórico clássico que se estabeleceu entre direitos humanos e soberania nacional. O estudo das intervenções dos tribunais a favor dos direitos fundamentais dos imigrantes nos permite observar até que ponto a legitimidade das políticas de imigração dos Estados é obrigada a se basear mais sobre os direitos humanos que sobre o princípio da soberania. Os casos jurídicos sobre a imigração a serem apresentados neste estudo mostram como os juízes se defrontam com esse antagonismo entre as normas de direitos humanos que legitimam a reivindicação dos imigrantes e a norma de soberania que legitima a ação do governo. A análise minuciosa das intervenções dos juizes nos permite saber melhor até que ponto os Estados cedem sua autonomia de ação soberana na definição das políticas de imigração em nome dos direitos humanos.

Esta análise da jurisprudência criada pelos tribunais em relação aos imigrantes aprova igualmente duas outras hipóteses. Em primeiro lugar, o olhar voltado para as jurisdições nacionais nos permite perceber como as normas de âmbito internacional não estão associadas, exclusivamente, às políticas externas dos governos nacionais, mas, sobretudo,

ao poder judiciário nacional e à importância que este lhes atribui. Esta consideração nos permite não somente avançar nos estudos de direitos humanos, mas, igualmente, abandonar a tendência teórica comum das relações internacionais, que considera de maneira idêntica a política do Estado e a política do governo. Em um segundo nível, a análise das intervenções dos tribunais na política de imigração reforça a idéia que os direitos humanos possuem um caráter jurídico e não exclusivamente moral. Se, ao primeiro nível da análise, constata-se de fato um conflito de valores, até mesmo de interesse, entre os atores encarregados da promoção dos direitos dos imigrantes – o que reforça uma concepção moral ou política dos direitos (busca-se saber o que é bom ou ruim, correto ou injusto ou quem ganha e quem perde na definição dos direitos) – em um segundo nível, constata-se uma maior institucionalização desse conflito onde os direitos perdem a conotação estritamente moral ou política e adquirem uma postura mais jurídica se impondo na jurisprudência dos tribunais.

Outro aspecto importante provém do fato que o direito dos estrangeiros se constitui em um campo de investigação suficientemente rico capaz de nos levar a compreender como o fenômeno migratório está intrinsecamente associado a consagração do Estado-Nação soberano como organização política hegemônica da modernidade. A jurisprudência criada pelas altas instâncias da jurisdição nacional em relação aos estrangeiros nos permite cernir melhor o processo pelo qual idéias políticas e conceitos teóricos abstratos de Estado e Nação tornam-se práticas sociais concretas, podendo atingir todos os indivíduos ao lhe atribuir uma identidade institucional. O estudo de imigração com o enfoque para a política de direitos deve apoiar-se na jurisprudência assim como na legislação relativa aos estrangeiros para extrair as idéias políticas dominantes no plano jurídico. Não se pode apreender a força das idéias favoráveis ao regime de direitos humanos sem analisar a importância que os juízes atribuem aos direitos fundamentais em suas jurisprudências assim como o limite do seu campo de aplicação. Alguns estudos já demonstraram que o engajamento dos tribunais em respeitar os direitos fundamentais dos estrangeiros transformou duplamente a noção teórica tradicional de Estado-Nação. No que diz respeito ao Estado, os juízes podem reforçar os direitos fundamentais de

todos os indivíduos em detrimento do absolutismo do direito soberano sobre o controle dos fluxos de entrada e saída de estrangeiros do território nacional. Em relação à nação, os juízes podem favorecer diferentes estatutos de filiação ao Estado assim como um patriotismo constitucional em detrimento da homogeneidade cultural fundada na nação e no estatuto de cidadão<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Charles Gomes, 2000 ; Christian Joppke, 2001.

## **Bibliografia**

- George J. **Borjas**, *Heaven's Door : Immigration Policy and American Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
- Kitty **Calavita**, *Inside the State : the Bracero Program, Immigration and the INS*, London, Routledge, 1992.
- Gary P. **Freeman**, « The decline of sovereignty ? » dans C. Joppke, *Challenge to the Nation-State : Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- Charles P. **Gomes**, « Les Limites de la Soverainete », *Revue Francaise de Science Politique*, vol.50, 2000.
- Virginie **Guiraudon**, *International Human Rights Norms and their Incorporation : The Protection of Aliens in Europe*, European Forum Working Paper, Institut Universitaire Européen, 1998.
- James **Hollifield**, « L'Etat Français et l'Immigration : problèmes de mise en œuvre d'une politique publique ». *Revue Française de Science Politique*, vol. 6, 1992 (a).
- James **Hollifield**, *Immigrants, markets and States*, Cambridge, Harvard University Press, 1992 (b).
- David **Jacobson**, *Rights across Borders*, Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press, 1996.
- Christian **Joppke**, « The Legal-Domestic Sources of Immigrant Rights », *Comparative Political Studies*, vol.34, 2001.
- Audie **Klotz**, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1995.
- Stephan D. **Krasner**, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Maxine L. **Margolis**, *Little Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Gérard **Noiriel**, *La Tyrannie du National*, Calmann-Lévy, 1991 ; ou Gérard Noiriel, *Réfugiés et sans-papiers : la République face au droit d'asile 19<sup>ème</sup>-20<sup>ème</sup> siècle*, Pluriel, Hachette, 1999.

- Alejandro **Portes**, « Social Capital : its origins and applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998.
- Thomas **Risse**, Stephen Ropp et Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Saskia **Sassen**, *Losing Control ?*, New York, Columbia University Press, 1995 (a).
- Saskia **Sassen**, « Immigration and local labour markets », in : A. Portes, *the Economic Sociology of Immigration*, New York, Russell Sage, 1995 (b).
- Yasemin **Soysal**, *Limits of Citizenship*, Chicago, Chicago University Press, 1994.
- Georges P. **Tapinos**, *L'immigration étrangère en France*, Paris, Presses Universitaires de France, 1975.
- Georges P. **Tapinos**, « Questioning the hidden consensus » in : W. Cornelius, P. Martin, & J. Hollifield, *Controlling Immigration : a global perspective*, Stanford, Stanford University Press, 1994.
- Michel **Torpey**, *The Invention of Passport*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Patrick **Weil**, « The transformation of Immigration Policies. Immigration Control and Nationality Laws in Europe : A Comparative Approach », in : Academy of European Law (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. VII, Book 2*, Netherlands, Kluwer Law International, 1999.
- Patrick **Weil**, *La France et ses Etrangers*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.
- Aristide **Zolberg**, « Matters of State : Theorizing Immigration Policy », in : Douglas Massey (ed.), *Becoming American, American Becoming*, New York, Russel Sage, 1999.

