

O método *Toyota* na gestão das migrações internacionais: o caso italiano no contexto global*

Iside Gjergji**

Resumo:

Este artigo examina o método *Toyota* na gestão das migrações internacionais, considerando a governança contemporânea dessas migrações como uma forma capitalista de administração de problemas sociais. A partir da década de 1980, o modelo da governança corporativa inspirou todas as reformas das instituições e da administração pública ocidental, onde as empresas se tornam organizações de concentração de poder. As atuais diretrizes políticas para o controle das migrações já apresentam um claro retrocesso ao autoritarismo, sem distinção entre a autoridade do “príncipe” e as retóricas leis do “Estado de Direito”.

Palavras-chave: Toyotismo; governança; políticas migratórias; autoritarismo.

The *Toyota* Method in the Management of International Migration: The Italian Case in a Global Context

Abstract:

This article examines the *Toyota* method in the administration of international migration, considering the contemporary governance of migration as a capitalist form of administration of social problems. Beginning in the 1980s, this model of corporate governance inspired all types of reforms of institutions and public administration in the West, where companies become power-concentrating organizations. The current political directives for migration control present a clear retrogression to authoritarianism, without distinction between the authority of the “prince” and the rhetorical laws of the “Rule of Law.”

Keywords: Toyotism; governance; migration policies; authoritarianism.

Governança, por onde começar?

As formas de analisar um fenômeno podem ser muito diversas. A mais difundida é considerá-lo um “fato”, uma realidade concreta e original, da qual

* Tradução de Prof. Dr. Manoel de Almeida Neto (Depto. Ciências Sociais/PUC-Minas). Revisão de Profa. Dra. Célia Motta (UFMA).

** Doutora em Sociologia das Migrações e Culturas pela Universidade de Salento (Itália); professora Assistente na Universidade Ca'Fosfari de Veneza (Itália) e investigadora no Centro de Estudos Sociais, Lisboa, Portugal. End. eletrônico: iside.gjergji@gmail.com

podemos descrever a fenomenologia – consistência, dinâmica, articulações. Outra forma é a que examina questões mais profundas, como os fatores e causas que favorecem ou inibem sua difusão, desenvolvimento ou consolidação. Nesses tipos de abordagens, geralmente é aceita como certa a *desejabilidade* (*desiderabilità*) social do objeto, que, no caso específico, é a governança (das migrações ou de outros), entendida como uma forma de administrar os fenômenos sociais. Como estudiosos do assunto, buscamos o conhecimento necessário para favorecer sua difusão. Quando Bourdieu analisou o Estado e as formas de estudá-lo a partir de uma perspectiva sociológica, advertiu a todos sobre o risco “de aplicar ao Estado um pensamento do Estado”, na medida em que “o nosso pensamento, as próprias estruturas de consciência através das quais construímos o mundo social, e esse objeto particular representado pelo Estado, provavelmente será produzido pelo próprio Estado” (Bourdieu, 2013). Mesmo agora, se uma das abordagens mais difundidas fosse adotada, haveria o risco de afirmar coisas triviais sobre a governança ou, em outras palavras, produzir uma análise já impregnada da ideia de governança.

É necessário, portanto, identificar uma abordagem alternativa. O método aqui proposto está na base de certa tradição sociológica que consiste em “nunca tomar um problema como tal, mas tomar como certo que os problemas levantam problemas e, conseqüentemente, que devemos considerar a gênese histórica dos problemas” (Bourdieu, 2013). Se for para a gênese que devemos voltar nosso olhar, então precisamos dar alguns passos para trás em relação às questões de pesquisa contidas nas configurações mais comuns. Devemos nos perguntar, de início, sobre as origens sócio-históricas do objeto “governança”, entendido também como um constructo imaginário. Mesmo porque a “governança” assumiu uma inegável centralidade no discurso público dos últimos trinta anos, mobilizando uma vasta constelação de narrativas, políticas e recursos. É útil perguntar, antes de outras análises, quais as razões para a afirmação da governança como uma forma de governo em geral? O que o sucesso da governança nos revela sobre a ordem institucional e simbólica das nossas sociedades?

Relacionada a estas questões, a hipótese deste trabalho é a de que o objeto de pesquisa está enquadrado em uma estratégia geral de reestruturação do sistema socioeconômico ocidental, portanto global, em resposta à sua crise multinível (multilevel) – econômica, política, social e antropológica – que se manifestou já no final dos anos setenta do século passado e continuou até a crise atual. A governança é um dispositivo funcional do sistema socioeconômico, mas ao mesmo tempo também é um símbolo de sua reestruturação. De fato, constitui, entre outras coisas, um instrumento ideológico (no sentido marxista), destinado a legitimar uma determinada ordem, descrevendo e, ao mesmo tempo, ocultando e derrubando suas conotações reais (Marx, 1845).

Essa perspectiva poupa a análise de entrar no imenso catálogo de definições *ad hoc* do objeto, fornecido por uma literatura quase infinita, bem como pela legislação nacional e internacional. A “coisa” *governança*, na perspectiva que acabamos de esboçar, adere imediatamente ao seu nome, tal como explicado de forma sintética e clara pelos dicionários, que a definem como “substantivo empreendedor-empresarial”.

O termo foi imposto às línguas europeias, através do Oceano Atlântico, a partir do início dos anos noventa do século passado. O anglicismo, que significa especificamente “modo de dirigir, conduzir”, entrou no léxico comum por meio do termo “governança corporativa” (*corporate governance*) que significa, na linguagem corporativa, o método e a estrutura organizacional pelos quais o comando é distribuído entre os gerentes de uma empresa. Em outros lugares, há evidências de que “a palavra *governança* entrou no léxico atual no fim da década de 1980 por meio dos discursos do Banco Mundial, também adotados por outras agências de cooperação, pelo FMI e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (Cassen, 2001).

Essa ênfase na origem do termo já indica sua função social específica, privando a *governança* de uma discussão mais ampla e, ao mesmo tempo, sugerindo o momento histórico e o contexto em que foi imposto pela primeira vez.

Vamos começar daí.

O efeito *kanban* da governança pública

O lugar em que se começa a usar a palavra “governança” é a empresa. Surge nos anos 80 como a necessidade de definir uma nova maneira de conduzir os negócios, seguindo a transição do fordismo para o pós-fordismo, que introduziu importantes mudanças no processo de produção. Como explicou David Harvey (1993), o pós-fordismo foi a resposta do capital à recessão econômica mundial de 1973 e seus limites históricos de lucratividade, bem como às crescentes dificuldades em organizar e administrar a força de trabalho: uma necessidade, portanto, dentro de sua lógica, e não uma escolha (Antunes 2016; Barrucci, 2014).

Se no fordismo a produção industrial era predominantemente de massa e baseada no uso de mão-de-obra repetitiva em grandes fábricas, na pós-fordismo a produção industrial caminha para um processo de fragmentação e especialização, graças também ao recurso a novas tecnologias e novos parâmetros organizacionais. A empresa pós-fordista baseia-se na flexibilidade produtiva e organizacional, com o propósito de adaptar sua oferta à demanda do mercado. O sistema de gerenciamento de estoque, chamado *just in time*, representa o emblema do novo modelo de organização industrial. O *just in time*, segundo seu criador, Taiichi Ohno, significa que “cada fase do processo recebe as peças

que são necessárias na quantidade e nos momentos desejados” (1993, p. 8). Em outras palavras, os estoques de materiais recebidos, bem como os acúmulos ao longo da linha de produção, são completamente abolidos. Do ponto de vista operacional, o *just in time* se baseia no método de comunicação incorporado ao *kanban* que, de acordo com Coriat, “representa a inovação organizacional mais importante da segunda metade do século” (1991, p. 51). Em um capítulo de seu livro *O espírito da Toyota*, Ohno apresentou o sistema *kanban* como um simples método de comunicação (1993, p. 10).

Se alguém leva a sério o que Ohno disse, corre o risco de pensar que o *kanban*, isto é, um simples “cartãozinho”, pode por si só direcionar a produção de uma empresa. A declaração só faria sentido se o *kanban* fosse planejado como um modo de comando (dos trabalhadores, *ça va sans dire*). No entanto, é um comando oculto, já que não é descrito como tal, mas como uma simples modalidade de comunicação de baixo para cima. A ocultação do comando, que na realidade permanece firmemente nas mãos dos principais proprietários e gerentes da empresa, é uma característica peculiar da nova organização empresarial. O comando está lá, mas não se pode vê-lo; é ainda mais vertical do que antes, em um sistema que se torna, graças à eliminação progressiva de figuras intermediárias, ainda mais rígida e hierárquica do que antes. Mas cria a ilusão de neutralidade, transparência e horizontalidade (Fiocco, 1997, p. 35).

Essa imersão nos enredos organizacionais da empresa pós-fordista nos possibilita compreender plenamente os fatos, dinâmicas, comportamentos e narrativas que a palavra *governança* descreve. Em uma empresa fragmentada em múltiplas unidades e fundada no *just in time*. O modo de gestão (ou seja, a governança) deve ter algumas características essenciais: garantir a fluidez e a natureza funcional das unidades de produção individuais, por meio da eliminação de diferentes etapas de intermediação; remover obstáculos (incluindo resistências individuais ou coletivas); tomar decisões *just in time* e adequadas às necessidades do mercado; e, obviamente, garantir lucros. Tudo isso, no entanto, deve aparecer como um processo compartilhado de baixo, ou seja, de baixo para cima (*bottom-up*). O efeito *kanban* é precisamente este: a ocultação da linha de comando por meio da derrubada da linha de informação.

Desde os anos 80, a governança corporativa tornou-se o modelo que inspirou todas as reformas das instituições e da administração pública no mundo ocidental. Colin Crouch, em seu livro *Post-democracy*, descreve bem esse fenômeno, partindo do pressuposto de que “as empresas não são simplesmente organizações, mas concentrações de poder” (Crouch, 2003), ou seja, instituições centrais nas sociedades contemporâneas. Ele argumenta que, na fase neoliberal, o que está por trás do avanço da pós-democracia é precisamente a suposição de um alto

poder político por parte das empresas, que também se tornaram um modelo de eficiência e organização para todas as outras instituições públicas.

A imposição e disseminação de novos modelos de gestão pública (passando do *New Public Management*, considerado de inspiração taylorista, para o da *governance*, de clara inspiração toyotista) foram justificadas pela necessidade de “desburocratizar” o sistema de governo e administração, para torná-lo mais eficiente, enxuto e ágil, para devolvê-lo, por assim dizer, ao público. Argumenta-se, de fato, que o público é o verdadeiro “soberano” da cadeia de comando, como fonte de legitimação da ação pública. É nesse quadro que a construção imaginária da governança deve ser colocada como um símbolo do modo de governar na era neoliberal.

A guinada gerencial das instituições públicas só pode ter como consequência direta a privatização (progressiva) dos processos de formação de suas decisões. No processo de tomada de decisão das instituições, portanto, o *business* privado está agora em uma posição igualitária. Esse desvio ocorreu em todos os níveis: nacional e internacional (George, 2013). As novas estruturas organizacionais da autoridade pública também produziram o fortalecimento do poder executivo. Essa tendência é encontrada em todas as sociedades industriais avançadas (Mayntz, 1982, p. 210).

Assim, a governança institucional privilegia os procedimentos e práticas operacionais típicos da organização toyotista, caracterizada pelo fortalecimento da hierarquia, a eliminação de órgãos intermediários (políticos, sociais ou institucionais) e dos órgãos consultivos, a partir de formas para-regulatórias no exercício de poder, bem como da lógica do *just in time*.

A *celularização* (cellularizzazione) da gestão das migrações internacionais

O modo de gestão global da migração não poderia escapar à mudança paradigmática que ocorreu na gestão do que é público. Com efeito, ele assumiu todas as características peculiares da governança pública inspirada no toyotismo. As mudanças mais incisivas podem ser percebidas: a) no enfraquecimento dos tratados formais e multilaterais e na deslegitimação substancial de instituições internacionalmente reconhecidas como encarregadas da gestão do fenômeno (como, por exemplo, as Nações Unidas); b) na introdução de novos regimes para-regulatórios obscuros e estratificados para o gerenciamento de movimentos migratórios.

É dada preferência à transregionalidade ou à bilateralidade transnacional do que ao multilateralismo. A tendência geral é a que aponta para a *celularização* da gestão e a construção de “ilhas de governança da migração” (Panizzon,

2011, ebook). Trata-se de um processo de fragmentação geográfica, normativa e institucional. Este processo é regido por um novo sistema de coordenação, capaz de fazer funcionar o mutável arquipélago das ilhas de trabalho de governança. Os novos órgãos de coordenação não se assemelham às antigas instituições internacionais, visto que, muitas vezes, eles têm encargos ambíguos e agem em áreas cinzentas e opacas e com uma lógica *just in time*.

A governança das ilhas de migrações internacionais manifesta-se como um sistema de governo que supera a territorialidade dos estados e onde parece inexistente uma síntese formal e visível das dispersas ilhas de governança. Na realidade, a governança é marcada por um caráter autoritário crescente e uma concentração de poder que resulta concretamente na expansão da esfera de imposição dos sujeitos mais fortes da arena internacional.

O momento em que se cristalizou a governança global (modelo toyota) das migrações internacionais foi o segundo simpósio organizado pela Iniciativa de Berna, em outubro de 2004, no qual se criou a Agenda Internacional para a gestão das migrações (Federal Office for Migration, 2004). Na Iniciativa de Berna, de acordo com o esquema toyota da governança pública contemporânea, os atores envolvidos são tanto públicos como privados (International Agenda for Migration, 2004, 13). A Agenda Internacional para a Gestão da Imigração delinea o perfil da atual governança da imigração global, que se baseia nas seguintes características fundamentais (Agenda Internacional para Migração, 2004, 13):

- o enfraquecimento das ações e do papel das Nações Unidas, com a conseqüente desvalorização dos tratados multilaterais construídos sob sua égide;
- a promoção de uma governança por ilhas;
- a inclusão de sujeitos privados no sistema de governança e, portanto, sua legitimação formal para planejar a política imigratória;
- a promoção de um deslizamento progressivo, do nível legislativo para o executivo ou administrativo, da cooperação entre os Estados e outros atores;
- a promoção de um regime regulatório “soft”, tanto em nível nacional como internacional.

Migrações como “bem privado” e regionalização das políticas migratórias

Segundo alguns estudiosos, o declínio geral do multilateralismo formal em relação à migração decorre do fato de que, ao contrário do que acontece com as questões relacionadas às mudanças climáticas, o fenômeno da migração não é considerado um “bem público global” (*global public good*) (Barrett, 2007; Kaul et al, 1999), ou mesmo um bem público de importância global: “A migração é em

si um bem privado cujos principais custos e benefícios pertencem aos Estados de partida e chegada, bem como ao próprio imigrante” (Betts, 2011a, ebook).

Considerar o fenômeno migratório como um bem privado acarreta a legitimação da organização dos sujeitos diretamente envolvidos em sua gestão em clubes exclusivos, regionais ou bilaterais, a fim de criar formas de colaboração para compartilhar os custos e benefícios. Esta seria a motivação básica, de acordo com alguns, para impelir os estados a não querer “atar as mãos” com as regras rígidas dos tratados multilaterais, em particular com os da ONU (Betts, 2011a).

Na realidade, não são os “Estados” em geral que se opõem ao multilateralismo formal da ONU, mas alguns estados, ou seja, os da imigração e os industrialmente mais desenvolvidos. A política migratória em nível internacional é fortemente caracterizada pela assimetria de poder entre os estados de origem e os de chegada dos imigrantes. Nessa relação assimétrica, os últimos se tornam os que ditam as regras (*rule makers*) e os primeiros, aqueles que as obedecem (*rule takers*) (Ibidem).

Isso significa que o multilateralismo não é exatamente algo que interesse aos Estados mais poderosos. Ao contrário, eles veem seu poder de imposição fortalecido em um contexto mais restrito e exclusivo, ou seja, em um contexto bilateral ou regional que garanta essas condições. Os interesses econômicos e políticos desses Estados são o verdadeiro obstáculo à cooperação formal e multilateral (Ibidem).

O desenvolvimento da *governança por ilhas* de movimentos migratórios internacionais representa a tentativa dos Estados mais poderosos e industrialmente mais desenvolvidos de exercer um controle extraterritorial direto e indireto sobre esses movimentos. O poder destes Estados cresce em um contexto geograficamente delimitado, mas também acaba assumindo um caráter arbitrário quando se desenvolve em um nível essencialmente informal, secreto e não formalmente vinculante, no qual se considera legítima a prevalência do sujeito mais forte, ou seja, daquele que dita as regras (Betts, 2011a).

A governança global das migrações se desenvolve, portanto, como um *pastiche* normativo e institucional. O sistema é composto de regras e instituições de vários tipos, formas e níveis, que às vezes coexistem e às vezes contrastam entre si. É construído para gerar a oportunidade de legitimar qualquer decisão dos mais fortes entre os atores envolvidos na governança.

Um exemplo pode dar substância ao conceito: os Estados Unidos e o México baseiam suas relações de imigração em normas decorrentes dos tratados das Nações Unidas, já que ambos são Estados Membros, mas também naquelas estabelecidas pelo NAFTA e também no Processo de Puebla (*Puebla Process*), ambos acordos de tipo regional que contêm regras sobre a imigração entre os dois países. Ao mesmo tempo, no entanto, as relações entre os dois estados também

se baseiam em acordos bilaterais assinados ao longo dos anos. A coexistência de todas estas estruturas reguladoras, formais e informais, bem como o envolvimento de várias instituições e organismos, paralela e simultaneamente, cria um espaço discricionário que, claro, pode ser mais bem explorado pelo ator mais poderoso (os Estados Unidos, neste caso). Isso, de fato, permite a possibilidade de transferir o conteúdo de cada uma de suas decisões (discricionárias) ou ação concreta para uma das muitas prescrições ou procedimentos estabelecidos.

O impulso para a regionalização das políticas de imigração é forte e afeta todos os continentes. Os temas da imigração não documentada (*undocumented*) e imigração laboral tornaram-se elementos centrais dos processos de integração econômica no âmbito das comunidades econômicas regionais em diferentes partes do mundo (Regional Economic Communities-REC), tais como: SADC (South African Development Community); ECOWAS (Economic Community of West African States); EAC (East African Community) e Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (Intergovernmental Authority on Development). É nessas comunidades econômicas regionais que os processos consultivos regionais (CPRs) sobre imigração (Betts, 2011b) nasceram nos últimos vinte anos.

O “modelo RCP” expandiu-se pelos quatro cantos do mundo, desenvolvendo mecanismos consultivos regionais (*Regional Consultative Mechanism*, RCM), tais como: o processo de Budapeste (*Budapest Process*) para a Europa Oriental; o Processo de Bali (*Bali Process*) para a Austrália e os estados do Sudeste Asiático; o Processo Colombo (*Colombo Process*) para vários países asiáticos; o processo de Abu Dhabi (*Abu Dhabi Process*) para países asiáticos e do Oriente Médio; o processo Mediterranean ‘5 plus 5’ para os países do Mediterrâneo; o Diálogo Internacional sobre Migração na África Ocidental (*International Dialogue on Migration in West Africa*, MIDWA); o Diálogo Internacional sobre Migração na África Austral (*International Dialogue on Migration in Southern Africa*, MIDSA), o Processo de Cartum (*Khartoum Process*) para os países do Chifre da África (mas não só estes) e a União Europeia e muitos outros (Nielsen, 2007).

O modelo de processos de consulta regional baseia-se em alguns princípios básicos: 1) diálogo informal; 2) discussão a portas fechadas; 3) ausência de um regime regulatório formal; 4) o envolvimento de executivos e atores privados (Nielsen, 2007).

O triunfo da governança bilateral

Juntamente com as *ilhas de governança* regional sobre migrações nos últimos vinte anos, cresceu também uma densa rede de relações bilaterais entre Estados (Panizzon, 2011). A cooperação bilateral em matéria de imigração ocorreu entre países europeus e africanos, por exemplo: entre o Quênia e a Dinamarca, a França

e o Mali, o Reino Unido e a Tanzânia, o Reino Unido e a Etiópia; Itália e Líbia, Itália e Albânia, Itália e Tunísia, Espanha e Senegal, França e Senegal, Suíça e Nigéria, Portugal e Cabo Verde, Espanha e Marrocos etc. (Meunier, 2009).

A OSCE, já há vários anos, apontou para a existência de mais de 176 acordos bilaterais sobre o recrutamento de trabalhadores imigrantes em todo o mundo (Bobeva, et al, 2004) e é possível acreditar que hoje este número é muito superior. No entanto, na história das migrações, estas ferramentas certamente não podem ser consideradas novas: na Europa. Em particular, o uso de acordos bilaterais sobre imigração tem uma longa e importante história, embora pouco estudada, que diz respeito, sobretudo, à esfera do trabalho.

Acordos bilaterais começaram a regular a mobilidade dos trabalhadores europeus durante as últimas décadas do século XIX. Em 1904, a França e a Itália assinaram o primeiro de uma longa série de acordos bilaterais sobre imigração laboral, com o objetivo de estabelecer algumas normas, procedimentos, protocolos, que envolviam em particular a transferência de remessas e a preservação dos direitos de previdência social adquiridos por trabalhadores italianos que emigraram para a França (Perry, 1980). Este tratado representa o início de uma nova era no contexto de acordos bilaterais sobre imigração na Europa (Rass, 2012). Entre 1919 e 1934, havia treze acordos bilaterais para o recrutamento de mão de obra na Europa Ocidental. Devem ser acrescentados a estes outros onze assinados com os países da Europa Oriental, antes do início da Segunda Guerra Mundial. Depois de 1945, existiam cerca de quarenta acordos assinados pelos países europeus que precisavam importar mão-de-obra imigrante. Não é necessário dizer que os acordos bilaterais eram, ao mesmo tempo, instrumentos para o desenvolvimento de uma política externa.

Acordos bilaterais para o recrutamento de trabalhadores também foram usados em outras partes do mundo, particularmente na Ásia, durante as décadas de 1970 e 1980. Os países que recorreram a esses instrumentos em maior medida foram as Filipinas, a Tailândia e o Vietnã. As Filipinas, país com um número muito elevado de imigrantes, celebraram acordos com vários países asiáticos (Bangladesh, Papua Nova Guiné), com outros países do Oriente Médio (Jordânia, Irã, Iraque, Qatar), com alguns países europeus (Áustria, Bélgica, Chipre, Grécia, Reino Unido) e também com alguns países africanos (Libéria, Líbia) (Bobeva et al, 2004).

Depois das crises econômicas e do petróleo, de 1974-1975, os países de imigração na Europa puseram fim aos acordos bilaterais de recrutamento de trabalhadores, dando maior peso às medidas policiais, cancelando ou restringindo, tanto quanto possível, os canais regulares de entrada (ainda que temporários). Teremos que esperar até a década de 1990 para ver os acordos bilaterais

retornarem ao cenário das políticas de imigração, tanto na Europa como em outros lugares (Castles, 2006). É precisamente a partir deste momento, de fato, que o número de acordos bilaterais ao redor do mundo aumentou cinco vezes (Bobeve et al, 2004). Ainda que de forma leve no início, mas depois com cada vez mais força, a ideia de que apenas os acordos bilaterais poderiam responder adequadamente aos “desafios” da imigração tornou-se o *leitmotiv* das políticas de imigração em todas as latitudes do planeta.

Os acordos mais recentes, no entanto, têm um perfil diferente daqueles firmados no período imediato do pós-guerra: a maioria dos acordos atuais se concentra em medidas repressivas e, em particular, nas readmissões de imigrantes indocumentados (*undocumented*) (Algostino, 2017). Aqueles que promovem a mobilidade dos trabalhadores imigrantes adotam quase que exclusivamente o esquema de *imigração circular*, ou migração que toma os trabalhadores imigrantes como trabalhadores convidados (*guest workers*), aptos a permanecer apenas durante o tempo em que as empresas precisarem deles (Gjergji, 2016).

A maioria desses acordos mais recentes se desenvolve de maneira informal. Na prática, portanto, o processo dá menos transparência aos acordos, cujos conteúdos são muitas vezes secretos. O aumento de opacidade ou sigilo em uma organização, como Weber explicou, é sempre “um sintoma ou intenção do dominante de manter o poder da dominação ou da sua convicção de que o seu poder está cada vez mais ameaçado” (Weber, 2016, p. 35).

Bilateralismo italiano na gestão das migrações internacionais

A Itália participa, como muitos outros Estados, do sistema de governança global da migração, através de todos os níveis estratificados e ramificados ao longo do tempo, até porque, como foi dito, “a gestão das políticas de imigração é uma questão central para a política externa italiana” (Comité Parlamentar de Schengen, 10 de Dezembro de 2003). Em nível legislativo, desde 1998, as intervenções estatais têm sido caracterizadas “por uma crescente atenção às relações com países que não pertencem à União Européia, tanto para combater a imigração ilegal como para gerir os fluxos migratórios” (Favilli, 2005, p. 156).

Em particular, a Itália demonstrou nos últimos vinte anos uma forte preferência pelo nível de governança bilateral. Na Europa, apenas a França excede a Itália no número de acordos bilaterais assinados no campo da imigração e, de acordo com o relatório anual (2005) do Tribunal de Contas, até 2004, a Itália assinou acordos, memorandos ou acordos de vários tipos com 46 países. Estes acordos dizem respeito, de várias formas, a diferentes aspectos da migração: a luta contra a imigração ilegal e as condições de readmissão; controle de fronteira; gestão da imigração laboral; assistência técnica às autoridades e ajuda ao

desenvolvimento de países que não pertencem à União Europeia (Cassarino 2011, p. 198). Muitos desses acordos, particularmente aqueles relativos a readmissões e controle de fronteiras, não são acessíveis ao público, pois são frequentemente construídos em bases informais e, conseqüentemente, não estão sujeitos à ratificação pelo Parlamento (Favilli, 2005, p. 157).

Esses acordos informais produzem sérias conseqüências para a condição dos imigrantes, aos quais é de fato negada a subjetividade legal; conseqüentemente, eles podem ser *administrados* – rejeitados, expulsos, retidos ou aceitos – com base em acordos confidenciais e informais, adotados *just in time* (até por telefone), em salas fechadas da polícia e ministérios. O que é expressamente proibido pelo artigo 11, parágrafo 4, do Decreto Legislativo n. 286/1998 (Texto Consolidado sobre Imigração), que não prevê a possibilidade de ministérios ou polícia concluírem acordos internacionais reais (Palazzolo, 2003). Entretanto, na prática, a administração exerce poder ilimitado na gestão de movimentos migratórios, inclusive internacionalmente.

Existem inúmeros acordos bilaterais, informais e formais, assinados pela Itália com países não pertencentes à UE nos últimos vinte e cinco anos. No entanto, a partir da segunda metade dos anos 90, o acordo bilateral tornou-se um “dever” para a política migratória do Estado italiano. O governo Prodi foi o primeiro a fazer uso em massa e a promover sua difusão também por toda a Europa.

O objetivo a ser alcançado com acordos bilaterais é, muitas vezes, estancar os movimentos migratórios, controlando as fronteiras dos países de trânsito. Por esta razão, há um “preço” a pagar: *money for control*, dinheiro em troca da aplicação de políticas repressivas e policiaescas diretamente nos países de origem ou de trânsito dos movimentos migratórios. A terceirização (*outsourcing*) do controle de fronteira resultou na extensão da condição de clandestinidade para todos aqueles que ousam tentar a emigração, mesmo antes de cruzar as fronteiras formais. Os acordos bilaterais tornaram-se, portanto, o instrumento privilegiado para tornar clandestinas e submeter a uma estreita vigilância uma grande quantidade de pessoas em escala global.

A tradicional gestão das migrações na Itália

A Itália representa um importante estudo de caso na análise da governança da migração global porque algumas de suas características mais importantes sempre a caracterizaram: a centralidade dos órgãos executivos na gestão dos movimentos migratórios, as decisões tomadas de maneira arbitrária e a ausência, por um longo tempo, de um enquadramento legislativo adequado, estão entre os elementos peculiares do modelo de gestão italiano.

A atribuição da gestão da migração aos órgãos executivos e à autoridade policial é uma consequência da atribuição de um estado de emergência permanente à imigração e também da convicção generalizada acerca da *politicidade* deste fenômeno social.

A ausência de leis específicas sobre a condição de estrangeiros, pelo menos até 1990, é, por sua vez, uma consequência direta do papel atribuído ao executivo e à polícia na gestão das migrações. No trabalho desses órgãos de Estado, as ordens e atos administrativos prevalecem como fonte normativa (Caputo, 2006). De fato, antes da entrada em vigor da lei n. 39/1990 e disposições legislativas subsequentes, múltiplos aspectos foram regulados por um verdadeiro universo regulatório clandestino, composto por ordens e disposições contidas em circulares administrativas, que -é necessário esclarecer- não têm valor legal, ou seja, não são formalmente reconhecidas como fonte (nem mesmo secundária) de direito público.

A gestão por circulares/ordens de imigração foi um fenômeno particularmente evidente até os anos 1990, legitimado e fortalecido pela falta de leis específicas. Esse fenômeno continua a desempenhar um papel central, embora de uma maneira diferente daquela do passado, ainda que a matéria da imigração possa ser considerada completa. A ligação entre as circulares e a condição dos estrangeiros não surge no pós-guerra, nem mesmo nos últimos anos; é uma herança antiga, estabelecida no nascimento do Estado italiano (1861) e consolidada mais tarde, durante o fascismo. A função assumida pelas circulares do período liberal e fascista não pode, no entanto, ser entendida se não se considerar a experiência colonial da Itália liberal e fascista, uma vez que as ordens administrativas têm sido o paradigma do governo dos povos colonizados (Del Boca, 2006). Foram justamente as práticas administrativas idealizadas e desenvolvidas nas colônias que colocaram em prática as premissas ideológicas do colonialismo (Labanca, 2006). As colônias eram consideradas, *de jure et de facto*, simples objetos de domínio pelos órgãos executivos/administrativos da pátria-mãe (Basso, 2000) e o instrumento normativo típico desse domínio era a ordem da autoridade emitida (normalmente) por carta circular.

No pós-guerra, como já mencionado, apesar da mudança radical no contexto institucional e político, os processos dos estrangeiros permaneceram firmemente nas mãos do poder executivo/administrativo (tal como tinha acontecido durante o período fascista), que não hesitou em impor seus ordenamentos e regras através de circulares. Desde o início, estas circulares/ordens estabeleceram uma série de regras que governaram muitos aspectos da vida dos imigrantes: vida, mobilidade, trabalho, segurança social, educação, saúde, etc. Em quase todas essas circulares podem ser encontradas regras com o propósito de estabelecer uma posição

subordinada e inferior do imigrante na sociedade italiana (Gjergji, 2013).

As disposições contidas nas circulares deram origem a uma espécie de *subdireito* dos estrangeiros, produzido exclusivamente pelos órgãos executivos/administrativos e pelas autoridades policiais.

O *subdireito* dos estrangeiros caracteriza-se por sua informalidade, indefinição e sigilo, bem como por sua adesão mais imediata aos fatos, por sua adequação ao propósito, pelos métodos de formação ágeis e flexíveis e, sobretudo, por sua capacidade de estabelecer regras que operam em espaços e tempos cada vez mais diferenciados.

Os sujeitos que são considerados geridos pelo *subdireito* se movem em um horizonte normativo muito incerto e precário, porque eles não estão em posição de realmente conhecer seus direitos na medida em que, muitas vezes, esses direitos não são tornados públicos e estão submetidos a um rápido *turn over*. Aqueles que estão submetidos ao *subdireito* também estão impossibilitados de defender e/ou exercer de maneira adequada formas de pressão social ou política; a condição para o exercício desta pressão é, com efeito, o conhecimento do conteúdo das circulares, o que é bastante difícil, se considerarmos a sua escassa visibilidade.

Tradição e poder carismático de Matteo Salvini na governança das migrações

Como vem acontecendo há vários anos, as discussões públicas no verão de 2019 foram dominadas pela questão das migrações, tanto na Itália quanto na Europa. O centro da cena, desta vez, foi ocupado pelo ministro do Interior do governo italiano, Matteo Salvini, e por suas “diretrizes” (de abril, maio e junho de 2019) contra as atividades das ONGs no Mediterrâneo. Um fluxo ininterrupto de comentários políticos e posições institucionais, em nível nacional e europeu, acompanhou a veiculação das suas “diretrizes”. Estas “diretrizes” merecem ser analisadas sob muitos pontos de vista, mas aqui é interessante prestar atenção na posterior guinada autoritária que elas representam à governança das migrações na Itália, escondida por uma retórica mistificadora e pelas (novas) formas de legitimação do modo de operação das instituições.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é que apesar do termo pomposo, segundo o ordenamento jurídico vigente, as “diretrizes” de Salvini nada mais são do que simples circulares administrativas (ordens) e, como tal, incapazes de produzir qualquer efeito legal: não têm, portanto, o poder legal necessário para se impor nem aos funcionários da administração e nem aos cidadãos não pertencentes à União Europeia. Segundo Weber, na área da administração pública em um Estado de Direito, “a ‘validade’ de um poder de comando pode ser expressa em um sistema de regras racionais estabelecidas (acordadas ou impostas)” (Weber, 2016,

p. 37-38). Conseqüentemente, o ministro do Interior não teria o direito de impor suas ordens -nem às ONGs, nem a seus próprios funcionários, nem a outros- por falta de força legal da lei. No entanto, existem vários atores (funcionários, policiais, etc.) que aplicam essas ordens. Evidentemente, as fontes que atribuem validade a elas devem ser buscadas em outro lugar.

Em primeiro lugar, é necessário registrar a legitimidade institucional que foi atribuída às “diretrizes”: o fato de serem atos do governo conta em termos de legitimidade. Como Bourdieu explicou, “um julgamento autorizado traz consigo toda a força da ordem social” (2003, ebook).

A ampla cobertura midiática das iniciativas ministeriais produziu uma maior difusão, ainda mais capilarizada, passando a ideia de ter sido uma decisão tomada para responder aos pedidos provenientes “de baixo”, isto é, aos pedidos vindos de autoridades locais e mesmo de cidadãos italianos e europeus. O aparato retórico/ideológico, ou o efeito *kanban* das ordens de Salvini, foi garantido dessa forma.

Na perspectiva weberiana, haveria outras duas fontes capazes de fornecer “validade” a um comando: a autoridade pessoal/carisma e a tradição. Ambos os elementos devem ser levados em consideração neste caso. Indubitavelmente, o atual ministro do Interior italiano é dotado de carisma, goza da boa vontade da mídia e do reconhecimento político de várias forças presentes no Parlamento. E até mesmo o elemento da tradição como fonte de “validade” é essencial neste caso, já que agora se pode dizer que o modo de gestão das migrações por circulares/ordens é uma tradição na Itália, algo que existe desde quando surgiu o Estado italiano.

A validade das “diretrizes” de Salvini deriva, portanto, de um conjunto de fontes de legitimidade, onde coexiste o apoio *de facto* das instituições, além do elemento carismático e o do costume. Como nos lembra Weber, “a ação social referente a relações tradicionais de autoridade é tipicamente representada pelo ‘patriarcalismo’, enquanto a dominação de tipo carismático é baseada na autoridade de personalidades concretas e tem uma base “não-racional” (Weber, 2016, p. 37-38).

A governança contemporânea das migrações, que, com as “diretrizes” de Salvini, deu um salto rumo ao autoritarismo, parece nos fazer retroceder, portanto, a modos de governo pré-modernos, típicos do estado patrimonial/absolutista, onde a distinção entre ordem da autoridade/ príncipe e a lei é inexistente, ou apenas teórica.

Referências

- ALGOSTINO, A. L'esternalizzazione soft delle frontiere e il naufragio della Costituzione, *Costituzionalismo.it*, n. 1., 2017.
- ANTUNES, R. *Addio al lavoro?* Le trasformazioni e la centralità del lavoro nella globalizzazione. Venezia: Ca' Foscari Digital Publishing, 2015.
- BARRETT, S. *Why Corporate?* The Incentive to Supply Global Public Goods. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BARRUCCI, P. *Le divisioni del lavoro sociale*. Dagli spilli di Smith alle catene transnazionali del valore. Milano: Franco Angeli, 2014.
- BASSO, P. *Razze schiave e razze signore*. Vecchi e nuovi razzismi. Milano: Franco Angeli, 2000.
- _____. *Razzismo di stato*. Stati Uniti, Europa, Italia. Milano: Franco Angeli, 2010.
- BETTS, A. The Global Governance of Migration and the Role of Transregionalism. In: KUNZ, R.; LAVENEX, S.; PANIZZON, M., *The Multilayered Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press (ebook), 2011a.
- _____. *Global migration Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2011b.
- BOBEVA, D. et al. Overview of Bilateral Agreements and other forms of Labour Recruitment. In: OECD. *Migration for Employment*. Bilateral Agreements at a Crossroads. Paris: OECD, 2004.
- BOURDIEU, P. *Sullo Stato*. Corso al Collège de France. Vol. I (1989-1990). Milano: Feltrinelli (versione ebook), 2013.
- CAPUTO, A. *Diritto e procedura penale dell'immigrazione*. Torino: Giappichelli, 2006.
- CASSARINO, J.P. Resilient Bilateralism in the Cooperation on Readmission. In: CREMONA, M.; MONAR, J.; POLI S. *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Brussels: Peter Lang, 2011.
- CASSEN, B. Il tranello della “governance”. *Le Monde Diplomatique*, giugno, 2001.
- CASTLES, S. Guestworkers in Europe: A Resurrection? *International Migration Review*, vol. 40, n. 4, 2006.
- COMITATO PARLAMENTARE SCHENGEN, EUROPA E IMMIGRAZIONE. *Audizione del sottosegretario Roberto Antonione*, seduta del 10 dicembre, 2003.
- CORIAT, B. *Ripensare l'organizzazione del lavoro*. Concetti e prassi del modello giapponese. Bari: Dedalo, 1991.

- Corte dei Conti. Gestione delle risorse previste in connessione con il fenomeno dell'immigrazione. *Rapporto*, 2005.
- CROUCH, C. *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2003.
- DEL BOCA, A. *Italiani, brava gente?* Vicenza: Neri Pozza, 2006.
- FAVILLI, C. Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione. *Rivista di diritto internazionale*, n. 1, 2005.
- FEDERAL OFFICE FOR MIGRATION, SWITZERLAND, The Berne Initiative, International Agenda for Migration Management. *Common Understandings and Effective Practices for a Planned, Balanced and Comprehensive Approach to the Management of Migration*, Bundesamt für Migration. Berne: 2004.
- FIOCCO, L. L'effetto Kanban nell'organizzazione del lavoro alla Fiat di Melfi. *Chaos*, n. 10, 1997.
- GEORGE, S. The Rise of Illegitimate Authority and the Threat to Democracy. *Journal of Australian Political Economy*, n. 72, 2013.
- GJERGI, I. *Circolari amministrative e immigrazione*. Milano: Franco Angeli, 2013.
- _____. *Sulla governance della migrazione. Sociologia dell'underworld del comando globale*. Milano: Franco Angeli, 2016.
- HARVEY, D. *La crisi della modernità*. Riflessioni sulle origini del presente. Milano: il Saggiatore, 1997.
- INTERNATIONAL AGENDA FOR MIGRATION MANAGEMENT. "Chairman's Summary". *Conferenza di Berna*, dicembre 2004.
- KAUL, I. et al. M. *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LABANCA, N. La storiografia italiana sulle istituzioni coloniali. In: MAZZA, A. *Oltremare*. Diritto e colonialismo all'età postcoloniale. Napoli: Cuen, 2006.
- MAYNTZ, R. *Sociologia dell'amministrazione pubblica*. Bologna: il Mulino, 1982.
- MARX, K, et al. *L'ideologia tedesca*. Roma: Editori Riuniti, 2000.
- MEUNIER, S. The Politics of International Regime Complexity. *Perspectives of Politics*, vol. 7, n. 1, 2009.
- NIELSEN, A. G. Cooperation Mechanisms. In: CHOLEWINSKI, R.; PERRU-CHOU, R.; MAcDONALD, E. *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*. The Hague, T.M.C: Asser Press, 2007.
- OHNO, T. *Lo spirito Toyota*. Torino: Einaudi, 1993.
- PALAZZOLO, E. *Ordinamento costituzionale e formazione dei trattati internazionali*. Milano: Giuffrè, 2003.

- PANIZZON, M. Franco-African Pacts on Migration: Bilateralism Revisited in Multilayered Migration Governance. In: KUNZ, R.; LAVENEX, S.; PANIZZON, M., *The Multilayered Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press (ebook), 2011a.
- PERRY, C. *The Consolidated Treaty Series*, v. 231. New York: Dobbs Ferry, 1980.
- RASS, C. Temporary Labour Migration and State Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919-1975: A New Migration Regime? *International Review of Social History*, vol. 57, n. 20, 2012.
- WEBER, M. *Economia e società. Dominio*, a cura di Palma M. Roma: Donzelli, 2016.