

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2018-05-23

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Carvalho, J. (2017). Promessas quebradas do presidente Sarkozy. Políticas públicas de imigração e integração francesas entre 2007 e 2012. In Beatriz Padilla, Joana Azevedo e Thais França (Ed.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas*. (pp. 173-200). Lisboa: Mundos Sociais.

Further information on publisher's website:

--

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Carvalho, J. (2017). Promessas quebradas do presidente Sarkozy. Políticas públicas de imigração e integração francesas entre 2007 e 2012. In Beatriz Padilla, Joana Azevedo e Thais França (Ed.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas*. (pp. 173-200). Lisboa: Mundos Sociais.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

## **Título:**

Promessas quebradas do Presidente Sarkozy: políticas de controlo da imigração e de integração francesas entre 2007 e 2012

## **Sinopse**

O Presidente Nicolas Sarkozy foi eleito, nas eleições presidenciais de 2007, com uma plataforma política que prometia a promoção de uma política de imigração 'seletiva' e a criação de um ministério da imigração e da identidade nacional. Apesar das promessas do Presidente Sarkozy, estudos de imigração detetaram uma disparidade persistente entre os objetivos restritivos definidos para a política de controlo da imigração e os subsequentes resultados da implementação dessas políticas. No rescaldo do mandato único do Presidente Sarkozy, este artigo avalia a medida em que as prioridades presidenciais se materializaram no período selecionado. Esta investigação irá destacar a observação de duas inversões de posição em relação a pilares da campanha eleitoral de 2007 e sublinha a incapacidade do Presidente Sarkozy de converter alguns dos objetivos anunciados publicamente em políticas implementadas. Esta investigação identificará os constrangimentos endógenos e exógenos que ajudam a compreender os obstáculos com os quais o Presidente Sarkozy se deparou ao longo do seu mandato. Contrastando com a sua crescente negligência em estudos sobre a imigração, esta contribuição salientará a importância dos fatores políticos para a compreensão da formulação das políticas públicas de imigração e integração francesas e destacará as repercussões políticas geradas pelas medidas do Presidente Sarkozy ao nível nacional.

**Keywords:** política de controlo da imigração, política de integração, Sarkozy, França, incongruência em política pública, fracassos na política de controlo da imigração

A França tem um longo historial de imigração, e este fenómeno social tem estado na linha da frente da política nacional desde meados da década de 1970. Seguindo esta tendência, o mandato do Presidente Nicolas Sarkozy (2007-2012) foi marcado pela intensa saliência do

tema da imigração na agenda política nacional. O Presidente francês já tinha estado profundamente associado a este tópico durante os seus mandatos anteriores como Ministro do Interior francês (2002-2004; 2005-2007) (Marthaler, 2008; Schain, 2008a). Durante a campanha eleitoral de 2007, o candidato do partido de centro-direita – *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP) prometeu aprofundar a sua ‘política de imigração seletiva’ e promover a ‘imigração selecionada’ (*immigration choisie*) contra a ‘imigração indesejada’ (*immigration subie*) (Carvalho, 2016a).<sup>i</sup> Além disso, o candidato de centro-direita estabeleceu uma ligação entre a imigração e uma suposta crise de identidade nacional, prometendo a criação de um ministério da imigração, integração e identidade nacional para enfrentar esta crise (Ivaldi, 2008). Sarkozy foi eleito Presidente da França nas eleições presidenciais de 2007, depois de beneficiar do colapso eleitoral do candidato pelo partido *Front National* de extrema-direita – Jean Marie Le Pen na primeira volta (Mayer, 2007).

À luz das promessas realizadas pelo Presidente Sarkozy relativamente à imigração durante a campanha eleitoral de 2007, esta investigação avaliará em que medida o presidente francês alcançou os objetivos propostos no decurso do seu mandato. Desse modo, esta análise examinará a gestão dos fluxos de entrada (política de controlo da imigração), bem como as condições oferecidas por este estado de acolhimento para o estabelecimento de cidadãos estrangeiros dentro das suas fronteiras (política de integração). Apesar do voluntarismo do Presidente Sarkozy, estudos de imigração têm identificado recorrentemente uma incongruência (*policy gap*) persistente entre os objetivos restritivos definidos pelos governos nacionais e a expansão da imigração após a implementação destas políticas públicas, alimentando um paradoxo crescente nesta área (Cornelius et al., 2004). Esta tendência tem fomentado um intenso debate na literatura disponível acerca da capacidade dos estados-nação de controlar as suas fronteiras externas. Partindo desta vertente da análise política, a presente investigação explora em que medida o Presidente Sarkozy conseguiu evitar a observação desta tendência durante o seu único mandato e examinará os fatores explicativos que ajudam a perceber a potencial ocorrência deste processo político.

Para alcançar estes objetivos, esta investigação implementa um modelo de investigação de caso único apoiado na aplicação de uma estratégia de investigação de carácter qualitativo denominada de análise de processo (George e Bennett, 2005). A seleção deste caso particular refletiu a intensa saliência da imigração no período selecionado e a ausência de

investigação sobre desenvolvimentos recentes num caso recorrentemente analisado na literatura sobre política de imigração. O emprego da análise de processo permite o estudo dos fenómenos de mudança política através da análise de observações sobre processos causais (com um carácter qualitativo ou quantitativo). Esta estratégia de investigação dispõe de maiores vantagens para avaliar o ‘como e porquê’ de um processo político ter sido observado do que em providenciar uma estimativa quantitativa dos efeitos das variáveis independentes que intervêm no processo de formulação desta política pública (George e Bennet, 2005).

Esta investigação foca-se nas dinâmicas políticas que sustentaram o desenvolvimento da política de controlo da imigração em oposição à crescente omissão dos fatores políticos na gama de variáveis independentes consideradas pelos estudos de imigração, (Bale, 2008; Schain, 2008b). Consequentemente, são considerados fatores políticos, tais como, a competição interpartidária ou clivagens intrapartidárias como potenciais variáveis independentes que ajudam a perceber a potencial observação de ‘incongruência de política pública’ no período selecionado. Este artigo é composto por duas partes distintas, sendo a primeira onde se desenvolve a fundamentação teórica que sustenta esta investigação. A primeira secção explora os conceitos de ‘incongruência de política pública’ e ‘fracasso de política de controlo da imigração, enquanto que as duas secções seguintes examinam os constrangimentos endógenos e exógenos recorrentemente identificados em França. A segunda parte consiste na análise da evolução da política de imigração e de integração durante o mandato do Presidente Sarkozy. As conclusões salientam o contributo desta investigação para o estudo da imigração e levantam questões para futuras investigações.

### **‘Incongruência de política pública’ e ‘fracassos de política pública’**

Uma questão teórica chave e orientadora de estudos de imigração diz respeito à capacidade dos estados ocidentais de controlar a imigração para dentro dos seus territórios nacionais, dada a observação persistente de disparidades entre os objetivos da política de controlo da imigração e resultados da implementação desta política pública na realidade (Cornelius et al.; 2004, p. 4). Apesar da recorrente associação deste fenómeno político com fluxos de entrada indesejados, ‘incongruências de política pública’ também podem ser observadas no processo de promoção de um fluxo inteiramente novo tal como foi observado no

recrutamento de imigrantes altamente qualificados por países industriais avançados (Joppke, 2004). A medição da intensidade deste processo político envolve a análise da potencial discrepância entre os objetivos gerais ou metas quantitativas definidas pelos governos nacionais e os desenvolvimentos observados nas restantes fases do ciclo de formulação de política pública. A observação deste fenómeno político é frequentemente associada à intensificação da oposição à imigração na opinião pública, mas a medição deste processo político por meio de sondagens é considerada demasiado problemática (Cornelius et al., 2004, p.7).

Partindo de uma perceção negativa da capacidade dos estados ocidentais de gerir as suas fronteiras externas, Stephen Castles (Castles, 2004: 207) propôs que um fracasso da política de controlo de imigração ocorre quando essa não alcança os seus objetivos declarados. Esta investigação propõe que a capacidade dos decisores políticos de atingir os objetivos propostos deve ser avaliada de acordo com os diferentes tipos de fluxos de imigração (migração laboral; reunificação familiar; asilo; e imigração irregular) de forma a ter em conta possíveis variações na eficiência das políticas públicas. Além disso, os objetivos definidos para políticas públicas de imigração podem conter objetivos ocultos derivados da estratégia política do partido ou da coligação de partidos no governo (Geddes e Boswell, 2011). Consequentemente, a avaliação da política de controlo da imigração exige uma análise aprofundada de forma a evitar generalizações falaciosas. Na literatura sobre o controlo da imigração, pode se encontrar um vasto número de explicações para a persistência de ‘disparidades de política pública’ e ‘fracassos de política pública’, incluindo:

- políticas defeituosas (dependência de instrumentos de política pública com defeitos inerentes, tais como programas de trabalhadores convidados, políticas públicas baseadas em suposições erradas sobre o processo de migração);
- explicações macroestruturais (onde a necessidade de trabalhadores estrangeiros está estruturalmente incorporada no mercado de trabalho nacional);
- constrangimentos nacionais e internacionais (grupos de interesse envolvidos no processo de formulação de políticas públicas; tribunais judiciais; acordos e convenções internacionais);
- fatores decorrentes da dinâmica social do processo migratório (redes de migração, indústria de migração, etc.);

- intenções ambíguas das políticas públicas (refletindo os objetivos ocultos do governo ou dos partidos da coligação) (Joppke, 1998; Cornelius et al., 2004; Castles, 2004).

Surpreendentemente, fatores políticos têm sido progressivamente marginalizados do âmbito dos estudos sobre políticas de imigração. No entanto, investigações anteriores demonstraram que a agenda política e o processo de formulação de uma política pública podem ser afetados por variáveis tais como: a opinião pública, ciclos e resultados eleitorais, alterações na composição do governo, ou a presença de 'atores partidários com poder de veto' (Kingdon, 1995; Tsebelis, 2002). Sendo os governos nacionais comandados por partidos políticos, parece ser bastante improvável que os seus interesses particulares não influenciem o conteúdo das políticas públicas. A marginalização acima mencionada reflete o fosso crescente entre os cientistas políticos focados na análise do controlo da imigração e aqueles que estudam política partidária (Bale, 2008a; Schain, 2008b). Porém, este artigo irá salientar o papel dos fatores políticos como variáveis independentes indispensáveis para a compreensão da incapacidade do Presidente Sarkozy em alcançar alguns dos seus compromissos eleitorais no decurso do seu mandato. A próxima secção aborda os constrangimentos endógenos e exógenos recorrentemente identificados pelos estudos sobre o controlo da imigração relativamente ao caso Francês.

### **Constrangimentos endógenos**

A relevância do poder judicial tem sido um tema comum na literatura sobre política de controlo da imigração em França ao longo dos últimos 30 anos (Hollifield, 2004). As primeiras tentativas de travar fluxos de imigração considerados 'indesejados' foram observadas em meados da década de 1970, quando o governo francês impôs a suspensão da reunificação familiar durante três anos. Contudo, o Conselho de Estado (*Conseil d'État*) vetou essa decisão, invocando a prerrogativa constitucional que protege o direito dos indivíduos a uma vida familiar normal. Um episódio semelhante foi observado em 1993, durante o segundo mandato de Charles Pasqua como Ministro do Interior (Weil, 2005). Esses vetos do poder judicial foram apoiados pelo modelo republicano francês, que presume princípios de direitos universais e igualdade absoluta entre indivíduos desde a revolução de 1789, posteriormente consagrados na Constituição da Quinta República Francesa, em 1958 (Schain, 2008). Por conseguinte, categorizações ou discriminação de

qualquer indivíduo com base na sua etnia ou religião são proibidos pelo texto constitucional francês, reduzindo as opções políticas disponíveis ao governo francês (Hargreaves, 2007).

Além do Conselho de Estado, existem outros 'atores partidários com poder de veto' no sistema político francês com capacidade de influenciar o ciclo de formulação desta política pública, embora tenham sido negligenciados nos estudos sobre política de imigração (Tsebelis, 2002). 'Atores partidários com poder de veto' consistem em atores individuais ou coletivos que tenham de aprovar a alteração legislativa proposta e sejam especificados pelo sistema político (Tsebelis, 2002, p.2). Enquanto que a Assembleia Nacional e o Senado franceses constituem os atores 'institucionais' com poder de veto, as maiorias de deputados nestas câmaras podem vetar propostas legislativas, na sua totalidade ou parcialmente, e são considerados 'atores partidários com poder de veto' (Tsebelis, 2002). O executivo francês mantém o controlo direto da agenda política, mas permanece dependente de acordo por parte destas duas câmaras legislativas para a promulgação das suas propostas. Apesar da convergência entre o executivo e as maiorias em ambas as câmaras parlamentares após as eleições presidenciais e legislativas de 2007, este artigo salientará a ação dos atores mencionados como um fator importante para a compreensão dos desenvolvimentos observados durante o mandato do Presidente Sarkozy. A próxima secção explora os constrangimentos decorrentes dos acordos internacionais assinados pela França.

### **Constrangimentos Externos**

Existem duas categorizações de imigração a nível da União Europeia (UE), com importantes consequências políticas, sociais e jurídicas para a política de controlo da imigração em França: imigração de origem intra-Europeia (formada por cidadãos originários de outros estados-membros da UE) e imigração de países terceiros à EU (composta por imigrantes originários de países de fora da UE, que entram e se estabelecem em estados-membros) (Boswell e Geddes, 2011). Relativamente à imigração de origem intra-UE, os direitos de mobilidade que instituem a liberdade de circulação para os cidadãos da UE foram consagrados no Tratado de Roma (1957) e têm sido uma pedra angular dos tratados comunitários subsequentes. Por sua vez, o controlo da imigração de cidadãos de países terceiros à UE só foi incluída no quadro jurídico e político da UE após a ratificação do Tratado de Amesterdão (1999). Doravante, as políticas comunitárias nesta matéria têm

repercussões importantes nos controlos de fronteira dos estados-membros, assim como nas políticas relacionadas com asilo e imigração irregular (Boswell e Geddes, 2011). Todavia, os governos nacionais continuam a dispor de poderes discricionários suficientes para gerir a imigração laboral em função das suas prioridades internas devido à falta de harmonização das políticas de admissão deste fluxo de imigração.

Outro constrangimento importante à gestão do controlo de fronteiras pelo governo francês deriva da participação deste estado no Acordo de Schengen (1985) e a ratificação da Convenção de Schengen (1990), posteriormente incorporada no Tratado de Amesterdão (1999). O Acordo de Schengen traduziu-se na abolição das fronteiras internas entre os estados-membros participantes para fortalecer o mercado interno, bem como pela harmonização e o reforço dos controlos das fronteiras externas dos estados-membros (Boswell e Geddes, 2011). Ao abrigo deste acordo, os estados participantes devem reconhecer automaticamente os vistos de entrada concedidos por qualquer outro dos restantes estados-membros a cidadãos de estados terceiros à UE. Consequentemente, as decisões de um estado têm repercussões imediatas noutros países associados (Carrera et al., 2011). Após esta introdução aos constrangimentos à política de controlo da imigração em França, as restantes secções desenvolvem a análise dos desenvolvimentos legislativos observados nas políticas de controlo da imigração e de integração durante o mandato do Presidente Sarkozy.

### **Identidade Nacional e Política de integração**

Após as eleições legislativas e a nomeação do primeiro-ministro François Fillon do UMP, o Presidente Sarkozy criou o *Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-Développement* (MIIINC), em julho de 2007, sob o controlo do seu colaborador próximo – Brice Hortefeux (Noiriel, 2008). Esta decisão provocou intensa controvérsia devido à institucionalização da associação entre imigração e identidade nacional, tal como o partido de extrema-direita *Front National* propunha desde sua criação em meados de 1970 (Carvalho, 2016b). Na carta de missão a Hortefeux, o Presidente Sarkozy reiterou os objetivos definidos durante a campanha eleitoral de 2007, acrescentando que a França se recusaria a conceder residência legal a cidadãos estrangeiros que não respeitassem os valores franceses e que não se integrassem na sociedade francesa

(Sarkozy, 2007b). Consequentemente, a lei de imigração e integração de 2007 incluiu vários requisitos de integração como condição prévia para a admissão de cidadãos de fora da UE em França, especialmente para efeitos de reunificação familiar (Tabela 1).

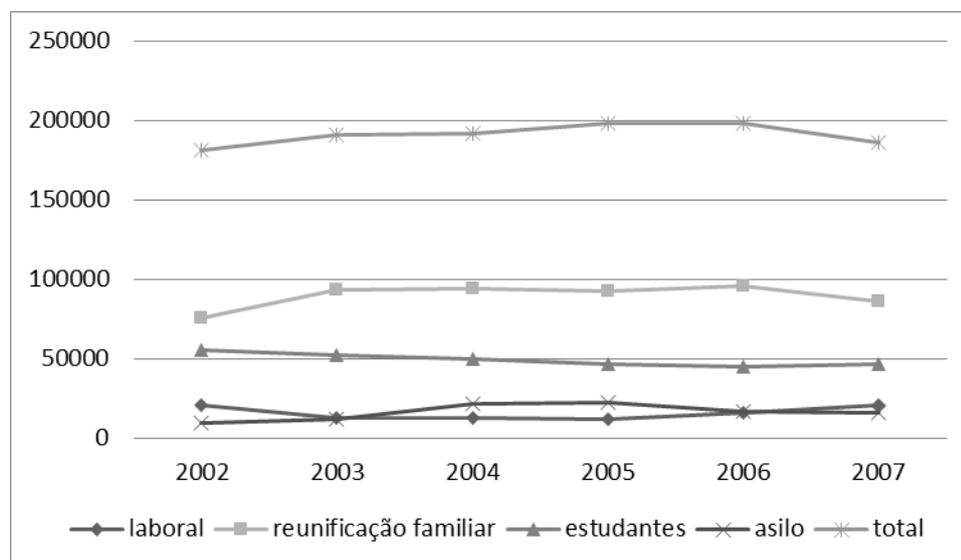
Tabela 1 – Modificações introduzidas pela lei nº 2007-1631 de 20 de Novembro de 2007

Imigração laboral	Reunificação familiar	Asilo	Imigração irregular
Operacionaliza a concessão da CCT	Candidatos à reunificação familiar são obrigados a comprovar conhecimento do idioma francês e dos valores Republicanos, aumento dos critérios monetários para aceder à reunificação familiar. Imposição da assinatura do CAI para famílias.	Introduz o direito de recurso de decisão judicial aos requerentes de asilo, delega a gestão do sistema de asilo ao MIIINC	Autoriza a regularização de imigrantes irregulares em zonas de nível de desemprego reduzido após prova de posse de contrato de trabalho, enquanto a regularização excepcional de imigrantes irregulares é restringida a casos humanitários. Qualquer indivíduo que preste auxílio à imigração irregular poderá ser condenado a prisão efetiva até cinco anos.

Esta nova legislação reforçou a fusão do acesso a autorizações de residência e a sua renovação com os requisitos da capacidade de integração, para enfrentar a crise interna do sistema de integração, um processo observado desde a generalização do *Contrat d'accueil et d'insertion* (CAI, Contrato de Acolhimento e Integração)<sup>ii</sup> para todos os recém-chegados na lei de imigração de 2006 (Schain, 2008). Desta vez, a obrigatoriedade do CAI foi alargada às famílias de imigrantes previamente estabelecidos em França, tornando as famílias

imigrantes responsáveis pela integração de seus dependentes, facto que poderia desestabilizar a renovação das autorizações de residência desses imigrantes (Weil, 2009). Além do mais, questões como a segregação urbana, desemprego e educação, que haviam sido mencionadas no Parlamento pelo Ministro da Imigração, não foram abordadas pela nova legislação (Hortefeux, 2007). As medidas do executivo francês relativamente à política de integração foram, aparentemente, circunscritas à introdução de critérios adicionais para dificultar o acesso à reunificação familiar por parte dos cidadãos de países terceiros à UE, ao invés de melhorar as condições para a sua residência em França (Guiraudon, 2008). Previsivelmente, a promulgação destas barreiras burocráticas foi seguida por uma redução na reunificação familiar tendo Hortefeux referido uma descida 'espetacular' de 10,6 por cento em 2008 (Figura 1).

Figura 1 – Autorizações de residência concedidas pelo Estado Francês a cidadãos de estados Terceiros à UE entre 2003 e 2011



Fontes: SGCICI, 2008; SGCICI, 2012, p. 41.

Apesar da polémica em torno da criação do MIIINC, o tema da identidade nacional ascendeu ao topo da agenda política após a nomeação de Eric Besson como novo Ministro da Imigração em janeiro de 2009. Na carta de missão a Besson, o Presidente Sarkozy exigiu a formulação de uma nova política de integração para fazer face a insuficiências do passado e promover a identidade nacional francesa. O novo paradigma seria assim baseado no conhecimento do idioma e dos valores franceses, bem como na situação laboral e em termos habitacionais dos imigrantes (Sarkozy, 2009a, p. 4). Apesar da suposição de uma crise no sistema de integração, uma investigação comparativa realizada em 1999 salientava níveis de integração relativamente mais elevados entre a segunda geração de imigrantes em França do que na Alemanha e na Grã-Bretanha, embora se tivessem observado maiores taxas de desemprego que nos outros dois países (Heckman e Schnapper, 2003).

Seguindo as prioridades do Presidente, Besson promoveu um debate generalizado sobre a identidade nacional através de uma estratégia *top-down*, com a publicação de uma *circulaire* ministerial (ato administrativo). O objetivo consistia em fornecer respostas às preocupações derivadas do ressurgimento do 'comunitarismo', exemplificado pelo caso das burcas (Besson, 2009). A associação entre o Islão e o tema da identidade nacional era, portanto, evidente no documento oficial. O Presidente francês deu o seu contributo directo

para este debate ao criticar aqueles que se opunham à realização do referendo de 2009 sobre a construção de minaretes na Suíça. Ademais, o Presidente Sarkozy considerava o debate sobre identidade nacional ‘o antídoto para o tribalismo e o comunitarismo daqueles que querem viver separadamente’ (Sarkozy, 2009b). Portanto, os imigrantes muçulmanos em particular foram representados como uma ameaça à sociedade Francesa, reforçando a percepção pública da sua presença ser ilegítima tal como a FN preconizava (Autor, A). Esta declaração, juntamente com o conteúdo do CAI, reforçou o clima de suspeição sobre os imigrantes, especialmente aqueles de origem muçulmana (Guiraudon, 2008).

Em detrimento do grande simpósio inicialmente planeado, o debate culminou com um seminário governamental, no qual o primeiro-ministro François Fillon apresentou uma série de propostas simbólicas, nomeadamente, um cartão de cidadão jovem, o reforço da educação cívica e a nomeação de uma comissão de personalidades para debater a questão (RFI, 2010). Este evento, de baixo perfil, encerrou um debate polémico que se mostrou impopular entre o eleitorado. Num inquérito de opinião pública realizado em fevereiro de 2010, 22,2 por cento dos inquiridos revelou ter uma opinião favorável em relação a um debate sobre a identidade nacional, enquanto 53,4 por cento dos inquiridos viam esta ação como um estratagema eleitoral para as eleições regionais de março de 2010 (*Obea-InfraForces*, 2010). Além disso, 66,8 por cento dos inquiridos apoiavam a abolição do MIIINC, sugerindo que este ministério era muito impopular (*Obea-InfraForces*, 2010). Sob a orientação do seu primeiro-ministro Fillon, o Presidente Sarkozy aboliu o MIIINC no final de 2010 e devolveu as políticas de controlo da imigração e de integração dos estrangeiros à supervisão do Ministério do Interior (como já fora o caso, antes de 2007), cargo ocupado, na altura, por Hortefeux, até à sua substituição por Claude Guéant, em fevereiro de 2011.

Seguindo a sua estratégia recorrente de reagir a sondagens negativas com aparições na televisão (Belot, 2011), o presidente francês, numa entrevista televisiva, admitiu abandonar referências adicionais à identidade nacional para evitar mais ‘equivocos’ (*Libération*, 2010). Esta declaração foi interpretada como um pedido de desculpa público e representou a primeira inversão política relativamente a um dos compromissos da campanha eleitoral de 2007. Assim, a institucionalização da associação entre imigração e identidade nacional provou ser de curta duração, pois a criação de MIIINC não foi consensual entre o eleitorado francês. Tendo em conta que o Presidente Sarkozy foi considerado distinto dos seus

antecessores pela importância dada a sondagens na sua estratégia de comunicação, a opinião pública Francesa poderá ter operado como um constrangimento endógeno nos seus planos sobre a política de integração, (Belot, 2011, p. 87). As secções seguintes examinarão a gestão dos fluxos de imigração durante o mandato do Presidente Sarkozy.

### **A lei de imigração de 2007**

Além da associação da imigração à identidade nacional, a promoção da imigração ‘selecionada’ por oposição a fluxos de entrada ‘indesejados’ consistia num dos principais compromissos eleitorais de Sarkozy. Em 2007, o presidente francês estabeleceu o objetivo específico de aumentar a quota dos fluxos de entrada laborais para 50 por cento do total de autorizações de residência de longo prazo concedidas anualmente pelo estado francês (Sarkozy, 2007b). Numa altura em que os fluxos de entrada laborais apenas representavam 7 por cento do total (Figura 1), o objetivo traçado tinha um carácter extremamente ambicioso e demonstrava o voluntarismo do Presidente Sarkozy nesta matéria. A reestruturação da composição dos fluxos de entrada poderia ser alcançada pela expansão da imigração laboral ou pela redução drástica na reunificação familiar. A lei de imigração e integração de 2007 implementou a *Carte de Competences and Talents* (CCT), um visto de entrada para imigrantes altamente qualificados que concedia uma autorização de residência de longo prazo de acordo com a origem geográfica dos candidatos, para evitar o efeito ‘*brain-drain*’ (Carvalho, 2014).<sup>iii</sup>

O acesso a este visto de trabalho dependia da avaliação da contribuição do perfil do candidato para a França, reservando um amplo poder discricionário ao estado francês e limitando a autonomia dos empregadores franceses para contratar imigrantes altamente qualificados (Challof e Lemaître, 2008). Consequentemente, apenas 1.175 imigrantes conseguiram obter a CCT entre 2007 e 2011 indicando uma intensa incongruência entre os objetivos propostos e os resultados subsequentes da implementação das políticas públicas (SGCICI, 2013, p. 23; ver AUTOR, B). Um relatório elaborado pelo Senado francês criticava a falta generalizada de informações sobre a CCT nas embaixadas francesas e recomendava a flexibilização dos critérios de acesso, bem como a supressão da concessão do direito a residência de longo prazo de acordo com a origem geográfica dos candidatos, particularmente aqueles de origem francófona (Ferrand, 2008, p. 65). Em matéria de fluxos

de entrada de trabalhadores não-qualificados, em dezembro de 2007, o estado francês publicou uma lista de profissões sobre pressão, que incluía 152 ocupações disponíveis para cidadãos dos estados-membros do A-8<sup>1</sup>. Por sua vez, apenas 30 ocupações estavam disponíveis para cidadãos de países de fora da EU o que ajuda a explicar a fraca intensidade dos fluxos de entrada laborais (Lochak e Fouteau, 2008).

O impacto destas medidas contrariou as expectativas iniciais de que o governo francês iria reabrir o mercado de trabalho doméstico à imigração (Figura 1). Tal como mencionado anteriormente, a lei de imigração e integração de 2007 destacou-se pelos obstáculos colocados ao acesso à reunificação familiar (Tabela 1). Contudo, o debate parlamentar sobre estas medidas foi ofuscado por uma controversa alteração proposta por um deputado do UMP - Thierry Mariani, referente à introdução de testes de ADN opcionais na reunificação familiar (Loyer, 2008). Após uma campanha de oposição encabeçada por partidos de esquerda e associações de imigrantes, esta proposta foi finalmente abandonada por Besson em 2009 devido aos constrangimentos legais à sua implementação (*Le Figaro*, 2009). Também foram introduzidas correções no sistema de asilo para diluir os procedimentos altamente restritivos definidos na lei de asilo de 2003 (Tabela 1).

Combater a imigração irregular através de uma abordagem securitária tinha sido uma prioridade desde que Sarkozy ocupara o cargo de Ministro do Interior em 2005. Esta abordagem manteve-se durante o mandato do Presidente Sarkozy, e a taxa de deportações de imigrantes em situação irregular subiu de 29.796 em 2008 para 32.912 em 2011 (SGCICI, 2012, p. 74).<sup>iv</sup> Ainda assim, o Ministro do Interior Guéant anunciou o objetivo de 35.000 remoções forçadas para 2012, para demonstrar o empenho do executivo em combater este fluxo indesejado de imigração. Em 2009, a criminalização incluída na lei de imigração de 2007 dos indivíduos que fornecessem ‘assistência’ a imigrantes em situação irregular (Tabela 1) tornou-se altamente saliente na agenda pública, após a passagem de ‘*Welcome*’, um filme sobre este tópico, pelas telas nacionais. Associações de imigrantes lançaram uma campanha contra o denominado ‘*délit de solidarité*’ (crime de solidariedade) e exigiram a sua restrição aos indivíduos que lucram com a imigração irregular (*Le Monde*, 2009). Apesar destes protestos, esta disposição legal permaneceu intacta pela duração do mandato do

---

<sup>1</sup> República Checa, Estónia, Hungria, Látvia, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Eslovénia.

Presidente Sarkozy e tornou-se um símbolo da sua abordagem securitária à imigração irregular.

Em geral, a lei de imigração e integração de 2007 teve um caráter restritivo, em particular para a reunificação familiar, cuja intensidade diminuiu na segunda metade da década de 2000, por contraste com a tendência de crescimento observada durante a primeira metade (Figura 1). O governo francês foi, portanto, capaz de reduzir a intensidade deste fluxo de entrada 'indesejado', embora a taxa de fluxos de entrada de laborais permanecesse abaixo dos objetivos definidos pelo presidente francês. Tendo em conta o sucesso eleitoral de Sarkozy em 2007, a nova proposta de uma política de imigração 'seletiva' pode ser vista como um caso de 'palavras que são bem-sucedidas e políticas públicas que fracassam' (Edelman, 1977). Apesar de se poder identificar um fracasso na gestão dos fluxos laborais, esta classificação negligenciaria os objetivos escondidos que sustentavam o novo paradigma legislativo ou a capacidade de reduzir a intensidade de um fluxo de entrada 'indesejado' tal como a reunificação familiar.

Pouco depois da aprovação da lei de imigração de 2007, o Presidente Sarkozy prometeu a implementação de um sistema de quotas anuais para gerir os fluxos de imigração, recuperando a proposta apresentada em 2005 (Carvalho, 2016b). No contexto de uma reforma global da Constituição nacional (processo terminado em julho de 2008), o Ministro da Imigração nomeou a *Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration* (CCCNPI)<sup>v</sup> sob a liderança do Senador da UMP, Pierre Mazeaud. Este órgão consultivo teria a responsabilidade de estudar as alterações ao texto constitucional necessárias para permitir a implementação de quotas de imigração de acordo com 'zonas de origem dos fluxos de imigração' (CCCNPI, 2008: 3-4). O próprio Presidente reiterou esse mesmo objetivo: primeiro, numa entrevista televisiva, em setembro de 2007 (*Libération*, 2008), e, posteriormente, num discurso ao Parlamento sul-africano, em fevereiro de 2008. Nesse evento, o Presidente Sarkozy acrescentou que as quotas 'incluiriam subcategorias por motivo de imigração – trabalho ou reunificação familiar', sugerindo que seria um instrumento para reduzir a intensidade do fluxo 'indesejado' da reunificação familiar (Sarkozy, 2008).

Portanto, o Presidente francês ponderou a hierarquização dos fluxos de entrada com base em critérios geográficos ou a finalidade da imigração, independentemente da igualdade absoluta imposta pelo paradigma republicano nacional. No entanto, o CCCNPI rejeitou a aplicação de 'quotas obrigatórias de imigração', visto que estas seriam ineficientes contra a imigração irregular e porque a Constituição Francesa impedia a aplicação de limites numéricos à reunificação familiar (CCCNPI, 2008:5). Assim, a Comissão de Mazeaud vetou os planos do Presidente Sarkozy com base no paradigma republicano francês, tal como o anterior Presidente Jacques Chirac havia feito em 2005 (Carvalho, 2016b). A ação de 'atores partidários com poder de veto' no sistema político francês foi, portanto, crucial para se compreender a incapacidade do Presidente Sarkozy de acomodar as suas propostas na legislação nacional. Contrariamente ao sucedido no passado, a questão da imigração tornou-se numa clivagem interna no seio de partido de centro-direita francês, dividido entre os apoiantes dos planos do Presidente Sarkozy e outra facção que recusava abandonar o compromisso com o paradigma republicano francês (Bale, 2008b). Depois deste revés doméstico, o foco do Presidente Sarkozy relativamente à imigração voltou-se para o plano internacional.

### **Pacto da União Europeia para a Imigração e a Directiva de Retorno**

Beneficiando da presidência do Conselho da UE em julho de 2008, o Presidente Sarkozy procurou transpor a sua agenda doméstica para o plano internacional. Esta estratégia teve sucesso, após a promulgação do Pacto para a Imigração e Asilo, assinado em outubro de 2008. Este documento urgia os estados-membros a abster-se da concessão de amnistias em massa a imigrantes em situação irregular e a intensificar a deportação desses imigrantes. No entanto, a proposta francesa não colheu apoio unânime dos restantes estados membros, tendo as referências à proibição de regularizações em massa ou a 'contratos de integração' obrigatórios sido excluídos do texto final após forte oposição do governo de centro-esquerda espanhol (Dehousse e Menon, 2009). Outro evento significativo durante a presidência francesa da UE envolveu a implementação da Directiva 2008/115/CE sobre normas e procedimentos para a remoção de imigrantes irregulares, conhecida como a 'Directiva de Retorno' (Baldaccini, 2010).

Este documento autoriza os estados-membros a: alargar o período de detenção de imigrantes em situação irregular até 18 meses (um período inicial de 6 meses que pode ser alargado em 12 meses em casos excepcionais); deter famílias imigrantes e seus dependentes como último recurso; introduzir uma proibição de entrada no país por cinco anos para imigrantes sujeitos a deportação (Boswell e Geddes, 2011). Esta medida refletiu a saliência da luta contra a imigração irregular que tinha sido observada em França desde que Sarkozy ocupara o cargo de Ministro do Interior. Esta ação também pode ser interpretada como *'venue shopping'* por ser um meio do governo francês evitar a potencial oposição à futura promulgação destas medidas restritivas ao nível nacional (Guiraudon, 2000). Em suma, os primeiros anos do mandato do Presidente Sarkozy foram marcados por uma abordagem *'hiperativa'* às políticas de controlo de imigração e integração. No entanto, o capital político acumulado no plano internacional em matéria de imigração desvaneceu em 2010, como será visto na secção seguinte.

### **O Caso dos Ciganos Romenos e Búlgaros**

O tema da imigração ascendeu novamente ao topo da agenda política francesa após confrontos em Saint-Aignan (departamento de Loire-et-Cher) entre polícia e membros da comunidade cigana (de origem nacional e estrangeira) a 12 de julho de 2010. Na sequência deste evento, o Presidente Sarkozy e os ministros do Interior e da Imigração discutiram a *'remoção de acampamentos ilegais'* de comunidades ciganas e nómadas, bem como a deportação dos cidadãos estrangeiros a viver nelas, especialmente os de origem búlgara e romena (*Le Monde*, 2010a). Por conseguinte, uma *circulaire* foi emitida pelo Ministro do Interior afirmando que: *'a 28 de julho, o Presidente da República definiu objetivos precisos para o encerramento de acampamentos ilegais: 300 acampamentos ilegais terão de ser encerrados no prazo de três meses, sendo os acampamentos ciganos uma prioridade.'* Duas semanas mais tarde, Hortefeux anunciou que: *'no total, cerca de 700 ciganos serão acompanhados aos seus países de origem até o final do mês'* (*Le Monde*, 2010b). A reação do governo francês potenciou a politização, a nível nacional, da imigração de origem intra-UE e a estigmatização de uma comunidade étnica específica, em menosprezo tanto do paradigma republicano francês, como das convenções da UE sobre os direitos dos cidadãos dos estados-membros (Maccanico, 2010).

A resposta das instituições da UE foi lesta e adversa, bem como, os protestos do governo romeno. O Parlamento Europeu aprovou uma resolução exigindo a suspensão imediata das deportações, enquanto a recém-nomeada Comissária de Justiça da UE – Viviane Reding comparou estes processos aos acontecimentos observados durante a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, o governo francês rejeitou as sanções políticas de Bruxelas, levando a uma discussão acesa entre o Presidente da Comissão Europeia – Durão Barroso e o Presidente Sarkozy, numa reunião do Conselho Europeu (Dehousse, 2011, p. 161). Além disso, fissuras começaram a surgir no governo, após o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Bernard Kouchner, ter contemplado demitir-se, enquanto Fillon admitiu ter ‘divergências’ com o Presidente francês (Euractiv, 2010). Face a divisões internas no executivo e à pressão internacional generalizada, o governo francês foi forçado a emendar a controversa *circulaire*, propiciando a observação de uma forte incongruência entre os objetivos restritivos inicialmente propostos pelo presidente francês e a subsequente implementação da incapacidade de avançar com as deportações em grande escala de cidadãos da UE. Esta incongruência tornou evidente a relevância de fatores políticos endógenos e dos constrangimentos exógenos na política de controlo da imigração do Estado francês.

Três semanas após os confrontos, o Presidente Sarkozy propôs ‘que seja retirada a nacionalidade francesa a qualquer pessoa de origem estrangeira que tenha voluntariamente atacado um polícia ou alguém contratado pelo Estado [francês]’ durante um discurso sobre lei ordem em Grenoble (Sarkozy, 2010). Esta proposta foi alvo de condenação generalizada por parte dos partidos franceses de esquerda devido ao uso instrumental da lei da nacionalidade para fins políticos e pela incompatibilidade com a igualdade absoluta imposta pelo paradigma republicano francês. Além disso, o caráter controverso da proposta do Presidente Sarkozy alienou secções do grupo parlamentar do UMP mais próximo do centro e coincidiu com mais uma queda nos seus índices de aprovação política (Belot, 2011). As disposições legais relacionadas com a revogação da nacionalidade francesa foram vetadas em março de 2011 pelo Senado (182 votos a favor da supressão destas medidas e 156 votos contra). Apesar da aprovação destas medidas pelo Conselho de Estado e pela Assembleia Nacional, o executivo da UMP não conseguiu obter o apoio da Câmara Alta do Parlamento, devido à falta de uma maioria absoluta no Senado.

Em oposição, o pedido de supressão das propostas políticas do Presidente Sarkozy recebeu votos favoráveis de todos os partidos de esquerda e, também, do grupo de centro – L'Union du Centre (*Le Monde*, 2011c). Consequentemente, o Presidente Sarkozy foi forçado a abandonar as suas propostas de revogação de nacionalidade francesa. Assim sendo, os conflitos intrapartidários e o potencial veto de 'atores partidários com poder de veto' ajudam a entender a incapacidade do Presidente Sarkozy em conseguir traduzir as suas propostas na legislação nacional. À parte da introdução do 'Cartão Azul' para imigrantes altamente qualificados na UE, a maioria das medidas incluídas na lei de imigração e integração de 2011 expandiam os componentes repressivos da legislação, particularmente contra a imigração irregular (Lochak, 2011).<sup>vi</sup> Demonstrando a politização da imigração intra-UE, o governo do UMP apresentou três alterações para facilitar a remoção forçada de cidadãos da UE em caso de abuso generalizado do direito à liberdade de circulação (Besson, 2010). No entanto, a promulgação da nova legislação não impediu a introdução de um novo paradigma político na gestão dos fluxos de entrada em França.

### **O fim da política seletiva de controlo da imigração**

Pouco tempo após a promulgação da lei de imigração de 2011, o Ministro do Interior francês Claude Guéant anunciou: 'Hoje, existem cerca de 200.000 estrangeiros adicionais (por ano) que são autorizados a estabelecer-se em França (...) O meu objetivo é reduzir esse número em 20.000, isto é, passar de 200.000 para 180.000' (*Le Monde*, 2011a). Esta mudança de política foi diretamente apoiada pelo Presidente Sarkozy como sendo 'senso comum', devido à elevada taxa de desemprego entre cidadãos franceses e estrangeiros (*Le Monde*, 2011b). Portanto, o executivo de centro-direita abandonava o paradigma de uma imigração 'seletiva' e operava o segundo volte-face relativamente aos compromissos eleitorais de 2007, após a anterior supressão do MIIINC. Novos objetivos políticos tinham de ser anunciados antes das eleições presidenciais de 2012, tendo em conta a incapacidade do governo do UMP de reestruturar a intensidade dos fluxos de entrada após o veto das propostas do executivo por parte de 'atores partidários com poder de veto'. Um indicador do novo paradigma político consistiu na redução no número de ocupações (de 30 para 15) incluídos na lista de escassez disponíveis para imigrantes de fora da UE emitida em 2011 (*Le Monde*, 2011b).

Além disso, uma *circulaire* emitida pelo Ministro do Interior nos finais de maio de 2011, privava estudantes estrangeiros de uma autorização temporária de residência após a conclusão dos seus estudos (*Le Monde*, 2012). A aplicação desta medida criaria uma nova bolsa de imigrantes em situação irregular e impediria imigrantes com qualificações obtidas em França de se estabelecerem no país, facto que representava um desperdício de capital humano apesar da ênfase na imigração ‘selecionada’ no início do mandato presidencial. Mais uma vez, a agenda governamental foi recebida com críticas generalizadas a nível nacional, incluindo da parte do Ministro do UMP para o Ensino Superior e o antigo primeiro-ministro do UMP Jean Pierre Raffarin. Neste contexto, o governo foi forçado a emendar a *circulaire* e a conceder autorizações temporárias de residência aos candidatos que tivessem obtido pelo menos o grau de mestrado. Esta inversão de posição teve como objetivo evitar a redução no número de estudantes estrangeiros em França e reduzir a pressão política endógena sobre o governo na gestão dos fluxos de entrada (*Le Monde*, 2012). No entanto, esta não foi a última situação na qual foi observado um importante grau de incoerência entre os objetivos restritivos definidos pelo governo do UMP e os resultados subsequentes da fase de implementação, como se verá na secção seguinte e final.

### A ‘Primavera Árabe’

No início da década de 2010, as insurreições políticas em países norte-africanos provocaram níveis significativos de imigração nas costas do Sul da Europa, particularmente em Itália e Malta. No verão de 2011, cerca de 25.000 imigrantes de origem maioritariamente tunisina e líbia tinham dado entrada em Itália. Neste contexto, a Itália assinou um acordo com a Tunísia, em abril de 2011, trocando cooperação nos controlos fronteiriços e a deportação automática de recém-chegados pela concessão de autorizações temporárias de residência aos cidadãos tunisinos que já se encontravam em Itália. Esta decisão teve repercussões imediatas nos restantes Estados-Membros, pois a Itália é um membro pleno do Acordo de Schengen e muitos desses imigrantes mudaram-se para França devido às fortes redes migratórias entre os dois países, refletindo os laços coloniais do passado (Carrera et al., 2011). Em resposta, o governo francês reintroduziu os controlos fronteiriços na fronteira ferroviária com a Itália para travar este ‘fluxo de entrada indesejado’, e exigiu uma reforma urgente da Convenção de Schengen.

O encerramento unilateral da fronteira desrespeitou o direito dos membros da Convenção de Schengen de suspender a liberdade de circulação de cidadãos de estados terceiros da UE na posse de autorizações de residência emitidos por outro estado-membro, causando intensos protestos por parte do governo Italiano (Carrera et al., 2011). Este conflito internacional dissipou-se após uma cimeira bilateral, em abril de 2011, na qual o governo francês trocou o reconhecimento das autorizações de residência emitidas pela Itália pelo seu apoio à proposta de reforma Conselho da UE. Reconhecendo os compromissos da França no plano internacional, o Ministro do Interior francês afirmou que imigrantes tunisinos que não cumprissem os requisitos de entrada incluídos na Convenção de Schengen seriam deportados para Itália (*Libération*, 2011b). Mais uma vez, o governo francês foi forçado a atenuar a abordagem restritiva inicial, realçando a observação de mais uma intensa incongruência entre a postura restritiva inicialmente adotada e os desenvolvimentos liberais posteriormente observados devido à ação de constrangimentos exógenos.

## Conclusões

Esta investigação examinou a evolução da política de controlo da imigração e integração francesa entre 2007 e 2012 e explorou em que medida o Presidente Sarkozy conseguiu evitar a observação de incongruência entre os objetivos anunciados publicamente e os resultados da implementação dessas políticas públicas. Ao longo do seu mandato, o Presidente Sarkozy operou dois volte-faces relativamente aos compromissos eleitorais de 2007. Enquanto a associação entre imigração e identidade nacional terminou com a supressão do MIINC no final de 2010, a promoção de uma política de imigração 'seletiva' foi substituída pela redução da imigração de cidadãos de países de estados terceiros à UE em 2011. O sucesso eleitoral das novas propostas de política pública de imigração e integração nas eleições de 2007, bem como o declínio da intensidade da reunificação familiar depois de meados da década de 2000, inibe a classificação do mandato do Presidente Sarkozy como um caso de 'fracasso de política pública'. Os defensores desta abordagem devem reconhecer que decisões políticas podem não ser inscritas na legislação nacional ou implementados devido a vetos de 'atores partidários'. Além disso, os objetivos anunciados podem conter interesses políticos velados como foi o caso com a política de imigração 'seletiva' do Presidente Sarkozy nas eleições presidenciais de 2007.

Um elevado grau de incongruência foi identificado entre os objetivos anunciados e os subsequentes resultados da implementação da política da gestão dos fluxos imigratórios relativamente à deportação de cidadãos da UE de origem cigana, na entrada de imigrantes da Tunísia através da Itália, ou na decisão de restringir o acesso dos estudantes estrangeiros a autorizações de residência. Este desfasamento foi ainda observado nos objetivos de expandir a intensidade dos fluxos laborais e a fraca intensidade destes fluxos no final de 2011. Por fim, o mandato do Presidente Sarkozy foi marcado pela incapacidade de converter algumas das suas propostas diretas em medidas legislativas. Contrariamente à prevalência de constrangimentos legais observada no passado, o papel dos fatores políticos e a presença de 'atores partidários com poder de veto' foram cruciais para a compreensão da incapacidade do Presidente Sarkozy de prosseguir com a implementação de um sistema de quotas, com as deportações de cidadãos da UE de origem cigana e com a revogação da nacionalidade francesa a cidadãos de origem estrangeira.

A aplicação da análise de investigação no estudo de caso selecionado demonstrou que fatores políticos devem ser reconhecidos por estudos de imigração como constrangimentos importantes ao leque de opções disponíveis a governos nacionais. Além dos fatores políticos acima referidos, a opinião pública francesa vetou a associação entre imigração e identidade nacional proposta pelo presidente francês. Consequentemente, a exclusão destas últimas variáveis independentes dificultará uma compreensão mais alargada do desenvolvimento da política do controlo da imigração. Constrangimentos exógenos, relacionados com o facto de a França ser membro da UE bem como a sua participação no Acordo de Schengen, foram também, importantes para compreender a incoerência entre as decisões do governo do UMP e os subsequentes resultados alcançados relativamente aos cidadãos da UE de origem cigana ou com os imigrantes tunisinos. Apesar da apropriação da agenda política da FN relativamente à gestão dos fluxos imigratórios e a integração dos imigrantes, a incapacidade do Presidente Sarkozy de converter muitos dos objetivos propostos em políticas implementadas abriu caminho para o eventual ressurgimento eleitoral do FN nas eleições presidenciais francesas de 2012.

## Bibliografia

Baldaccini, A. (2010). The directive on return: principles and protests. *Refugee Survey Quarterly*, 28 (4), pp. 114-138.

Bale, T. (2008a). Immigration and integration policy in Europe : why politics – and the centre-right – matter. *Journal of European Public Policy*, 15 (3), pp. 315 – 330.

Bale, T. (2008b) Politics matters. *Journal of European Public Policy*, 15 (3), pp. 453-464.

Belot, C. (2011) 'Gouverner par les sondages', in Maillard, J. and Surel, Y. (eds.) (2011) *Les politiques publiques sous Sarkozy*. SciencePo, Paris. pp. 71-90

Besson, E. (2010) *Audition, de M. Éric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, sur le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*. Paris, 31 March.

Boswell, C. and A. Geddes (2011) *Migration and Mobility in the European Union*, London: Palgrave Macmillan.

Brady, H. and Collier, D. (2010) *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers

Carrera, S.; Guild, E.; Merlino, M.; and Parkin, J. (2011) A race against solidarity. The Schengen regime and the Franco-Italian Affair. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, April, 2011

Carvalho, J. (2014) 'The British and French policies towards High Skilled Immigration during the 2000s: policy outplays politics or politics trumps policy?' *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 37, n° 13, pp. 2361-2378, DOI - 10.1080/01419870.2013.833645, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2013.833645>

Carvalho, J. (2016a) 'The Effectiveness of French Immigration Policy Under President Nicolas Sarkozy'. *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, n° 1, pp. 53-72 DOI:10.1093/pa/gsu028, <http://www.pa.oxfordjournals.org/content/early/2015/01/20/pa.gsu028.full.pdf+html>

Carvalho, J. (2016b) *Impact of Extreme Right Parties on Immigration Policy. Comparing Britain, France and Italy*. Oxon: Routledge

- Castles, S. (2004) 'Why migration policies fail', *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2), pp. 205-227
- CCCNPI (2008) *Pour une politique d'immigration transparente, simple et solidaire*. July, 2008.
- Chaloff, J. and G. Lemaître (2009) Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries' *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 79, OECD Publishing.
- Chanine, M. (2011b) Guéant, expulsions et élucubrations, *Libération*, 12 August.
- Chastand, J.M. (2009) Le délit de solidarité aux sans-papiers existe-t-il ? *Le Monde*, 20 of November.
- Cornelius, W., Takeyuki, T., Martin, P., and Hollifield, J. (eds.) (2004). *Controlling Immigration: A global perspective*. USA: Stanford University Press.
- Coroller, C. (2008) Immigration choisie : la commission Mazeaud attribue un zéro pointé. *Libération* 7 July.
- Dehousse, R. (2011) Nicolas Sarkozy l'Européen in Maillard, J. and Surel, Y. (eds.) (2011) *Les politiques publiques sous Sarkozy*. SciencePo, Paris, pp. 153-166
- Dehousse, R. and Menon, A. (2009) The French Presidency. *Journal of Common Market Studies*, 47, pp. 99-111.
- Ferrand, André (2008) *Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les administrations chargées de l'immigration économique*, 25 juin. Paris: Sénat.
- Edelman, M. (1973) *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*, New York: Academic Press.
- Euractiv (2010) *Roma controversy rocks French cabinet*. 31 August.
- Floc'h, B. (2012) Claude Guéant présente une circulaire atténuée sur les étudiants étrangers. *Le Monde*, 4 January
- George, A. and Bennett, G. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Boston: The MIT Press

Guiraudon, V. (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38 (2), pp. 251–271.

Guiraudon, V. (2008) Integration Contracts for Immigrants: Common Trends and Differences in the European Experience. Real Instituto Elcano. 7 May, available at: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6fe038004f018be18123e53170baead1/ARI43-2008\\_Guiraudon\\_Integration\\_Contracts\\_Immigrants.pdf?MOD=AJPERESandCACHEID=6fe038004f018be18123e53170baead1](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6fe038004f018be18123e53170baead1/ARI43-2008_Guiraudon_Integration_Contracts_Immigrants.pdf?MOD=AJPERESandCACHEID=6fe038004f018be18123e53170baead1), accessed 10 March 2012

Hargreaves, A. (2007) *Immigration, 'race' and ethnicity in contemporary France*. London: Routledge

Heckmann, F. and Schnapper, D. (eds.), *The integration of immigrants in European societies*, Stuttgart, Lucius and Lucius, 2003.

Hollifield, J. (2004). France: Republicanism and the Limits of Immigration Control. In W. Cornelius, T. Takeyuki, P. Martin, and J. Hollifield (eds.), *Controlling immigration : a global perspective*. Stanford : Stanford University Press, pp.

Hortefeux, B. (2007) *Audition, commune avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de M. Brice Hortefeux, Ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement*. Paris, 4 June.

IFOP (2010) *IFOP pour Le Journal du Dimanche. Les indices de popularité*. September

Ivaldi, G. (2008) *Inequality, Identity and the People: New Patterns of Right-Wing Competition and Sarkozy's 'Winning Formula' in the 2007 French Presidential Election*. American Political Science Association Annual Meeting, Boston.

Joppke, C. (1998) *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: Oxford University Press.

Joppke, C. (2004). Commentary. In W. T. Cornelius, and J. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: A global perspective*. Stanford: Stanford University Press, pp. 381-386

Kingdon, J. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman

*Le Monde* (2008) Nicolas Sarkozy défend sa 'politique d'immigration maîtrisée'. 11 March.

*Le Monde* (2010a) Réunion controversée à l'Elysée 'sur les Roms et les gens du voyage'. 28 July.

*Le Monde* (2010b) Roms : les premières expulsions prévues jeudi. 17 August.

*Le Monde* (2011a) Immigration légale : Guéant veut supprimer 20 000 autorisations par an. 16 April.

*Le Monde* (2011b) Réduction de l'immigration légale : Sarkozy appuie Guéant. 3 May.

*Le Monde* (2011c) Le Sénat rejette l'extension de la déchéance de nationalité. 3 February

*Le Monde* (2013) FN : Fillon marque sa différence irréconciliable avec Sarkozy. 3 May.

*Libération* (2011) La France renverra en Italie les migrants tunisiens pas en règle, assure Guéant. 11 April.

Lochak D., and Fouteau C. (2008). *Immigrés sous contrôle : Les droits des étrangers : un état des lieux*. Paris: Le Cavalier Bleu .

Lochak, D. (2011) Immigration: l'exception faite loi. *Plein Droit*. (88) March

Loyer, M. (2008). La loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile. *Regards sur l'actualité* (338).

Maccanico, Y. (2010) *France Collective expulsions of Roma people undermines EU's founding principles. Statewatch analysis, <http://www.statewatch.org/analyses/no-109-france-collective-expulsions-of-roma-people.pdf>*, accessed on 12 April 2011

Maillard, J. and Surel, Y. (eds.) (2011) *Les politiques publiques sous Sarkozy*. SciencePo, Paris.

Marthaler, S. (2008 ) Nicolas Sarkozy and the politics of French immigration policy. *Journal of European Public Policy* , vol.15 (3), pp. 382-397.

Mayer, N. (2007). Comment Nicolas Sarkozy a rétréci l'électorat Le Pen . *Revue française de science politique*, vol. 57, pp. 429-445.

Neveu, É. (2011) 'Les politiques de communication du President Sarkozy' in Maillard, J. and Surel, Y. (eds.) (2011) *Les politiques publiques sous Sarkozy*. SciencePo, Paris, pp. 47-70

- Noiriel, G. (2008) *À quoi sert l'identité nationale*. Marseille: Ágone,.
- OBEA/INFRAFORCES (2010) *Sondage OBEA/INFRAFORCES pour 20 minutes et France. Enquete Les Français et l'identité nationale*. January
- RFI (2010) *Débat sur l'identité nationale: Fillon joue les pompiers*. 9 February.
- Rovan, A. (2009) Tests ADN : la majorité désapprouve Besson. *Le Figaro*. 15 September
- Sarkozy, N. (2007a) *Discours à Caen*. 9 March, <http://sites.univ-provence.fr/veronis/Discours2007/transcript.php?n=Sarkozyandp=2007-03-09> ; consulted on 22/10/2010.
- Sarkozy, N. (2007b) *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à M. Brice Hortefeux, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, sur les priorités en matière de politique d'immigration*. 9 July.
- Sarkozy, N. (2008) *Discours du Président Sarkozy au Cap, en Afrique du Sud*. 28 February.
- Sarkozy, N. (2009a) *Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Eric Besson, ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, sur les priorités en matière de politique d'immigration*. 31 March.
- Sarkozy, N. (2009b) Respecter ceux qui arrivent, respecter ceux qui accueillent. *Le Monde*, 8 December.
- Sarkozy, N. (2010) *Discours à Grenoble*. 30 July, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/prise-de-fonction-du-nouveau-prefet.9399.html>, accessed 24 April.
- Schain, M. (2008a). *The politics of immigration in France, Britain, and the United States : a comparative study*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Schain, M. (2008b) Commentary : Why political parties matter. *Journal of European Public Policy*, vol. 15 (3), pp. 465-470.
- SGCICI (2008). *Les orientations de la politique de l'immigration*. Paris: La Documentation française, December.

SGCICI (2012). *Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration – Année 2011*. Paris: La Documentation française, December.

Tsebelis, G. (2002) *Veto Players. How political institutions work*. Princeton : Princeton University Press.

Weil, P. (2005). *La France et ses étrangers : L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*. France: Editions Gallimard.

Weil, P. (2009) *Politique d'immigration : le dessous des chiffres*. *Le Monde*, 14 January.

---

<sup>i</sup> Esta nova proposta de política pública tinha sido anunciada publicamente pela primeira vez em 2005. Essa ação estava intimamente associada com a estratégia bifacetada de Sarkozy para as eleições presidenciais de 2007 envolvendo: o afastamento do legado impopular do Presidente Jacques Chirac para ganhar a eleição presidencial do UMP e a atração do eleitorado da FN para sua vantagem na eleição de duas rondas (Marthaler 2008; AUTOR, A).

<sup>ii</sup> Este contrato obriga os estrangeiros terem formação linguística e formação cívica, que inclui uma apresentação sobre instituições francesas e valores republicanos, especialmente sobre a igualdade entre os sexos e a laicidade. Este contrato é válido por um ano e **presidentes de câmara** são responsáveis pela supervisão do cumprimento do contrato. Não cumprimento do contrato pode levar à rejeição da renovação da autorização de residência (Guiraudon, 2008).

<sup>iii</sup> Estadia permanente foi negada aos cidadãos de países com os quais França planeia assinar parcerias de solidariedade privilegiada e desenvolvimento sustentável, tais como: Afeganistão, Argélia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Cuba, República Democrática do Congo, Djibuti, República Dominicana, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Haiti, Quênia, Laos, Líbano, Libéria, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Territórios Palestinos, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, África do Sul, Suriname.

<sup>iv</sup> 19.721 das remoções forçadas referem-se a partidas voluntárias assistidas em 2008 enquanto este número diminuiu para 19.310 em 2011 (SGCICI, 2012, p. 74)

<sup>v</sup> Comissão para a reforma constitucional para implementar uma nova política pública de imigração

<sup>vi</sup> Em relação a fluxos de entrada laborais, a legislação estabeleceu o Cartão Azul para imigrantes altamente qualificados; autorizou a remoção forçada dos cidadãos da UE que abusam o direito à livre circulação, caso de constituam um fardo para o sistema de previdência social ou sejam presos por ameaçar a ordem pública. Em relação a imigração irregular, a legislação expandiu sanções a empregadores de imigrantes em situação irregular; aumentou as sanções sobre casamentos de conveniência, punidos com pena de prisão até 7 anos; estabeleceu a proibição de reentrada de 3 a 5 anos de imigrantes em situação irregular com uma medida de remoção aplicada; reformou os procedimentos de remoção forçada de imigrantes em situação irregular; alargou o limite de detenção de imigrantes irregulares de 32 para 45 dias; possibilitou a criação de áreas de trânsito em qualquer parte do país.