A securitização da imigração na União Europeia

legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade

Suzana de Souza Lima Velasco

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

VELASCO, S. A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade. In: *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 65-107. ISBN. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

A securitização da imigração na União Europeia: legislação e práticas de regulação do excesso de mobilidade

Depois da grave crise do euro em 2010, o ano de 2011 começou apontando um outro dilema para a União Europeia (UE), sem que o primeiro desse sinais de solução. O princípio de livre circulação no interior da unidade política, pelo qual ela nasceu e que é evocado como mostra de êxito de um projeto pós-nacional, foi contestado pelos governos de três dos seis Estados fundadores da Comunidade Econômica Europeia, embrião da UE. O então primeiro-ministro da Itália, Silvio Berlusconi, e o então presidente da França, Nicolas Sarkozy, pediram em abril de 2011 uma reforma urgente do acervo Schengen, tendo o apoio do governo da Alemanha. A legislação extinguiu o controle de pessoas nas fronteiras internas dos países signatários em 1995, desde então permitindo a mobilidade pelo espaço Schengen de todos os que estejam em qualquer um desses países, sejam eles cidadãos dos Estados membros ou não.¹ A proposta de reforma visava aumentar as possibilidades de retorno do controle nas fronteiras internas – exceções para a regra da livre circulação já são previstas pelo Código das Fronteiras Schengen, de 2006 – e reforçar as barreiras na fronteira externa da UE, e foi criticada por representantes de outros países da entidade política, como a Espanha, cuja então

1 O acordo intergovernamental se tornou parte do direito da UE em 1997, com o Tratado de Amsterdã.

ministra de Assuntos Exteriores e Cooperação, Trinidad Jiménez, alegou que a reforma significaria “dar um passo atrás nas conquistas da UE”.²

O pedido de reforma à UE se deu no contexto de uma crise diplomática entre Itália e França, depois que este país interrompeu o tráfego de trens vindos da cidade italiana de Ventimiglia, fronteira entre os dois Estados, para impedir a entrada de imigrantes tunisianos, no dia 17 de abril de 2011. Com o aumento da emigração da Tunísia, devido aos conflitos políticos no país, o governo italiano deu vistos temporários de seis meses a milhares de tunisianos, já que assim eles poderiam sair da Itália e entrar legalmente na França, país de destino da maioria. A reação francesa se apoiou no artigo 25º do Código Schengen, que prevê a possibilidade de retorno dos controles nas fronteiras entre os Estados membros no caso de ameaça à segurança nacional e à ordem pública. Com base na legislação, a justificativa francesa foi aceita pela Comissão Europeia, órgão independente dos governos nacionais, que tem por função representar os interesses da UE, tanto na execução das políticas europeias quanto na proposição de leis.³ Com a concessão de vistos e a quebra da regra de livre circulação, Itália e França tentavam se livrar de um problema, sem refletir sobre o que significava jogar cidadãos tunisianos de um lado para o outro. As reações de urgência se reforçaram

2 Mora, M. “París y Roma exigen restringir la circulación de inmigrantes en la UE”. *El País*, 27 abr. 2011. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Paris/Roma/exigen/restringir/circulacion/inmigrantes/UE/elpepuint/20110427elpepuint_9/Tes>. Acesso em: 30 abr. 2011.

3 As propostas legislativas da Comissão Europeia são aprovadas tanto pelo Parlamento Europeu, formado por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos dos Estados membros a cada cinco anos, quanto pelo Conselho da União Europeia, formado por ministros dos Estados membros. O Conselho Europeu é formado pelos chefes de Estado e de governo dos Estados, que se reúnem para decidir o que não foi decidido pelo Conselho da União Europeia e para debater sobre grandes temas políticos da UE, como a imigração. O Poder Judiciário é representado pelo Tribunal de Justiça, com juízes dos Estados membros.

num contexto de conflitos políticos multiplicados no Norte da África, que impulsionou a emigração para outros países europeus do Mediterrâneo, como a Grécia.⁴

O dilema amplamente mediatizado não é, entretanto, novo. Ele representa a tensão entre a mobilidade e a rigidez das fronteiras que permeou todo o processo de integração europeia e que, sob a influência de circunstâncias políticas, teve momentos de maior e menor intensidade. A ilha italiana de Lampedusa, primeiro destino europeu de muitos dos tunisianos, há muitos anos está na mídia por receber grande parte dos emigrantes saídos do Norte da África. Para frear esse movimento, além do reforço de equipes de controle no Mediterrâneo, coordenadas pela agência europeia Frontex⁵, um campo de detenção para imigrantes foi construído na ilha. Os Estados membros da UE, que tem mais de 200 campos para imigrantes à espera de deportação ou admissão, vêm incentivando sua construção fora da Europa, e hoje já há dezenas deles em países como a Tunísia, a Líbia e a Argélia. Com esse deslocamento territorial, os Estados se eximem da responsabilidade soberana sobre os que enviam para os campos (BIGO, 2007, p.5). As Ilhas Canárias e a fronteira da Grécia com a Turquia, onde o governo grego construiu um muro de 12,5 quilômetros de arame farpado, são outros exemplos de locais onde recursos foram investidos para fortalecer as barreiras contra os imigrantes indesejados.

4 A emigração do Norte da África decorre não apenas da proximidade física, mas da experiência colonial. Em Tunísia, Marrocos e Argélia, a colonização francesa criou vínculos linguísticos e sociais, e os nacionais das colônias foram atraídos como imigrantes antes mesmo da independência, em 1956 (Tunísia e Marrocos) e 1962 (Argélia).

5 Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Países da UE, criada em 2004 para ajudar os Estados membros no controle das fronteiras externas.

Imagem 1 - Mapa dos campos de detenção na Europa e na região em torno do Mar Mediterrâneo, com dados de 2012, elaborado pelo Migreurop, formado por 43 associações e 37 membros individuais de Oriente Médio, África e Europa. Os Estados rosa fazem parte da União Europeia ou do acervo Schengen; os Estados em marrom escuro são países candidatos; e os em marrom claro têm acordos especiais com a UE por meio da Política Europeia de Vizinhança. Os pontos vermelhos indicam campos onde há imigrantes à espera de deportação; os azuis claros, imigrantes recém-chegados à espera de análise de seu pedido de entrada; os azuis escuros, ambos os casos. Os pontos pretos são prisões regularmente usadas para a detenção administrativa de imigrantes. O pontilhado azul delimita o espaço Schengen. O Migreurop não tem dados detalhados de Argélia, Tunísia, Jordânia, Armênia, Azerbaijão, Rússia, Belarus e Síria.

Fonte - Disponível em: <<http://www.migreurop.org/rubrique266.html>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

O dilema também representa o peso que o Estado-nação ainda tem na administração dessa tensão, já que a UE não foi concretizada como um modelo político alternativo, suplementar ao modelo estatal, mas como reprodução de sua lógica de exclusividade em termos nacionais. Na modernidade, a fronteira é a condição não democrática que garante as instituições democráticas.

cas e, como tal, é sacralizada (BALIBAR, 2004a, p.109). Na Europa, a produção de fronteiras, uma função eminentemente dos Estados, não foi flexibilizada, mas reforçada pelas leis e práticas securitárias da UE. Como veremos por meio do desenvolvimento das instituições da UE, no jogo de forças entre mobilidade e controle, as políticas de imigração têm pendido para o lado da repressão. Esse jogo de forças não é tanto um processo de oposição, mas de tensão, já que as sociedades liberais dependem da mobilidade, regulando seu excesso por meio das práticas de segurança (HUYSMANS, 2006; BIGO, 2011). No caso da UE, a livre circulação é um dos princípios máximos, no qual o projeto se sustenta, mas ela precisa ser regulada. A mobilidade rumo a Lampedusa, por exemplo, que resulta em renda com o turismo na ilha paradisíaca, não pode ser prejudicada pelas “massas” de africanos que chegam à ilha em barcos precários.

Doty (2003) se serve dos conceitos de “polo esquizofrênico” e “polo paranoico do desejo”, desenvolvidos por Gilles Deleuze e Felix Guatarri, para tratar dessa tensão típica do Estado moderno liberal, que as instituições europeias não superaram. O primeiro é constituído pelas forças de desterritorialização, que rompem os códigos, desviando-se de normas rígidas, enquanto o segundo é formado pelas forças que buscam recodificar e reterritorializar padrões e identidades fechados.

O capitalismo simboliza o polo esquizofrênico do desejo, porém ele só funciona sob a condição de inibir sua tendência a deslocar seus próprios limites. Portanto, junto com o movimento de desterritorialização há o muitas vezes violento movimento de reterritorialização – o que de forma alguma é meramente uma operação técnica, mas sim moldada de várias formas por aparatos formais do governo, pela força da lei e da ordem e por um conjunto de diversas forças sociais (DOTY, 2003, p.12).

A lógica política estatal precisa do polo esquizofrênico, de um tanto de desordem, para justificar suas práticas repressivas, ou seja, para legitimar a necessidade de seu papel reordenador (CAMPBELL, 1992). Se essa é uma tensão crucial da modernidade, ela é hoje evidenciada num mundo em que sacrilégios à fronteira são cometidos periodicamente. A tríade fronteira, identidade e ordem, sustentadora da política centrada no Estado, é desafiada na contemporaneidade por vínculos sociais transnacionais superpostos, e não exclusivos (ALBERT et al., 2001). Entretanto, enquanto novas relações sociais se desenvolvem dessacralizando a rigidez das fronteiras, grande parte das instituições políticas, como as da UE, mantém a lógica de exclusividade. Na UE, a transferência de poderes para instituições supranacionais não originou uma mudança do princípio de cidadania vinculado à nacionalidade. Se por um lado a integração europeia resultou numa transnacionalização das lutas dos imigrantes, que não se apoiam mais somente em instâncias nacionais ou subnacionais para legitimar seus direitos políticos (HUYSMANS, 2006, p.111), a europeização do tema da imigração não significou, até hoje, a institucionalização de uma cidadania que ultrapasse os parâmetros nacionais e legitime outras formas de pertencimento. Numa integração que reproduz esses parâmetros e mesmo os reforça, a cidadania europeia não pode ser classificada de pós-nacional.

Neste capítulo, veremos como a securitização da imigração, ou seja, a identificação do imigrante como uma ameaça à UE e a seus 28 estados membros, está intimamente relacionada ao desenvolvimento de uma área de livre circulação no interior da comunidade, acelerado a partir dos anos 1990. Desde então, as medidas de controle de fronteiras externas da UE se tornaram mais rígidas, institucionalizando a imigração como uma das principais ameaças à manutenção do “espaço de liberdade, segurança e justiça” definido pelo Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e implementado em 2009. Nessa pretensão de unir liberdade e segurança, a política de imigração comunitária passou a ter como alvo a restrição de entrada de pessoas vindas do exterior da área,

para garantir que a circulação interna na UE fosse realizada apenas por aqueles autorizados por ela. Veremos como as leis e práticas criadas no processo de integração da UE contribuíram para a securitização do imigrante, ou seja, construíram e legitimaram a imigração como fonte de ameaça existencial.

No capítulo 2, abordamos a securitização sempre tendo o Estado como referência, um Estado não reificado, que engloba processos sociais de identificação. A UE, por sua vez, não é uma versão em maior escala de um Estado, mas tampouco significa apenas um meio facilitador de relações intergovernamentais. A partir de sua evolução legislativa, veremos como a UE legitimou uma forma de organização política que, ao mesmo tempo em que tem suas instituições próprias, ainda depende em grande medida das decisões dos Estados ou de seu consentimento para a tomada de decisões – o que se verifica, por exemplo, na subordinação da cidadania europeia às cidadanias nacionais. Nessa ambiguidade, a europeização da imigração nas últimas duas décadas não originou práticas mais inclusivas em relação aos imigrantes, e sim o reforço da securitização.

A imigração securitizada nas origens da União Europeia

A origem da União Europeia remonta à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), criada pelo Tratado de Paris (1951) por França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, com o objetivo de criar regras comuns para as indústrias de carvão e aço, em direta relação com o controle de fabricação de armas no pós-Segunda Guerra Mundial. Em 1957, os mesmos países decidiram ampliar sua cooperação econômica e, nos Tratados de Roma, instituíram a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que entraram em vigor no ano seguinte. A CEE já estipulava a futura criação de um mercado comum, de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas entre os Estados signatários – objetivo que só se consolidou nas décadas de 1990

e 2000. Com a institucionalização da União Europeia, em 1992, a CEE e a Euratom (a Ceca foi extinta em 2002) se uniram sob o nome de Comunidade Europeia, sendo apenas uma parte da instituição política UE, ao lado das instâncias intergovernamentais.

As comunidades europeias foram criadas com o intuito de, por meio da cooperação entre os Estados, fortalecer uma região destruída pela guerra, que precisava reerguer sua infraestrutura e sua economia, e fazer frente às duas novas potências mundiais: Estados Unidos e Rússia. Nesse momento inicial, nos anos 1950, os imigrantes eram, de forma geral, desejados na Europa Ocidental, que promoveu o incentivo à imigração por meio de programas temporários de trabalho. França, Alemanha Ocidental e Holanda, três dos seis fundadores da integração europeia, estão entre os principais países europeus que atraíram “trabalhadores convidados”, de áreas como o Norte da África e a Turquia. Mas o convite tinha prazo de validade. Nas décadas seguintes, com a progressiva reconstrução da Europa e os custos de manutenção do Estado de bem-estar social e de sustentação econômica, muitos países deixaram de renovar os contratos de trabalho, sobretudo na década de 1980, quando as tensões políticas na União Soviética e na América Latina estimularam a emigração à Europa Ocidental (MONTEIRO, 2006, p.86-88).

O imigrante foi útil até o momento em que não se precisava mais de sua força de trabalho; na medida em que sua função instrumental para a recuperação da Europa se esgotou, ele podia voltar para casa. Para muitos imigrantes, porém, os Estados europeus para onde foram “convidados” a trabalhar eram então sua casa, já que ali fixaram lares, formaram família ou estimularam seus parentes a emigrar, por identificarem melhores condições de vida nas sociedades de imigração do que em seus países de origem. Convidaram-se forças de trabalho, cujo caráter temporário implicava uma potencial exclusão da sociedade, ou seja, o retorno do imigrante a seu lugar de origem assim que seu trabalho não tivesse mais utilidade. Porém, os supostos *animais laborans*

(ARENDT, 2000, p.31) eram sujeitos sociais e políticos desde sua emigração, uma decisão que, motivada por condições econômicas, não deixa de ser política. Consequentemente, no fim do século XX, grande parte dos Estados da Europa Ocidental passou a ser formada por sociedades multiculturais, com filhos e netos de imigrantes nascidos nesses países e, portanto, seus cidadãos – ainda que muitos permanecessem imigrantes de fato pelo isolamento político nesses Estados e por sua condição social, que os manteve como corpos de trabalho não qualificado (SAYAD, 1998, 2004).

As mudanças mais efetivas em relação ao significado da imigração na CEE ocorreram nos anos 1980, com o gradual crescimento de uma política de insegurança da qual os imigrantes, que nesse momento fincavam raízes na Europa, passaram a ser um dos principais alvos. Entretanto, já havia antes um embrião de uma política de imigração comum e mais restritiva. Em 1968, o Regulamento 1612 da Comunidade Econômica Europeia, relativo à livre circulação dos trabalhadores na comunidade, fez uma distinção entre o direito de livre circulação dos nacionais dos Estados membros e o direito de livre circulação dos nacionais de Estados não pertencentes à comunidade, porque já vislumbrava a futura extinção de controles nas fronteiras internas da CEE (HUYSMANS, 2006, p.68). A partir de então, passaram a ser mais regulares os discursos e práticas que identificam o imigrante como um fator de ameaça à ordem pública, ao Estado de bem-estar social e às identidades culturais dos Estados membros. Em 1986, por exemplo, o Grupo de Trevi – independente da CEE, mas formado por 12 países europeus –, ao se reunir para discutir medidas contra o terrorismo, tratou também da necessidade de controle da imigração na Europa. Essa justaposição dos significantes “imigração” e “terrorismo”/“crime” se tornaria constante nos tratados e resoluções da UE, transformando o imigrante numa ameaça não por sua definição como tal, mas pelo contexto em que é inserido (HUYSMANS, 2006, p.3-4).

Em 1985, o Acordo de Schengen – que nasceu independente da CEE, mas foi incorporado à estrutura legal da UE na década seguinte – determinou a extinção do controle de pessoas nas fronteiras internas entre Alemanha (Ocidental), França, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Os procedimentos para a efetivação dessa medida foram consolidados numa convenção de 1990, mas o acordo só entrou em vigor em 1995, com a adoção de regras comuns e de cooperação intergovernamental para garantir os controles nas fronteiras externas do espaço Schengen.⁶ A lógica era direta: a abolição de fronteiras internas, com a permissão da livre circulação de pessoas na comunidade, exigia medidas compensatórias, pois a liberdade na área comum só seria garantida com a segurança interna, ou seja, com a regulação do excesso de liberdade pelo reforço dos controles das fronteiras externas, para que os não autorizados permanecessem fora – como os imigrantes sem documentos e indivíduos com pedidos de asilo não aceitos. Ao tratar de segurança, a convenção novamente instituiu um vínculo entre imigração e asilo com criminalidade.

Quando a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen entrou em vigor, a UE já tinha sido instituída pelo Tratado da União Europeia, ou Tratado de Maastricht⁷, que, assinado em 1992 e implementado no ano seguinte em 12 países, lançou as

6 O espaço Schengen, hoje formado por 26 Estados, não corresponde integralmente ao território da UE. Reino Unido e Irlanda não aboliram o controle de fronteiras, por opção, mas mantiveram a cooperação policial e judiciária em matéria penal e a troca de informações sobre a circulação de pessoas. Já Bulgária, Chipre e Romênia só extinguirão os controles quando o Conselho Europeu considerar que eles já cumprem as condições para tal. Os outros 22 Estados da UE fazem parte integralmente do Espaço Schengen, além de Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein. A Croácia entrou na União Europeia em 1º de julho de 2013 e, como Bulgária, Chipre e Romênia, sua integração ao espaço Schengen não é imediata.

7 O Ato Único Europeu, assinado em 1986 e implementado em 1987, fez a primeira revisão do Tratado de Roma, que aumentou a competência do Parlamento Europeu e previu a uniformização das legislações nacionais relativas ao

bases da integração política, da passagem de uma comunidade baseada apenas na cooperação econômica intergovernamental à consolidação de instâncias políticas comunitárias, independentes das instituições dos Estados nacionais. Entretanto, Maastricht foi mais uma carta de intenções de integração política, já que a intergovernamentalidade continuou prevalecendo, num contraste com a unificação econômica, permitida pela previsão de uma moeda única, o euro (CAMARGO, 2008, p.490) – que desde 1999 é usado nos mercados financeiros e desde 2002 circula em notas e moedas (num território também não totalmente congruente ao da UE). A UE foi organizada em três pilares: a Comunidade Europeia, nova denominação da CEE⁸; a Política Externa e de Segurança Comum; e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Enquanto o segundo e o terceiro pilares abarcavam temas de caráter intergovernamental, ou seja, de decisão entre os Estados membros, o primeiro pilar criou instituições supranacionais, reforçando o poder do Parlamento Europeu. Apesar disso, como a imigração ficou vinculada ao terceiro pilar, o tema continuou a cargo dos Estados nacionais, que apenas cooperavam entre si.⁹ No que diz respeito à política de imigração, portanto, o Tratado de Maastricht não significou uma comunitarização, mas a formalização de uma cooperação intergovernamental que era informal antes de 1993, quando o tratado entrou em vigor.

A institucionalização de uma cidadania europeia reflete essa retórica de supranacionalidade que, na prática, revelou que os Estados membros ainda são as instâncias de decisão do pertencimento político. Dois dos objetivos da UE estipulados pelo tra-

comércio comunitário num período de seis anos, o que culminou no Tratado de Maastricht.

8 O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) altera provisões dos tratados que instituem as Comunidades Europeias.

9 A partir de 1995, a troca de dados entre os Estados passou a ser feita por meio do Sistema de Informação Schengen, no qual cada país dispõe sua lista de indivíduos indesejados.

tado são a “afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum”, e o “reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados membros, mediante a instituição de uma cidadania da União”.¹⁰¹¹ Diz o artigo 8º do Tratado: “É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro”.¹² Os nacionais de um Estado membro passam a ter direitos válidos nos outros Estados membros, como circulação, residência e trabalho, “sem prejuízo das limitações e condições previstas” no tratado; direito a eleger e ser eleito nas eleições municipais e nas eleições para o Parlamento Europeu, representando o Estado membro de sua residência, sem diferença em relação aos nacionais desse Estado; direito a representação diplomática; e direito a fazer petições ao Parlamento Europeu e se dirigir ao Provedor de Justiça, nomeado pelo Parlamento para receber queixas sobre o funcionamento das instituições comunitárias.¹³ Portanto, por ser condicionada pela nacionalidade dos Estados da UE, a cidadania europeia significou exatamente o reforço dos direitos dos nacionais desses membros, sem propiciar novas formas de pertencimento político. Formalizou-se, portanto, uma diferença maior entre os direitos dos nacionais e dos não nacionais dos Estados membros – ainda que, na prática, como veremos, haja uma

10 Tratado de Maastricht, 29 jul. 1992.

11 Todas as citações da legislação e dos documentos da União Europeia são retiradas das versões oficiais em português, com alterações apenas de ortografia.

12 Uma das declarações anexas ao Tratado de Maastricht afirma: “A Conferência declara que, sempre que no Tratado que institui a Comunidade Europeia é feita referência aos nacionais dos Estados-Membros, a questão de saber se uma pessoa tem a nacionalidade de determinado Estado-Membro é exclusivamente regida pelo direito nacional desse Estado-Membro. Os Estados-Membros podem indicar, a título informativo, mediante declaração a depositar junto da Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários; podem, se for caso disso, alterar esta última declaração.”

13 Artigos 8º A, B, C e D do Tratado de Maastricht.

hierarquia na cidadania mesmo entre os nacionais. Um cidadão de um país terceiro que tenha residência oficial por uma década num dos Estados da UE, onde estão todas as suas relações pessoais e profissionais, pode não ter direitos que um nacional de outro país da UE passa a ter com a cidadania europeia, mesmo que este tenha acabado de se mudar para um novo país da UE.

O Tratado de Amsterdã¹⁴, assinado em 1997 e adotado em 1999, estipulou mais um direito ao cidadão de um Estado membro nos outros Estados membros: o de se dirigir e ter respostas das instituições da UE na mesma língua que a sua. Ao artigo 8º do Tratado de Maastricht, que define a cidadania europeia, foi acrescentada a frase: “a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui”. Entretanto, a complementariedade a que se refere o Tratado continua dizendo respeito apenas aos cidadãos dos Estados membros. Em vez de criar novas possibilidades de institucionalização do pertencimento político, a nova frase reforça ainda mais a importância das cidadanias nacionais, na ressalva de que elas não são substituídas, ou seja, a nacionalidade ainda é o critério de concessão da cidadania. Não se pode, portanto, denominar a cidadania europeia de pós-nacional, já que ela é diretamente determinada pela nacionalidade.

Foi com o Tratado de Amsterdã que a comunitarização das políticas de imigração foi oficializada, por meio do Título IV do Tratado que Institui a Comunidade Europeia¹⁵, denominado *Vistos, Asilo, Imigração e Outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas*, que lista uma série de medidas genéricas a serem tomadas pelo Conselho Europeu, com o objetivo de “criar progressivamente um espaço de liberdade, segurança e justiça”: formato unificado de vistos, controle comum das fronteiras externas da UE e regras harmonizadas para assegurar a livre circulação entre as fronteiras internas. Desse modo, as medidas relativas a vistos

14 Reino Unido, Irlanda e Dinamarca, membros da UE, não assinaram o tratado.

15 O Tratado de Amsterdã engloba o Tratado da União Europeia e o Tratado que Institui a Comunidade Europeia.

e controle de fronteiras passaram a ser temas de competência da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia, instâncias supranacionais.¹⁶ O Tratado de Amsterdã incorporou o acervo Schengen por meio de um protocolo, ou seja, transformou a Convenção de Schengen, um acordo intergovernamental, em parte do direito da UE.¹⁷ De acordo com o artigo 2º do novo Tratado da União Europeia, a liberdade de movimento entre os Estados deveria ser compensada pelo reforço da segurança, à qual a imigração formalmente aparece como uma ameaça, mais uma vez justaposta ao perigo do crime: “que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controles na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”. Esse nexo entre liberdade e segurança é um objetivo que o Tratado de Amsterdã acrescenta ao Tratado de Maastricht.

Nessa comunitarização oficial da política de imigração já começa a se delinear a tensão entre a cessão e a manutenção de soberania dos Estados nacionais. Apesar da transferência do tema para o pilar comunitário, o artigo 68º do Tratado de Amsterdã afirma que o Tribunal de Justiça não tem competência, “em caso algum”, para se pronunciar sobre “decisões relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna”. Essa exceção afeta diretamente a imigração, já que o próprio tratado a institucionaliza como um tema de segurança. Isso significa que a transferência do tema para o primeiro pilar não significou a cessão de competência dos Estados nacionais para a UE no que tange à imigração, já que todos os Estados membros poderiam – com base no próprio Tratado de Amsterdã – adotar decisões

16 O Tratado de Amsterdã transferiu o tema da imigração do terceiro pilar, intergovernamental, para o primeiro, supranacional.

17 Quando o acervo Schengen foi incorporado ao Tratado de Amsterdã, 13 membros da UE faziam parte do espaço Schengen – todos os Estados membros com exceção do Reino Unido e da Irlanda, que até hoje não integram a área, mantendo o controle de suas fronteiras.

próprias em relação aos imigrantes, com o argumento de manutenção da ordem e da segurança públicas. A ameaça à ordem e a ameaça à segurança passavam a ser as duas condições de exceção por meio das quais os Estados conseguiriam manter poderes discricionários sobre os desejados e os não desejados no interior do território nacional. Essa mesma justificativa é usada por Estados membros para reintroduzir o controle temporário de suas fronteiras, assim como fez Sarkozy no caso dos imigrantes tunisianos vindos da Itália em abril de 2011. A medida está prevista no Código das Fronteiras Schengen, também em “caso de ameaça à ordem pública ou à segurança interna”, como veremos adiante.

As medidas restritivas listadas pelo Título IV progressivamente ganharam forma em diretivas e regulamentos posteriores. Em 1999, ano da implementação do Tratado de Amsterdã, o Conselho Europeu se reuniu em Tampere, na Finlândia, para formalizar a criação de um “espaço de liberdade, segurança e justiça”, com um programa de metas a serem cumpridas nos cinco anos seguintes. Em 2004, o Programa de Haia estipulou novos objetivos, como o desenvolvimento dos indicadores biométricos e de uma gestão integrada das fronteiras externas, salientando ainda mais a necessidade de “equilíbrio” entre liberdade e segurança, justificado pelos atentados terroristas de 2001, nos Estados Unidos. Junto ao terrorismo, ao crime organizado e ao tráfico de seres humanos, o programa incluiu a “imigração ilegal” numa lista de ameaças às fronteiras da UE. O Programa de Haia ainda manteve a tensão entre a integração europeia da política de imigração e a resistência dos Estados nacionais, já que as regras de trabalho para imigrantes continuaram a ser de competência dos Estados membros, que, assim, mantiveram prerrogativas importantes no que diz respeito à política de imigração (BENDEL, 2007, p.34).

Alguns autores identificam uma mudança de direção na política de imigração da UE do Programa de Tampere para o Programa de Haia, argumentando que o primeiro teve uma preocupação em tratar da proteção e da inclusão dos imigrantes,

apesar de seu objetivo ser a formação de uma política externa e de segurança comum (BENDEL, 2007, p.35-37), e que o foco nos direitos humanos foi substituído pelo foco num equilíbrio entre liberdade e segurança de 1999 para 2004 (BIGO et al., 2007, p.14). Entretanto, ainda que demonstre um endurecimento, o programa de Haia foi mais de continuidade do que de oposição a Tampere. O Tratado de Amsterdã e o Programa de Tampere já enquadravam a imigração em termos securitários, reforçados a partir de então (GEDDES, 2007, p.52).

Em primeiro lugar, o 11 de Setembro não foi o catalisador da securitização da imigração na UE, mas uma circunstância política que propiciou o reforço de medidas securitárias, que, como vimos, já estavam em curso. Além disso, é importante destacar o momento de integração que a UE vivia quando o Programa de Haia foi elaborado. O Conselho se reunia meses depois que à UE eram integrados dez novos Estados membros – da Europa Oriental e do Sul, que se afastam do “núcleo vanguardista da Europa” de que falam Habermas e Derrida (2003), ou seja, dos fundadores da CEE –, num alargamento sem precedentes desde a sua criação: Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Lituânia, Letônia, Hungria, Malta e Chipre.¹⁸ Seguindo a lógica das “medidas compensatórias”, restrições mais concretas deveriam ser empreendidas para garantir que essa expansão comunitária não ameaçasse a segurança da UE.

18 Os alargamentos anteriores foram em 1973, com Reino Unido, Irlanda e Dinamarca; 1981, com a Grécia; 1986, com Portugal e Espanha; e em 1995, com Áustria, Suécia e Finlândia. Posteriormente, em 2007, foi a vez de Bulgária e Romênia; e, em 2013, da Croácia. Turquia, Islândia, Montenegro e a antiga República Iugoslava da Macedônia são candidatos oficiais à entrada na UE.

O projeto constitucional, o Tratado de Lisboa e a administração da imigração

Em 2004, ano do maior alargamento da UE, foi criada a Frontex, agência europeia responsável pelo controle operacional das fronteiras externas dos países membros da UE, já que parte dessas fronteiras se deslocaria para o Leste e o Sul da Europa, nas vizinhanças de países de emigração indesejada, do Norte da África e do Oriente Médio. A intensificação das medidas restritivas culminou com o Tratado de Lisboa, assinado em 2007, ano da incorporação de outros dois Estados do Leste Europeu: Bulgária e Romênia, que, apesar de membros da UE, ainda não fazem parte do espaço Schengen. Também em 2007, todos os países anexados em 2004, com a exceção do Chipre, passaram a fazer parte do espaço Schengen, ou seja, a abolir os controles nas fronteiras internas. Chipre, Bulgária e Romênia ainda mantêm os controles, até que o Conselho Europeu decida que eles têm condições de extingui-los, o que inclui a adoção de medidas restritivas à imigração. Portanto, tornar-se um Estado membro não significa a aquisição imediata de todos os direitos comunitários, como o acervo Schengen, que faz parte da legislação da UE. A entrada desses países no espaço Schengen depende da aprovação de todos os Estados da área, ou seja, um Estado pode isoladamente barrar a incorporação de outros, instituindo uma hierarquia de integração e cidadania.¹⁹

Como condição para serem aceitos na UE, os Estados candidatos adaptaram suas políticas nacionais de segurança, aumentando os controles nas fronteiras externas, a vigilância e

19 Em junho de 2011, o Parlamento Europeu aprovou um relatório favorável à entrada de Bulgária e Romênia no espaço Schengen, mas o então Ministro de Imigração, Integração e Asilo da Holanda, Gerd Leers, propôs o adiamento da decisão para 2012. Isso não se concretizou, pois as exigências se tornaram mais rigorosas devido à crise econômica. Mais uma vez, nota-se a tensão entre a liberação e a repressão da mobilidade na UE.

os sistemas de informação internos. Na Polônia, por exemplo, houve uma transformação substantiva na legislação e nos discursos políticos para que a política de imigração fosse adaptada às exigências da UE, com o aumento da percepção da imigração como ameaça, ainda que a proporção de imigrantes que chegam à Polônia seja baixa no contexto europeu (ETTE; FAIST, 2007, p.17). Mesmo antes de 1997, quando começaram as negociações com a Polônia, finalizadas em 2004, o país já era influenciado pela política de imigração europeia, em vista da necessidade de regular a entrada e a residência de imigrantes russos e de países do Leste em conflito após o fim da Guerra Fria (ETTE; FAIST, 2007, p.22). Mas, com a possibilidade de fazer parte da UE, essa influência foi reforçada. A então Europa dos 15 exigia a reforma da política de imigração, em direção a um processo de securitização, já que, mesmo com baixo índice de emigrantes, a Polônia era percebida como um país de trânsito de imigrantes de outros países do Leste Europeu. A Grécia, membro desde 1981, também teve que cumprir requerimentos até que pudesse fazer parte do espaço Schengen, como reforçar a vigilância em suas fronteiras marítimas e transformar seu padrão de vistos (ETTE; FAIST, 2007, p.23). Ela era vista como um país propício ao “shopping de vistos”, ou seja, um lugar em que sua concessão seria mais fácil, permitindo que o estrangeiro que chegasse à Grécia circulasse por toda a UE (GUILD; BIGO, 2005). Aos países candidatos à entrada na UE também se exigem modificações nas políticas nacionais de imigração.

Desse modo, o “core” da Europa foi de fato a locomotiva da integração. Mas, em vez de trilharem um caminho mais democrático, as elites políticas dos Estados, de modo geral, usaram a Europa de modo estratégico, como um meio para atingir seus objetivos nacionais – no caso da imigração, para o reforço da segurança. Como afirma Geddes (2007, p.62), a UE serve aos Estados membros de seu núcleo tradicional como “um foro externo no qual eles têm procurado atingir objetivos de política

doméstica em um novo cenário no qual um peso especial recai sobre aqueles Estados mais vulneráveis a fluxos de migrantes “indesejados”. Porém, é importante ressaltar que os mesmos políticos que usam instituições supranacionais de forma estratégica, para reforçar a securitização, podem se opor à UE como forma de organização política, já que o princípio da livre circulação em seu interior ameaça os que defendem o Estado nacional como o espaço legítimo da política. Além do próprio caráter simbólico da UE como outra forma possível de organização política, seus tratados e diretivas permitiram não só a circulação dos cidadãos europeus pelos Estados membros, mas condições de residência e trabalho. Com o alargamento, que incorporou países economicamente mais desfavorecidos, intensificou-se o discurso de que os empregos e a seguridade social dos nacionais – os supostos titulares genuínos desses direitos – estavam ameaçados.

Como veremos no capítulo 4, esse discurso frequentemente se une ao argumento do pertencimento legítimo, da identidade de uma nação que deve ser defendida contra aqueles que não pertencem a ela, por isso não podem desfrutar de seus benefícios. Para muitos países do Leste da Europa, o acesso à UE significou o reconhecimento de suas fronteiras nacionais, recém-estabelecidas (CASTIGLIONE, 2009, p.37). Entretanto, para Estados tradicionalmente de imigração, como a Alemanha, a França e a Holanda, o alargamento da UE significou um sinal de alerta às fronteiras nacionais, pela possibilidade de aumento do fluxo de cidadãos do Leste em busca de trabalho, já que havia, e ainda há, um desequilíbrio de níveis econômicos entre Europa Ocidental e Europa Oriental (CAMARGO, 2008, p.502). Além do descompasso econômico e da distância física, que torna mais difícil o controle das fronteiras externas – as novas portas de entrada a imigrantes de países terceiros –, historicamente existe uma narrativa sobre a diferença cultural em relação à Europa Oriental, que seria mais contaminada por traços não europeus; uma narrativa

baseada no mito da pureza da identidade cultural. Há, portanto, uma distância política entre o núcleo da UE e os países “periféricos” recém-integrados (BALIBAR, 2004b, p.12).

O alargamento sem precedentes rumo ao Leste e ao Sul foi um dos principais impulsionadores da criação de um projeto de Constituição para a UE, pois indicava a necessidade de reestruturação institucional para receber 12 novos Estados – 10 em 2004, e outros 2 em 2007 (CAMARGO, 2008, p.471). Começou-se a delinear um projeto no fim dos anos 1990, tendo em vista essa quase duplicação da UE num futuro próximo, que exigiria uma adaptação à estrutura institucional comunitária consolidada. A integração política já era um caminho indicado pelo Tratado de Amsterdã, mas a proposta de “federação” criava temores em relação à perda de soberania dos Estados nacionais – ainda que esse projeto procurasse justamente se afastar da ideia de um superEstado, propondo a divisão de competências entre os Estados e as instituições da UE (CAMARGO, 2008, p.493-494). Antes da elaboração dos termos da Constituição, o Tratado de Nice, assinado em 2001 e vigente desde 2003, reformulou algumas regras para facilitar o funcionamento institucional com a previsão de 27 membros, como a votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia.²⁰ Em 2004, o projeto de Tratado Constitucional foi aprovado pelo Conselho Europeu com o modelo de Federação de Estados – de divisão das competências entre Estados e UE – e não de um Estado federal. Mas, no mesmo ano, 54,7% dos franceses e 61,6% dos holandeses que foram às urnas nos referendos sobre a Constituição disseram não ao projeto.²¹

A desaprovação foi um choque para as elites políticas europeias. Como analisa Camargo (2008), o resultado mostrou um

20 Protocolo relativo ao artigo 67º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia.

21 Dados do Eurobarômetro: Flash EB171 *La Constitution européenne: Post-Référendum France* e Flash EB172 *The European Constitution: Post-Referendum Netherlands*, jun. 2005.

descompasso entre o que pensavam o governo europeu e os cidadãos, que mal conheciam o conteúdo do Tratado Constitucional e as consequências de sua implementação. Assim, as populações francesa e holandesa usaram o referendo como meio de rejeição de políticas que não tinham qualquer relação direta com o tratado, domésticas ou europeias. Algumas delas eram o espectro, infundado ou não, da perda de soberania nacional, e o alargamento do bloco, que levantava temores de recrudescimento da crise do Estado de bem-estar social – temores reforçados por partidos políticos tanto de direita quanto de esquerda, dependendo do processo político local de cada Estado membro. Portanto, pode-se afirmar que

a razão da rejeição estaria não nos aspectos novos que o Tratado Institucional estaria apresentando e sim no que teria deixado de fora, isto é, no fato de que as medidas institucionais, as orientações da economia e as políticas sociais, em um contexto do enfraquecimento da social-democracia europeia e da chegada de países da “outra Europa”, não tivessem dado respostas claras e satisfatórias aos desafios que estavam sendo postos na mesa. Essa falta de correspondência entre o que os cidadãos esperavam e o que lhes foi oferecido teria aprofundado o fosso permanente que separa Bruxelas e as elites nacionais dos cidadãos europeus que teriam se sentido excluídos dos benefícios que uma Europa politicamente unida poderia produzir (CAMARGO, 2008, p.496).

A rejeição ao tratado, mesmo que tenha ocorrido por motivos externos a ele, demonstrou a importância da criação de mecanismos que garantissem maior legitimidade democrática às instituições europeias. Medrano (2009, p.87) lembra que, desde seu início, o processo de integração da UE foi guiado pelas elites

políticas, de forma tecnocrática, e os referendos na Holanda e na França foram uma forma de os cidadãos expressarem um descontentamento geral com a falta de participação na estruturação da UE, em temas como o alargamento e o euro. Esse descontentamento, por sua vez, foi explorado por partidos políticos, com discursos de ameaça à identidade nacional, à pureza étnica e aos postos de trabalho. Mas, mesmo após o sinal de alerta do referendo, o caminho para uma esfera pública europeia, transnacional, permaneceu incipiente (MEDRANO, 2009, p.88; KAELEBLE, 2009, p.207). Manteve-se a falta de transparência no debate sobre a arquitetura institucional da UE e na criação e na execução da legislação (MEDRANO, 2009, p.93-94).

Após a rejeição do Tratado Constitucional, as negociações sobre os termos do novo tratado de reforma, o Tratado de Lisboa, continuaram restritas às elites políticas, sem a participação da população europeia no debate, mantendo o déficit democrático das instituições europeias (CAMARGO, 2008, p.514; HABERMAS, 2009, p.88). Portanto, o Tratado de Lisboa substituiu o Tratado de Amsterdã em dezembro de 2009, quando a UE já englobava 27 Estados membros, sem mudar as diretrizes do processo político. No que tange à imigração, ela continuou sendo abordada como um tema técnico, administrativo, um problema que precisava ser enfrentado com medidas também técnicas, supostamente objetivas. A imigração passou a ser regulada pelo *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, nova denominação do Título IV. A divisão em pilares foi abolida, e a UE adquiriu personalidade jurídica, com três tipos de competência: exclusiva, compartilhada e de apoio.²² A imigração foi definida como um tema de competência compartilhada entre a UE e os Estados membros, ou seja, os Estados membros podem legislar sobre ela somente se a UE não o fizer. Desde então, o Parlamento Europeu divide

22 O Tratado que institui a Comunidade Europeia passou a ser denominado Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, já que se extinguiu a CE como um pilar.

com o Conselho da União Europeia (formado por ministros dos Estados) a competência de criar leis sobre imigração. Entretanto, apesar dessa aparente democratização do processo legislativo – já que o Parlamento é desde 1979 formado não por deputados nacionais, mas por representantes eleitos diretamente pelos cidadãos europeus, enquanto o Conselho da União Europeia é formado por ministros dos Estados indicados por seus respectivos governos nacionais – o Tratado de Lisboa ressalta a competência dos Estados membros em relação ao controle de fronteiras e à segurança nacional:

A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respectiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. *A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro* (grifo meu).²³

O tratado reitera a necessidade de desenvolvimento da Frontex, do sistema comum de vistos e do Sistema de Informação Schengen e garante o apoio aos Estados em situações de emergência relativas à imigração:

No caso de um ou mais Estados-Membros serem confrontados com uma situação de emergência, caracterizada por um súbito fluxo de nacionais de países terceiros, o

23 Artigo 3º A (2) do Tratado da União Europeia, inserido pelas Disposições Gerais do Artigo 1º do Tratado de Lisboa.

Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros.²⁴

Mais uma vez, o Tratado de Lisboa vincula imigração e asilo com prevenção e combate ao crime, uma relação que se reforçou na legislação subsequente, em acordo com os debates políticos que identificavam o tema como uma ameaça ao futuro da UE. Após a assinatura do tratado, uma série de atos do Parlamento e do Conselho da UE buscou implementar e reforçar medidas definidas pelo Tratado de Lisboa, para impedir a entrada de imigrantes sem documentos ou repatriá-los, com acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito para facilitar o envio de volta dos imigrantes, enquanto os Estados membros também tentaram manter parte de sua competência sobre o tema. Consequentemente, houve um duplo reforço das medidas de securitização. Em junho de 2008, a Comissão Europeia publicou uma Comunicação aos outros órgãos da UE, intitulada *Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos*, afirmando que as conquistas da década anterior não foram suficientes para constituir uma política comum de imigração, necessária para um projeto político em processo de alargamento:

Uma gestão eficaz da imigração implica igualmente abordar várias questões relacionadas com a segurança das nossas sociedades e dos próprios imigrantes. Este aspecto torna necessário *combater a imigração ilegal e as atividades criminosas conexas* e encontrar o justo equilíbrio entre a integridade

24 Artigo 63º (3) do Tratado da União Europeia, inserido pelo item *Controles nas Fronteiras, Asilo e Imigração* do Tratado de Lisboa.

Ao mesmo tempo em que ressalta a importância de uma política europeia, o documento requer o desenvolvimento de “perfis migratórios nacionais que deem uma visão integrada da situação da imigração em cada Estado membro num determinado momento”, num reforço da estrutura intergovernamental. A “solidariedade” entre os Estados membros – termo adotado por Berlusconi para pedir o apoio dos outros países europeus em relação à entrada de imigrantes tunisianos – é uma das três dimensões da política de imigração da UE definida pelo documento, ao lado de “prosperidade” e “segurança”. Em termos de segurança, o relatório identifica áreas centrais de preocupação, que de modo geral repetem as do Tratado de Lisboa e seriam repetidas nos documentos seguintes: uma política de vistos comum, que “deve facilitar a entrada de visitantes de boa fé e reforçar a segurança”, com o uso de novas tecnologias para permitir “controles diferenciados com base numa análise de risco” sobre os indivíduos que requerem vistos, com uma “exaustiva partilha de informações” entre os Estados membros; medidas de retorno, em cooperação com os países de origem; e uma administração integrada das fronteiras externas, para “preservar a integridade” do espaço Schengen, sem controles internos. O último item seria atingido por meio da Frontex e do Eurosur, o Sistema de Vigilância Europeu. O desenvolvimento de ferramentas de análise de risco e o aumento do uso da identificação biométrica também são recomendados pela Comissão.

Três meses após a circulação desse documento, o Conselho da União Europeia, sob a presidência da França, propôs o *Pacto*

25 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. *Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos*, COM/2008/0359, 16 jun. 2008.

*Europeu sobre Imigração e Asilo*²⁶, que ressalta o papel exclusivo dos Estados membros na definição de algumas medidas relacionadas à imigração, como a entrada legal de nacionais de países terceiros – em oposição à competência compartilhada que fora legalmente definida pelo Tratado de Lisboa. Mesmo que o pacto não seja prescritivo, ele mostra uma preferência dos Estados membros por uma política de imigração intergovernamental, priorizando as soberanias nacionais sobre a competência da UE (CARRERA; GUILD, 2008).

Em dezembro do mesmo ano, o tema da imigração retornou ao nível europeu, com a Diretiva 2008/115/EC do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, que substituiu as provisões dos artigos 23º e 24º da Convenção de Schengen, relativas ao retorno de imigrantes. Entretanto, não foram estabelecidas medidas mais democráticas, e sim mais repressivas. Conhecida como Diretiva do Retorno, ela entrou em vigor em janeiro de 2009, determinando a adoção de padrões e procedimentos nos Estados para a expulsão de “imigrantes ilegais”. A diretiva permite a detenção de imigrantes por até 18 meses (seis meses que podem ser duas vezes renovados) antes de serem expulsos. Ainda que afirme que os imigrantes não devem ser tratados como “prisioneiros comuns”, na prática ela permite que os Estados nacionais os tratem como tais:

Se um Estado membro não tiver condições para assegurar aos nacionais de países terceiros a sua detenção num centro especializado e tiver de recorrer a um estabelecimento prisional, os nacionais de países terceiros

26 Council of the European Union 13440/08: *European Pact on Immigration and Asylum*, 24 sep. 2008.

O imigrante pode ficar na prisão por 18 meses antes de ser deportado, mas o fato de ele ser mantido isolado seria um indicador de que ele não é um preso “comum”. De fato, não o é. Depois de expulso, ele não pode voltar à UE por um período de cinco anos – uma proibição que pode se estender “se o nacional de país terceiro constituir uma ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional”.²⁸ A ordem e a segurança, novamente, surgem como os fatores para a exceção da norma já excepcional. A ampla possibilidade de identificação do que é uma ameaça à ordem pública ou à segurança nacional deixa espaço para medidas arbitrárias dos Estados membros em relação aos imigrantes detidos, criando “a possibilidade de retrair as fronteiras do que é estrangeiro e o consequente tratamento de estrangeiros ‘anormais’ com um conjunto diferente de regras e direitos, incluindo sua detenção independentemente de qualquer acusação” (BIGO, 2007, p.6). Separado do “prisioneiro comum”, o imigrante está num *entre-lugar*, como numa fita de Moebius, na qual não há nem dentro nem fora, para que possa ser administrado da forma mais conveniente a cada Estado (BIGO, 2007, p.16).

Em abril de 2009, um relatório do Parlamento Europeu sobre uma política comum de imigração voltou a destacar a necessidade de medidas de segurança direcionadas aos imigrantes, que o documento lamenta não terem sido eficientes até então. A proposta pede a substituição dos vistos nacionais Schengen por vistos europeus Schengen uniformes e serviços consulares comuns; identifica a ineficácia da Frontex no controle de fronteiras e a necessidade do aumento de sua capacidade de coordenar missões

27 Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, 16 dez. 2008. Artigo 16º (1).

28 Artigo 11º (2) da Diretiva 2008/115/CE.

em áreas de pressão migratória permanente a pedido dos Estados membros; requer o desenvolvimento de análises de risco e inteligência da Frontex; e pede “solidariedade” entre os Estados, por meio, por exemplo, do desenvolvimento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur).²⁹ Esses itens foram sistematizados em dezembro de 2009 pelo Programa de Estocolmo do Conselho Europeu, mais um plano de cinco anos que salienta a urgência de redes de informação e vigilância e reafirma a importância de solidariedade, cooperação e “partilha das responsabilidades” entre os membros, pontos que já haviam sido levantados pela resolução parlamentar, meses antes, e estipulados pelo Tratado de Lisboa.

Práticas de exclusão do imigrante

A evolução legislativa da UE mostra que o reforço do controle, tanto das fronteiras territoriais quanto internamente, é predominante no desenvolvimento de suas políticas de imigração. Mesmo antes da oficialização da UE, já existia a preocupação com a administração da mobilidade, que precisava ser garantida em termos econômicos – circulação de bens, capital e turistas – mas freada aos potenciais imigrantes. O Acordo de Schengen já previa a harmonização das condições de entrada e das regras em matéria de vistos para as estadas de curta duração; o reforço da cooperação entre os agentes de polícia; o reforço da cooperação judicial por meio de um sistema de extradição mais rápido e de uma melhor transmissão da execução das sentenças penais; e a criação e o desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS).

Entre outros itens relativos ao controle da mobilidade, a UE – em sua maior parte correspondente ao espaço Schengen – desen-

29 Relatório do Parlamento Europeu sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos, 2008/2331(INI). Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, 6 abr. 2009.

volveu ainda a tecnologia biométrica, o Sistema de Informação de Vistos (VIS, na sigla em inglês) e a segunda geração do SIS, além do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), “centrado inicialmente nas fronteiras externas meridionais e orientais da UE”³⁰, como forma de reforço aos sistemas nacionais de vigilância, e não em substituição a eles. Por meio desses sistemas, os Estados trocam informações sobre a circulação dos “suspeitos” ou sobre os indivíduos que não devem ser aceitos, sustentando as barreiras de entrada a potenciais imigrantes. Ainda que eles precisem ser controlados internamente, porque as barreiras são falhas – já que a mobilidade não pode ser totalmente impedida numa economia liberal, essa sim transnacional –, as instituições europeias ainda se sustentam em grande medida na externalização da ameaça, preocupando-se com suas fronteiras territoriais. As próximas duas seções analisarão duas dessas práticas de securitização: o controle nas fronteiras territoriais e o visto Schengen, que deslocam essas fronteiras para os países de emigração, evitando que o potencial imigrante se torne, em primeiro lugar, um emigrante.

O controle das fronteiras territoriais

Quando a União Europeia foi criada, a Europa vivia uma reconfiguração de fronteiras, com a reunificação da Alemanha, o fim da União Soviética e a formação de novos Estados soberanos. Com o fim da inércia a que parecia fadado no mundo bipolar, o continente se viu diante de profundas transformações geopolíticas, que afetaram sobretudo o Leste Europeu, onde guerras e conflitos étnicos ocasionaram um aumento da emigração rumo à Europa Ocidental. Foi nesse contexto que o fim do controle das fronteiras no espaço Schengen entrou em vigor, com a condição

30 COM (2008) 68, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: *Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur)*, 13 fev. 2008.

de que cada Estado membro pudesse reintroduzi-lo temporariamente, em casos excepcionais. Desde 2006, o Código das Fronteiras Schengen determina os critérios para essa reintrodução: “ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna”. Em princípio, o controle pode durar no máximo 30 dias. Mas a exceção da exceção prevê que esse tempo seja maior, “pelo período de duração previsível da ameaça grave ou se a duração desta exceder o período de 30 dias”. O Estado membro deve notificar os outros Estados e a Comissão Europeia pelo menos 15 dias antes de adotar a medida excepcional. Entretanto, a medida pode ser adotada imediatamente “sempre que, por razões de ordem pública ou segurança interna de um Estado-Membro, for necessária ação urgente”.³¹

Foi alegando ameaça à ordem pública que o governo francês suspendeu o tráfego ferroviário da Itália, impedindo que tunisianos entrassem no país, em abril de 2011. A medida foi considerada positiva pela Comissão Europeia, já que a ameaça à ordem pública se daria não pela presença dos tunisianos nos trens, mas pela presença de manifestantes na fronteira entre os dois países. De acordo com a Cecilia Malmström, Comissária para os Assuntos Internos da UE – responsável pelos temas de cooperação policial, controle de fronteiras, segurança, asilo e migração –, a medida não foi contrária ao código comunitário, já que o artigo 25º prevê o retorno temporário do controle nas fronteiras internas. O problema, de acordo com o porta-voz da Comissão Europeia, Olivier Bailly, seriam as diferentes interpretações sobre o que é uma ameaça à “ordem pública” ou à “segurança interna”, o que deveria ser delimitado pela UE.³² Ambas as expressões são usadas

31 Artigos 23º, 24º e 25º do Regulamento (CE) 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), 15 mar. 2006.

32 “Immigration: que prévoient les accords de Schengen?”, *Le Monde.fr*, 26 abr. 2011. Disponível em: <<http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/04/26/>>

nos tratados e diretivas referentes ao controle da imigração na UE, que é relacionada, como vimos, à criminalidade.

Além da reforma das regras de Schengen, Sarkozy e Berlusconi pediram uma ação mais efetiva da Frontex, a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Países da UE, baseada em Varsóvia, na Polônia. Apesar de ser uma agência europeia, em operação desde 2005, a Frontex revela um caráter intergovernamental na definição de suas atribuições:

A responsabilidade pelo controle das fronteiras externas dos Estados Membros da União Europeia é dos Estados Membros. A Frontex reforça a segurança de fronteira ao assegurar a coordenação das ações dos Estados Membros na implementação das medidas comunitárias relacionadas à administração das fronteiras externas.³³

São os Estados membros os responsáveis pelo controle de suas fronteiras, o que faz das supostas fronteiras externas únicas da UE ainda uma soma de fronteiras nacionais sob a soberania de cada Estado-nação. A função da Frontex é coordenar esse controle, harmonizando os padrões de treinamento dos guardas de fronteira e os procedimentos de retorno de estrangeiros impedidos de entrar. Neal (2009, p.343) chama atenção para a mistura de controle intergovernamental e supranacional da Frontex, que tem orçamento próprio e é administrada por um representante de cada Estado membro e dois representantes da Comissão Europeia. Apesar de essa combinação ser incomum para uma agência europeia, a Comissão não desafiou a soberania dos Esta-

que-prevoient-les-accords-de-schengen_1513112_3214.html>. Acesso em: 30 abr. 2011.

33 Site da Frontex: <http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex>. Acesso em: 11 abr. 2011.

dos membros sobre suas fronteiras nacionais, mantendo o caráter misto da Frontex. Desse modo, os Estados mantêm sua soberania e cooperam com informações cedidas uns para os outros, podendo acionar operações especiais da Frontex, que mantém suas funções cotidianas de análise de risco, treinamento e planejamento.

Em 2006, a Frontex realizou uma operação conjunta – Joint Operation (JO) – com a Espanha, nas Ilhas Canárias, apresentada pela mídia como ponto de “invasão” massiva de imigrantes “ilegais”, ao receber 31.863 imigrantes num ano, vindos em 603 barcos pelo Mar Mediterrâneo, sobretudo de Senegal, Mauritânia e Cabo Verde. Diante das pressões do governo espanhol, a Frontex fez uma operação de controle nas fronteiras marítimas, com a assistência de especialistas para impedir a entrada de estrangeiros sem documentos na Espanha, de onde teriam livre circulação no interior do espaço Schengen. A partir do ano seguinte à operação nas Ilhas Canárias, o cumprimento de pedidos de urgência dos Estados nacionais foi facilitado com a aprovação, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia, de uma emenda à Frontex que permite a criação de Times de Rápida Intervenção nas Fronteiras (Rabits, na sigla em inglês). O primeiro treinamento, de uma equipe formada por guardas de fronteira de 20 Estados membros, ocorreu em abril de 2008, nos Bálcãs. A primeira ação de um Rabbit foi em novembro de 2010, quando, após um pedido do governo da Grécia, 175 “especialistas em controle de fronteiras” – profissionais especializados em entrevistas e identificação de documentos falsos – de 26 Estados, membros da UE e do espaço Schengen, foram enviados para a região de fronteira terrestre com a Turquia. Os Estados também cederam ônibus e carros de patrulha – já que a agência não tem seu próprio equipamento técnico, apenas os recursos financeiros para adotá-lo.³⁴ Previsto para durar dois meses, o Time de Rápida Intervenção foi estendido até março de 2011, mas a ação da

34 Informativos à imprensa de 29 out. e 3 nov. 2010. Disponíveis em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

Frontex na Grécia continuou com a JO Poseidon, uma operação permanente nas fronteiras terrestres da Grécia e da Bulgária com a Turquia.³⁵

Apesar do pedido de Sarkozy e Berlusconi por mais eficiência da Frontex, a agência já vinha atuando com frequência. Em 15 de fevereiro de 2011, o então Ministro do Interior da Itália, Roberto Maroni, pediu à Frontex ajuda no controle das fronteiras da ilha de Lampedusa, devido ao alto número de estrangeiros sem visto. A operação JO Hermes 2011 começou cinco dias depois, com o uso de forças aéreas e marítimas da Itália e de Malta e de especialistas de “debriefing” (inquirição) e “screening” (classificação) de Estados membros da UE ou de Estados integrantes do espaço Schengen, cuja função, de acordo com a própria agência, seria “recolher informações necessárias para análise, fazer *suposições* de acordo com as *nacionalidades dos migrantes* e possibilitar a *deteção e a prevenção precoces* de possíveis atividades criminosas nas fronteiras externas da UE (grifo meu)”.³⁶ Além disso, 20 outros especialistas foram enviados para campos de detenção de imigrantes em Crotone, Caltanissetta, Catânia e Bari. Em março, o Conselho Europeu, em sessão extraordinária, pediu solidariedade dos Estados membros em dividir os ônus na administração da imigração e maior disponibilidade de recursos da Comissão Europeia.

35 Em visita à fronteira entre a Grécia e a Turquia, a diretora executiva da Frontex, Ilkka Laitinen, afirmou: “Os objetivos dessa operação são claramente definidos e alcançáveis. Primeiramente, controlar a situação – garantindo de todos os modos que migrantes irregulares sejam propriamente identificados e tratados conforme nosso comprometimento com os direitos fundamentais e a dignidade humana. Em segundo lugar, pretendemos atingir um impacto nos fluxos migratórios na área e, em terceiro, dar assistência às autoridades gregas na administração das fronteiras”. Informativo à imprensa de 5 nov. 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

36 Informativo à imprensa de 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases>. Acesso em: 12 abr. 2011.

Além das operações especiais, a Frontex tem funções de “inteligência” no dia a dia, baseando todas as suas ações de planejamento, treinamento e cooperação com países terceiros nos documentos gerados em sua Unidade de Análise de Risco. Enquanto o envio de guardas e especialistas para as fronteiras é amplamente divulgado pela mídia, todas as avaliações de rotas, origens, movimentos irregulares e estatísticas da agência são secretas e, portanto, isentas de responsabilidade democrática. Suas informações são ainda combinadas com as de instituições europeias e dos países membros, e a segurança é usada como argumento para a falta de transparência (CARRERA, 2007, p.14). Por meio da Rede Europeia de Patrulhas, a Frontex busca integrar as atividades cotidianas de vigilância nos Estados da UE. Há, portanto, uma normalização da vigilância, com a previsão de quem serão os imigrantes, a partir de perfis nacionais e análises estatísticas que buscam dar conta do imprevisível (NEAL, 2009, p.346).

Neal (2009, p.347-349) sustenta que essas atividades diárias são o oposto da securitização. Entretanto, a securitização, como vimos no capítulo 2, não se dá somente na excepcionalidade, mas na normalização da exceção, com o cotidiano sendo tomado pela política de insegurança. De acordo com o autor, a harmonização das operações de controle nas fronteiras e retorno dos imigrantes impede a arbitrariedade de cada Estado e garante a uniformização dos direitos dos imigrantes quando eles são barrados nas fronteiras. Entretanto, a harmonização de regras por um órgão comunitário não garante por si só que as práticas nas fronteiras sejam mais democráticas. Além disso, desde o episódio nas Ilhas Canárias, em 2006, as atividades da Frontex nas fronteiras se tornaram rotineiras. Assim, apesar de se servir de uma série de sistemas de informação e tecnologias de vigilância que dispersam as fronteiras, a política europeia de segurança também é, como Carrera (2007, p.5) argumenta no caso das Ilhas Canárias, fortemente centrada no território como separação entre quem é europeu – ou seja, quem é nacional de um dos Estados membros da UE – e quem não é.

Apesar de há duas décadas a legislação europeia reforçar a necessidade de unidade no formato e na regra de concessão de vistos, até hoje não foi criada uma política supranacional efetiva sobre o tema. Na prática, há um reconhecimento mútuo das decisões nacionais e uma cooperação de informações para que todos os Estados membros conheçam os “indesejados” dos outros Estados membros, evitando conflitos de decisão, como o impedimento de entrada num país de um indivíduo cujo visto foi concedido por outro país. As exceções possibilitadas aos Estados são um princípio mais evidente do que o objetivo de uma política comum de vistos, repetido exaustivamente pelos tratados europeus (GUILD; BIGO, 2010, p.266). O Código Comunitário de Vistos, em vigor desde abril de 2010, é uma compilação de regras para que, por meio de padrões comuns de concessão e recusa de vistos, não haja choques de avaliação entre os Estados membros.³⁷ Mas são eles que, por meio de seus consulados e embaixadas, continuam decidindo quem pode ou não entrar em seu território. Os critérios estipulados pelo código que condicionam a decisão consular são suficientemente vagos para que os Estados membros ainda sejam os “senhores” da exclusão.

Quando existe alguma harmonização, ela significa uma intensificação da repressão. Há uma lista de países que precisam de visto de entrada em toda a UE, a ser seguida por todos os Estados membros na concessão de visto – mesmo que determinados países representem uma ameaça apenas para alguns desses Estados. Podendo ser revistas periodicamente, as listas de países dos quais se exige e dos quais não se exige visto promovem uma exclusão por nacionalidade: o Estado como um todo é suspeito, e se algum de seus nacionais recebe o visto é um privilegiado num grupo de suspeitos. Essas listas, portanto, refletem “a construção social de

37 Regulamento (CE) 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), 13 jul. 2009.

medos mais ou menos compartilhados em relação ao outro e o modo pelo qual os europeus buscam construir uma imagem de si mesmos, uma identidade comum” (GUILD; BIGO, 2005, p.237).

As listas foram definidas por um regulamento em 2001, que sofreu alterações em uma década.³⁸ As modificações pontuais, entretanto, não retiraram o foco da exigência de visto aos Estados pobres, que passaram por guerras ou que têm um histórico de emigração para países europeus, como as antigas colônias e países islâmicos e da África negra. Além disso, na hierarquia de exclusões, há uma lista de países para os quais se exige um visto de escala aeroportuária – como Afeganistão, República Democrática do Congo, Gana, Irã, Iraque, Somália e Paquistão. Os membros da UE ainda podem eventualmente ampliar essa lista, já que,

em casos urgentes de afluxo maciço de imigrantes clandestinos, um Estado-Membro específico pode exigir que os nacionais de outros países terceiros (...) sejam titulares de visto de escala aeroportuária para atravessar as zonas internacionais de trânsito dos aeroportos situados no seu território.³⁹

O Estado que o fizer só precisa avisar à Comissão Europeia sobre a duração dessa decisão.

Entre os critérios para se recusar o pedido de visto estão a avaliação de se “o requerente representa um risco em termos de imigração ilegal ou para a segurança” ou “uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública (...) ou as relações internacionais de qualquer dos Estados-Membros e, em especial, se for objeto de uma indicação nas bases de dados nacionais dos Estados-Membros para efeitos de recusa de entrada”.⁴⁰ Cada Estado define essa ameaça, mas precisa levar em conside-

38 Regulamento (CE) 539/2001 do Conselho, 15 mar. 2001.

39 Artigo 3º (2) do Código Comunitário de Vistos.

40 Artigos 21º e 32º do Código Comunitário de Vistos.

ração a ameaça dos outros, já que, uma vez no interior de um dos países da UE, o indivíduo pode circular por todos eles. Por isso foi criado o Sistema de Informação de Vistos (VIS, na sigla em inglês), que lista todos aqueles aos quais devem ser negados vistos ou que devem ser barrados nas fronteiras. Cada Estado membro insere no sistema os nomes de seus indesejados. Há, portanto, um cruzamento de ameaças que leva à multiplicação das barreiras de entrada na UE, à multiplicação da exclusão (GUILD; BIGO, 2005, p.213). Se a lista dos países dos quais se exige visto exclui pela nacionalidade, a lista de nomes do VIS opera uma exclusão individual. Cada país tem suas nações e seus indivíduos suspeitos, mas eles são unidos numa só lista e num só sistema de informações, numa soma de exclusões.

A fronteira é ativada em termos de vigilância e difere de indivíduo para indivíduo porque se destina menos a proteger a soberania do que a definir identidades, discriminando os “desejados” e os “não desejados”. Alguns estrangeiros não se dão mais conta das fronteiras porque eles são percebidos como outros de nós – cidadãos vindos de outros países da União ou mesmo do Espaço Econômico Europeu ou dos Estados Unidos. Por outro lado, para alguns outros estrangeiros – nacionais de Estados fora da comunidade, pertencendo à lista negra do visto da comunidade, sem recursos financeiros substanciais, a fronteira é ativada repetidamente, com uma probabilidade muito maior de seu acesso ser negado ou ao menos submetido a muito mais obstáculos administrativos (GUILD; BIGO, 2005, p.204).

Ao determinar que um indivíduo é um risco à ordem ou à segurança, cada Estado membro opera dentro da lógica da antecipação, pré-determinando potenciais imigrantes e freando

seu movimento antes mesmo que se tornem emigrantes. É o que GUILD; BIGO (2005) denominam “policing at a distance”, um policiamento preventivo à distância, feito por consulados e embaixadas. O Código Comunitário de Vistos também estabelece um formato comum para a compilação de estatísticas mensais pelos Estados membros, para que os fluxos migratórios sejam acompanhados, e seu excesso, gerido, administrado.⁴¹ Todos eles têm acesso aos dados de recusa e concessão de vistos, ao itinerário dos imigrantes, aos registros de entrada e saída e à situação socioeconômica do país do requerente.

A produção de fronteiras na União Europeia

A passagem da imigração irregular ao campo jurídico-institucional da União Europeia – de forma não exclusiva, já que os Estados mantêm parte da competência sobre o tema – não significou uma democratização da cidadania, mas, em grande medida, o fortalecimento da política de exclusão do Estado-nação. Apesar de estar longe de ser um superEstado, a UE reproduziu a concepção político-territorial dos Estados nacionais no que diz respeito às práticas de inclusão e exclusão (WALKER, 2000), às práticas de segurança direcionadas ao imigrante, ao refugiado político, ao terrorista e ao crime internacional – que, como vimos, são repetidamente unidos pela legislação europeia como se fossem um só significante para o significado “ameaça”. Apesar da proclamada ampliação formal de direitos com a institucionalização de uma cidadania europeia, o que se vê na UE é uma restrição de pertencimento nos moldes do Estado-nação, uma contradição quando se pensa que sua criação foi símbolo, desde o pós-Segunda Guerra, da possibilidade de alargamento das instâncias democráticas. Além da exclusão dos nacionais dos países terceiros, a UE cristalizou hierarquias em seu interior, com a locomotiva sendo conduzida pelo “core” da Europa

41 Artigo 48º do Código Comunitário de Vistos.

Ocidental (HABERMAS; DERRIDA, 2003), num processo de internalização que compreende etapas e, portanto, uma “exclusão graduada”.⁴²

Apesar de toda identidade ser um processo em permanente reafirmação, a UE é mais frágil em termos de uma comunidade imaginada do que a nação. Não apenas em função de seu tempo de existência – até porque a ideia de Europa não surgiu com a UE – mas porque, no imaginário contemporâneo, o Estado se mantém como o principal lócus da política, e sua soberania ainda é o divisor da inclusão e da exclusão do pertencimento. Ao reproduzir técnicas de segurança típicas do Estado, a europeização das medidas de segurança reforça uma lógica de soberania e exclusão identitária, em vez de possibilitar a criação de formas alternativas de imaginação política. Nessa reprodução de padrões securitários nacionais, a política de segurança na UE se desenvolveu, em grande medida, por meio de práticas de externalização da ameaça, ou seja, do impedimento de entrada dos indesejados, seja pela não concessão de vistos ou pelo recrudescimento do controle nas fronteiras territoriais. Ao mesmo tempo, a inevitabilidade de concessão de algum grau de soberania às instituições da UE provocou uma resistência dos Estados e, de forma geral, um recrudescimento da securitização da imigração também em nível nacional.

Bigo (2011) argumenta que, na última década, o desenvolvimento de tecnologias de prevenção e identificação do perigo, por meio das quais os departamentos governamentais e os agentes privados transnacionais empreendem sistemas contínuos de vigilância biopolítica, suplantou a importância da fronteira territorial. Para Bigo (2011, p.34-43), os momentos de exceção foram mais fortes logo após o 11 de Setembro, mas, aos poucos, o controle se tornou mais sutil, invisível, para não desafiar o imperativo da mobilidade das sociedades liberais – o que não significa,

42 Esse termo é inspirado na expressão “soberania graduada”, cunhada por Ong (2006).

como vimos no capítulo 2, a erosão da soberania. As fronteiras se tornaram “inteligentes”, “smart borders” (BIGO, 2011), porque a manutenção da ordem liberal depende dos fluxos, implicando a intensificação do uso de meios biopolíticos, que mantenham o movimento ininterrupto sem incomodar a maior parte dos indivíduos. Em seu mecanismo de filtragem, as fronteiras são mais inteligentes o quanto mais forem invisíveis.

Entretanto, ainda que se apoie no controle transnacional das identidades, com sistemas integrados de informação e tecnologias de vigilância, a UE não abandonou a dimensão territorial da exclusão em seu projeto de segurança, do qual a imigração é alvo. Como vimos, durante a integração europeia foram desenvolvidas medidas de reforço dos controles nas fronteiras externas, ainda que interdependentes das redes tecnoburocráticas de vigilância. Em primeiro lugar, esse reforço foi uma reação direta à livre circulação no interior da UE. Além disso, as instituições da UE passaram a representar uma tensão entre a política moderna eminentemente centrada nos Estados nacionais e as novas possibilidades de fazer político das quais a própria UE se tornou símbolo. O regime de direitos humanos, que se desenvolveu a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, e como consequência a ela, está no cerne da criação de uma comunidade de Estados que deu origem à UE. Porém, no curso do processo de integração, esse ideal se confrontou periodicamente com a resistência dos Estados nacionais em ceder sua soberania sobre assuntos considerados “de segurança”. Como resultado, as competências estatais – e sua ética da exclusão – se mantiveram fortes em relação ao aparato jurídico europeu; e a cessão de soberania a esse aparato significou, de modo geral, uma repetição dos processos de securitização da imigração, a partir de uma concepção de cidadania condicionada pela nacionalidade e pelo território.

As fronteiras, portanto, não perderam importância na UE. À medida que a mobilidade foi intensificada, salientando as falhas das fronteiras como barreiras, um mecanismo de reação foi posto em marcha. As fronteiras são deslocadas e institucionalizadas de

acordo com a direção da mobilidade. As instituições da UE seguem essa direção, reiterando e multiplicando fronteiras. No site oficial da Frontex, por exemplo, a agência comunica o sucesso de sua ação na África Ocidental e o consequente deslocamento de suas atividades para o Mediterrâneo Oriental, o novo alvo de chegada das “massas” migratórias. Como ocorre no caso dos imigrantes em Lampedusa, as medidas de securitização se servem, além da estrutura tecnocrática, de discursos políticos e midiáticos que usam metáforas do corpo e da natureza – como invasão e inundação –, cujas defesas são atacadas por elementos estranhos, exigindo uma reação. É o que De Genova (2011) denomina “espetáculo da fronteira”:

(...) só podemos levá-la [a ilegalidade] a sério se ela aparecer como uma coisa em si mesmo reificada, fetichizada, como os atos deliberados de uma massa espetacular de violadores da lei. Isso sistematicamente inverte nossa percepção do que ela realmente é: uma relação social transnacional de trabalho e capital, uma relação antagônica de conflito no processo de ser consolidada como uma relação de subordinação. Um espetáculo crescentemente militarizado de apreensões, detenções e deportações confere à “ilegalidade” do migrante um aspecto de fato natural do senso comum. (...) Muito da maneira pela qual o espetáculo antiterrorista da segurança dissimula o poder do Estado, o Espetáculo da Fronteira é também um espetáculo da obediente, diligente, mais ou menos enérgica, mas sempre problemática “resposta” do Estado à imagem fetichizada de uma “crise” de “invasão” ou “inundação” da fronteira (DE GENOVA, 2011, p.103-104).

A performance teatral da fronteira é símbolo de uma reação do Estado à erosão de sua soberania. Brown (2010, p.26) analisa como o aumento do número de muros nas fronteiras, não só em países europeus, mas de modo global, indica uma ansiedade popular por proteção e unidade da identidade nacional que a soberania promete:

“Se a ficção da soberania estatal é a ficção do poder divino, a deterioração da viabilidade dessa ficção política gera uma compreensível ansiedade popular, uma ansiedade endereçada em parte pelo efeito teológico do muro”.

À medida que se evidencia a ineficiência dos muros na exclusão da diferença, que insiste em entrar e questionar o lugar do pertencimento político, institucionalizam-se medidas para externalizá-la (BALIBAR, 2004b, p.16).

Além do visto Schengen, que busca impedir o início do deslocamento, há o reforço do controle de fronteiras e a criação de campos de detenção, muitos deles hoje localizados fora do território europeu, em países como Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia, que fazem acordos com a UE para controlar a emigração. Com ou sem visto, o indivíduo pode ser impedido de entrar na UE e enviado a um campo de detenção, onde pode legalmente permanecer por até um ano e meio. Se entrar num Estado membro, pode ser barrado por outro Estado membro, pois há exceções à suposta regra de ouro da livre circulação no interior da UE. Ao circular pela UE, pode ser vigiado, detido e deportado, a qualquer momento. Pode permanecer sem direitos e ser isolado social e territorialmente. Pode adquirir formalmente esses direitos, mas manter a condição social por meio da qual permanece um imigrante de fato.

No capítulo 4, veremos como essas fronteiras operam no interior da UE, dentro de seus limites territoriais, tanto pela “ex-

ternalização do interior” (DOTY, 2003, p.29), na exclusão dos indesejados, quanto pelas categorizações sociais e culturais, que se servem de um racismo institucional para legitimar a separação das diferenças. A partir dos casos de discriminação contra os Roma e os muçulmanos – especificamente a mulher muçulmana pelo uso do véu e da burca –, analisaremos a constituição de controles raciais que identificam o imigrante naqueles que, mesmo com status de cidadão, revelam a heterogeneidade identitária no interior do Estado-nação.