

2

Cidadania, nação e segurança: o imigrante como ameaça à identidade centrada no Estado

Em 1981, o British Nationality Act restringiu o *jus solis*, retirando o direito à cidadania dos nascidos no Reino Unido de pais não nacionais, e extinguiu o direito de residência no Reino Unido dos nacionais britânicos das antigas colônias e de Hong Kong, instituindo três categorias de cidadão. Sem fazer qualquer menção a raças, a lei institucionalizou uma hierarquia étnica, “effectively designed citizenship so as to exclude black and Asian populations in the Commonwealth while leaving ‘routes home’ for white nationals born within the boundaries of the empire” (Tyler, 2010: 63). Hoje, após diversas alterações na lei, há diferentes caminhos de aquisição e perda de nacionalidade. Todos eles, entretanto, submetem-se a uma mesma possibilidade de perda de cidadania: “the Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status if the Secretary of State is satisfied that deprivation is conducive to the public good”.⁴ Qualquer pessoa pode perder a nacionalidade caso o Secretário de Estado considere que essa perda “conduz ao bem público”, de acordo com o Immigration, Asylum and Nationality Act de 2006.

A perda da cidadania já estava prevista no British Nationality Act de 1981, modificado pelo Nationality, Immigration and Asylum Act de 2002, que estipulava a perda para aquele que tivesse feito algo “prejudicial to the vital interests of the United Kingdom or a British overseas territory”.⁵ Como analisa Macklin (2007), a legislação atinge sobretudo aqueles que têm dupla cidadania, já que o próprio direito britânico, o direito europeu e o direito internacional têm provisões que restringem as possibilidades de que um indivíduo se torne apátrida. Na prática, filhos de imigrantes naturalizados, com dupla cidadania, são os principais alvos:

⁴ Immigration, Asylum and Nationality Act 2006, seção 56, Deprivation of citizenship.

⁵ Nationality, Immigration and Asylum Act 2002, seção 40, Deprivation of citizenship.

The law signals that for these dual nationals, UK citizenship remains tentative and subordinate to their “real” nationality, which aligns with the ethno-religious identity transmitted by their parents. Their entitlement to equal citizenship with other British citizens is provisional, precarious and continually under surveillance (Macklin, 2007: 60).

O intrincado sistema de aquisição e perda de cidadania no Reino Unido, com diversas categorias, origina-se de um passado colonial que hierarquizou a cidadania e reflete sua racialização, ainda que não explícita. Ele é um exemplo do que Balibar (2004a, 2006) denomina racismo institucional, ou seja, uma formalização da exclusão na definição de diferentes classes de cidadão. Mais do que isso, hoje os indivíduos que não se encaixem no modelo essencial de cidadão britânico podem ser considerados cidadãos “acidentais” (Nyers, 2009b)⁶: se seu status de cidadão é um acidente, ele pode ser extinto. Na época da criação do Immigration, Asylum and Nationality Act de 2006, muito se falou em sua inspiração no caso do egípcio Abu Hamza, cidadão britânico naturalizado, preso desde 2004 por incitamento ao ódio racial e ao terrorismo. Mas hoje qualquer cidadão britânico, e não apenas o naturalizado, pode perder a cidadania. A legislação sobre o tema no Reino Unido é uma das mais complexas da Europa, mas representa uma relação entre imigração, cidadania e securitização que, como pretendemos mostrar, hoje se dá de forma mais ou menos acentuada em muitos Estados membros da União Europeia (UE) e na UE como unidade política. Ela se assemelha à profusão de exceções que visa dar conta da transnacionalidade vigente na UE, em que o imigrante não é apenas o estrangeiro, mas também aquele que, naturalizado ou cidadão desde o nascimento, representa uma diferença cultural que afronta o mito da homogeneidade do Estado-nação. Como veremos, a intensificação da mobilidade na UE foi acompanhada da securitização da imigração – de modo geral, a imigração originária dos “países terceiros” da UE, mas também aquela que, mesmo legalmente não classificada como imigração, pode ser considerada na prática como tal.

É por esse motivo que a primeira seção deste capítulo define quem é o imigrante de que trata esta pesquisa, já que ele não pode ser meramente definido

⁶ O conceito de Nyers (2009b) de “cidadania acidental” é diferente do que ele denomina “cidadania irregular” (Nyers, 2011), em que o cidadão não perde seu status como tal, mas, na prática, direitos não lhe são atribuídos.

como o estrangeiro que entra num Estado de que não é nacional. Num mundo interdependente economicamente, a securitização não tem como alvo turistas ou estrangeiros “bem-sucedidos”, mas indivíduos que, mais do que não nacionais, mantêm uma dependência da sociedade de imigração, uma condição social que os transforma em mera força de trabalho, em uma função instrumental que despolitiza o tema da imigração. Além disso, mesmo adquirindo o status de cidadão, ele pode continuar um imigrante de fato. A segunda seção reflete sobre a formação da consciência nacional como sustentadora da soberania do Estado, que, na modernidade, é o concessor da cidadania, o definidor da inclusão/exclusão. Após uma análise das transformações no conceito de cidadania no século XX, o capítulo apresenta o debate sobre a formação de uma cidadania pós-nacional na UE e sua relação com a intensificação dos fluxos migratórios. A última seção analisa o conceito de securitização como um processo que constrói a ameaça, diferenciando as abordagens da securitização como ato de fala e como técnicas de governo e relacionando-a à política de regulação da mobilidade na UE.

2.1

Quem é o imigrante?

O imigrante de que trata esta pesquisa não é aquele definido juridicamente, pela presença provisória de um cidadão de outra nação em um território cuja soberania é detida pelo Estado que o recebe, e do qual ele não é nacional. O imigrante é aqui pensado a partir da obra de Abdelmalek Sayad (1998, 2004), que identifica a imigração como um sistema social, que se mantém por uma relação de dominação – ainda que simbólica – entre o país de imigração e o país de emigração (Sayad, 2004: 162-163). Sem essa hierarquização político-social, não existe um imigrante de fato, apenas de direito. A condição de imigrante é socialmente definida, já a partir do momento em que ele sai de seu país de origem em busca de trabalho, tornando-se um emigrante. Sayad parte da condição de emigrante que antecede a de imigrante, e que é frequentemente esquecida nas pesquisas sobre o tema desenvolvidas nos países de imigração. A emigração é importante na medida em que nela está a origem de um deslocamento não apenas territorial, mas também político, em que o fator econômico é primordial: um

cidadão se torna emigrante porque busca fora condições de sobrevivência que não encontra dentro de seu Estado de origem.

O imigrante é de fato um imigrante quando é despido – e se despe – da atribuição de cidadão – com voz política – e passa a ser apenas uma força de trabalho, razão de seu deslocamento. E é somente como força de trabalho que a sociedade de imigração aceita sua permanência supostamente temporária. Não se trata, entretanto, de qualquer tipo de trabalho. O emigrante-imigrante é um trabalhador não qualificado⁷, que, para sobreviver, não tem outra saída a não ser se submeter à condição de dominação das relações de trabalho – esteja ele irregular ou não no país (Sayad, 2004: 162-176). Nesse sentido, ele desempenha apenas uma função instrumental na sociedade de imigração, que, se desaparecer, torna sem propósito sua permanência numa nação que não é a sua. Por carregar a marca desse não pertencimento, o imigrante é tolerado desde que sirva, com seu trabalho, à sociedade que o recebeu. Numa situação extrema, o trabalhador especializado (alienado) é símbolo do *animal laborans* de que fala Hanna Arendt (2000: 31): um ser que, sem atribuições sócio-políticas, trabalha totalmente isolado do resto do mundo, concentrado apenas em sua função produtiva específica.

Portanto, esta pesquisa, ao tratar de imigrantes, não se refere ao executivo que faz negócios em outro país, ao cientista que se muda temporariamente para desenvolver uma parceria acadêmica numa universidade, nem à mulher ou ao marido estrangeira(o) de um cidadão em boas condições econômicas. Mesmo que possam se enquadrar na definição jurídica de um imigrante, falta-lhes a condição social para lhes definir de fato como tal. Eles são estrangeiros, não imigrantes. O imigrante é o “estrangeiro entre os estrangeiros” (Balibar, 2004a: 63), aquele que, se mesmo depois de naturalizado mantiver a condição social de dominação, permanecerá na condição de imigrante. O que define o imigrante, portanto, é sua posição na hierarquia social, e não simplesmente a ausência de um documento de permanência ou naturalização (Sayad, 1998: 267-268).

Isso não significa que o estrangeiro cujo visto é recusado ou que é impedido de ultrapassar a fronteira da UE – e, portanto, de se tornar um imigrante – será sempre o trabalhador não qualificado. Tampouco significa que o filho desse

⁷ Sayad (2004: 162) usa o termo OS, que em francês significa *ouvrier spécialisé*, ou trabalhador especializado, no sentido de uma especialização mecânica e alienante.

trabalhador, nascido no país de imigração, será sempre visto como imigrante. Não se trata aqui de definir empiricamente essas probabilidades, para concluir que as medidas de segurança que buscam impedir a entrada de estrangeiros – ou seja, impedir a constituição de imigrantes – são mais efetivas com os trabalhadores não qualificados do que com turistas dispostos a deixar seu dinheiro na UE. O objetivo é se pensar, em termos históricos e sociológicos, como o discurso sobre a imigração está intrinsecamente vinculado a sua constituição em um sistema de hierarquias sociais e como esse sistema está implicado nas medidas de segurança que hoje afetam os imigrantes, não apenas nas fronteiras territoriais, mas também nas exclusões cotidianas, mesmo que eles já estejam legalmente permitidos a pertencer à comunidade política.

O processo de despolitização do imigrante, ou seja, a retirada de sua possibilidade de participação política na sociedade de imigração, é fundamental para essa constituição. Sendo um mero instrumento, um corpo de trabalho, o imigrante o é provisoriamente, enquanto for útil, e voltará a sua nação de origem quando sua função na sociedade de imigração se esgotar. A provisoriedade é uma característica fundamental do imigrante (Sayad, 1998: 63; 2004: 58). Ela indica o não pertencimento, uma permanência sempre em vista ou da volta ao país de origem ou da naturalização, que significa a aquisição do direito de pertencimento, do direito a ter direitos (Arendt, 1989) – que nem sempre garante o pertencimento de fato. O imigrante *está*, ele não *é*. Ele só pode *ser* por oposição, como indicação de não pertencer a determinada comunidade política: ele *é* ilegal. E mesmo ser, na sociedade de imigração, é provisório. O imigrante é expulsável, carrega em si sempre a potencialidade de ser excluído. Ainda neste capítulo, veremos como a busca da sociedade de imigração por segurança depende da manutenção dessa potencialidade. Com a ilusão de provisoriedade, mantém-se intacta a concepção estatal de política. Se pensado fora de sua funcionalidade, o imigrante desafia essa concepção, porque revela a ameaça a uma ordem naturalizada, porém arbitrária, segundo a qual apenas os nacionais têm direitos políticos, apenas os nacionais são cidadãos. Se pensado fora da sua funcionalidade, o imigrante é uma ameaça à ordem nacional, a revelação de seu caráter de representação não natural. A despolitização, portanto, é uma condição para a tolerância da imigração, já que mascara a arbitrariedade do critério da nacionalidade vinculada à cidadania – que, como veremos na próxima seção, mantém-se mesmo numa organização política

como a UE, que em princípio indicaria uma expansão dos critérios de cidadania para além do Estado-nação. Essa arbitrariedade é levada à tona pela presença do imigrante.

Sayad (1998: 48-50; 2004: 76-81) analisa como o “problema da imigração” é, desde o pós-Segunda Guerra, debatido em termos instrumentais, de cálculos de custos e benefícios, que usam critérios “neutros” para dar uma resposta “objetiva” a uma questão que nada tem de neutra ou objetiva. Mesmo os discursos que defendem a presença dos imigrantes muitas vezes se servem de argumentos funcionais, como o de que a UE precisa de trabalhadores vindos de fora devido à retração demográfica e ao aumento da população idosa. A securitização da imigração, que se serve da linguagem técnica e funcional – supostamente apolítica, mas carregada de política –, reforça essa (ilusória) despolitização do imigrante.⁸ Além da representação funcional, a despolitização da imigração a transforma numa questão ética, moral (Sayad, 1998: 60; 2004: 224). Em vez de reconhecer os direitos do imigrante, a sociedade de imigração se coloca numa posição de generosidade em relação a ele; ela é boa porque lhe “dá” trabalho. A nacionalidade não é um direito, mas um ato generoso, pelo qual o imigrante não foi grato. Como analisa Moulin (no prelo), forma-se um sistema de trocas em que a cidadania é um presente a ser retribuído pelo imigrante com a negação de sua agência. Se ele for um sujeito político, ou seja, se decidir se fazer presente com sua própria narrativa sobre sua condição, será ingrato ao soberano que doou parte de sua soberania a alguém que não tinha direito a ela. Instaure-se uma suposta relação de reciprocidade que, entretanto, traz intrínseca uma relação de poder, de hierarquias sociais (Moulin, no prelo), condição para que o imigrante se mantenha como tal (Sayad, 1998, 2004). O discurso do ato moral, esconde, portanto, seu caráter político.

Como afirma Sayad (2004: 224), “the best way to depoliticize a social problem is to technicalize it or absorb it completely into the field of ethics”. Por meio da técnica e da moral, esconde-se o político, do qual paradoxalmente o imigrante é tão representativo – e justamente por ele ser tão representativo. A

⁸ Essa linguagem técnica pode ser encontrada em documentos oficiais relativos à imigração. Como mostra William Walters (2009: 44), numa análise de *Secure Borders, Safe Haven*, documento do governo do Reino Unido que trata da imigração britânica em 2002, ela é tratada de forma totalmente apartada de questões de justiça e desigualdade social, separada de um contexto histórico. A imigração é simplesmente gerenciada, administrada, como um tema técnico.

visão utilitária, funcional, da imigração (para o “bem” ou para o “mal”) mascara valores políticos fundamentalmente centrados no Estado soberano (Huysmans, 2006: 107-109). A presença do imigrante revela o caráter exclusivo da divisão entre nacionais e não nacionais, separados pela soberania. Ela ameaça a imaginação política moderna calcada no Estado-nação, ameaça a ordem da qual o Estado busca dizer “eu sou seu garantidor”, por revelar sua impossibilidade de realização total (Sayad, 1998: 269; 2004: 279-282). O imigrante representa a falha da ordem nacional. A ele só resta ser fiel a essa ordem com sua força de trabalho, retribuindo com discrição e obediência a generosidade que a sociedade de imigração lhe oferece.

Ao deixar seu país de origem, o emigrante abandona o convívio em seu corpo político, mas não se insere no novo corpo político da sociedade de imigração. Conseqüentemente, o imigrante não é apenas um não nacional. Por ser sempre um emigrante, ele encarna uma dupla ausência da ordem nacional (política): tanto da sociedade de imigração quanto da sociedade de emigração. Como uma fita de Moebius (Bigo, 2007), ele não está nem dentro nem fora. O imigrante vive numa comunidade política, mas “chegou tarde” para efetivamente fazer parte dela, desafiando a noção de que o pertencimento político é estruturado em termos claros. E é representar uma ambiguidade que ameaça a ordem fundamental do Estado moderno, ou seja, desafiar a clara separação política entre dentro e fora (Walker, 1993), o maior crime do imigrante, seu agravante criminal. Por essa razão, não basta excluí-lo das fronteiras territoriais, mas também afastar essa ambiguidade no interior do Estado.⁹ De acordo com Sayad (1998: 272-273),

[o] imigrante (e com ele o emigrante) é aquele que não pode ter, num caso *de jure* e no outro *de facto*, uma identidade civil. Assim dissociado de toda ordem nacional, tanto a da imigração quanto a da emigração (...), e porque essa dupla dissociação fez dele uma espécie de homem abstrato – um homem “integral”, dir-se-ia, pois escapa a todas as determinações concretas, empíricas, histórica e territorialmente, socialmente, politicamente e culturalmente (i.e., nacionalmente) especificadas, pois está liberto de todos os laços (sociais, nacionais etc.) que o identificariam; o homem “ideal”, em suma, aquele paradoxalmente postulado na expressão “Direitos do Homem” – o imigrante poderia acabar, como por exemplo acaba o deportado, não sendo mais nada: nada além de uma individualidade singular e corporal, um corpo biológico e técnico (um “corpo-trabalho”).

⁹ Como veremos adiante, ao se pensar o Estado de modo não substancialista, conclui-se que as fronteiras que estabelecem os dentro e foras do político nunca são meramente territoriais.

Simbolicamente, o imigrante é o homem cosmopolita por excelência, sem laços, ao qual o regime de direitos humanos deveria se aplicar. Ele indica o paradoxo do homem ideal do cosmopolitismo, aquele que tem direitos pela sua humanidade e não por seus laços políticos e sociais. Mas pode haver humanidade sem laços políticos e sociais? Sem eles, o que é um ser humano além de “um corpo biológico e técnico”? O homem abstrato não existe, e o imigrante, como qualquer indivíduo, é um ser político. Faz-se necessário pensar de que forma a ele é permitido ser político num mundo em que o político se mantém vinculado a concepções estatais de pertencimento. O princípio de vinculação entre nacionalidade e cidadania vem sendo questionado nas últimas décadas, nas quais um mundo de maior mobilidade e cruzamento das fronteiras nacionais se mostrou incontornável. Entretanto, como veremos na próxima seção, a suposta cidadania universal – que tem como base o homem cuja única identidade é sua humanidade abstrata – ainda depende de parâmetros nacionais de pertencimento, apesar do desafio a esses parâmetros que a presença do imigrante representa cotidianamente. Como veremos ao longo da dissertação, a intensificação da multiculturalidade e a formação de novas gerações de imigrantes nas sociedades europeias faz com que o imigrante também seja o cidadão que, mesmo sem a perda formal de sua cidadania, é tratado como irregular (Nyers, 2011), por evidenciar o fracasso do mito da pureza da identidade nacional, construído na modernidade, como será analisado na próxima seção.

2.2

O Estado-nação como lócus da identidade política: da formação da consciência nacional ao debate sobre a cidadania pós-nacional

Quando recebeu o título de *doutor honoris causa* na Universidade Charles, em Praga, o sociólogo Zygmunt Bauman precisava escolher um hino para ser tocado na cerimônia de consideração. Nascido na Polônia, mas privado formalmente de sua cidadania, e exilado no Reino Unido, onde se naturalizou, Bauman não sabia qual hino escolher – o polonês ou o britânico. Sua mulher lhe propôs uma solução: tocar o hino europeu. Uma solução que, como Bauman conta no início de seu livro *Identidade* (2005), incluía ambas as nacionalidades, tratando suas diferenças como desimportantes e excluindo suas particularidades. Apesar de

se sentir um estrangeiro tanto na Polônia e quanto no Reino Unido, o sociólogo não tinha dúvidas de que era um europeu, já que nasceu, viveu e trabalhou na Europa, sempre “pensando e sentindo como um europeu” (Bauman, 2005: 16). Para ele, sua identidade europeia seria independente de qualquer nacionalidade, mas determinada por um modo específico de pensar e sentir. Qual seria esse modo, essa marca de identidade europeia que Bauman não explicita? Nesta seção, trataremos das teorias que sustentam a possibilidade de formação de uma cidadania europeia, pós-nacional, segundo as quais, de forma geral, esse modo de pensar e sentir seria determinado por princípios democrático-liberais, por uma identidade cívica, e não por um laço substantivo, típico do Estado-nação. Nesse caso, seria mesmo errado falar em “identidade” europeia, pois ela está vinculada, para esses autores, a uma noção étnico-cultural de pertencimento.

Em contraposição a essas teorias, mostramos que a divisão entre identidades cívica e cultural é artificial, e que todas as nações são comunidades imaginadas (Anderson, 1991), ou seja, sustentam-se em mitos, representações, discursos de unidade – seja referindo-se a uma origem cultural comum ou a um voluntarismo republicano. Desse modo, o que a UE revela hoje não é a formação de uma cidadania pós-nacional como superação de identidades nacionais, mas uma identidade transnacional, em que há um entrelaçamento de comunidades imaginadas. E é esse entrelaçamento que borra as divisões exclusivas da modernidade, que ameaça os Estados nacionais e a própria UE como um conjunto de instituições políticas incipientes, em tensão para formar alguma imaginação de comunidade que lhes dê legitimidade política. Entretanto, como veremos, as instituições da UE ainda não conseguiram superar a histórica vinculação dos direitos e deveres dos indivíduos – a cidadania – com a nacionalidade, que resiste como principal critério de pertencimento, mesmo num mundo transnacional.

2.2.1

A nação como escora da soberania e condição da cidadania moderna

Benedict Anderson (1991: 5-7) define a nação como uma comunidade política imaginada, porque há uma espécie de ficção no vínculo entre seus membros, que, em sua maioria, nunca estabelecerão qualquer contato, mas cujo

imaginário é de uma relação horizontal compartilhada. Há identificação, mesmo sem laços pessoais. Anderson (1991) faz uma análise das origens e da consolidação dessa imaginação comunitária, identificando, primeiramente na Europa Ocidental, o declínio da legitimidade política dada pela religião e pelas dinastias, no século XVII, como condição histórica para o surgimento do nacionalismo. Nesse sentido, o autor se refere indiretamente à consolidação do Estado moderno como possibilitadora do surgimento do imaginário nacional, já que a soberania estatal ocupou o lugar da Igreja e, num segundo momento, rompeu simbolicamente com as hierarquias sociais, dando espaço para a formação de um vínculo horizontal, de uma imaginação de pertencimento a uma mesma comunidade política. Num sistema político dinástico, as fronteiras não definidas permitiam que um monarca controlasse vastas e mesmo distantes populações, de línguas e costumes diversos (Anderson, 1991: 19). Porém, a partir do fim do século XVIII, um novo tipo de legitimidade começou a se fazer presente. A consciência nacional passou a garantir a soberania sobre uma comunidade supostamente homogênea, possibilitando que os indivíduos fossem regulados pelas instituições do Estado: “the nation is the bearer of sovereignty” (Habermas, 1998: 494).

A consciência nacional se desenvolveu, num processo não consciente, a partir do desenvolvimento e da oficialização das línguas vernaculares e das impressões em larga escala possibilitadas pelo capitalismo, que, no século XIX, permitiram um afastamento concreto da língua da autoridade, sagrada – e por isso inacessível fora do círculo de poder. Com a tecnologia produzida pelo sistema de produção capitalista, livros e jornais permitiram a criação de um imaginário de identidade comum entre indivíduos que nunca se viram; um compartilhamento que, apesar de amplo – entre milhares, milhões de indivíduos – nunca foi irrestrito, mas limitado pelas fronteiras territoriais. A consciência nacional criou, portanto, a universalidade particular do Estado-nação. Se essa consciência em princípio era restrita à burguesia, a uma elite letrada, a propagação de conhecimento possibilitada pela impressão gráfica e pela escolarização não apenas provocou o enraizamento da língua, mas também a reprodução de um modelo de Estado-nação que podia ser imitado (Anderson, 1991: 81-82), numa expansão que chegou ao ápice com a Primeira Guerra Mundial e a última fase do colonialismo.

Apesar de ser apenas uma entre muitas possibilidades de se imaginar uma comunidade política, a nação se consolidou na História como se não fosse uma construção social, mas um elemento natural de vínculo entre os indivíduos. Essa solidez só foi possível porque o Estado-nação nasceu com um imaginário de eternidade, constantemente reproduzido por discursos de identidade nacional que sustentam a dimensão imaginada da comunidade política (Balibar, 2004a: 22). Se a nacionalidade fosse apenas um status, homens morreriam por sua nação? A consciência nacional garantiu a subordinação à soberania do Estado¹⁰ – que passou a conceder a nacionalidade pela regra jurídica do *jus solis* (nascimento no território) ou do *jus sanguinis* (descendência). Em troca, ganhava-se uma consolidação formal do sentimento de pertencer a esse Estado, a cidadania, uma subordinação à soberania estatal que implica direitos e obrigações.

Natio era a deusa da origem na Roma Antiga, onde a palavra era usada para se referir a grupos unidos por laços culturais, tradições e costumes, mas sem organização política (Habermas, 1998: 494). A nação, nesse sentido, é pré-política. Na era moderna, porém, o Estado territorial, de fronteiras bem definidas e administração centralizada, tornou-se a estrutura política que dá forma a uma memória supostamente atemporal. Na medida em que nação e Estado se uniram como o principal modelo de organização política – “o” modelo na modernidade –, o sentido de nação se ampliou. Ela não significava mais apenas um grupo com origens culturais comuns, mas também um conjunto de indivíduos sujeito às mesmas regulamentações do Estado. A partir da Revolução Francesa, a nação, como define Habermas, passou a ser a espora da soberania, e também a base para a definição dos deveres e direitos dos indivíduos do Estado: a cidadania. Desse modo, a cidadania pode ser definida, em termos gerais, como o pertencimento a uma comunidade política, que é delimitada a partir de critérios, ou seja, de fronteiras que incluem alguns, instituindo-os cidadãos, e – ao mesmo tempo, no próprio movimento de demarcação dessas fronteiras – excluem aqueles que não pertencem a essa comunidade, definindo quem não é cidadão. Esse pertencimento significa ter direitos garantidos e obrigações nessa comunidade (Kivisto & Faist,

¹⁰ Segundo Hannah Arendt (2008: 236-237), “[a] conquista do Estado pela nação começou com a declaração de soberania nacional. Esse foi o primeiro passo para transformar o Estado num instrumento da nação (...). Portanto, é um erro crer que o mal de nossos tempos reside num endeusamento do Estado. Foi a nação que usurpou o lugar tradicional de Deus e da religião”.

2007: 1). Na modernidade, a concessão de cidadania é condicionada pelo pertencimento ao Estado-nação, ou seja, pela nacionalidade.

Habermas nota como, no século XIX, a palavra “nação” não se referia mais apenas a origens culturais comuns, mas também ao pertencimento ao que ele define como cultura política liberal. Esse é o primeiro passo em seu esforço de desvincular a cidadania da identidade nacional. Habermas parte dessa dupla significação para argumentar que nacionalismo e cidadania teriam sido unidos apenas por contingências históricas, mas não são conceitualmente congruentes. E afirma que, no fim do século XIX, a ordem dos fatores poderia inclusive ser invertida: a cidadania como origem da nacionalidade (Habermas, 1998: 494-495). De acordo com essa visão, o nacionalismo é substituído pelo “patriotismo constitucional” (Habermas, 1998, 2001). A pátria é a Constituição, o conjunto de normas que unem uma sociedade por meio da lei – sociedade essa que, portanto, pode ser multicultural (Habermas, 1998: 499-502). Habermas salienta o caráter intencional e procedimental da cidadania democrática, em que os indivíduos compartilham uma mesma cultura política, em que a participação cívica acarreta a institucionalização de normas e procedimentos baseados no consenso, atingido a partir de valores democráticos e universais. Habermas busca retirar a dimensão identitária (nacional) da cidadania, e nesse movimento defende a possibilidade de existência de uma cidadania pós-nacional, como veremos na próxima seção.

Cabe aqui ressaltar a diferença entre forma-nação e nacionalismo proposta por Balibar (2004a). De acordo com o autor, a forma-nação é uma formação social, uma estrutura simbólica para que o Estado possa administrar e dar um sentido homogêneo às diferenças em seu interior. Já as nacionalidades individuais ganham contornos específicos (Balibar, 2004a: 16-22). É por isso que Balibar afirma que não faz sentido a divisão que costuma ser estabelecida entre a típica nação cultural da Alemanha e a típica nação política da França. Em ambos os casos, segue-se um modelo de forma-nação, ou seja, um vínculo imaginado que não apenas une indivíduos, mas também permite a subordinação desses indivíduos ao Estado. Portanto, quando tratamos aqui de nação, referimo-nos a esse sentido moderno, de íntima relação com o Estado territorial: a nação unida ao Estado por um hífen. Se essa relação é representada como um vínculo de cultura ou como fruto de uma vontade republicana comum, ambos são representações de uma suposta origem dessa relação.

Na mesma tentativa de escapar de um conceito tão contaminado, Rogers Brubaker (1996, 2004) propõe que se evite a reificação da nação. Segundo ele, a nação deve ser pensada não como entidade real, como uma “categoria de análise”, mas como uma “categoria de prática”: “we have to understand the practical uses of the category ‘nation’, the ways it can come to structure perception, to inform thought and experience, to organize discourse and political action” (Brubaker, 1996: 7). É o que ele define como “nationhood” ou “nationness”, uma categoria institucionalizada pela prática dos Estados (Brubaker, 1996). Não importa, portanto, que não haja etnia ou origem cultural comuns, até porque “[a]s nações modernas são, todas, híbridos culturais” (Hall, 1999: 62). A forma-nação se mantém como principal critério de concessão de cidadania. Seja a nacionalidade baseada em laços de etnia ou laços republicanos, eles sempre serão substantivos, nunca apenas procedimentais como sustenta Habermas. A identidade unitária da forma-nação – sua nacionalidade específica – sempre será um mito, um discurso unificador da diferença.

A divisão entre duas formas de nação – uma cívica e uma étnica – se tornou corrente nas Ciências Sociais. Entretanto, como analisamos, essa é uma distinção artificial. Brubaker (2004: 136-144) mostra como ambos os conceitos são ambíguos, tanto em termos analíticos quanto normativos. Analiticamente, os termos têm significados distintos para cada autor. Se seu sentido é amplo, os conceitos se cruzam, passando a não ser mais mutuamente excludentes; se seu sentido é restritivo, os conceitos deixam espaço para novas formas de classificação do nacionalismo. Há ainda uma oposição normativa, geralmente usada para legitimar um nacionalismo supostamente inclusivo, de laços voluntários vinculados a valores universais, frente a um nacionalismo que, por ser baseado na etnia, seria segregador, excludente (Brubaker, 2004: 133, 140). Essa normatividade se manifesta na separação feita por Habermas (2001: 128) entre os “traços um tanto arcaicos do ‘potencial de compromisso’ de ‘companheiros de destino’” e a “associação voluntária de ‘companheiros de direitos’” no Estado constitucional moderno.

No lugar da divisão entre nação cívica e nação étnica, Brubaker (2004: 144) propõe uma divisão entre um entendimento de pertencimento nacional moldado pelo Estado (“state-framed nationhood and nationalism”) – que podemos comparar com a forma-nação definida por Balibar – e um entendimento de

pertencimento nacional separado do Estado e mesmo oposto a ele (“counter-state nationhood and nationalism”). O que nos interessa, aqui, é a nação pensada nos limites do Estado e *para* os limites do Estado, ou seja, para sustentar sua soberania, já que o vínculo que une os nacionais será sempre imaginado, uma representação.¹¹ A forma-nação é sempre ao mesmo tempo inclusiva e excludente; o que mudam são os termos da in/exclusão (Brubaker, 2004: 141). Aparentemente emancipatória, com uma ideia de relação horizontal, a nação corrobora exclusões sociais em dois sentidos. Há uma exteriorização da exclusão, na separação entre dentro e fora, uma “ética da exclusão” (Walker, 1993) empreendida por leis, instituições e práticas centralizadas no Estado, que diferencia cidadãos de não cidadãos. E há ainda uma exclusão interna, na medida em que se forja uma homogeneidade, já que apenas a normalização das diferenças garante a estabilidade e a ordem das quais o Estado precisa para fazer valer sua soberania (Inayatullah & Blaney, 2004). A exclusão, portanto, está no cerne da forma-nação (Balibar, 2004a: 23).

2.2.2

As dimensões da cidadania: as transformações de status, direitos e identidade no século XX

Uma grande variedade de conceitos pode ser encontrada na literatura contemporânea sobre cidadania, que, dependendo de sua direção, estabelece cenários tão distintos como os de inclusão, erosão, expansão ou abandono da cidadania no curso do século XX (Kivisto & Faist, 2007). Na prática, portanto, a palavra cidadania é usada com referências completamente distintas. Diante dessa variedade de concepções, Christian Joppke (2007: 38) faz uma divisão entre três dimensões da cidadania, que levariam a diferentes tratamentos do tema: status, que é o pertencimento legal à soberania de determinado Estado; direitos, que são

¹¹ Não se trata aqui de opor um vínculo real a um vínculo fictício, mas justamente de evitar a contraposição entre uma nacionalidade mais autêntica, e até por isso mais exclusiva, e uma nacionalidade que, por ser voluntária, seria mais aberta às diferenças culturais. Kivisto & Faist (2007: 26) mostram como a exclusão opera mesmo em nações cuja representação de identidade se afasta da etnia e da cultura: “although the republican ideals of France ought to have made that nation far more open to absorbing diverse peoples into its ranks, provided they embraced the ideals of the republic, in practice France’s civic nationalism was far from universal in its willingness to accept the racial other”.

as capacidades possibilitadas por esse status; e identidade, que é o sentimento de pertencimento a uma comunidade política, de laços compartilhados com os outros cidadãos – o que, como vimos, está historicamente vinculado à nacionalidade.

A nacionalidade nasceu como condição para a cidadania, mas não como sinônimo dela, já que a igualdade entre os cidadãos nunca significou a igualdade entre os indivíduos. Historicamente, muitos nacionais de determinado Estado – como escravos, mulheres e negros – não tinham os mesmos direitos e por vezes tinham mais obrigações do que outros nacionais do mesmo Estado. Devido a essa diferença de tratamento no interior do próprio Estado-nação, muitas pesquisas sobre cidadania se voltam para seu caráter inclusivo no último século – como o reconhecimento de grupos anteriormente marginalizados, como mulheres e negros, cujos direitos de participação política e igualdade de tratamento nas diferentes sociedades ocidentais foram adquiridos no século XX, mesmo eles já tendo um status anterior de nacionalidade. Outros autores se voltam hoje para a erosão da “cidadania social”, um conceito elaborado por T.H. Marshall, para quem a desigualdade de condições econômicas imposta pelo capitalismo deveria ter um limite, a ser controlado pelos direitos sociais concedidos pelo Estado (Kivisto & Faist, 2007: 53-56). Essa visão da erosão ressalta a perda de condições básicas de sobrevivência, antes garantidas pelo Estado de bem-estar social do pós-Segunda Guerra Mundial, e hoje minadas pelo avanço do neoliberalismo.

Entretanto, todas essas análises, ao se concentrarem nas dimensões de status e direitos, deixam implícita a dimensão identitária da cidadania vinculada ao Estado-nação, que se manteve como o espaço de diferenciação entre cidadãos e estrangeiros (Kivisto & Faist, 2007; Joppke, 2007: 38). O direito das mulheres ao voto, por exemplo, não foi universalmente concedido – na Suíça, isso só ocorreu em 1971 em nível federal –, mas dependeu da história de cada Estado, que continuou sendo o árbitro da inclusão/exclusão. Da mesma forma, a luta pela consolidação dos direitos sociais no pós-Segunda Guerra Mundial tinha implícita a configuração de um Estado-nação forte, que, de fronteiras fechadas, pudesse garantir a distribuição da riqueza internamente (Joppke, 2007: 38). A cidadania se manteve vinculada à nacionalidade sem que se pensasse na construção social desse vínculo. Mesmo a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹², símbolo

¹² Organização das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 10 dez. 1948.

de reconhecimento do indivíduo para além de seu pertencimento a uma nação, confere garantia legal aos direitos individuais, mas mantém a soberania estatal como princípio e a nacionalidade como direito universal. Paradoxalmente, os estrangeiros não podem exigir direitos por sua “humanidade” se não forem representados por um Estado soberano (Balibar, 2004a: 59). É nesse sentido que o imigrante passa a dever ao Estado que lhe dá parte de sua soberania como proteção (Moulin, no prelo).

Nas últimas décadas, parte da literatura sobre cidadania começou a questionar o vínculo com o Estado-nação como garantia de deveres e direitos do cidadão. Muita coisa mudou desde 1948, quando foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A globalização tornou a mobilidade mais intensa e extensa pelo mundo, o que leva muitos teóricos à afirmação de que, mesmo vinculada ao Estado, a cidadania perdeu a dimensão identitária de que fala Joppke, relacionada à nacionalidade. A universalização do regime de direitos humanos, a existência de sociedades multiculturais e a variedade de possibilidades de obtenção legal de dupla ou mesmo múltipla cidadania seriam indicadores de uma nova cidadania “flexível” (Ong, 1999) ou “cosmopolita” (Linklater, 1998). Outros vão além e identificam o nascimento de uma cidadania pós-nacional, da qual o grande exemplo seria a UE, que confere uma cidadania específica vinculada a essa forma de organização política. A identidade nacional teria perdido importância na atribuição da cidadania? A hipótese, aqui, é não. Mesmo com a expansão da dupla cidadania, os Estados ainda têm soberania para decidir – pela concessão e pela retirada da cidadania, como vimos no caso do Reino Unido –, mantendo leis de nacionalidade e naturalização totalmente distintas entre si. E essa soberania mantém sua resistência no desenvolvimento da UE como entidade política.

2.2.3 Cidadania europeia e identidade transnacional

Os estudos contemporâneos sobre a cidadania europeia¹³ abordam as transformações que a constituição da UE como unidade política implica, originando debates sobre a emergência ou não de uma cidadania pós-nacional e sua relação com as identidades nacionais. Bernard Enjolras (2008) identifica a formação de uma sociedade civil pós-nacional, que não seria a reprodução em grande escala da sociedade civil nacional, mas uma nova configuração social, formada por organizações sociais civis (CSOs), instituições e redes europeias independentes dos partidos políticos. De acordo com Enjolras, isso possibilita a existência de uma cidadania pós-nacional, que permite aos imigrantes acesso a direitos e obrigações na UE sem que eles precisem ser cidadãos nacionais. Entre os principais autores que identificam a constituição de uma cidadania pós-nacional na Europa está Yasemin Soysal (1994). Segundo ela, a forma de organização política da UE possibilita a reivindicação de direitos fora do Estado de origem, ou seja, um vínculo de cidadania entre os Estados nacionais. Apesar de essa “extinção” de fronteiras ser apenas interna, Soysal sustenta que ela favorece o uso de um regime de direitos humanos na defesa dos imigrantes – mesmo que eles ainda dependam dos Estados para garantir grande parte desses direitos. Nesse sentido, o pensamento de Soysal se coaduna com o de Habermas, retirando da cidadania sua dimensão de identidade (nacional).

Em oposição a essa visão, autores como Gerard Delanty (2007) e Willem Maas (2008) argumentam que a UE não abre passagem a uma cidadania pós-nacional, já que a existência formal da cidadania europeia está necessariamente vinculada à existência prévia de uma cidadania nacional em um dos Estados membros. Esse vínculo obrigatório define uma cidadania “nested”¹⁴ (Kivisto & Faist, 2007: 122), em rede, pois a cidadania europeia é uma consequência imediata da cidadania nacional, está interligada a ela. Nesse caso, além do direito

¹³ Em 1992, o Tratado de Maastricht institucionalizou a cidadania da União Europeia, que aqui, seguindo a literatura sobre o tema, é definida como cidadania europeia.

¹⁴ Nesta dissertação, sustentamos que há uma subordinação de níveis de cidadania, da europeia à nacional. Faist (2000: 19), porém, usa o termo “nested” para explicitar seu afastamento dos dois pólos da discussão sobre cidadania pós-nacional ao tratar de interrelações entre esses níveis, e não apenas de uma subordinação: “In contrast to multiple citizenship, there is not simply coexistence of different levels. It is not only a multi-tiered system like Russian dolls with no interlinks between the different levels. The notion of nested citizenship explicitly deals with the interrelationships between the different levels.”

de representação nos órgãos supranacionais da UE, o cidadão de um dos Estados tem direitos nos outros Estados membros, por ser um cidadão europeu.¹⁵ Isso significa que, além de não ter direitos no Estado-nação, o imigrante de um “país terceiro” – expressão usada pela lei da UE para se referir aos países não pertencentes a ela – tampouco tem direitos políticos em nível europeu. Mais do que isso, ele continua tendo direitos diferentes caso esteja em um ou em outro Estado-nação, enquanto os direitos dos cidadãos europeus se tornam mais homogêneos com a integração – ainda que, como veremos no capítulo 3, a cidadania europeia tenha diferentes graus de inclusão. Conseqüentemente, a cidadania europeia não apenas deixa de desafiar a nacionalidade como critério de pertencimento político como pode ser duplamente exclusiva.

Habermas (1998, 2001) sustenta a possibilidade de existência de uma comunidade política pós-nacional, na qual as pessoas compartilhem um sentido de pertencimento não por valores étnicos, culturais ou nacionais, mas pela submissão comum a procedimentos públicos da democracia. A identidade política, desse modo, seria baseada numa prática de comunicação e debate público, da qual todas as pessoas poderiam participar, para atingir um entendimento comum de um tema político. Existe no pensamento de Habermas a ideia de que há um consenso possível por meio da argumentação racional. A identidade pós-nacional seria calcada numa cultura pluralista de argumentação e disposição democrática, aberta a uma Europa multicultural. Como vimos na seção anterior, Habermas usa o termo “nação” com um sentido pré-político, sustentando a possibilidade de vínculo político para além dos laços culturais. Ele faz uma oposição normativa entre a identidade nacional e a identidade política europeia, que deveria se afastar da nação. “O achatamento das identidades nacionais dos Estados membros e a sua mistura em uma ‘nação europeia’ não é nem possível nem desejável” (Habermas, 2001: 126). Entretanto, o autor se contradiz ao, em outro momento, também identificar na palavra “nação” um sentido que se afasta das origens culturais comuns e, a partir do século XIX, aproxima-se de uma concepção de união cívica. E ele usa justamente esta concepção para sustentar que, da mesma forma que a nação foi construída por uma “solidariedade civil entre estranhos”, essa construção poderia continuar em nível europeu (Habermas 2001: 129). Nesse

¹⁵ São direitos como os de trabalho e residência, de voto e candidatura em eleições locais e representação diplomática num país onde seu Estado de origem não esteja representado.

sentido, contraditoriamente, uma “nação europeia” seria possível e desejável. Segundo o autor, esse caminho está na própria História da Europa, que, apesar dos conflitos, seria, desde a Idade Média, uma história de pioneirismo no aprendizado do convívio entre as diferenças (2001: 130-131).

Em sua defesa de uma política externa comum para a Europa, numa declaração assinada com Jacques Derrida¹⁶, Habermas identifica uma “Velha Europa” – a Europa Ocidental – e afirma que ela deve nortear a integração com os outros países europeus: “Taking a leading role does not mean excluding. The avant-gardist core of Europe must not wall itself off into a new Small Europe. *It must – as it has so often – be the locomotive*” (Habermas & Derrida, 2003: 292, grifo meu). O “centro de vanguarda”, o “core” da Europa, sua locomotiva, não excluiria, e sim permitiria a entrada na UE apenas de países que compartilhassem esse mesmo sentimento de pertencimento democrático, sendo necessário que as identidades e solidariedades nacionais se expandam, e a elas seja adicionada uma “dimensão europeia” (Habermas & Derrida, 2003: 293). Essa dimensão é definida por Habermas (1998, 2001) como “patriotismo constitucional”, ou seja, um patriotismo formado não por vínculos “arcaicos” (Habermas, 2001: 128), mas por uma aceitação comum de valores democrático-liberais e do procedimento pelo qual esses valores são estipulados.

O patriotismo constitucional permitiria o desenvolvimento de uma identidade política pós-nacional, independente das identidades culturais, frequentemente embrenhadas na nacionalidade. De acordo com essa visão, o debate público pode fazer com que os europeus atinjam princípios comuns para a integração da UE como comunidade política, institucionalizando esses princípios supostamente consensuais – Habermas estava certo de que eles seriam institucionalizados numa Constituição Europeia, o que não ocorreu, devido à oposição das populações francesa e holandesa, que rejeitaram o documento levado

¹⁶ Diz a introdução do artigo, intitulado “February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe”: “The following text was composed by Jürgen Habermas, as will be readily apparent. Though he would have liked to very much, due to personal circumstances Jacques Derrida was unable to compose his own text. Nevertheless, he suggested to Jürgen Habermas that he be the co-signatory of this appeal, and shares its definitive premises and perspectives: the determination of new European political responsibilities beyond any Eurocentrism; the call for a renewed confirmation and effective transformation of international law and its institutions, in particular the UN; a new conception and a new praxis for the distribution of state authority, etc., according to the spirit, if not the precise sense, that refers back to the Kantian tradition” (Habermas & Derrida, 2003: 291).

a plebiscito em 2004. Num sentido semelhante ao de Habermas, John Rawls (1987) afirma que o consenso sobre os princípios de justiça é o aspecto fundamental para a integração de uma sociedade liberal. Em ambos os casos, a ideia é que os europeus podem constituir uma unidade política por meio de procedimentos e leis, ou seja, pelo vínculo a princípios democrático-liberais em vez de laços substantivos, já que a Europa sempre abrigará diferentes visões sobre o que é a “boa vida” – as nações. Por isso, a nação também não seria, para Rawls, um elemento de integração de sociedades liberais.

O problema central do argumento de Habermas é que o “patriotismo constitucional” como marca de identidade política implica o que Joppke (2007, 2008) denomina “paradoxo do universalismo”: se a particularidade de uma sociedade está baseada em princípios democrático-liberais, como ela se distingue de outras? Como é possível criar um sentido de pertencimento a determinada sociedade, e não a outra? Nesse movimento, o liberalismo procedimental foi transformado em normas substantivas,

thickened form procedural framework for toleration into substantive way of life, which the majority considers ‘their’ way of life and which is expected to be shared by immigrants and ethnic minorities, too” (...). “The excluding and thus identity-forging dimension of particular universalism can be formulated as the notion that the liberal state is only for liberal people. This is, of course, a profoundly illiberal idea” (Joppke, 2008: 541).

Aparentemente oposta à lógica comunitária, segundo a qual a exclusão é feita por meio da identidade cultural – e a única possibilidade de integração do imigrante é a naturalização ou a assimilação – a linha de pensamento habermasiana, frequentemente classificada de cosmopolita, segue o mesmo padrão de exclusão quando transforma o liberalismo numa forma de vida. É nesse sentido que o universal se torna uma particularidade, revelando seu paradoxo. Cria-se um “comunitarismo abstrato” (Balibar, 2004a: 37), que suportaria as diferenças culturais em nome de um compromisso com a democracia.¹⁷

¹⁷ O multiculturalismo pode existir desde que a diferença esteja fora da esfera pública, pois, se visível, ela é uma ameaça à ordem nacional, é a prova de que essa ordem baseada na nação é ilusória. Em artigo no jornal britânico *The Guardian*, a respeito da expulsão de indivíduos Roma pelo governo francês em outubro de 2010, Slavoj Žižek usa a metáfora do “Outro descafeinado” para se referir a esse suposto respeito às diferenças por parte daqueles que defendem a presença dos imigrantes, desde que eles não externalizem suas particularidades: “[t]his leads us to today’s tolerant liberal multiculturalism as an experience of the Other deprived of its Otherness – the

De acordo com Balibar (2004a: 44, 121-124), o Tratado de Maastricht criou uma discriminação na UE que não existia em nível nacional, pois afastou ainda mais os direitos dos imigrantes irregulares e dos imigrantes com permanência legal dos direitos dos nacionais, já que estes passaram a ter direitos nos outros Estados membros. Segundo o autor, a integração da UE propiciou formas de “racismo europeu”, em vez de criar um *ethos* político mais democrático. Para Balibar, esse *ethos* seria a única forma de o projeto da UE ser bem-sucedido. Porém, não se trata aqui de corroborar o argumento de Habermas de uma disposição democrática que confere identidade política, opondo-se à identidade cultural e nacional. Balibar sustenta que esse *ethos* democrático estará sempre em conflito, em formação, pois a democracia não é um conceito abstrato. A lei internacional, ainda que necessária, é insuficiente para a criação de um sentido comum de pertencimento, já que a democracia nunca está livre de tensão, já que sua negociação é permanentemente marcada pelos contextos sociais (Balibar, 2004a: 184). A história da democracia é uma história de luta pela democracia, de conflito. Ainda que Habermas tente retirar a democracia do campo abstrato e localizá-la na vida social, ao defender que ela seja exercida pelas pessoas na esfera pública, por meio de práticas de comunicação, ele sustenta que esse debate público leva a um consenso – que, por sua vez, pode ser institucionalizado em normas, nas quais a identidade política se basearia. Entretanto, o consenso não se mantém como consenso, porque é permanentemente renegociado.

Balibar sustenta que a construção política da Europa atualmente estaria paralisada não apenas por desafios institucionais e divergências ideológicas e políticas, mas também pela diversidade de estrangeiros que hoje são considerados inimigos na região, numa reprodução da lógica exclusiva do Estado nacional, que se repete em maior escala: “The contradictions are more and more acute between a democratic and universalistic claim and self-image, and a neoimperialist ethnocentric practice, which seems to have combined legacies from different types of ‘empires’ that existed in Europe's past.” (Balibar, 2006: 4). É por esse

decaffeinated Other”. Zizek, S. “Liberal multiculturalism masks an old barbarism with a human face”, *The Guardian*, 3 out. 2010. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/oct/03/immigration-policy-roma-rightwing-europe>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

motivo que Balibar prefere falar em uma identidade transnacional, pois o termo “pós-nacional” implicaria uma transformação ou mesmo um desaparecimento da categoria do estrangeiro, enquanto essa categoria, ainda que definida de formas diferentes em cada país e momento histórico, permanece fundamental no atual debate sobre a identidade europeia num mundo globalizado, de intensa mobilidade. O conceito de identidade transnacional é também mais apropriado porque não abandona a importância que o Estado-nação ainda tem na UE, sem negar que existem estruturas administrativas e representativas supranacionais e, sobretudo, um processo de transnacionalização política em curso, ou seja, de transformações nas práticas de pertencimento.

Ao mesmo tempo em que o Estado-nação se mantém como o critério central para a concessão de cidadania, parte das atribuições do Estado é cedida para órgãos da UE – como veremos, no capítulo 3, na análise do desenvolvimento institucional da UE, com a legislação sobre imigração e as práticas de controle de entrada de imigrantes. Desse modo, a UE não é hoje uma solução pós-nacional a uma crise do Estado-nação, mas um espaço político cuja formação de identidade (sempre incompleta, como Balibar sustenta) se encontra na tensão entre um recrudescimento das consciências nacionais – das nacionalidades distintas em cada forma-nação – e a busca de um pertencimento comum em nível europeu:

(...) the coupling of an identitarian self-consciousness and practices of exclusion and discrimination stems both from the persistence and exacerbation of national heritages (“Frenchness”, “Germaness”, and the like) and from attempts to transfer marks of sovereignty, belonging and subscription to common “values” to the European level (Balibar, 2004a: 65)

Para Balibar, a integração europeia não pode se sustentar pelo modelo nacional, reproduzindo um modelo de cidadania em nível supranacional, mas sim deve ultrapassar a concepção de soberania. Não há como responder a um processo de transnacionalização com instituições político-jurídicas que reproduzem o modelo constitucional dos Estados nacionais. Entretanto, o grande obstáculo seria, segundo ele, o contraste entre a cidadania europeia formal e um “apartheid europeu” (Balibar, 2004a: x) que empreende uma série de exclusões dentro do continente, que ignora a noção de soberania popular e a importância de uma sustentação democrática dos órgãos da UE para que eles tenham efetividade política. De acordo com Balibar (2004a: 123), esse “apartheid europeu” é posto

em marcha com o aumento dos mecanismos de controle com perfil racial e a política de vigilância dos imigrantes, numa obsessão com a produção de inseguranças coletivas, “the obsession with law and order that is so closely intertwined with the obsession with identity” (Balibar, 2004a: 177). A exclusão do imigrante hoje, na UE, é em grande medida empreendida por meio da racialização do outro, que se torna objeto de práticas e discursos de segurança oficiais e não oficiais, mas legitimados pelas instituições do Estado (Jabri, 2009). Ela está relacionada a um processo de produção de inseguranças, já que a criação do perigo é condição de possibilidade de uma estrutura política ainda pensada em termos espaciais, em que a ordem é um ideal a ser atingido (Campbell, 1992; Doty, 2003). É esse processo que será analisado na próxima seção.

2.3

Securitização: a produção da insegurança por atos de fala e técnicas de governo

Na década de 1980 e sobretudo na de 1990, os estudos de segurança tradicionais passaram a ser desafiados por análises críticas, questionadoras de seu foco exclusivo no setor militar, ou seja, da visão de que segurança diz respeito à proteção das fronteiras do Estado. Um dos principais conceitos desenvolvidos nesse período foi o de securitização, elaborado por Ole Wæver (1995) e consolidado como um marco nos estudos de segurança em *Security: a new framework for analysis*, de Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998). De acordo com essa abordagem, não existem ameaças objetivas, mas um processo que transforma determinados temas em ameaças existenciais, por meio de uma experiência intersubjetiva do que constitui o perigo, que nunca existe fora dessa percepção. Para Wæver (1995), a segurança é um ato de fala, ou seja, pronunciar que algo é um problema de segurança é justamente o que o define como tal, desde que uma audiência compartilhe esse entendimento, permitindo a adoção de medidas excepcionais. É por esse caráter processual que Wæver cunha a expressão securitização, cujo uso se tornou corrente nas Relações Internacionais. O processo de securitização compreende três etapas: a nomeação de um tema como um problema de segurança, a aceitação social dessa nomeação e a consequente autorização da adoção de medidas de emergência, fora da

normalidade política (Buzan et al., 1998: 29). Portanto, não é qualquer prática discursiva relacionada ao campo da segurança que implica a securitização. Ela só ocorre a partir da percepção intersubjetiva da ameaça, que justifica práticas excepcionais (Buzan et al., 1998: 27).

Buzan et al. (1998) reagem aos termos dos estudos estratégicos da era bipolar, segundo os quais a segurança é estritamente uma resposta militar dos Estados a ameaças a sua integridade territorial. De acordo com os autores, a identificação do que é ameaçado depende do setor em que a ameaça está inserida. Além do militar, há outros quatro setores centrais nos quais a securitização seria possível: o político, o econômico, o ambiental e o social. Em cada um deles, há um “objeto referente”, ou seja, um aspecto a que pode se dirigir uma ameaça construída por atos de fala. No setor político, esse objeto é formado pela legitimidade e pela estabilidade da organização dos sistemas de governo, seja do Estado ou de um corpo político como a UE; no econômico, o objeto é o acesso aos recursos necessários para manter o bem-estar social; no ambiental, é tanto a sobrevivência de espécies quanto questões macro, como o clima global; e, no social, é a identidade nacional o objeto referente de segurança, com seus padrões de cultura, língua e religião (Buzan et al., 1998: 8; 22-23). Desse modo, a percepção da sociedade de que sua identidade é ameaçada é a principal causa da securitização da imigração nos Estados membros da UE. Com a rigidez do controle de fronteiras externas durante a integração, essa securitização no setor social, por sua vez, acarreta uma reprodução da lógica da segurança estatal, de ameaça à soberania territorial (Wæver, 1995: 69-75).

Essa linha de pensamento diferencia os “processos de securitização” – que implicam a suspensão da norma pela adoção de medidas excepcionais, “acima da política” – dos “processos de politização” (Buzan et al., 1998: 21): “the issue either as special politics or as above politics” (Buzan et al., 1998: 23), “requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bonds of political procedure” (Buzan et al., 1998: 24).¹⁸ Para os autores, mesmo a institucionalização de medidas securitárias, como as do setor militar, não levam a securitização ao campo da política cotidiana, já que certos temas, como a

¹⁸ Aqui, os autores identificam o político como a política de negociações de representantes do Estado: “the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance” (Buzan et al., 1998: 23).

segurança nacional, carregam implícito o significado de urgência e prioridade (Buzan et al., 1998: 28). Portanto, para que determinados temas securitizados voltem à esfera pública comum, deve haver um processo de dessecuritização, ou seja, uma desconstrução discursiva que retire a visão securitária de determinados temas, compartilhada por uma audiência que os reinsira no debate político cotidiano.

Outra importante abordagem surgida nos anos 1990 e incorporada às Relações Internacionais nos anos 2000 tem influência de Michel Foucault (2008a) em sua definição de segurança como técnicas de governo. Para pesquisadores como Jef Huysmans (2000, 2006) e Didier Bigo (2002, 2007), a segurança não é um ato de fala, mas o resultado de uma estrutura tecnocrática, dominada pelos profissionais de segurança, que disputam a verdade de seu saber. Autores que seguem essa linha de análise estudam a racionalidade governamental da segurança, os processos burocráticos de securitização – como a política de vistos Schengen e o controle de fronteiras externas, no caso da UE, como veremos no capítulo 3 –, ou seja, a burocratização da segurança em estruturas que seriam independentes da linguagem, mas que acabam por construir uma economia discursiva. Esses autores rejeitam pensar o Estado – assim como a economia, a sociedade, a política e o meio ambiente – como uma entidade fixa e unitária, analisando-o como um conjunto de práticas burocráticas, que, aplicando determinado tipo de conhecimento a certos temas, torna-os inteligíveis como problemas de segurança (Huysmans, 2006: 22).

Apesar da diferença nas abordagens entre securitização como ato de fala e securitização como técnicas de governo, todos esses autores compartilham o pressuposto de que os estudos de segurança não são um instrumento de análise e determinação do que e de quem representa uma ameaça real ou não. Eles identificam a segurança como um processo, e não como um dado objetivo.¹⁹ Outro ponto em comum entre essas teorias é considerar que segurança e insegurança não estão em oposição; pelo contrário, são parte do mesmo conceito (Wæver, 1995: 56). Em primeiro lugar, só se evoca a necessidade de segurança se há insegurança, pois, se uma comunidade se sente completamente segura, não

¹⁹ Ole Wæver (1995) cunhou o termo securitização, mas ele hoje é usado de forma geral pelos autores que veem a segurança como um processo de construção social, e não como resposta a ameaças objetivas.

pensa em termos de segurança. Poder-se-ia argumentar que essa operação é comum a todos os conceitos: só se conhece um porque se conhece seu oposto. Entretanto, mais do que uma mera oposição de reconhecimento, a insegurança é alimentada pela securitização. Qual é o efeito causado por militares num aeroporto, como se veem atualmente em alguns países da UE? Eles supostamente estão ali para dar segurança aos viajantes. Mas sua presença desperta – e não apenas responde a – um sentimento de insegurança, de que algo está errado para que eles estejam ali, já que não deveriam ter a função de policiamento.

Bigo (2002) define as técnicas de governar pela (in)segurança como “governmentality of unease”, a governamentalidade do receio, da apreensão. Governa-se a partir da identificação de riscos que devem ser administrados pelas práticas de segurança. O modo de governar por meio da segurança é também o modo de governar por meio da insegurança, do receio, do risco, um modo em que “the object of government is not cure or care, but management of neurosis and the anxieties that are its foundations” (Isin, 2009: 30).²⁰ De acordo com essa abordagem, a securitização não é uma prática excepcional, de ações securitárias isoladas, e sim formadora de um *continuum* de insegurança, em que ilegalidade e imigração estão vinculadas (Bigo, 2002, 2007; Huysmans, 2006). O momento da exceção existe, mas os autores que tratam a segurança como técnicas de governo sustentam que a securitização de temas como a imigração e o asilo se tornou, ela mesma, a norma. É a partir da constatação dessa normalização que Bigo (2007) desenvolve o conceito de panóptico, um sistema de controle permanente, que se espalha pela vida cotidiana, numa temporalidade de continuidade e não de um momento de suspensão da norma.²¹ Para Bigo (2007: 13), os momentos de

²⁰ Algum grau de perigo sempre foi condição para a sobrevivência do Estado, que desde sua formação precisa da manutenção da incerteza para justificar suas práticas disciplinadoras (Campbell, 1992: 11-12). Porém, nas duas últimas décadas, a facilidade de mobilidade e a transnacionalidade da economia levaram a um aumento da securitização, da produção de ameaças contra as quais se deve reagir para manter a integridade dos Estados – e, implicitamente, de suas identidades –, que ganhou mais visibilidade e legitimidade após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e em Madri (2004) e Londres (2005). Consequentemente, cresceu a literatura que investiga a criação de uma cultura da insegurança, e que cunhou expressões como sociedade mundial do risco (Beck, 1999) e cidadão neurótico (Isin, 2009).

²¹ Bigo (2007) parte do uso que Foucault faz do panóptico de Bentham para, a partir do funcionamento de uma prisão, analisar a sociedade. Enquanto no panóptico há um controle de todos os vigiados, que sabem que estão sob uma vigilância centralizada, no panóptico apenas alguns dos vigiados são controlados, não pelo soberano, mas por um campo de relações interdependentes (aqui entra o conceito de “campo” de Pierre Bourdieu). A punição de um crime é substituída por sua antecipação e pela administração do *would be criminal*. Ele ainda não cometeu

exceção são apenas o caráter mais visível, a “ponta do iceberg”, que o autor exemplifica pela existência de centenas de campos de detenção para imigrantes na Europa. Diferentemente de um campo como o de Guantânamo, os campos de detenção se inserem no discurso da normalidade, transformando a arbitrariedade em regra.²² O “ban” não significa a suspensão da norma, mas a própria norma, que “contamina” com a exceção grupos que não são seu alvo principal, criando um *continuum* de insegurança (Bigo, 2007: 20).

Para Huysmans (2006: 62), a securitização ocorre quando a apreensão se transforma em perigo existencial, numa articulação de relações sociais que, por meio do medo, reafirmam sua identidade como comunidade política, em oposição àquele que é temido. Segundo o autor, a política de segurança é uma política de conhecimento, ou seja, uma forma de instituir um regime de verdade ao determinar o que deve ser temido: “[i]dentifying sources of insecurity is a method of dealing with the *modern epistemological uncertainty* that one cannot know for sure how the world works, which includes that one does not know who to trust” (Huysmans, 2006: 54, grifo meu). O autor atenta para a busca de certeza típica da modernidade, que teve, no Estado, uma resposta de verdade política. Huysmans ressalta o aspecto político da securitização, ou seja, chama atenção para o fato de que ela não diz respeito apenas a práticas isoladas de burocratas, mas integra campos de insegurança, em que a identificação do caos serve para dar sentido à ordem, em que a identificação da alteridade serve para dar sentido à identidade.

Mesmo definindo a securitização como construção de uma ameaça existencial, e não apenas uma “apreensão”, Huysmans não concorda com o caráter de excepcionalidade da securitização. Ele ressalta, como Bigo, que ela é uma prática cotidiana, não excepcional, ou seja, uma prática política, ainda que sua lógica seja a despolitização de certos temas (Neocleous, 2007: 146) – como a imigração, que é tratada como uma questão técnica, que pode ser administrada pelo conhecimento burocrático e tecnológico. Para Huysmans (2006: 133-135), a abordagem de Buzan et al. (1998) segue a lógica do pensamento político de Carl Schmitt, ao definir a securitização como a identificação de ameaças existenciais

o crime, mas deve ser contido – num campo de detenção, por exemplo – antes que o faça. Passa-se da seara da lei para a da administração, que situa o imigrante numa espécie de limbo jurídico.

²² Bigo faz uma crítica a Agamben (2007), que, ao analisar o estado de exceção, não considera como a exceção cotidiana, em curso na sociedade, reflete-se no “momento soberano”.

que legitimam a passagem de uma política normal para uma excepcional. Por esse motivo, Bigo e Huysmans reagem à proposta de dessecuritização como meio de retorno de um tema ao campo da política, já que esse tema, ao ser securitizado, não saiu do campo da política. Para Buzan et al. (1998), a “política normal” se refere aos mecanismos de negociação e representação da democracia liberal, aos quais a securitização se oporia. Entretanto, Bigo e Huysmans mostram como os processos de securitização foram incorporados à democracia liberal, não se opõem a ela. Mais do que isso, a segurança é um conceito central na tradição da teoria liberal (Neocleous, 2007). A história das democracias liberais se repete na normalização da exceção:

(...) the pattern is the same: an ‘emergency’ occurs in which security is threatened; existing emergency powers are exercised and new ones put in place; these are then gradually ‘stretched’ beyond their original scope; this stretching is gradually justified and legitimized, until the police and security forces are exercising the powers way beyond their original context, to the extent that are become part of the everyday functioning of the rule of law: the emergency becomes permanent, the exceptional becomes the rule, and the sun fails to set on the sunset clauses. (...) Hence the inclusion in every known liberal democratic constitution and international convention of the possible suspension of basic rights and liberties, a suspension always conducted on *security* grounds but often legitimized in *liberal* terms (Neocleous, 2007: 144).

De acordo com a análise da securitização como técnicas de governo, a ampliação dos objetos referentes de segurança proposta por Buzan et al. (1998) apenas aumentou o escopo de possibilidades para a securitização, sem pôr em cheque o que significa securitizar determinados temas. Buzan et al. (1998) reconhecem que a palavra segurança carrega uma história de significados, vinculados à defesa nacional e à lógica da guerra. Porém, não consideram que, por ser inerente ao conceito de segurança, essa lógica está presente nos outros setores, não desaparece apenas com um deslocamento dos objetos referentes. Além disso, ao fazer uma separação entre Estado e sociedade – relacionando um conceito com a soberania e o outro com a identidade –, eles conferem ao Estado uma propriedade meramente territorial, desconsiderando que aquilo que o ameaça não se refere apenas a sua sobrevivência física, mas também a sua “identidade independente”, ou seja, à manutenção de sua capacidade de decidir sobre sua própria constituição (Huysmans, 2006: 48). O Estado não consiste apenas em um território com fronteiras delimitadas. Portanto, não há como se dividir a segurança

em setores, já que o Estado não é uma entidade fixa e unitária, cuja soberania é independente das relações sociais, políticas, econômicas e ambientais.²³

2.3.1 O controle biopolítico do imigrante

Ao despertar insegurança, e não apenas responder a ela, o processo de securitização determina o que é ameaça. Instaure-se a lógica da antecipação: os criminosos são determinados antes mesmo de cometerem qualquer crime (Bigo, 2007). Seguindo-se essa temporalidade, o imigrante, mesmo que não tenha cometido atos ilegais, é aquele que sempre carrega a potencialidade da ilegalidade, o que serve para justificar o aparato de segurança (Balibar, 2004a: 62). É coerente com essa lógica, portanto, que hoje se fale em imigrante “ilegal”, como se sua existência, em si, já estivesse fora da ordem natural do mundo político. Manter essa potencialidade reforça a condição do imigrante de que falamos no início do capítulo, para o qual a cidadania ou mesmo a naturalização podem se manter como mero status, sem significar um pertencimento de fato. Manter essa potencialidade permite que se preserve a condição social do imigrante sempre como imigrante, e que se dê legitimidade a sua despolitização, sua transformação num mero *animal laborans*, numa força de trabalho sem voz. Como analisa Peter Nyers (2009a: 11),

what is at stake with the securitization of migration is not so much the effective deportation of aliens, but effecting the social construction of their “deportability”. This construction has the effect of creating and sustaining their highly precarious, and economically exploitable, status. [Nicolas] De Genova concludes that the *technologies of illegality, detainability, and deportability are indicative of a*

²³ Por esse mesmo motivo, esses autores criticam estudos de pesquisadores que usam o conceito de segurança humana, como Ken Booth. Centrado eminentemente na normatividade, com influências da Escola de Frankfurt, Booth (2007) propõe que a segurança seja pensada não em relação ao Estado, mas em relação ao indivíduo: é sua integridade que deve ser protegida, portanto ele deve ser o alvo das medidas de segurança. Essa concepção permitiria que a segurança fosse usada com objetivos emancipatórios, propiciando a inclusão dos indivíduos, fora do campo de poder do setor militar. Porém, nesse caso, a oposição entre Estado e indivíduo também mantém a concepção de Estado como entidade essencial, sem repensar o próprio conceito de segurança, historicamente vinculado à ideia de poder e ordem – ou seja, carrega implícitas as mesmas conotações políticas das quais pretende se afastar (C.A.S.E. Collective, 2006: 455-456). A humanidade continua a ser pensada dentro do Estado, pois, como vimos, é dentro dele que ela pode ser evocada. Mantém-se uma relação de poder e hierarquia social que torna o indivíduo um devedor da proteção estatal (Moulin, no prelo).

larger problematic with regard to how we understand the political. To the extent that our political horizons are dominated by the sovereign state, citizenship retains a close and ultimately problematic and dangerous relationship to securitizations that render entire populations ‘abject’, rightless, and abstracts the political from the process of exploitation (grifo meu).

As tecnologias de ilegalidade, detenção e deportabilidade são indicativas de uma crença na tecnologia como dispositivo neutro, supostamente apolítico, que tiraria a segurança do campo da política e passaria o “problema” para o campo técnico, no qual o imigrante pode ser tratado de forma meramente instrumental. No caso da securitização da imigração, a técnica de governar o perigo empreende a “despolíticação da exclusão” (Nyers, 2009a: 11): a atribuição da cidadania apenas aos nacionais de um Estado é naturalizada. Como vimos com Sayad (1998, 2004), a tecnicização de um tema é uma das formas mais eficientes de retirar sua dimensão política. No caso da securitização, essa despolíticação se relaciona à dimensão constitutiva do conhecimento sobre segurança, ou seja, a sua capacidade de delimitar um fenômeno dentro de determinados significados. O conhecimento de segurança tem uma concepção implícita sobre a essência da política e o lugar de sua prática: o Estado soberano (Huysmans, 2006: 12-13, 31-35). Se fora do Estado soberano não há política, a exclusão é reproduzida como natural, apolítica, podendo ser empreendida pela verdade tecnológica, tão fundamental no desenvolvimento do Estado moderno. Com a legitimidade de uma verdade tecnológica, supostamente neutra, os imigrantes são vistos como corpos antes de serem considerados sujeitos políticos. Vigíados, esses corpos carregam consigo as fronteiras do Estado (Rygiel, 2008: 222), que alimentam indefinidamente a potencialidade de sua ilegalidade. É importante ressaltar, entretanto, o caráter eminentemente político desse movimento de transformação da imigração num tema técnico.

O imigrante é um sujeito político, sua securitização é um ato político, e o uso da tecnologia não é neutro. Técnicas de vigilância e práticas desenvolvidas de acordo com as exigências burocráticas dos profissionais de segurança envolvidos – que podem ser tanto simples formulários quanto elaborados métodos biométricos de identificação – são um indicativo de um certo entendimento do político, apoiado no Estado soberano definidor das exclusões. Mas essa decisão soberana está sempre ancorada numa cultura política, num “*ethos* de soberania” (Connolly, 2004), que circula na sociedade. Como já foi ressaltado, Estado

soberano e sociedade não são independentes, ou seja, a soberania não se localiza no Estado como ente abstrato e unitário. Por esse motivo, a securitização não pode ser abordada a partir de uma ampliação de setores ou da transferência da segurança do Estado para o indivíduo. Na medida em que o Estado é pensado além de um corpo territorial, a securitização também pode ser pensada além do controle de fronteiras.

Num mundo de relações transnacionais, as práticas que envolvem o controle territorial não são suficientes para barrar aqueles corpos que carregam consigo as fronteiras, vivenciando cotidianamente um processo de securitização. Conseqüentemente, há uma securitização interna, processo em que o controle da população, ou seja, a biopolítica, é crucial (Huysmans, 2006; Rygiel, 2008). A biopolítica, nos termos de Foucault (2008b), não é empreendida pela externalização territorial ou por regras judiciais, mas pela manutenção de um padrão regular da população, pela prática de “identifying and monitoring irregular developments that may endanger an optimal regularity” (Huysmans, 2006: 100), internalizando o perigo nessa população. A população é controlada pela identificação e pela correção de irregularidades. Um dos principais mecanismos biopolíticos hoje, no que tange à regulação da imigração, é a racialização da cidadania, a partir de cálculos que preveem a “invasão” de grupos que ameaçariam destruir a regularidade ideal da sociedade, justificando sua exclusão, como veremos no capítulo 4, em relação aos Roma e aos muçulmanos. Criam-se mecanismos de identificação daqueles que, não sendo cidadãos – apenas corpos biológicos –, têm maior probabilidade de serem um risco para a normalidade, para o padrão esperado de uma população. Veremos como mesmo o cidadão pode ser irregularizado, caso ameace desestabilizar esse padrão (Nyers, 2011).

Na “domesticação” da mobilidade (Walters, 2009: 45) empreendida pela biopolítica, segue-se a lógica da antecipação, de determinar quem pode representar um risco no futuro, mesmo antes que o risco aconteça. Há um livre movimento cujo excesso precisa ser controlado, e o controle, nesse caso, é focado no tempo, e não no espaço (Huysmans, 2006: 101; Bigo, 2007). Portanto, o deslocamento de fronteiras possibilitado pelas técnicas de vigilância não produz necessariamente o enfraquecimento ou o desaparecimento do Estado. Como analisa Rygiel (2008: 227), a transferência de poder para atores privados no processo de securitização fortalece o Estado, porque reitera o princípio de

exclusão inerente a ele por meio de práticas empreendidas por profissionais e tecnologias de segurança. A construção de uma cidadania inclusiva não é, portanto, corolário de uma maior transnacionalidade entre os Estados no que diz respeito à troca de informações sobre segurança.

A análise a que se propõe esta pesquisa se opõe à divisão de setores e seus respectivos objetos referentes – o que Huysmans (2006: 19-22) denomina “widening debate” –, além de considerar a securitização não como prática de exceção, mas como prática política. Mesmo quando justificada por uma aparente medida de emergência, o simples fato de tratá-la como excepcional é, em si, político. Mas a dissertação traz do conceito de Wæver a importância de se pensar em como essa securitização também é operada por meio da linguagem. Apesar de os autores que analisam a segurança como técnicas de governo não negarem o caráter performativo da linguagem de segurança e o espetáculo político de partidos e associações, como Huysmans (2006: 8, 25, 82), eles priorizam as práticas burocráticas, que seriam mais importantes do que a mobilização política e a representação. Entretanto, as técnicas de governar o perigo estão diretamente relacionadas às representações do imigrante – em falas, textos e imagens –, feitas por representantes políticos e pela mídia. Algumas dessas representações ganham contornos de emergência – numa construção política do que é ameaçador –, mas muitas passam despercebidas, são consideradas inofensivas, ainda que também securitizem o imigrante em sua repetição (e aceitação) cotidiana. Um exemplo é a expressão “imigrante ilegal”, que, repetida frequentemente no noticiário sobre imigração, implica uma noção de criminalidade que reifica um grupo e, ao fazê-lo, evoca sua existência. Adjetivar o imigrante como ilegal é um exemplo de ato de fala que institui em sua própria existência – ele é ilegal – uma relação com o crime, hoje reproduzida pela mídia e mesmo por quem luta pelos direitos humanos e defende a presença de imigrantes – muitas vezes também com argumentos técnicos, como estatísticas e previsões demográficas. O termo tem autorização social. Por isso, a dissertação vai incorporar a linguagem como mecanismo crucial de securitização da imigração na UE. Mas antes, no capítulo 3, vamos analisar, por meio da legislação e das práticas de (in)segurança, como a evolução das instituições da UE não significou uma ampliação de práticas democráticas, tampouco desafiou as fronteiras identitárias dos Estados membros.