

3

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 primeiro-ministro da Itália, Silvio Berlusconi, e o presidente da França, Nicolas Sarkozy, pediram em abril 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.²⁴ A proposta de reforma, visando 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, foi criticada por representantes de outros países da entidade política, como a Espanha, cuja Ministra de Relações Exteriores, Trinidad Jiménez, alegou que a reforma significaria “dar um passo atrás nas conquistas da UE”.²⁵

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 na 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

²⁴ O acordo intergovernamental se tornou parte do direito da UE em 1997, com o Tratado de Amsterdã.

²⁵ 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/20110427elpepiint_9/Tes>. Acesso em: 30 abr. 2011.

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 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.²⁶ 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 num contexto de conflitos políticos multiplicados no Norte da África, que impulsionou a emigração para outros países europeus do Mediterrâneo, como a Grécia.²⁷

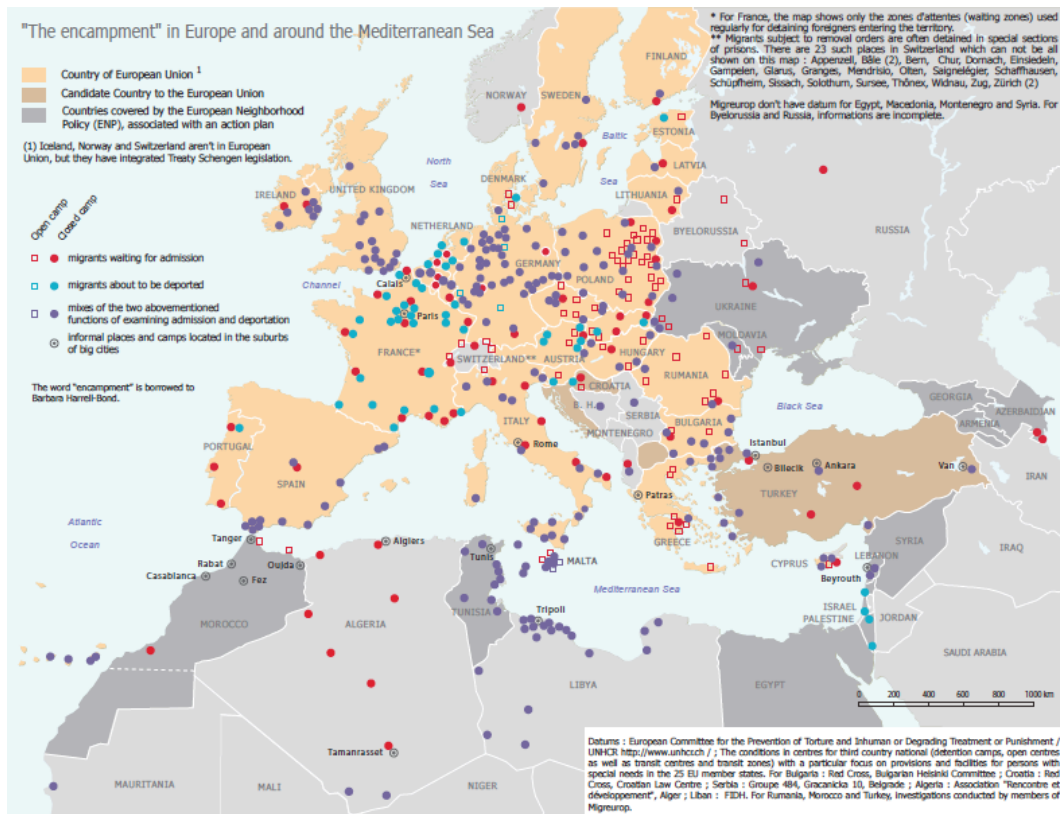
O dilema amplamente midiático não é, entretanto, novo. Ele representa a tensão entre a mobilidade e a rigidez das fronteiras que permeou todo o processo de integração europeia e que, sob a influência de circunstâncias políticas, teve momentos de maior e menor intensidade. A ilha italiana de Lampedusa, 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 Frontex²⁸, um campo de detenção para imigrantes foi construído na ilha. Os Estados membros da UE, área 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

²⁶ 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 UE 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.

²⁷ 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).

²⁸ 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.

responsabilidade soberana sobre os que enviam para os campos (Bigo, 2007: 5). As Ilhas Canárias e a fronteira da Grécia com a Turquia, onde o governo grego constrói um muro, são outros exemplos de locais onde recursos foram investidos para fortalecer as barreiras contra os imigrantes indesejados.



Mapa dos campos de detenção na Europa e na região em torno do Mar Mediterrâneo, com dados de 2009. Os Estados laranja fazem parte da União Europeia ou do acervo Schengen; os marrons são países candidatos; e os cinza escuros têm acordos especiais com a UE por meio da Política Europeia de Vizinhança. Os quadrados localizam os campos de detenção abertos, e os círculos, os campos fechados. Os quadrados e círculos vermelhos indicam campos onde há imigrantes à espera de admissão; os azuis, imigrantes à espera de deportação; os roxos, ambos os casos. Os pontos pretos são campos informais ou nos subúrbios de grandes cidades. O Migreurop não tem dados de Egito, Macedônia, Montenegro e Síria. As informações de Rússia e Belarus são incompletas. Disponível em: <<http://www.migreurop.org/rubrique266.html>>. Acesso em: 8 abr. 2011.

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 e, como tal, é sacralizada (Balibar, 2004a: 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, 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.

Capitalism epitomizes the schizophrenic pole of desire though significantly it only functions on condition that it inhibit its tendency to displace its own limits. Thus, along with the movement of deterritorialization is the often violent movement of reterritorialization – by no means a purely technical operation, but rather effected in various ways by formal apparatuses of the government, the forces of law and order and an array of diverse societal forces (Doty, 2003: 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: 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 27 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.

3.1

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 e Holanda, três dos seis fundadores da integração europeia, estão entre os principais países europeus que atraíram “trabalhadores convidados” (*guestworkers*), 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: 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: 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 nos anos 1960 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: 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: 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, 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.²⁹ 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 de seu excesso 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 foi adotada, a UE já tinha sido instituída pelo Tratado da União Europeia, ou Tratado de Maastricht³⁰, que, assinado em 1992 e implementado no ano seguinte em 12 países, lançou as bases da integração política, da passagem de uma comunidade baseada apenas na cooperação econômica intergovernamental à consolidação de

²⁹ O Espaço Schengen, hoje formado por 25 países, 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 a Bulgária, o Chipre e a Romênia só extinguirão os controles quando o Conselho Europeu considerar que eles já cumprem as condições para tal. Os outros 22 países da UE fazem parte integralmente do Espaço Schengen, além de Islândia, Noruega e Suíça. Liechtenstein será o 26°. Sua adesão entrou em vigor em abril de 2011, mas a completa extinção do controle de passaportes está prevista para o fim de 2011.

³⁰ 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 comércio comunitário num período de seis anos, o que culminou com o Tratado de Maastricht.

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: 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 CEE³¹; a Política Externa e de Segurança Comum; e a Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Enquanto o segundo e o terceiro pilares eram 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.³² 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 tratado 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”.³³ ³⁴ 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”.³⁵ Os

³¹ O Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) altera provisões dos tratados que instituem as Comunidades Europeias.

³² 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.

³³ Tratado da União Europeia, 29 jul. 1992.

³⁴ Todas as citações da legislação e dos documentos da União Europeia são retiradas das versões oficiais em português, com alterações apenas de ortografia.

³⁵ Uma das declarações anexas ao Tratado da União Europeia 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

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 para os 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.³⁶ 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 hierarquia na cidadania mesmo entre os nacionais. Um cidadão de um terceiro país 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 Amsterdã³⁷, 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, 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.

Presidência, quais as pessoas que devem ser consideradas como seus nacionais, para efeitos comunitários; podem, se for caso disso, alterar esta última declaração.”

³⁶ Artigos 8º A, B, C e D do Tratado de Maastricht.

³⁷ Reino Unido, Irlanda e Dinamarca não assinaram o tratado.

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 Europeia³⁸, denominado *Vistos, Asilo, Imigração e Outras Políticas Relativas à Livre Circulação de Pessoas*, que listava 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 e controle de fronteiras passaram a ser temas de competência da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia, instâncias supranacionais.³⁹ 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.⁴⁰ 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

³⁸ O Tratado de Amsterdã engloba o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia.

³⁹ O Tratado de Amsterdã transferiu o tema da imigração do terceiro pilar, intergovernamental, para o primeiro, supranacional.

⁴⁰ 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 internas.

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 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 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: 34).

Alguns autores identificam uma mudança de direção da 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: 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: 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: 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 & 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.⁴¹ Seguindo a lógica das “medidas compensatórias”, restrições mais concretas deveriam ser empreendidas para garantir que essa expansão comunitária não ameaçasse a segurança da UE.

3.2

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 exceção do Chipre, passaram a fazer parte do Espaço Schengen, ou

⁴¹ Os alargamentos anteriores foram em 1973, com Reino Unido, Irlanda e Dinamarca; 1981, com a Grécia; 1986, com Portugal e Espanha; e 1995, com Áustria, Suécia e Finlândia. Cróacia, Turquia, Islândia, Montenegro e a antiga República Iugoslava da Macedônia são candidatos oficiais à entrada na UE.

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.⁴²

Como condição para serem aceitos na UE, os Estados candidatos adaptaram suas políticas nacionais de segurança, aumentando os controles de fronteiras externas, a vigilância e 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 na Polônia seja baixa (Ette & Faist, 2007: 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: 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 imigrantes, 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: 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

⁴² Em junho de 2011, o Parlamento Europeu aprovou um relatório favorável à entrada de Bulgária e Romênia no espaço Schengen, mas o Ministro da Imigração da Holanda, Gerd Leers, propôs o adiamento da decisão para 2012. Mais uma vez, nota-se a tensão entre a liberação e a repressão da mobilidade na UE.

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: 62), a UE serve aos Estados membros de seu núcleo tradicional como “an external venue within each they have sought to attain domestic policy objectives in a new setting where there is a special burden on those states most vulnerable to flows of ‘unwanted’ migrants”. 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 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: 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 Oriental (Camargo, 2008: 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

européus; 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: 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 (Camargo, 2008: 471). Começou-se a delinear um projeto no fim dos anos 1990, tendo em vista essa quase duplicação da UE num breve futuro, 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: 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 27 membros, como a votação por maioria qualificada no Conselho da União Europeia.⁴³ 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.⁴⁴

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

⁴³ Protocolo relativo ao artigo 67^o do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

⁴⁴ Dados do Eurobarômetro: Flash EB171 *La Constitution européenne: Post-Référendum France* e Flash EB172 *The European Constitution: Post-Referendum Netherlands*, jun. 2005.

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 socialdemocracia 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: 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: 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: 88; Kaelble, 2009: 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: 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: 514; Habermas, 2009: 88). Portanto, o Tratado de Lisboa substituiu o Tratado de Amsterdã em dezembro de 2009, quando a UE já englobava os atuais 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.⁴⁵ 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 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 UE 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).⁴⁶

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 Conselho, sob proposta da Comissão, pode adotar medidas provisórias a favor desse ou desses Estados-Membros.⁴⁷

Mais uma vez, o Tratado de Lisboa vincula imigração e asilo com prevenção e combate ao crime, uma relação que se reforçou na legislação

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Artigo 3º A (2) do Tratado da União Europeia, inserido pelas Disposições Gerais do Artigo 1º do Tratado de Lisboa.

⁴⁷ Artigo 63º (3) do Tratado da União Europeia, inserido pelo item Controles nas Fronteiras, Asilo e Imigração do Tratado de Lisboa.

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*, segundo a qual 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 individual e as preocupações com a segurança coletiva (grifo meu).⁴⁸

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, a comunicação 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” daqueles que

⁴⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico 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.

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 UE, sob a presidência da França, propôs o *Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo*⁴⁹, 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, houve uma volta do tema da imigração ao nível europeu, com a Diretiva 2008/115/EC do Parlamento Europeu e do Conselho da UE, 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 colocados em detenção ficam separados dos presos comuns.⁵⁰

⁴⁹ Council of the European Union 13440/08: *European Pact on Immigration and Asylum*, 24 sep. 2008.

⁵⁰ 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).

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”.⁵¹ 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 “the possibility on retracing the boundaries of alienness and the consequent treatment of ‘abnormal’ aliens with a different set of rules and rights, including their detention independently of any charge” (Bigo, 2007: 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: 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 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).⁵² 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.

⁵¹ Artigo 11º (2) da Diretiva 2008/115/CE.

⁵² 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.

3.3 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 através 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 de controle da mobilidade, a UE – em sua maior parte correspondente ao espaço Schengen – desenvolve hoje a tecnologia biométrica, o Sistema de Informação de Vistos (VIS) 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”⁵³, 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 os vistos Schengen, que deslocam essas fronteiras para os países de emigração, evitando que o potencial imigrante se torne, em primeiro lugar, um emigrante.

⁵³ 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.

3.3.1 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 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”.⁵⁴

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 Cecilia Malmström, Comissária responsável pelos Assuntos Internos da UE, a medida não foi contrária ao código comunitário, já que o artigo 25º prevê que o retorno do controle nas fronteiras internas seja temporário. O problema, de acordo com o porta-voz da Comissão Europeia, Olivier Bailly, seriam as diferenças de interpretação do que é uma ameaça à “ordem pública” ou à “segurança interna”, o

⁵⁴ 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.

que deveria ser delimitado pela UE.⁵⁵ Ambas as expressões são usadas nos tratados e diretivas referentes ao controle da imigração na UE, que é relacionada, como vimos na seção anterior, 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:

Responsibility for the control of external borders of the Member States of the European Union lies with the Member States. Frontex strengthens border security by ensuring the coordination of Member States' actions in the implementation of Community measures relating to the management of the external borders.⁵⁶

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: 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 Estados 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

⁵⁵ “Immigration: que prévoient les accords de Schengen?”, *Le Monde.fr*, 26 abr. 2011. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/04/26/que-prevoient-les-accords-de-schengen_1513112_3214.html>. Acesso em: 30 abr. 2011.

⁵⁶ Site da Frontex: <http://www.frontex.europa.eu/more_about_frontex>. Acesso em: 11 abr. 2011.

operação de controle nas fronteiras marítimas e de assistência de especialistas para impedir a entrada de estrangeiros sem documentos na Espanha, a partir 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 e pelo Conselho da UE, 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 fronteiras 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-los.⁵⁷ Previsto para durar dois meses, o Time de Rápida Intervenção foi estendido até março de 2011, mas a ação da Frontex na Grécia continuou com a JO Poseidon, uma operação permanente nas fronteiras terrestres da Grécia e da Bulgária com a Turquia.⁵⁸

Apesar do pedido de Sarkozy e Berlusconi por mais eficiência da Frontex, a agência já vinha atuando com frequência. Uma de suas operações mais recentes foi a JO Hermes 2011, ativada a partir de um pedido de ajuda no controle das fronteiras da ilha de Lampedusa feito pelo Ministro do Interior da Itália em 15 de fevereiro de 2011, devido ao alto número de estrangeiros sem visto. A operação 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 “to gather information necessary

⁵⁷ Informativos à imprensa de 29 out. e 3 nov. 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

⁵⁸ Em visita à fronteira entre a Grécia e a Turquia, a Diretora-Executiva da Frontex, Ilkka Laitinensaid, afirmou: “The aims of this operation are clearly defined and achievable. Firstly, to bring the situation under control — ensuring at all times that irregular migrants are properly identified and treated in line with our commitment to fundamental rights and human dignity. Secondly, we intend to have an impact on migratory flows in the area and, thirdly, to assist the Greek authorities in border management.” Informativo à imprensa de 5 nov. 2010. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/rabit_2010/news_releases>. Acesso em: 11 abr. 2011.

needed (sic) for analysis, to make *assumptions* concerning *migrants' nationalities*, and to enable *early detection and prevention of possible* criminal activities at the EU external borders (grifo meu)".⁵⁹ Além disso, 20 outros “especialistas” foram enviados para campos de detenção de imigrantes em Crotona, 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.

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: 14). Em redes como a European Patrol Network (EPN), a Frontex busca integrar as atividades cotidianas de vigilância dos 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: 346).

Neal (2009: 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

⁵⁹ Informativo à imprensa de 19 fev. 2011. Disponível em: <http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/news_releases>. Acesso em: 12 abr. 2011.

de vigilância que dispersam as fronteiras, a política europeia de segurança também é, como Carrera (2007: 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.

3.3.2 O visto Schengen

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: 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.⁶⁰ 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 “the social

⁶⁰ Regulamento (CE) 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos), 13 jul. 2009.

construction of more or less shared fears concerning the Other and about the way Europeans seek to construct an image of themselves, a common identity” (Guild & Bigo, 2005: 237).

As listas foram definidas por um regulamento em 2001, que sofreu alterações em uma década.⁶¹ 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, 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”.⁶² 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”.⁶³ Cada Estado define essa ameaça, mas precisa levar em consideração 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: 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

⁶¹ Regulamento (CE) 539/2001 do Conselho, 15 mar. 2001.

⁶² Artigo 3º (2) do Código Comunitário de Vistos.

⁶³ Artigos 21º e 32º do Código Comunitário de Vistos.

e seus indivíduos suspeitos, mas eles são unidos numa só lista e num só sistema de informações, numa soma de exclusões.

The frontier is activated in terms of surveillance and differs from individual to individual because it aims less to protect sovereignty than to define identities, discriminating the “desirables” and the “undesirables”. Some foreigners are no longer aware of the borders because they are perceived as *others of ourselves* – citizens coming from the other countries of the Union or even from European Economic Area or the United States. On the other hand, for some other foreigners – nationals of countries outside the community, belonging to the Community’s visa black list, without substantial financial resources, the border is activated repeatedly, with a much higher likelihood of access being denied or at least subject to many more administrative obstacles (Guild & Bigo, 2005: 204, grifo meu).

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.⁶⁴ 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 sócio-econômica do país do requerente.

3.4 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

⁶⁴ Artigo 48º do Código Comunitário de Vistos.

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 Ocidental (Habermas & Derrida, 2003), num processo de internalização que compreende etapas e, portanto, uma “exclusão graduada”.⁶⁵

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 o Estado se mantém como o principal lócus da política, cuja 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

⁶⁵ Esse termo é inspirado na expressão “soberania graduada”, cunhada por Ong (2006).

territorial. Para Bigo (2011: 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, 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 tecno-burocráticas 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 vão literalmente nessa direção, reiterando 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 Nicholas De Genova (2011) denomina “espetáculo da fronteira”.

(...) we can only be made to take it [ilegality] seriously once it appears as a thing-in-itself: reified, fetishized, as the deliberate acts of a spectacular mass of sundry violators of the law. This systematically inverts our perception of what it truly is: a transnational social relation of labour and capital, an antagonistic relation of conflict in the process of being fixed as a relation of subordination. An ever increasingly militarized spectacle of apprehensions, detentions, and deportations lends migrant ‘illegality’ the commonsensical air of ‘natural’ fact. (...) Much in the manner that the antiterrorist spectacle of security dissimulates state power, the Border Spectacle is also a spectacle of the state’s dutiful, diligent, more or less energetic, but ever beleaguered ‘response’ to the fetishized image of a ‘crisis’ of border ‘invasion’ or ‘inundation’ (De Genova, 2011: 103, 104).

A performance teatral da fronteira é símbolo de uma reação do Estado à erosão de sua soberania. Brown (2010: 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: “If the fiction of state sovereignty is the fiction of divine power, the deteriorating viability of this political fiction generates understandable popular anxiety, an anxiety addressed in part by the theological effect and affect of walling.” 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: 16). Além do visto Schengen, que busca impedir o início do deslocamento, há o reforço do controle de fronteiras e 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 que o mantém um imigrante de fato.

No capítulo 4, veremos como essas fronteiras operam no interior da UE, dentro de seus limites territoriais, tanto pela “externalização do interior” (Doty, 2003: 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.