UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
‘SAN TIAGO DANTAS’

LAÍS AZEREDO ALVES

O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO E DESPOLITIZAÇÃO DO IMIGRANTE: A POLÍTICA MIGRATÓRIA ITALIANA NOS ANOS 1990 - 2000

São Paulo
2015

LAÍS AZEREDO ALVES

O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO E DESPOLITIZAÇÃO DO IMIGRANTE: A POLÍTICA MIGRATÓRIA ITALIANA NOS ANOS 1990-2000

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional sob orientação do Professor Dr. Samuel Alves Soares.

São Paulo

2015

Alves, Laís Azeredo.
A474 O processo de securitização e despolitização do imigrante : a política migratória italiana nos anos 1990-2000 / Laís Azeredo Alves. – São Paulo, 2015.
122 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

Orientador: Samuel Alves Soares

1. Segurança internacional. 2. Política migratória – Itália – Século XX. 3. Política migratória – Itália – Século XX. 4. Itália – Migração. I. Autor. II. Título.

CDD 325.20944

LAÍS AZEREDO ALVES

O PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO E DESPOLITIZAÇÃO DO IMIGRANTE: A POLÍTICA MIGRATÓRIA ITALIANA NOS ANOS 1990-2000

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais na área de concentração Paz, Defesa e Segurança Internacional sob orientação do Professor Dr. Samuel Alves Soares.

BANCA EXAMINADORA

_____

Professor Dr. Samuel Alves Soares (orientador) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP

_____

Professora Dra. Rossana Rocha Reis – Universidade de São Paulo

_____

Professor Dr. Paulo José dos Reis Pereira- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

São Paulo, 27 de fevereiro de 2015

Aos bravos guerreiros que ousaram atravessar a fortaleza. Para ser imigrante é preciso coragem.

AGRADECIMENTOS

Minha eterna gratidão a minha mãe, pelo apoio e força para ingressar no San Tiago Dantas. A meu pai, obrigada pelas palavras de incentivo e pela atenta escuta. A minhas irmãs, obrigada por serem meu exemplo de superação e coragem. A Joaquim, por me mostrar o maior amor do mundo. Obrigada pelo amor de sempre.

Obrigada a meu mestre querido, Samuel, sem o qual, com toda sua serenidade e paciência, a concretização deste trabalho não teria sido tão prazerosa quanto foi. Escrever essa dissertação foi uma das experiências mais gratificantes que já tive o prazer de vivenciar e devo muito disso a ele. Obrigada por me fazer pensar além do que eu imaginava ser possível.

Gratidão ao Programa San Tiago Dantas e a todos que o compõe. Vocês foram essenciais em cada passo desta jornada. Muito obrigada pela disponibilidade, ajuda e conhecimento ofertados e por me fazerem sentir em casa. Obrigada também a Fundação CAPES por ter me proporcionado dois anos de bolsa, que possibilitaram a concretização desta pesquisa.

Muito obrigada a Banca, Professora Dra. Rossana Rocha Reis e Professor Dr. Paulo Pereira pela presteza em participar de minha qualificação, pelas importantes contribuições que fizeram e por sua disponibilidade em participar dessa etapa final de defesa.

Obrigada a meu companheiro de vida, meu amor, meu Miguel. Obrigada pela paciência infinita nos meus momentos de tensão, pela constante disposição em ajudar, por sempre se fazer presente e por compartilhar comigo todos anseios, dúvidas, sonhos, fracassos e vitórias. Você tornou tudo mais fácil (e organizado). Obrigada por ser minha paz e porto seguro.

Obrigada à toda equipe da CASP, pela acolhida, pela amizade e por me ensinarem grandes lições. Trabalhar com vocês é um exercício diário de amor, solidariedade, serenidade e é inspiração para tornar-me cada vez mais humana. Obrigada à equipe do Projeto Pensando o Direito pelo aprendizado, experiência e inspiração. Vocês são sensacionais!

Gratidão aos amigos que o mestrado me proporcionou. Vocês tornaram tudo mais lindo e feliz. Obrigada pelas leituras críticas, pela terapia em grupo e pelas conversas filosóficas e teorias de mundo. Vamos nos encontrar pelo mundo. Vocês moram no meu coração. Obrigada, por fim, aos meus amigos de João Pessoa, pelo apoio, pelo amor, pelas histórias incríveis e por me proporcionarem férias sempre maravilhosas. Estudar é minha sina, mas eu gosto mesmo é d'ocês.

You who are the so-called illegal aliens must know that no human being is ‘illegal’. That is a contradiction in terms. Human beings can be beautiful or more beautiful, they can be fat or skinny, they can be right or wrong, but illegal? How can a human being be illegal?

Elie Wiesel (BORDER CROSS FIRM, 2009)

RESUMO

Esta dissertação trata do processo de securitização da imigração, tendo como estudo de caso a política migratória da Itália. Objetiva-se problematizar e desmistificar os processos de construção do imigrante como irregular, criminoso e principalmente como uma ameaça ao Estado em suas esferas social, cultural, política e econômica. Neste sentido, no primeiro capítulo disserta-se sobre a construção teórica dessas práticas e sobre o seu caráter predominantemente político. A categorização como ameaça influencia na formulação de políticas de ação violentas contra imigrantes, que podem até violar direitos. No entanto, a utilização de práticas securitária torna-se cada vez mais rotineira. No segundo capítulo, analisa-se como ocorreu a securitização da imigração no âmbito europeu- essencial para a compreensão do que ocorreu na Itália- e de que forma o processo de regionalização do bloco europeu foi determinante na diferenciação do imigrante irregular como Outro e então em sua categorização como ameaça, no mesmo patamar de crimes transnacionais, como o terrorismo. No terceiro capítulo analisa-se o caso italiano, cujas mudanças na política migratória refletem emblematicamente os processos de criminalização e securitização do imigrante como uma prática política institucionalizada e legalizada. Por fim, conclui-se que o processo de securitização da imigração parte de um ato político e não técnico e que ao invés de uma hiperpolitização – na perspectiva securitária –, ocorre uma despolitização do imigrante, já que sua cidadania é usurpada em nome da segurança estatal.

Palavras-chave: Securitização. Política Migratória. Europa. Itália.

ABSTRACT

This master thesis deals with the securitization of immigration process, taking as a study case the migration policy of Italy. The objective is to discuss and demystify the immigrant construction processes as an irregular, a criminal and especially as a threat to the State in its social, cultural, political and economic areas. In this sense, in the first chapter we discuss the theoretical construction of these practices and their predominantly political character. The categorization as a threat influences the formulation of violent actions against immigrants, who may even violate some rights. However, the use of draconian securitarian practices become increasingly commonplace. In the second chapter, we analyze how the securitization of immigration occurred essentially in the European framework- what is essential to understand what happened in Italy- and how the regionalization process was crucial in differentiating the irregular immigrant as the Other and then in its categorization as a threat, at the same level of transnational crimes such as terrorism. In the third chapter, we analyze the case of Italy, whose changes in migration policy symbolically reflect the processes of criminalization and securitization of the immigrant as an institutionalized and legalized political practice. Finally, it is concluded that the process of securitization of immigration is part of a political act and not technical and that instead of a hyperpolitization – in the securitarian perspective –, there is a de-politicization of immigrant, since their citizenship is misused in the name of state security.

Key words: Securitization. Migration Policy. Europe. Italy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Pesquisa sobre a diferença entre a percepção e a real quantidade de imigrantes em determinados países 63

Figura 2 - Resumo das Leis Migratórias –entre 1990 e 2008.....75

Figura 3 - Pesquisa de Opinião sobre a Criminalização dos Imigrantes Irregulares na Itália "é justo considerar crime a imigração irregular?", realizada no ano de 2013 na Itália.....78

Figura 4 - Pesquisa de Opinião sobre a Criminalização dos Imigrantes Irregulares na Itália "o governo italiano deve se comportar de forma mais dura com relação à imigração?", realizada no ano de 2013 na Itália 78

Figura 5 - Invasores Não! 84

Figura 6 - Adivinha quem é o último? 84

Figura 7 - Eles sofreram com a imigração 84

Figura 8 - A fuga da reserva 85

Figura 9 - Não ao terrorismo.....,,.....85

Figura 10 - Pesquisa de Opinião sobre a Criminalização dos Imigrantes Irregulares na Itália "destruição da rede de traficantes na Líbia", realizada no ano de 2013 na Itália..... 93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
AUE	Ato Único Europeu
CARA	Centro de Recepção para Solicitantes de Refúgio
CDA	Centro de Acolhimento
CIE	Centro de Identificação e Expulsão
EC	Escola de Copenhague
EP	Escola de Paris
EUROSUR	Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras
MENA	Middle East-North Africa
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SIS	Schengen Information System
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....11

2 SOBRE CONCEITOS E TEORIA: IMIGRANTES, CRIME E SECURITIZAÇÃO.....15

2.1 DEFINIÇÃO DE IRREGULARIDADE: TÉCNICA X POLÍTICA.....17

2.2 CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE.....19

2.3 IMIGRANTE IRREGULAR, INIMIGO, REFUGO HUMANO e *BARE LIFE*: EMBATE DE CONCEITOS.....22

2.4 SECURITIZAÇÃO: A CRIAÇÃO DE UMA AMEAÇA.....26

2.5 SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO.....31

3 SOBRE A SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE NA EUROPA.....41

3.1 A CONSTRUÇÃO DA FORTALEZA EUROPEIA.....44

3.2 ACORDO DE SCHENGEN: BUROCRATIZAÇÃO DA EXCLUSÃO.....48

3.3 O ESPAÇO SCHENGEN E OS SISTEMAS DE VIGILÂNCIA.....53

3.4 ESPAÇO SCHENGEN: O CONTROLE DE CORPOS.....58

4 FORTEZZA ITALIANA.....65

4.1 PANORAMA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA ITALIANA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO IMIGRANTE IRREGULAR COMO CRIMINOSO E AMEAÇA.....66

4.2 A PRÁXIS DA SECURITIZAÇÃO E DA EXCEPCIONALIDADE NA ITÁLIA.....81

4.3 MURALHAS EM TROCA DE DÓLARES.....85

4.4 CENTROS DE DETENÇÃO: O ESTADO DE EXCEÇÃO E A DESUMANIZAÇÃO DO IMIGRANTE.....94

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....100

REFERÊNCIAS.....106

1 INTRODUÇÃO

A Itália, a partir da década de 1990, enfrentou mudanças em sua política migratória que transformaram o tratamento e a percepção concebida a determinados imigrantes: de uma abordagem utilitarista- que entendia a mão de obra estrangeira como necessária ao desenvolvimento do país- para outra, que sobrepõe interesses securitários a direitos humanos fundamentais.

Esse episódio ocorreu em meio ao conturbado período que determinou o fim da bipolaridade e da iminência de um conflito entre as duas maiores potências. Nesta perspectiva, o cenário internacional e a agenda de segurança internacional sofreram modificações significativas, em que novos fenômenos e atores receberam mais notoriedade e importância por parte de Estados e de entidades internacionais, supranacionais e intergovernamentais. A agenda de segurança não mais se limitou a elementos bélico militares, mas categorizou como possíveis ameaças temas como o crime organizado, o tráfico de drogas e a imigração irregular.

Migrar é algo inerente à história humana e consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos. No entanto, quando os imigrantes não mais correspondem às necessidades das *hostlands* (países de destino), sua presença parece ser indevida e mal quista. A incorporação da imigração de determinados grupos no âmbito criminal e securitário tornou-se uma das principais abordagens utilizadas por países mais desenvolvidos para legitimar ações mais violentas contra esses grupos, para que, de alguma forma, inibissem seu deslocamento ou sua permanência em circunstâncias que o Estado não permitisse.

Neste sentido, esta pesquisa tem como foco a problemática das migrações internacionais compreendida nos estudos de Segurança Internacional. Trata-se de uma problematização desse tipo de perspectiva, a partir de uma análise de como ocorre essa relação entre os fenômenos da imigração e da segurança. Procura-se analisar o processo de construção de certos grupos de imigrantes cuja presença é tratada como uma ameaça ao Estado e a sociedade, em seus diversos âmbitos: cultural, social, econômico e político. Em sua instância política, ao desafiar sua capacidade de lidar com o fenômeno; econômica, ao representar um aumento na concorrência no mercado de trabalho; social, ao ser concebido como mais um peso nos serviços públicos já fragilizados; além de cultural, por se tratar de um elemento alheio aos costumes e cultura local, o que ameaçaria uma dita homogeneidade cultural. Não são, todavia, todos os imigrantes que se encontram sujeitos a esse tipo de abordagem. Trata-se de grupos específicos que, a partir de

diversos critérios, entre os quais, a nacionalidade, a condição socioeconômica e cor da pele, são categorizados como ameaça.

Buscamos trazer uma perspectiva que, de certo modo, desmistifica o processo de securitização da imigração. É sabível a existência de um mal-estar de que o imigrante, como um corpo não nacional, que não compartilha de identidade semelhante, tampouco de um sentimento de pertencimento, pudesse de alguma forma apresentar-se como um problema para o Estado Nacional onde reside. No entanto, entre a categorização como um mal-estar e a como uma ameaça existe um significativo passo, com consequências desastrosas.

Partimos do pressuposto de que a imigração torna-se uma ameaça como resultado de um conjunto de interesses que se beneficiam dessa inserção. Observamos que a ocorrência desse fenômeno está relacionada a necessidades políticas e econômicas dos Estados e dos principais agentes que os controlam. Nos últimos vinte anos, o tratamento dado a determinados movimentos migratórios a partir da perspectiva da segurança tornou-se uma prática corriqueira e institucionalizada, sob o argumento de que determinados problemas já existentes no Estado seriam aprofundados com a presença de imigrantes, visto que esses seriam responsáveis pelo desequilíbrio da sociedade.

Além disso, a criação do *bare life*, ou seja, a definição sobre quem é aceito pelo Estado como cidadão e quem não é, consiste também em um instrumento que transforma o imigrante em um indivíduo vulnerável e sujeito a violações. Ao mesmo tempo, faz parte de uma necessidade de o Estado reafirmar sua soberania sobre quem deve ter acesso a seu território e quem não deve. Para tornar sua ação aceitável pela sociedade, o imigrante é transformado em um perigo iminente ao *status quo*. Na maior parte das vezes, com ajuda da mídia e por meio de discursos que transferem a culpa das mazelas sociais e econômicas para o imigrante.

Partindo destas perspectivas conceituais, este estudo tem como objeto de análise a Itália e suas políticas de recebimento e expulsão dos imigrantes nas décadas de 1990, quando teve início uma mudança na percepção da imigração como um problema da Agenda de Segurança e nos anos 2000, quando os processos de criminalização e securitização passaram a ser mais claramente institucionalizados, especialmente por meios legais.

Destaca-se que existiu, além de um processo de criminalização, um processo de securitização da imigração no âmbito da União Europeia e que as mudanças ocorridas na política italiana, foram, em parte, um reflexo do que ocorria no seio do bloco. Ao solidificar seus anseios de livre circulação, os países do bloco delimitaram quem deveria estar dentro e

fora de seu território. Para que houvesse liberdade de movimento nos limites internos, na fronteira a segurança deveria ser reforçada.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os fluxos migratórios como um problema da esfera de segurança na Europa em um panorama geral e na Itália mais especificamente, já que os processos encontram-se relacionados. Torna-se necessária, neste sentido, uma análise do processo de securitização que ocorreu na União Europeia, visto que este serviu de considerável influência nas mudanças políticas na Itália. Utiliza-se para tanto uma abordagem pós-estruturalista em que retóricas, práticas políticas, relações de poder e o contexto social são os determinantes no processo de securitização. Para tanto, fazemos uso do método de pesquisa histórico-dedutivo, porque parte de uma situação genérica- a relação entre segurança estatal e fluxos migratórios- para uma realidade particular- a situação da política migratória italiana como um exemplo de securitização da imigração-. Essa análise ocorre sob uma perspectiva temporal, em que se analisam as mudanças sociopolíticas e econômicas que ocorreram em determinado período histórico (1990-2000).

No primeiro capítulo, apresentamos uma revisão dos conceitos e uma desconstrução da ideia de imigrante, que deve ser interpretada sob uma perspectiva política. Além disso, discorremos sobre como ocorrem os processos de irregularidade, criminalização e securitização dos imigrantes. Analisa-se a questão de irregularidade e ilegalidade do imigrante, e nesse âmbito o processo de tornar o imigrante indocumentado um criminoso. Faz-se um apanhado geral de algumas perspectivas teóricas dos estudos de securitização e acerca de alguns debates que permeiam a literatura sobre o tema, voltados, sobretudo, para a desconstrução do processo de securitização como um fenômeno isento de interesses. Desta forma, expomos os principais conceitos das teorias europeias de segurança, reconhecidas por seu caráter crítico e que vai além das perspectivas estatocêntricas propostas por teorias tradicionais. Posteriormente, como uma versão mais violenta do processo de criminalização do imigrante irregular, trata-se do processo de securitização, em que o imigrante torna-se não mais um incômodo ao *hostland*, mas uma ameaça.

No segundo capítulo fazemos uma exposição sobre o processo de securitização que ocorreu na Europa. Inicialmente, é feito um resgate histórico da construção da fortaleza europeia e é possível observar como o continente oscilou entre abertura e fechamento de fronteiras, orientado por interesses econômicos. Posteriormente, ver-se-á como o processo de integração do bloco teve um papel influente no estabelecimento do nacional de terceiro país (fora do bloco) como uma ameaça à estabilidade e à manutenção da ordem e segurança. Assim,

o advento de Schengen[1] é um marco histórico no início do tratamento securitário a determinados grupos de imigrantes. Além disso, o estabelecimento desse acordo levou a uma nova forma de tratamento das questões de segurança, em que fronteiras, privacidade e direitos humanos tornaram-se voláteis.

No terceiro capítulo, por fim, analisamos a política migratória italiana e as mudanças que ocorreram entre as décadas de 1990 e os anos 2000. Dissertamos sobre o processo prático, político e legal da securitização, para então abordar sobre duas formas concretas de securitização e também de tratamento do imigrante como *bare life* em que sua situação de não cidadão o deixa sujeito a inúmeras violações de direitos: trata-se da observação dos acordos de cooperação com países de origem e trânsito de imigrantes, que permitem o retorno rápido e desburocratizado de imigrantes que estão na Europa de forma irregular; e a construção de centros de detenção, em diversas partes do país, em que direitos humanos são violados maciçamente e o Estado não assume responsabilidades sobre a situação de crise humanitária.

Como conclusão, pretendemos desmistificar e desconstruir a ideia de que a securitização da imigração existe como uma resposta à ameaça imposta pelos imigrantes. A partir da percepção de que nem todos os imigrantes são considerados ameaça e que essa decisão é política e que, além disso, há inúmeros interesses financeiros, técnicos e políticos envolvidos nessa determinação, pretende-se ampliar os horizontes de pesquisa nessa área e permitir a problematização e debate de questões fulcrais para o desenvolvimento de políticas migratórias que sejam inclusivas, que prezem pela dignidade humana e que atendam aos interesses tanto dos imigrantes quanto das *hostland*s.

[1] Acordo de Livre Circulação no âmbito da União Europeia. Assinado em 1985 com o intuito de permitir fronteiras livres para membros do bloco. Entrou em vigor apenas em 1995.

2 SOBRE CONCEITOS E TEORIA: IMIGRANTES, CRIME E SECURITIZAÇÃO

> "Uh! Got no card, so I got not soul". (Without a Face - Rage against the Machine)

Nesta dissertação trataremos da situação do imigrante indocumentado: aquele que não tem cartão ou permissão de estada é aquele que não tem cidadania. Esses imigrantes que, ao mesmo tempo em que servem a diversos setores econômicos por constituírem-se mão de obra barata, vulneráveis por sua necessidade ou desejo de trabalho, também são vítimas de um sistema cada vez mais institucionalizado de exclusão e desumanização.

Buscamos fazer uma análise que parte da percepção do imigrante como resultado de uma construção social, e assim como um sujeito politicamente dominado (BLAY, 2000, p. 3), abordagem que é trazida por Sayad (apud VELASCO, 2012). Nessa perspectiva, a migração deve ser vista como um processo total no qual devem ser analisadas as motivações de saída e as formas de integração do imigrante no país de destino *(hostland).* É a definição desses dois fatores, junto com a maneira que se decide emigrar e/ou permanecer, que faz parte do processo de definição de um imigrante em categorias que determinam o tipo de tratamento que lhes será imputado. Assim, a categorização como "regular" ou "irregular", ou em muitos lugares como em situação migratória "legal" ou "ilegal", ocorre a partir da análise dos fatores supracitados. Compreende-se, nesse sentido, que o deslocamento não é apenas espacial, mas também político, afinal as escolhas que fazem parte desse processo também são políticas, ao se negar, por exemplo, a concessão de visto a determinados grupos considerados mais ameaçadores que outros. Nesse âmbito, a questão econômica é fulcral (VELASCO, 2012, p. 18-9), desde os aspectos relacionados à renda dos indivíduos, à sua capacidade de oferecer benefícios ao Estado receptor e dos motivos que o fizeram partir.

Apesar do peso político e social do termo "imigrante", optamos nesta dissertação por utilizá-lo para caracterizar os não nacionais ou seja, àqueles que se encontram fora de sua terra natal, e que estejam com o intuito de permanecer em terras estrangeiras para construir uma nova vida. Decidimos por essa denominação como forma de facilitar o desenvolvimento e compreensão das ideias e exposição dos argumentos. No entanto, não ignoramos em nenhum momento a importância de se refletir sobre as nomenclaturas e seus significados.

O imigrante, então, – quer seja voluntário, forçado, econômico[2] ou refugiado[3] – decide emigrar porque seu país de origem não lhe oferece condições de permanência e sobrevivência; ele vai ao país de destino para servir como força de trabalho, mas passa a se constituir como um problema quando sua presença/mão de obra deixa de ser requisitada (BLAY, 2000 p. 2). Trata-se, dentre outros fatores que serão vistos ao longo desta pesquisa, de uma questão econômica de variação das necessidades do mercado- que conta com períodos de crescimento e de retração na oferta de empregos- que influenciam na percepção do imigrante ora como problema, ora como solução.

Esse imigrante, visto como uma força de trabalho, despido de cidadania, só tem sua presença permitida dessa forma e temporariamente. Ele tem sua presença acatada desde que sirva à sociedade que o recebeu, com o tipo de trabalho que lhe é ofertado (MIGGIONI, 2009). Trata-se de uma "generosidade" do Estado e sociedade de sua *hostland* acolhê-lo e proporcionar-lhe a chance de trabalhar, logo, como forma de agradecimento, o imigrante precisa servi-los da forma como é esperada: em silêncio e eficiente. Não se destaca, no entanto, a necessidade de o Estado conceder ao imigrante direitos que são fundamentais. Tampouco questiona-se o tipo de trabalho que é permitido ao imigrante, *lowskilled,* justamente aquele rejeitado pelos nacionais, em razão, muitas vezes, de seu caráter insalubre, que compactua com a ideia da condição de subserviência do imigrante.

O imigrante é, então, aquele se enquadra neste cenário de dominação e vulnerabilidade. Assim, nem todo estrangeiro é considerado um imigrante (GUILD, 2009), porque ser imigrante parte também de uma condição social, do papel que ele assume na estrutura hierárquica da sociedade, que o torna muitas vezes um não cidadão. Quando sua presença no Estado não é bem vinda, a condição de não cidadão torna-se ainda mais enfática. Um imigrante cuja presença não é da vontade do Estado torna-se um irregular, cuja luta por adentrar no território sem que seja impedido ou de permanecer para além do tempo previsto em seu visto, é diária e violenta. No entanto, há que se destacar que a situação econômica não é o único fator que influencia na determinação de um imigrante como bem quisto ou mal quisto.

---

[2] Imigrante econômico é aquele que migra em busca de melhores condições de vida, de emprego, salário e bem-estar social.

[3] Indivíduo que sofra perseguição ou fundado temor de perseguição em razão de sua religião, opinião política, pertencimento a grupo social, raça ou nacionalidade. Ou que seu país de origem encontre-se em estado de grave e generalizada violação de direitos humanos e desta forma, não tenha como nele permanecer ou regressar sob risco de morte. (CONVENÇÃO DE 1951 E PROTOCOLO DE 1967)

Há critérios menos técnicos e mais políticos que precisam ser levados em consideração, como será visto a seguir.

2.1 DEFINIÇÃO DE IRREGULARIDADE: TÉCNICA X POLÍTICA

Migrar é uma prática inerente a humanidade. Todavia, a dimensão que a questão tem tomado nas últimas décadas impõe a necessidade de se refletir sobre nomenclaturas e abordagens utilizadas com relação a determinados grupos migratórios. Determinados termos carregam consigo pesos normativos e influenciam percepções e decisões políticas.

Enquanto o indivíduo é considerado um "estrangeiro" – *foreigner* – ou um *alien,* por exemplo, parte-se do pressuposto de que ele é responsabilidade de outro Estado. Mas quando recebe o status de imigrante, é iniciada a relação com o Estado receptor. Categorizar um não nacional como parte de um grupo ou como do outro depende de questões econômicas e sociais dos estrangeiros e de seus planos e sonhos (GUILD, 2009, p. 13), além dos interesses dos Estados e das suas condições culturais, educacionais e financeiras (GUILD, 2009, p. 21). Assim, há nacionais de determinados países que estão mais propensos que outros a seres definidos como imigrantes do que outros.

> For instance, it is rare to come across US citizens being described as migrants or immigrants (except by statistians). Moroccans or Malians in many parts of Europe are almost always described as immigrants or migrants (and often illegal, irrespective of their status). Further, the children of immigrants who have acquired citizenship of the host state are often described in European discussions as 'second generation immigrants'. (GUILD, 2009, p.14)[4].

Nesse sentido, a determinação de um estrangeiro como imigrante parte de uma decisão política, que leva em consideração inúmeros critérios sociais, econômicos e culturais, mas que se encontra intimamente carregada de uma percepção em que a imigração é vista como um problema e não como um direito. (GUILD, 2009, p. 14).

Migrar é um direito humano fundamental, que consta na Declaração Universal de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948. De acordo com os artigos 13º e 14º:

> Artigo 13°
> 1. Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.

[4] Nesta dissertação, optou-se pela não tradução das citações diretas em língua inglesa. Realizamos a tradução apenas das citações nas línguas francesa e italiana.

> 2. Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país.
> Artigo 14°
> 1. Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.
> 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 1948, p. 3).

Todavia no Direito Internacional a aplicação desse direito é controversa. É permitida a saída do imigrante, mas não sua entrada. Afinal, como é possível ofertar o direito de saída sem que, necessariamente, permita-se a entrada? O migrante permanece em um limbo político, social e geográfico. Nesta perspectiva, a realidade que se impõe corrobora esse paradoxo, pois desconsidera o direito de deslocar-se livremente e de escolher onde residir, assim como de buscar asilo, e trata o imigrante como um elemento ameaçador e criminoso. Principalmente se ele se encontra em situação migratória irregular, ou seja, sem permissão de estada por parte do Estado.

Para o imigrante irregular, sua condição de infrator da decisão soberana do Estado - por ter desrespeitado os critérios de visto ou por ter atravessado a fronteira sem submeter-se a controles- o insere em uma situação de vulnerabilidade, porque não pode contar com a ajuda da *hostland* onde se encontra. O Estado torna-se um adversário, em um contexto em que para evitar ser expulso do país, deve manter-se invisível; no entanto, para que sua presença invisível seja permitida, deve ser produtivo. (MIGGIONI, 2009, p.16).

Deve-se, todavia, questionar acerca do processo que torna um estrangeiro um imigrante irregular. Assim como não é todo estrangeiro que é considerado “imigrante” não é todo imigrante que pode ser categorizado como irregular, mesmo que muitos se encontrem com visto expirado ou exerçam algum tipo de atividade divergente daquela que foi especificada no documento. Ser categorizado imigrante irregular também faz parte de um processo político. Assim, há grupos de pessoas que estão mais propensos a se enquadrarem nesta categoria. (GUILD, 2009).

O enquadramento de um imigrante no grupo de irregulares parte, majoritariamente, de uma decisão soberana do Estado sobre quem pode e quem não pode entrar, permanecer e se manter regular no país. A determinação de quem é ou não regular é do Estado, que pode formular leis que transformem determinados grupos em irregulares e outros em regulares (GUILD, 2009, p. 16), a partir, por exemplo, de processos de anistia, ou, como ocorreu na União Europeia, da ampliação do Espaço Schengen.

Um exemplo emblemático sobre o caráter político da definição de um imigrante como irregular é o que ocorre na Austrália. De acordo com Guild (2009, p. 15), a maior parte dos visitantes do país tem nacionalidade britânica e muitos permanecem no país mesmo depois do visto ter expirado. A média de britânicos que permaneceram além do tempo determinado em seu visto é maior que do a média de nacionais de outros países (dados de 2005). Caso a categorização do imigrante como irregular fosse meramente técnica, o governo australiano tomaria medidas contra os britânicos. No entanto, o que ocorre é que há duas categorias na Austrália a de *overstayers* e a de *Visitor Non Returnee*. Neste sentido, os britânicos foram enquadrados na segunda categoria; e o primeiro lugar na taxa de *overstayers* passou a ser de nacionais do Kiribati, que sofreram medidas restritivas a sua entrada.

De acordo com Guild (2009, p. 14), os imigrantes irregulares podem ser divididos ainda em dois grupos, apesar de essa classificação não ser muito rígida e tampouco muito utilizada. Os clandestinos são os imigrantes que ultrapassaram as fronteiras sem permissão do Estado; já os imigrantes irregulares (uma subcategoria com nome semelhante à grande categoria), que além de englobar os dois grupos também define aqueles que chegaram legalmente, mas que ultrapassaram seu período de estada ou se envolveram em atividades que não poderiam, em razão do tipo de visto que possuíam. Há ainda os que denominam os imigrantes irregulares, como um grupo geral, de imigrantes “ilegais”.

A utilização da nomenclatura “ilegal”, entretanto, é bastante problemática, porque gera um processo de criminalização do imigrante. Assim, o imigrante que se encontra em um território sem que o Estado permita, dispõe sua presença como uma ofensa criminal (GUILD, 2009, p. 15) e não apenas uma infração administrativa. Destaca-se ainda que se referir a um imigrante indocumentado como imigrante ilegal ignora algumas questões que envolvem o motivo de sua irregularidade migratória. A culpa da situação de irregularidade em diversas circunstâncias não é do imigrante, já que há poucas vantagens em se estar irregular- por tornar-se mais vulnerável a atentados contra seus direitos-, já que não podem recorrer ao Estado, que deveria salvaguardar o cumprimento de direitos. Na realidade, ignora-se o fato de que a determinação deste estrangeiro como tal e sua inserção no quadro da ilegalidade se deve em grande parte das vezes à ineficiência de um Estado receptor que não permite que o indivíduo resolva sua situação por meios legais, ao adotar uma política migratória restritiva.

2.2 CRIMINALIZAÇÃO DO IMIGRANTE

A percepção da imigração como crime, todavia, ganhou evidência e até uma denominação específica: "crimigração" (GUIA, 2012a). Esse termo descreve a junção de duas áreas do direito: o direito criminal e o direito da imigração. Ambos se assemelham, pois são responsáveis por regular a relação existente entre o Estado e o indivíduo. Ambos são também sistemas de inclusão e exclusão, cuja função é de decidir quais indivíduos devem ser considerados membros da comunidade e quais não devem, quem deve estar dentro da sociedade e quem deve ser excluído.

> Both are designed to create distinct categories of people—innocent versus guilty, admitted versus excluded or, as some say, 'legal' versus 'illegal'. Viewed in that light, perhaps it is not surprising that these two areas of law have become entwined. When policymakers seek to raise the barriers for noncitizens to attain membership in this society, it is unremarkable that they would turn to an area of the law that similarly functions to exclude (STUMPF, 2006, p.380).

Esse tratamento criminalizante estabelece suas bases de legitimação ao afirmar que os imigrantes são "parasitas" do Estado. Essa justificativa ignora a real situação de imigrantes irregulares que se tornam invisíveis e jamais solicitam serviços públicos, pois temem serem descobertos e enviados de volta ao seu país ou mesmo presos em centros de detenção. No entanto, apesar da falta da ausência de rigor dessa justificativa, existe uma percepção geral de eficiência do discurso punitivo e criminalizante que é bastante forte em muitas sociedades, que acreditam ser essa a solução para as demandas sociais por segurança e assim, criminalizar torna-se uma solução bastante visada.

Políticos aproveitam-se dessa perspectiva, cientes dos custos financeiros maiores e da necessidade de tempo para ver resultados de programas e medidas sociais, consideram a utilização do Direito Penal como a alternativa mais benéfica, porque adquirem boa imagem diante do público e assim conseguem mais votos, com menos esforço (WERMUTH, 2011, p. 192). Cria-se, então, um temor coletivo de que o aumento de imigrantes implicaria no aumento da criminalidade. Em países como Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo, trata-se de um pensamento comum na sociedade. (BELL; MACHIN, 2013).

Sobre essa relação entre imigração e criminalidade, destaca-se o pensamento de Becker, citado por Bell e Machin (2013), de que no modelo econômico tradicional de crime, os indivíduos escolhem racionalmente entre atividade criminosa e atividade legal a partir da comparação dos benefícios de cada um. Além disso, existe o cálculo sobre a probabilidade de ser pego e punido. Em uma situação ideal em que os indivíduos possuem todas as condições semelhantes, aqueles que possuem oportunidades de trabalho, que exigem menor qualificação

estão mais propensos a se envolver com a criminalidade. Ao transferir essa perspectiva para as questões de migração, é possível considerar que, apesar de existirem diferentes grupos, perfis e condições de imigrantes, de forma geral, os não nacionais são, geralmente, os que possuem menos acesso a condições de estudo e trabalho se comparado a nacionais e, portanto, estariam mais propensos a cometer crimes. Todavia, há inúmeros outros critérios que envolvem a decisão de seguir por essas duas vias. Um estrangeiro, por exemplo, pode temer as consequências decorrentes de seu ato criminoso, porque elas podem ser piores do que as para um nacional, como a deportação, por exemplo. Logo, não se trata de nacionalidade, mas de um contexto de privação e desemprego. (BELL; MACHIN, 2013).

Camarota e Vaughan (2009) também corroboram essa perspectiva. Em relatório lançado pelo *Center for Immigration Studies*, elas afirmam que há poucas informações que possam confirmar que exista algum vínculo entre migração e criminalidade. Ao realizar uma revisão da literatura acadêmica e governamental sobre a questão encontraram resultados contraditórios. No entanto, conseguiram indícios de que as taxas de criminalidade entre imigrante irregulares são maiores do que entre os regulares, o que faz sentido, quando consideramos que os imigrantes em situação irregular encontram-se fora do escopo social, marginalizados e ausentes de direitos.

A criminalização do imigrante, todavia, permanece como prática e ao aumentar a alçada do Direito Punitivo, ultrapassa o plano dos princípios e garantias relacionados aos direitos humanos (WERMUTH, 2011, p. 171). Construiu-se a ideia de que o endurecimento de leis e de medidas punitivas seriam os modelos ideais para que se alcançassem maiores níveis de segurança, mesmo que isso comprometesse o respeito a direitos fundamentais (WERMUTH, 2011, p. 172-3). Compreende-se então que o direito penal, por meio da criminalização do imigrante indocumentado, segue por um caminho que leva à punição do indivíduo não pelo ato que ele cometeu, mas pela pessoa que ele é (WERMUTH, 2011, p. 181). Desta forma, ocorre o que é descrito por Wermuth (2011, p.168):

> [Propõe-se] um modelo de Direito Punitivo de autor, por meio do qual não se assegura a proteção dos cidadãos e dos seus direitos fundamentais em face da atuação punitiva estatal, tampouco se busca a prevenção à prática de crimes [...] mas sim a dominação e a opressão exercidas precipuamente contra aquelas camadas sociais escolhidas como 'alvo' por serem 'indesejáveis' em um determinado contexto social, em clara afronta ao princípio da dignidade humana (WERMUTH, 2011, p. 168)

Neste espectro, depois dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, muitos grupos de imigrantes tornaram-se vítimas de uma ignóbil assimilação ao terrorismo, o que

aumentou o sentimento de aversão contra eles e o que justificou a implementação de ações de segurança mais enfáticas contra sua presença na *hostland*. Essa relação construída entre as práticas de terror e certos imigrantes levou à legitimação do uso do Direito Penal como instrumento de resposta, a partir, no entanto, de uma diferenciação entre os que seriam considerados "cidadãos" e os que seriam considerados inimigos[5] do Estado. (WERMUTH, 2011, p.171).

2.3 IMIGRANTE IRREGULAR, INIMIGO, REFUGO HUMANO e *BARE LIFE*: EMBATE DE CONCEITOS

A definição de inimigo trazida por Wermuth remete a Gunther Jakobs e suas ideias sobre o Direito Penal do Inimigo, em que aquele considerado como inimigo tem negada sua condição como pessoa (CABETTE; LOBERTO, 2008). Para Jakobs, deve haver dois tipos de direito: um que seja direcionado ao cidadão, que mesmo tendo desobedecendo alguma norma é punido como cidadão, reconhecido pelo Direito; e outro, o Direito Penal do Inimigo, que deve ser reservado àqueles cujos comportamentos, ocupação ou práticas tenham se afastado de forma decidida do Direito e que não apresente condições cognitivas mínimas para ser tratado como pessoa. (CARVALHO JÚNIOR, 2014).

> Em cometendo um delito, o cidadão participa de um processo legal que observa suas garantias fundamentais, recebendo uma pena como coação pelo ato ilícito cometido. O inimigo é um perigo que deve ser combatido, devendo o Direito antever ao efetivo cometimento de um crime, considerando desde início sua periculosidade. Nas palavras de Jakobs 'o Direito penal do inimigo é daqueles que o constituem contra o inimigo: frente ao inimigo é só coação física, até chegar à guerra' (CARVALHO JÚNIOR, 2014, p.1)

A definição de inimigo para Jakobs pode ser compreendida também a partir de um diálogo com a definição do inimigo público de Carl Schmitt. Em se tratando de um existencialista, Schmitt não busca que seus conceitos sejam concretos, logo suas definições de amigo e inimigo são definidas por meio de critérios particulares. O amigo não tem que ser necessariamente o que é bonito e moral, nem tampouco o inimigo político não tem que ser feio

[5] Na fonte (WERMUTH, 2011, p.168), compreendemos que essa diferenciação entre inimigos e cidadãos decorre da compreensão de um autor chamado Jakobs de que os inimigos não podem ser tratados como pessoas, pois além de não respeitarem a ordem social ainda a ameaçam; logo, não devem ser beneficiados dos direitos que ela garante.

ou moralmente mau. O conceito de inimigo se assemelha ao termo *hostis*, que origina a palavra hostilidade. O inimigo é apenas o outro, diferente. (SCHMITT, 1992, p.12).

> El enemigo no es, pues, el competidor o el opositor en general. [...] 'Enemigo' es sólo un conjunto de personas que, por lo menos de un modo eventual — esto es: de acuerdo con las posibilidades reales — puede combatir a un conjunto idéntico que se le opone. Enemigo es solamente el enemigo público […] (SCHMITT, 1992, p.13)

Contra esse inimigo público toda ação é válida, inclusive sua eliminação. A existência de um inimigo público, para Schmitt é necessária para se evite uma guerra civil. Pois se não houver um ente, inimigo, que deve ser combatido, a consequência será o início de uma guerra interna, já que ausência de conflito não é vista como algo possível por Schmitt. (SCHMITT, 1992).

Carl Schmitt (1888-1985) foi um jurista, teórico político e constitucionalista alemão de orientação conservadora, que é considerado um dos principais críticos do liberalismo, democracia e do cosmopolitismo liberal. Sua posição política favorável ao regime nazista alemão não desmerece, todavia, o alcance de suas ideias que devem ser resgatadas para que compreenda a realidade atual. Obviamente, nesta pesquisa adotamos apenas a construção de seu pensamento de criação de um inimigo, contra o qual é necessário combater. Mas utilizamos a perspectiva de Bauman (2004), que critica esse processo de construção do inimigo, já que serve a interesses escusos, muitas vezes, de governos e Estados:

> Se não houvesse imigrantes batendo às portas, eles teriam de ser inventados, uma vez que 'eles fornecem aos governos um outro desviante ideal, um alvo muito bem-vindo para 'temas de campanha selecionados com esmero' (BAUMAN, 2004, p. 73)

A necessidade de se criar um indivíduo excluído, diferente e até um inimigo segue uma lógica bastante útil a muitos Estados, especialmente quando estes se encontram com desafios de legitimidade internamente. Criar um inimigo transfere o foco de questões antes relacionadas à ineficiência estatal, por exemplo, para o combate a esse problema. Assim, as fontes de insegurança passam a ser focadas em elementos específicos cujo controle e coordenação são mais possíveis e cujos resultados de ação são mais perceptíveis. (WERMUTH, 2011).

Além disso, perante os fenômenos de globalização que tornam as fronteiras nacionais cada vez mais fluídas, os Estados precisam encontrar uma nova forma de legitimar sua existência. A criação de ameaças e a consequente necessidade de defender a si e à sociedade nacional de perigos externos foi a solução encontrada. Como corrobora Miggioni (2009, p. 1): "Individuals and institutions find a purpose in the perpetual waiting for an enemy. Rather than

being exceptional, emergency becomes permanent". Desta forma, a fuga de cidadãos desarmados e vulneráveis passou a ser transmitida como quase uma afronta militar.

A criação de um inimigo proveniente do exterior fortaleceu-se com o temor de ataques terroristas e com a assimilação que foi feita entre determinados grupos de estrangeiros e essas práticas. Imigrantes em situação irregular tornaram-se vítimas dessa relação que foi construída. A situação de irregularidade era vista como um indicativo de ainda mais perigo, tendo em vista que se o próprio Estado não permitia a presença desse indivíduo no território, o problema era ainda maior. Não existe, tampouco, diferenciação com imigrantes forçados, em situação de refúgio e sob grande vulnerabilidade, que foram inseridos no mesmo grupo de "possíveis terroristas" e assim inimigos a serem combatidos.

Esse processo de criminalização do imigrante e de criação de um inimigo também podem ser relacionados às novas nuances sociais da era contemporânea (WERMUTH, 2011, p. 168), na qual o medo que permeia a chamada "sociedade de risco" (BECK, 2010) encontra-se arraigado às incertezas do futuro, que a globalização pode apresentar, e neste sentido, em uma modernidade cada vez mais líquida, o Estado precisa reafirmar sua soberania por meio da decisão de quem deve ser considerado cidadão e quem não deve. (BAUMAN, 2004).

Sobre a perspectiva do medo, ocorre também a "mixofobia", o temor de "misturar-se" com determinados tipos de estrangeiros, especialmente aqueles mal quistos, considerados como "parasitas do modelo de bem-estar social", que são percebidos como subclasse com seus hábitos e propriedades distintos e que possivelmente trariam consigo a eventual possibilidade de ataques terroristas ou de abertura de rotas para esse tipo de prática, ou seja, não é qualquer "não nacional". (WERMUTH, 2011).

Por sua vez, Agamben (2004) tem conceitos que debatem com essas perspectivas. O tratamento do imigrante como inimigo e assim, sua marginalização e exclusão da sociedade é parte do processo de reafirmação da soberania do Estado, a partir da decisão de quem é cidadão e quem não é, como é entendida a criação de *bare life*, ou seja, aquele banido da sociedade, desempoderado, sem acesso a serviços básicos e sujeito a violações (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p. 99), com exemplo emblemático do imigrante em situação irregular.

Agamben embate com Schmitt no que concerne à decisão do soberano sobre o Estado de Exceção. É a partir desse ato de vontade do soberano sobre o que será incluído e excluído da ordem jurídica tratada por Schmitt que assenta a perspectiva teórica agambeniana de crítica. Para Godoy, em Agamben, o estado de exceção torna-se uma forma legal de algo que não é

legal, ou seja, torna-se algo comum do que não deveria ser normalizado, constituindo o estado de exceção como paradigma de governo. (GODOY, 2010, p.5555).

Esse totalitarismo moderno permite ao Estado, a partir de justificativa baseadas em questões de segurança, a eliminação política e física de adversários políticos e daqueles que não se enquadram no sistema sociopolítico. Criam-se estados de emergência permanentes a partir de fenômenos vistos como problemáticos como crises econômicas, atos terroristas e imigrações em massa que ao se tornarem frequentes desdiferenciam a normalidade do Estado e a situação extraordinária da guerra. (GODOY, 2010, p. 5555).

Com a normalização da exceção, a existência de campos tornou-se também rotineira. Logo, os campos contemporâneos –favelas, guetos, campos de refugiados e centros de detenção- são espaços onde a ordem jurídica não é válida e onde tudo é possível. Nesses campos são alocados o que Bauman denominou de refugos humanos – pessoas descartáveis e supérfluas, que não conseguiram integrar-se à realidade de consumo e globalização- e que assim sua morte não se constitui um crime, tal qual o *homo sacer*.

A criação do *homo sacer* contemporâneo, do refugo humano ou do imigrante mal quisto tem início antes do deslocamento físico. Ela ultrapassa as fronteiras territoriais reconhecidas a partir das políticas de concessão de visto, dos acordos de cooperação para devolução de imigrantes e da criação de áreas de exceção para indivíduos estrangeiros em situação irregular -como centros de detenção em países de trânsito- em que o respeito aos direitos humanos inexiste (mais informações no capítulo 3) (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010).

Destaca-se, todavia, que a possibilidade de todos os indivíduos correrem o risco de se constituírem como *bare life* é rara. Adota-se aqui a concepção de que indivíduos historicamente marginalizados sofrem desse tipo de risco com mais recorrência e facilidade, como populações negras e provenientes de países economicamente fragilizados (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010). Isso ocorre porque a criação de *bare life* e a construção de um fenômeno ou indivíduos como ameaça partem de escolhas políticas, já que a categorização do indivíduo nesses grupos é reflexo de ações estatais. A aceitação ou não do pedido de entrada depende de critérios do Estado, por exemplo.

Dessa forma, quando o indivíduo encontra-se em situação irregular e é, por uma decisão política do Estado, visto como um inimigo, ele é inserido em situação de *homo sacer*. Isso quer dizer que ele tem sua existência despolitizada no momento em que foi transformado no oposto de um cidadão. Tornou-se, assim, uma forma de vida marginalizada, sem acesso a direitos e que não poderá contar com a ajuda do Estado, que de alguma forma, o ameaça. Os

bare lifes são alocados fora da norma conceitualmente e também fisicamente (RAJARAN; GRUNDY-WARR, 2004, p. 34). Além das restrições de direitos, também sofrem violência física por sua condição de não cidadão que parece legitimar atrocidades, como a violação de direitos fundamentais.

O *homo sacer* de Agamben (2004), o refugo humano de Bauman (2004), o imigrante irregular e, apesar de possuírem distintas premissas, o inimigo de Schmitt possuem muitos aspectos em comum, especialmente o de que ao ser categorizado como pertencente a algum desses grupos torna-se um ser marginalizado, vulnerável e despolitizado. Despolitiza-se o indivíduo quando se decide tratar sua possível situação de irregularidade, por exemplo, como uma questão técnica e sem embasamento político; quando compreende-se a situação superficialmente como um mero exercício de categorização; quando se ignora que são os mesmos grupos que sofrem com esse processo; e quando considera-se legítima a necessidade de marginalização e afastamento dos indesejados.

O debate sobre o caráter despolitizador que o enquadramento nessas categorias possui leva à necessidade de se refletir sobre um outro conceito que cria um interessante debate ou embate com os citados anteriormente: o de ameaça. O processo de securitizar constrói uma ameaça e ao fazê-lo legitima medidas cujos limites legais e morais são ignorados. Na realidade, como havia previsto Agamben, atualmente, as próprias normas são construídas para atender a esse tratamento securitário, e então o que deveria ser considerado como violador, torna-se regra comum. Assim, o respeito aos direitos humanos e a preocupação com a garantia de direitos fundamentais tornam-se secundários diante de uma perspectiva que determina o Estado como elemento maior a ser protegido e que para atender a esse objetivo, tudo é válido.

No tópico a seguir, discutiremos o processo de construção de uma ameaça, para então compreender como ocorre a securitização de determinados grupos de imigrantes.

2.4 SECURITIZAÇÃO: A CRIAÇÃO DE UMA AMEAÇA

O término do conflito bipolar ocasionou diversas mudanças no cenário mundial e especialmente nas questões de Segurança Internacional -como as coletividades humanas se relacionam entre si e com o meio ambiente em termos de ameaças e vulnerabilidades – (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p. 10-1). A agenda de segurança e assim seus temas e abordagens deixaram de se restringir aos aspectos bélicos e militares, ao mesmo tempo, lógica de amigo e inimigo que predominara até a queda do Muro de Berlim e que previa uma

centralidade da segurança (LÓPEZ, 2003, p.66) voltada exclusivamente para o Estado, também foi enfraquecida. Nesta perspectiva, Estados e organizações internacionais passaram a considerar outros temas como pertencentes à esfera de segurança, ou seja, como ameaças à sobrevivência do Estado, o que legitimaria ações mais violentas pela busca do bem maior- a manutenção do *status quo*-.

Essa mudança, de acordo com Tanno (2003, p.48), foi o advento de "novas" percepções de ameaças que passaram a fazer parte da agenda de segurança. A iminência de um conflito bélico entre duas superpotências nucleares e as tensões entre países vizinhos com ideologias distintas fazia predominar o temor de guerras interestatais, durante a chamada Guerra Fria. No entanto, com a superioridade norte-americana e a transformação da bipolaridade em um novo equilíbrio de poder, quer seja Unipolar (KRAUTHAMMER, 1990), Multipolar (LAYNE, 1993) ou uni-multipolar (HUNTINGTON, 1999, p.2), a iminência de um conflito estatal tornara-se mais difícil. Desta forma, as novas percepções de perigo passaram a ser provenientes de dentro dos próprios Estados Nacionais, a partir de guerras civis e das chamadas "Novas Ameaças", que de acordo com López (2003, p.81-2) são, em sua maioria, antigas.

Alguns exemplos desta nova onda de ameaças que deveriam ser combatidas pelos Estados são o terrorismo internacional; o tráfico ilegal de armas; a degradação do meio ambiente; o fundamentalismo religioso; a pobreza extrema; o crime organizado internacional; o tráfico de drogas; e as migrações internacionais. (LÓPEZ, 2003, p.83-4).

Nas últimas décadas, o tratamento dado aos movimentos migratórios pelos governos e sociedades a partir da perspectiva da segurança tem se tornado uma prática corriqueira. Fazendo uso de argumentos baseados na garantia da segurança nacional, muitos Estados têm inserido os fenômenos migratórios como um elemento ameaçador ao Estado e à sociedade, que deve ser resolvido sob os auspícios de uma política de segurança, que os assemelha a crimes como o terrorismo.

Como resposta a essas mudanças, a literatura de segurança internacional ocupou-se também de analisar as chamadas "novas" ameaças, temas que antes eram marginalizados nos estudos de segurança e que passaram a dividir espaço com as tradicionais ameaças militares (PEOPLES; VAUHAN-WILLIAMS, 2010, p.3). As Escolas de Paris (inspiradas nas ideias de Pierre Bourdieu), Gales (estudos críticos e emancipatórios de segurança) e a Escola de Copenhague (EC- securitização) são expoentes dos estudos europeus de segurança que contestaram as pesquisas tradicionais (que possuem o Estado como objeto referente, tais como Realistas, Liberais, Estudos de Paz e Estudos Estratégicos). (WAEVER, 2004). Nesta pesquisa,

a Escola Galesa não será tratada porque não se enquadra no espectro adotado, assim será dada mais ênfase e aprofundamento às escolas de Paris e Copenhague.

Pode tornar-se problemático, no entanto, categorizar essas escolas de forma absoluta e considerá-las como unidades homogêneas de pensamento. O que existe são pesquisadores que trabalham com determinados temas específicos em cada uma e que dialogam entre si, e que para facilitar a diferenciação entre suas ideias, referem-se uns aos outros utilizando o critério geográfico. Destaca-se, entretanto, que as teorias nas ciências sociais não surgem do nada, mas estão diretamente relacionadas ao meio em que são criadas e às condições sociais, históricas e intelectuais de seus contextos ou da região em que serão aplicadas (C.A.S.E COLLECTIVE, 2006, p.6). Neste sentido, a chamada "virada crítica" deve ser compreendida como um momento de transformação nas percepções, ideias e abordagens da teoria política, e principalmente como uma forma diferente de se avaliar o contexto político internacional, retirando o foco do Estado e ampliando as margens de análise.

Escola de Copenhague (EC)

A Escola de Copenhague (EC|) trata as questões de segurança não como algo pré-existente, mas como algo construído por meio de um ato de discurso, pronunciado por um agente securitizador. Uma audiência deverá ser convencida neste discurso sobre a presença de uma ameaça existencial que põe em perigo a sobrevivência de determinado objeto (objeto referente). Nesta perspectiva, fenômenos políticos podem ser construídos como ameaças existenciais a diferentes dimensões do Estado. O que é entendido como ameaça torna-se uma; logo, não há distinção entre ameaças "reais" ou "percebidas" (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p.24), pois o que interessa não é o perigo real de determinado fenômeno, mas compreender o seu processo de construção como ameaça. (WAEVER, 2004, p.8)

A perspectiva da EC traz um dado importante pois afirma que como não há ameaças objetivas, uma questão política pode ser transformada em uma questão de segurança, caso o processo de securitização se complete, e a categorização de um objeto ou fenômeno na esfera de segurança é uma decisão política e não analítica. (DISKAIA, 2013).

O processo de securitização é o movimento que leva a política para um patamar além das regras estabelecidas e que categoriza o objeto referente securitizado como uma questão especial de política ou como uma questão acima da política. Assim, torna-se possível questionar se a securitização ainda faz parte da esfera política ou se ultrapassa essa fronteira. Todavia, os

autores ainda acrescentam que a securitização é uma versão extrema da politização, o que, leva à compreensão de que securitizar ainda é parte do espectro político. Waever (2004, p.8) ainda acrescenta que "Security" is the result of a move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue as above normal politics". Essa versão extrema da política permite que regras e procedimento sejam violados para que a ameaça seja contida. É cabível refletir se esse processo que torna um fenômeno securitizado um elemento extremamente politizado ao mesmo tempo não infere a ele um processo de despolitização, ao não questionar os fatores que influenciam nessa determinação como ameaça.

Considera-se que a securitização ocorre com o estabelecimento de uma ameaça existencial com saliência para causar efeitos políticos substanciais; afirma-se que a forma de se estudar a securitização é por meio da observância do discurso e das constelações políticas que devem indicar quando um argumento é capaz de atingir a audiência de determinada forma, que leis e regras que outrora deveriam ser respeitadas são ignoradas (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p.23-5). No entanto, não se questionam os interesses e as relações de poder envolvidas nesse processo, tampouco reflete-se a influência que um discurso securitário possui no ideário de muitas sociedades, como uma prática necessária para o reestabelecimento da ordem.

Destaca-se ainda que a EC não é favorável ao processo de securitização, mas sim ao processo de dessecuritização, que retira as ações da excepcionalidade e traz de volta à esfera política ordinária. (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p.1).

Além da teoria da securitização, a EC trouxe outros instrumentos analíticos, tais como a multissetorialidade da segurança, em que diversos âmbitos do Estado podem ser afetados por ameaças existenciais. Assim, não só o setor militar sofre ameaças, mas também os setores: ambiental, social, econômico, político e o societal (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998, p.23). Além disso, a EC ainda aborda a questão dos complexos regionais de segurança, que destaca a importância de fazer análises de segurança a nível regional e que sugere um esquema analítico para estruturara-la.

Escola de Paris (EP)

A Escola de Paris (EP), com Didier Bigo como um dos principais expoentes, interpreta a securitização como um processo sociológico de criação de insegurança, em que medo, violência e ameaça também são fenômenos construídos por meio de discursos e de práticas

políticas de segurança (BALZACQ; BASARAN; BIGO et al, 2010; WAEVER, 2004, p. 8). A EP diferencia-se da EC ao ultrapassar suas restrições sobre a necessidade de problematizar e questionar os interesses nesse processo. As bases dessa perspectiva estão nas ideias de Michel Foucault e Pierre Bourdieu. De Foucault, a EP resgata o conceito de governamentalidade que está preocupada com o relacionamento entre Estado e seus sujeitos e em como o Estado controla seus cidadãos (REID, 2014). De Bourdieu, recupera-se as ideias sobre a importância de se observar as práticas rotineiras, as estruturas simbólicas, as arenas de conflito que evidenciam diversos atores, ao invés de focar apenas nos Estados (ADLER-NISSEN, 2012, p.1). Bourdieu ainda permite explorar como pessoas normais em diversos níveis criam relações internacionais em suas rotinas diárias. (ADLER-NISSEN, 2012, p.1).

Para a Escola de Paris, a ênfase da securitização não deve estar no ato de discurso, mas nas práticas e tecnologias de ação empregadas pelos agentes securitizadores e nos efeitos que o discurso possui na sociedade e nos agentes de segurança. Bigo (2002) sugere que o processo de insecuritização é resultado de uma série de decisões tomadas por profissionais de insegurança *(professionals of unease)*, que podem ser políticos, militares, agentes de patrulha, companhias privadas e agências de inteligência. A opção por categorizar um elemento como ameaça pode ser então reflexo de seus interesses. (REID, 2014).

Assim, por meio de investigações detalhadas e empíricas das práticas de agências de segurança, a Escola de Paris evidenciou que as ações políticas em diversos momentos se distanciavam dos discursos oficiais e que determinadas posições sociais são privilegiadas com relação ao "fazer segurança". (WAEVER, 2004, p.8).

Bigo, entre outras questões, demonstrou ainda que a fronteira entre segurança interna e externa foi dissipada e que agências de segurança, polícia e exército possuem margens de atuação cada vez mais fluidas. A atuação no controle de fronteiras, por exemplo, era papel de militares e que hoje faz parte da atuação de agências de segurança. Ao mesmo tempo em que esses grupos de segurança, quiçá para legitimar sua necessidade, constroem uma conexão entre imigração, terrorismo e crime organizado, e procuram demonstrar que o controle das fronteiras precisa ser reforçado. Assim, para impedir os fluxos indesejados e inibir a permanência irregular de imigrantes mal quistos, os governos têm adotado o uso de tecnologias que resgatam o que Foucault denominou de Panopticon, e que Bigo reformulou como Banopticon, porque não é uma vigilância a todos, mas somente àqueles que não obedecem à determinada ordem estabelecida. (WAEVER, 2004, p.9).

Por fim, o que a Escola de Paris apresenta como importante reflexão é que as práticas de securitização tornaram-se institucionalizadas e normalizadas- corroborando com a perspectiva agambeniana- e não fazem parte de um processo de exceção, como previa a Escola de Copenhague. Assim, enquanto a EC afirma que a iminência de uma ameaça legitima medidas fora da normalidade; na Escola de Paris, as narrativas de segurança não apenas revelam seu distanciamento da terminologia de exceção, insistindo muito mais na naturalização de determinada ordem, mas afirma que essas práticas são frequentemente repetidas e enraizadas em tradições das políticas, a partir de clamores por liberdade e democracia (BALZACQ *et al.*, 2010, p.2). Além disso, a securitização não é apenas uma prática discursiva, mas um conjunto composto por práticas discursivas e não discursivas. Para compreender o processo de securitização é preciso examinar como os atores constroem o *continuum* de insegurança, isso ocorre transversalmente ao se transferir a legitimidade de lutas contra determinado fenômeno para outros problemas, em razão de sua ilegalidade ou de ser contra a vontade do governo.

Desta forma, torna-se mister desenvolver as ideias que permeiam o processo de securitização de determinados grupos de imigrantes que vem ocorrendo nas últimas duas décadas mais enfaticamente. Trata-se de uma análise de como se construiu/constrói a percepção do imigrante (irregular) como um elemento a ser combatido, veremos duas propostas teóricas que justificam a utilização da abordagem securitária em detrimento de outras. Neste sentido, veremos que questões legais e percepções morais são alocadas em segundo plano em nome da proteção da segurança nacional e que o processo de exclusão e marginalização torna-se institucionalizado e normalizado.

2.5 SECURITIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO

Securitizar a imigração é um processo político que transforma uma questão em uma ameaça e assim, submete-a a diretrizes da agenda de segurança. No entanto, é cabível indicar algumas questões, que oferecem direcionamentos essenciais na compreensão do debate: que tipo de ameaça um imigrante pode oferecer? Ameaça a quem ou ao quê? De que forma essa ameaça impõe perigo à sobrevivência do Estado?

Como já foi possível observar, não são todos os imigrantes que se encontram sujeito a esse processo, tendo em vista a predominância do caráter político sobre o técnico nas escolhas. Todavia, aqueles que são enquadrados neste processo são submetidos a um tratamento

securitário, semelhante a questões que envolvem utilização de violência. Neste sentido, compreender a partir de momento e em quais circunstâncias um imigrante pode ser considerado uma ameaça torna-se fulcral, pois é quando a execução de práticas que violam direitos fundamentais é legitimada.

Os debates sobre a imigração têm sido há décadas expostos na mídia e os imigrantes desde então são encarados como um distúrbio à ordem social e mais que isso são retratados como uma forma de vida coletiva que ameaça determinada comunidade (HUYSMANS, 2006, p. 47). Existe, todavia, duas grandes percepções sobre o porquê ocorre a securitização da imigração: a de que a presença de imigrantes ameaça a segurança societal e o equilíbrio identitário, além das capacidades sócio-econômicas dos Estados, preconizado sobretudo pela Escola de Copenhague; e a de que a busca pela eliminação de ameaças existenciais institui comunidades políticas de insegurança, nas quais é possível construir confiança, política, lealdade e identidade por meio da distribuição do medo e da intensificação da alienação (HUYSMANS, 2006, p.47), isso possui como consequência a formação de um *continuum* de insegurança, que beneficia diversos setores economicamente, e que é tratado especialmente por expoentes da Escola de Paris.

De modo a facilitar a compreensão sobre as distintas perspectivas da securitização da imigração, no entanto, desenvolvemos uma divisão entre esses grupos de autores, que não se prevê absoluta- porque um mesmo autor pode ter percepções que dialogam com conceitos de ambos os grupos, como Huysmans (2006) - mas útil e explicativa. Para distinguir os grupos, utilizamos o seguinte critério: (1) imigrante como uma ameaça ao Estado, com respeito à identidade cultural e às capacidades econômicas, algo que se assemelha à perspectiva da Escola de Copenhague; e (2) imigrante como uma ameaça resultado de um processo originário de relações de interesses e poder, ideias provenientes da Escola de Paris.

Na década de 1990, Weiner interpretava o discurso anti-imigração como uma atitude natural do Estado, que deveria impor limites à imigração, visto que essa poderia se apresentar como ameaça à homogeneidade e à ordem interna, que sofreria modificações políticas com os fluxos (WEINER, 1992). De acordo com Guild (2009, p.3), Weiner é um representante da chamada escola realista de Relações Internacionais, porque analisa as questões de imigração como sendo essencialmente uma questão sobre o Estado e acredita que a capacidade do indivíduo de se deslocar sem a permissão do Estado representa um desafio e uma ameaça.

Anna Kicinger (2004) segue basicamente o mesmo caminho quando esclarece quais os fatores que podem influenciar na securitização da imigração. Para ela, os meios utilizados

para entrar no país, a quantidade de imigrantes suportada pelo país receptor e as diferenças culturais podem influenciar nessa categorização. É destacável que ao citar as diferenças culturais como um fator, resgata-se a ideia de choque civilizacional de Samuel Huntington (1997), segundo a qual deve existir uma homogeneidade cultural para que ocorra estabilidade política e a sobrevivência do Ocidente, especificamente contra uma percebida ameaça do mundo árabe. Huntington não defende que a imigração seja securitizada, mas fortalece argumentos relacionados à defesa da segurança societal. (BRANCANTE; REIS, 2009, p.90).

Huysmans (2006, p. 69), por sua vez, proveniente da abordagem crítica dos estudos de segurança, trata de maneira acoima essa percepção. Huysmans disserta que a securitização da imigração na Europa encontra-se relacionada ao projeto de integração regional – logo não se trata de uma questão nacional, mas da formação de uma identidade supranacional- e neste sentido à busca (1) por segurança interna, a partir do fortalecimento externo das fronteiras; (2) por uma suposta homogeneidade cultural; e (3) pela manutenção do estado de bem-estar social. No entanto, o autor não corrobora com a legitimidade que Weiner oferece à securitização. Na realidade, ele explica sobre em qual discurso se encontra essa legitimação e desmistifica esse processo de modo que ele possa ser repensado como uma forma de se fazer política que atende a determinados interesses de grupos econômicos e políticos.

O imigrante é, então, em determinados momentos visto como causador de uma falha na ordem nacional (HUYSMANS, 2006). Trata-se do elemento que se difere dos demais, que não é nacional e que supostamente não possui o sentimento de pertencimento relacionado à ideia de nação. Cabe a ele, então, obedecer à ordem vigente e retribuir ao Estado que permitiu sua estada, com discrição e prestação de serviços (VELASCO, 2012, p.21). É aquele que chegou tarde (HUYSMANS, 2006, p.107) e assim não pode ser inserido no corpo político da sociedade onde chegou; ao mesmo tempo em que por ter saído de sua terra de origem, também encontra-se politicamente ausente do país de emigração. Como descreve Bigo (2007), o migrante e neste caso emigrante e imigrante não se encontra nem dentro e nem fora, tal qual uma fita de Moebius.

A ameaça que é sentida com a presença de determinados grupos de imigrantes é vista como um perigo à segurança nacional, não no sentido militar, mas às capacidades social, econômica e administrativa das instituições nacionais de conseguirem integrar a determinada quantidade de imigrantes. O número supostamente adequado de imigrantes em um país pode ser medido de acordo com as demandas econômicas deste, no mercado de trabalho. Caso o número de imigrantes ultrapasse a necessidade determinada pelo país, a imigração pode passar

a ser encarada como um perigo existencial à estabilidade econômica e social desta unidade política. (HUYSMANS, 2006, p.47).

Desta forma, compreende-se como ordinário esse tipo de temor, especialmente em momentos de crise econômica; no entanto, é necessário questionar quando os imigrantes deixaram de representar um distúrbio na vida ordinárias das pessoas, por seus costumes distintos e por sua presença na sociedade, e passaram a ser definidos como uma ameaça ao modo de vida que define a comunidade. (HUYSMANS, 2006, p.47).

Huysmans (2006, p.47) afirma que é necessário um elemento de coesão para que se consiga unir os indivíduos sob os mesmos interesses, em meio a vontades distintas. Uma forma de fazê-lo é construir sua identidade comum a partir da definição de quem é o Outro, que será o diferente; logo, que será excluído deste grupo. Desta forma, constrói-se uma confiança política por meio da alienação e distinção entre o "E*u x Outro"*. Securitizar o asilo e a imigração é um processo que auxilia nesse processo de construção da identidade nacional e de distinção entre aqueles em que, supostamente, pode-se confiar e aqueles em quem não se pode. Como afirma Huysmans:

> Framing existential dangers is not just a matter of identifying the most urgent threats to the identity and integrity of a political community and the everyday life that takes place in it. It is also a politically constitutive act that asserts and reproduces the unity of a political community. Securitization is not simply about protecting the autonomy of the political unit and life within it. It is also a particular mode of carving out a place as one's own and identifying its unity in a plural world (HUYSMANS, 2006, p.49)

Diferenciar quem sou "eu" versus quem é o "outro" ou como afirma Sassen (2011, p.13) "the racializing of the outsider as other" é o princípio da construção da identidade de um grupo. Antes de definir quem somos "nós", definimos "eles". O imigrante torna-se o estranho, que não pertence aquele determinado grupo político desde o começo, e assim, por seu status de *outsider*, sua exclusão deve ser considerada, tendo em vista que a delimitação de fronteiras é uma maneira de dar sentido a ideia de unidade (BUONFINO, 2006, p.27) em um mundo caracterizado pela fluidez de relações, status e condições. Nessa perspectiva, o que será considerado como ameaça ou não, será a percepção que prevalecer entre seus membros sobre sua condição:

> Threats to identity are thus always a question of the *construction* of something as threatening some 'we' and often thereby actually contributing to the construction or reproduction of 'us'. Any we identity can be constructed in many different ways, and often the main issue that decides whether security conflicts will emerge is whether one or another self-definition wins out in a society. (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998. p.120)

> A percepção de que a comunidade política pode ser ameaçada pelos imigrantes ocorre porque, muitas vezes, considera-se que existe uma unidade harmoniosa e homogênea antes da chegada dos imigrantes. Assim, a chegada do imigrante é vista como um fenômeno que afeta o dia-a-dia dos nacionais ao trazer novos costumes e práticas, o que poderia levar ao ocaso de valores tradicionais (HUYSMANS, 2006, p.49). E nesse sentido, os discursos de imigração são construídos com o objetivo de criar uma democracia sem inimigos, ao excluir o estrangeiro, que ao entrar no mundo harmonioso, perturbam a harmonia do grupo. (BUONFINO, 2006, p.27).

> Em suma, mais do que apenas uma ameaça ao estado de bem estar-social e à identidade, trata-se de uma ameaça à autonomia da unidade política e à sua capacidade de lidar com a realidade imposta pelas imigrações. Desta forma, os imigrantes em situação irregular podem representar uma ameaça existencial não só porque podem ser percebidos como uma ameaça a riqueza da sociedade ou à sua estabilidade cultural e social, mas porque representam um desafio à sua integridade funcional e à sua capacidade de gerenciar suas capacidades em face de uma nova demanda populacional. (HUYSMANS, 2006, p.48).

> Justificativas como as referidas acima servem como uma estratégia útil na construção de “bodes expiatórios” de modo a amenizar uma legitimidade política em declínio (HUYSMANS, 2006, p.79). Percebe-se, assim, que encontrar inimigos externos faz parte de uma política de fortalecimento político interno.

Para Bigo (2001, p. 100), que segue basicamente as mesmas prerrogativas de Huysmans, a securitização da imigração não representaria a necessidade de se garantir a sobrevivência, mas a intolerância com relação às diferenças. Trata-se de um mecanismo no qual um fenômeno estrutural é transformado em adversário e, assim, fenômenos rotineiros, objetos comuns e pessoas podem encontrar-se sujeitos a essa inserção no domínio da (in)segurança caso não atendam à homogeneidade pretendida. Assim como para Huysmans, para Bigo (2002; 2009), o processo de securitização da imigração não é do controle exclusivo do Estado ou do governo em vigência, já que agências de segurança também podem interferir e se beneficiar, especialmente, quando a ausência de ameaças bélicas questiona a necessidade de investimento em segurança.

> Desta forma, o processo de securitização do imigrante tem aumentado consideravelmente o papel de empresas que atuam nas áreas de vigilância de fronteira e que fornecem dispositivos e equipamentos para o controle fronteiriço, que vão desde guardas de fronteira, uso de equipamento de vigilância e de controle de impressões digitais (BIGO, 2010,

p.11). Esse controle tem início mesmo antes de o indivíduo chegar ao *hostland* (por meio da concessão de visto). (DEN BOER, 1998, p.3).

O Estado alega que pouco sabe sobre esse imigrante e que dessa forma, para permitir sua entrada e não se tornar vulnerável, precisa ter acesso a informações pessoais, o que deveria acontecer com consentimento do indivíduo, o que nem sempre ocorre (GUILD, 2009, p.123). Essa abordagem de segurança foi denominada por Bigo de neomoderna (2010, p.6) e se contrapõe à tradicionalista ou clássica, constituída pelo controle de fronteiras por militares.

O enfoque neomoderno encontra-se concebido não como uma operação de coerção ou de conflito contra uma força inimiga na fronteira, mas transforma-se em práticas de antecipação e de prevenção dos supostos "ataques" de adversários que estariam entre os fluxos benéficos, essenciais para a economia e para os valores liberais e democráticos. Isso é feito por meio da atuação de esquadrões antiterroristas, serviços de inteligência, serviços antidrogas, operações contra subversivas e analistas e banco de dados. Os neomodernos consideram as fronteiras inteligentes – *smart borders* – e não o território como forma de regular os fluxos populacionais, para eles essa é a melhor tática para lidar com os desafios contemporâneos. (BIGO, 2010, p.6).

Essa perspectiva analisa ainda a institucionalização do controle biopolítico, que consiste em um dispositivo de segurança que serve para regular, criar estratégias e manipular a circulação de espécies viva. Para Foucault, conforme explicam Aradau e Blanke (2010, p.1), esse dispositivo de segurança tem sido constituído desde o século XVIII, como a forma adotada pelas sociedades em suas práticas discursiva e institucional. Isso significa a adoção de práticas relacionadas à organização, circulação, eliminação de perigos e separação entre circulação maléfica e benéfica, além da supressão dessa circulação ruim para que a boa se maximize (ARADAU; BLANKE, 2010, p.2). Há que se destacar que o que se pretende é uma aceleração da mobilidade de materiais e pessoas bem-vindas, ao mesmo tempo em que se otimiza o impedimento dos indesejáveis. (BIGO, 2010, p.19).

De acordo com Aradau e Blanke (2010, p.2), essa nova forma de controle social ocorreu em meio a mudanças no direito, medicina, comércio e outras áreas, que fizeram com que a população se tornasse o objeto referente da segurança e a circulação sua esfera de operação. As preocupações da atualidade com doenças infecciosas, terrorismo e imigração aparecem nesse imaginário moderno de que a segurança deve ser obtida por meio do controle da circulação de movimentos desregulados e da prevenção de eventualidades que podem conter riscos e assim precisam ser antecipadas. Como exemplos, podemos citar desde o controle da Síndrome

Respiratória Aguda Grave (SARS), da gripe aviária, do terrorismo ou da própria migração indesejada.

Ocorre que a distinção entre mobilidades "boas" e "más" depende de inúmeros fatores, que variam de acordo com quem é, de onde vem, pra onde vai e o que motiva esse deslocamento. Esses fatores também se modificam ao longo da história. As pessoas, portanto, não são afetadas pelos controles de fronteira da mesma forma. Enquanto muitos se beneficiam do mundo de fronteiras abertas, para outros, principalmente provenientes de regiões fora do eixo da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a noção de livre circulação não faz o menor sentido, já que seus movimentos são restritamente controlados (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.14; GUILD, 2009). De acordo com essa perspectiva, o nexo entre migração e segurança está relacionado a um processo de construção de interesses.

Há verdades absolutas que precisam ser revistas e desconstruídas para que o processo de securitização torne-se mais transparente e as reais motivações de seu advento possam estar mais nítidas. Essa ideia, por exemplo, de que os imigrantes representam uma ameaça ao estado de bem-estar social é bastante controversa, visto que os estudos sobre o tema não conseguem alcançar um resultado comum:

> [...] a recent survey by Barret and McCarthy (2008) summarizing the European literature concludes that the general picture to emerge is one of higher immigrant use of welfare programs. This conclusion is supported by a more recent country study on Italy (Pellizari, 2011), but seems to be contradicted by the results in Dustman et al. (2010) for recent EU-8 migrants to the UK. In sum, judging from previous literature, it is still an open question whether migrants are a boon or a burden to European welfare states and the answer to this question is likely to differ between countries. (HUBER; OBERDABERNIG, 2013, p.4)

Como há particularidades e variáveis que influenciam nesse tipo de análise em cada país, é imprudente fazer generalizações sobre o fato de os imigrantes representarem ou não um peso para o Estado.

Sobre a ameaça que a imigração poderia causar à identidade cultural de um povo, trata-se do medo de que a presença de novas culturas, costumes, língua e religião possam quebrar a homogeneidade cultural supostamente existente, o que não permitiria que se alcançasse uma integração social, em meio a tantas diferenças (HUYSMANS, 2006, p.73). Cria-se ainda uma perspectiva de que os grupos de imigrantes com cultura e costumes distintos são incapazes de se integrar e de se adaptar à realidade social do país em que se encontram, o que encoraja a estigmatização e exclusão deles. (DEN BOER, 1998, p.4).

No caso europeu, Waever (apud HUYSMANS, 2006, p.76) afirma que a identidade cultural que se busca estabelecer com a integração europeia pretende afastar o medo de outro conflito mundial, porque supostamente a formação de uma identidade cultural reduziria os riscos de uma guerra. No entanto, o tipo de homogeneidade cultural supostamente pretendida pelo bloco europeu cai na armadilha de um racismo, que exclui as categorias fora do eixo economicamente desenvolvido, visto que indivíduos provenientes de países da OCDE não parecem consistir em uma ameaça tanto quanto os provenientes de países mais pobres. (GUILD, 2009).

Neste sentido, há que se questionar as origens desse processo de securitização e quais os fatores que influenciam a escolha por esse tipo de atitude para com o imigrante. Entre uma abordagem utilitarista ou pautada nos direitos humanos a que vem prevalecendo é a securitária, apesar de todas as violações que dela decorrem.

O que faz com que a perspectiva securitária prevaleça envolve diversas questões mas, principalmente, a cultura do medo que se instaurou no pós Guerra Fria, com a necessidade de se repensar quais seriam as novas ameaças que substituiriam a eminência de um conflito mundial. Essa cultura do medo que passou a focar no imigrante contou com a ajuda da mídia que fortaleceu um ideário de inimizade e perigo dentro das sociedades, que começaram, de fato, a solicitar medidas que coibissem a presença de imigrantes. Além do mais, deve ser considerado o efeito que o discurso securitizador causou e ainda causa na sociedade e no grau de satisfação popular que ele é capaz de gerar. (BUONFINO, 2006, p.38).

Em uma sociedade em que o poder da mídia sobre a formação de opinião e sobre a criação de medo destaca os problemas decorrentes da imigração sobrepostos às vantagens econômicas, fica claro porque o discurso securitizador é escolhido em detrimento do discurso utilitarista (BUONFINO, 2006, p.38). Além do mais, o fechamento de fronteiras e as restrições na regularização não estavam sendo eficientes no combate à imigração. O temor de não conseguir lidar com esses fluxos e de não conseguir fazer valer a autoridade soberana também foram determinantes na opção pela securitização. (HUYSMANS, 2006).

Na Inglaterra, por exemplo, os refugiados passaram a ser vistos como ameaça transnacional à segurança, depois do fatídico onze de setembro, mesmo que nenhum dos indivíduos que cometeu o atentado tenha solicitado refúgio ou tenha sido refugiado (BAUMAN, 2004). Um temor coletivo foi criado a serviço da fórmula política:

> As preocupações dos cidadãos com seu bem-estar foram removidas do traiçoeiro terreno da *precarité* promovida pelo mercado, no qual os governos dos Estados não têm capacidade nem vontade de pisar, e levadas para uma área mais segura e muito

> mais fotogênica, em que o poder aterrorizante e a resolução férrea dos governantes podem ser de fato apresentados à admiração pública (BAUMAN, 2004, p.71).

O fato é que criou-se uma forma institucionalizada de *policy making* que legitima o processo de securitização e que o torna recorrente e normalizado. Sob a alegação de que existe um *continuum* de insegurança, agentes políticos alimentam a impressão de que estamos o tempo todo ameaçados por uma escalada de crime, guerra e terrorismo. (HUYSMANS, 2006; BIGO, 2009).

É necessário, no entanto, lembrar que a percepção do imigrante como ameaça não é normalmente um consenso em todos os setores sociais. Para muitos, a imigração é bastante benéfica de um ponto de vista instrumental, especialmente nos casos daqueles que entram no país de maneira irregular. Hanson (2007) afirma que muitos empregadores se aproveitam da situação de vulnerabilidade do imigrante em situação irregular e o submete a condições que os cidadãos nacionais não aceitariam, como salários mais baixos e carga de trabalho maior. Ciente de que dificilmente seria denunciado e de que talvez aquele emprego seja a única chance do imigrante, empregadores chegam a violar direitos humanos fundamentais. Esse tipo de ação incentiva ainda mais atitudes xenófobas, que são vistos como um competidor ilegítimo. Castles e Miller (*apud* GUILD, 2009, p.4) afirmam, por sua vez, que: "*The consequential decline of working class parties and trade unions and the erosion of local communicative networks' resulting from migration create the conditions for virulent racism*".

De acordo com Boswell (2007) as políticas anti-imigrante e o processo de securitização é perigoso e não muito benéfico para o Estado que o pratica, visto que existem conflitos de interesses na área do controle da imigração que se chocam com funções do Estado liberal, como a de assegurar condições para o crescimento econômico. Sem a mão de obra estrangeira isso se tornaria difícil. Além disso, o Estado possuiria a função de garantir direitos individuais. Nessa perspectiva, violações de direitos humanos (mortes, afogamentos, escravização e super-exploração) não favorecem sua imagem, já que demonstram a ineficiência do Estado no cumprimento de seu dever. (BAHBHA, 2005 *apud* BRANCANTE; REIS, 2009, p.94).

Além do mais, a ineficiência desse tipo de abordagem securitária não impede a perpetuação dos fluxos por não conseguir atender aos verdadeiros desafios que existem. A política migratória baseada no policiamento é um fracasso massivo, mesmo que não seja reconhecida dessa forma (BIGO, 2009). Esse fracasso encontra-se no fato de que existem inúmeros postos de controle nos aeroportos, mas algumas fronteiras marítimas e milhares de

fronteiras terrestres encontram-se desguarnecidas por conta dos altos custos. A abordagem securitária de fechamento de fronteiras custa mais aos bolsos dos contribuintes, que têm encargos mais pesados para custear o desenvolvimento tecnológico para a vigilância. Além do mais, uma política restritiva não resolve os problemas, visto que profissionaliza a fraude. (BIGO, 2009, p.581).

Esses interesses do Estado constrangem sua busca por políticas migratórias restritivas, visto que adotar uma abordagem de securitização leva o Estado a gerar expectativas nos cidadãos nacionais sobre a adoção de políticas efetivas que, na maior parte das vezes, não atendem aos seus objetivos. Um exemplo é o sistema de expulsão dos solicitantes de refúgio que não conseguiram alcançar o status de refugiado, o que não funciona em diversos países (BOSWELL, 2007), como na Itália. Outro é o exposto por Sassen (2002) de que a militarização das fronteiras e o controle migratório cada vez mais restrito tem aumentado o tráfico ilegal de pessoas, o que incentiva a prática de atividades ilegais por criminosos.

Dessa forma, medidas draconianas para a imigração aumentam a preocupação sobre a proteção aos direitos humanos (BOSWELL, 2007). Apesar de que, o fato de estar indocumentado, parece, como afirma Sassen (2002), tornar menos humana a morte de milhares de imigrantes que tentam ultrapassar as fronteiras de forma irregular. Trata-se de uma perspectiva que fragiliza e desvirtua o Estado de direito:

> Trata-se, pois, de uma realidade que acabará, a longo prazo, por nos afectar a todos nós. É certo que as vítimas imediatas são os homens e mulheres que são objecto deste tráfico, e principalmente os que morrem por sua causa. Mas seria estulto pensar que é possível permitir que tais abusos e mortes continuem a dar-se em nome da necessidade de manter o controlo, sem que isso em nada nos afecte (SASSEN, 2002, p.42).

O fato é que apesar de não ser uma abordagem que, de forma plena, atinja todos os objetivos do Estado e de todo o corpo que o compõe, é uma prática utilizada e bastante presente na realidade atual, especialmente do continente europeu. Após 2001, com os ataques que os Estados Unidos sofreram em que foram utilizados métodos terroristas, dois se seguiram na Europa: Madri em 2004 e Londres em 2005. Nos dois primeiros episódios, os culpados eram estrangeiros, no caso de Londres, eram cidadãos britânicos. De qualquer forma, a imagem de terrorista estabeleceu-se com relação direta ao imigrante. (GUILD, 2009).

No próximo capítulo trataremos do processo de securitização da imigração no continente europeu, de que forma ocorreu e como o Espaço de Livre Circulação desenvolveu-se como elemento central na construção do imigrante como ameaça.

3 SOBRE A SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE NA EUROPA

Em 2014, celebram-se os 25 anos da queda do muro de Berlim e do proclamado fim de barreiras que impediam a livre circulação. A liquidez da globalização existe, inegavelmente. No entanto, há seletividade entre a quem é permitido circular livremente e a quem não é. Não são todos que se beneficiam da liberdade desse movimento. Para muitos, muros de concreto são a realidade de todos os dias. É assim nas fronteiras do México-EUA, Cisjordânia-Israel, Marrocos-Espanha, Turquia-Grécia, Coreias do Norte e do Sul (AMORIM, 2014), Zimbábue-Botsuana, Índia- Bangladesh, Marrocos-Saara Ocidental, Índia- Paquistão (MUROS..., 2009). São assim as barreiras que separam o mundo desenvolvido, de bem-estar social, do mundo pobre, que sonha em também em ter as mesmas chances.

É na tentativa de compreender o que incentiva a construção de muros, o que torna O Outro tão diferente, que chega muitas vezes a ser visto como algo ameaçador, que essa seção se assenta. Em específico, busca-se analisar como a União Europeia obteve a legitimação e o apoio necessário para o processo de securitização de determinados imigrantes. A primeira pergunta a ser respondida é: quem são esses imigrantes? Tratam-se dos irregulares, indocumentados, os que não conseguem permissão para ultrapassar as fronteiras. Estes indesejáveis, cuja presença, já representa em si um problema. Neste ponto, é cabível o segundo questionamento: quem são esses indesejáveis?

A história humana é representada pelo intenso movimento de emigração e nomadismo. E o continente europeu é reconhecido como um território de intensa movimentação. No século XIII, por exemplo, o comércio era realizado por meio de feiras que duravam cerca de sete semanas e os comerciantes circulavam intensamente entre as diferentes vilas. Anteriormente, no fim da Idade Média, as viagens de além-mar para territórios orientais em busca de especiarias e a descoberta de um continente desconhecido tiveram como consequência um significativo processo migratório de europeus para essas terras que foram colonizadas e cujos povos eram considerados selvagens, inferiores e não humanos. (MAGALHÃES; REIS, 2011, p.378-9).

Já no momento de formação dos Estados Modernos, após lutas internas e com o estabelecimento de um poder unificado, surgiu a necessidade de construção de uma identidade comum para consolidar a união do grupo e consequentemente do Estado. Além da identidade, era necessário estabelecer um inimigo, um projeto e neste momento uma religião em comum. (MAGALHÃES; REIS, 2011, p.381).

O processo de formação de identidades parte inicialmente da busca por quem é O Outro, que possui determinadas características diferentes do Eu, para então descobrir quem sou Eu e quem são os seus semelhantes. As características e os critérios dessa determinação variam dependendo dos contextos histórico e socioculturais.

A Inquisição, por exemplo, perseguia os chamados "hereges", ou seja, aqueles que pensavam de forma diferente da Igreja Católica. O extermínio desse grupo é um exemplo emblemático da necessidade de exclusão do Outro para a afirmação e fortalecimento de sua identidade (MAGALHÃES; REIS, 2011, p.381). Desta forma, se analisarmos historicamente, a prática de diferenciação repete-se constantemente e sob diferentes formas. Na Europa, por exemplo, se hoje há problemas com a presença de africanos e de árabes e mulçumanos, já houve casos de xenofobia até contra os próprios europeus, como explicita Sassen (2012, p.12):

> At any given time there were multiple significant flows of intra-European migration. All the workers involved were seen as outsiders, as undesirables, as threats to the community, as people that could never belong. The immigrants were mostly from the same broad cultural group, religious group, and phenotype. Yet they were seen as impossible to assimilate. The French hated the Belgian immigrant workers saying they were the wrong type of Catholics, and the Dutch saw the German protestant immigrant workers as the wrong types of Protestants (SASSEN, 2012, p.12).

O processo de diferenciação e de exclusão do Outro fez e faz parte da história do continente europeu. Não se trata, portanto, de uma pauta restrita ao período atual. Se hoje as ameaças encontradas nos discursos anti-imigração encontram-se no medo de um desequilíbrio étnico-cultural com a grande presença de imigrantes com origens, crenças e etnias distintas; antes, eram os próprios europeus que representavam uma ameaça caso estivessem em um país que não fosse o de sua origem.

Diferente do processo histórico de diferenciação para o alcance da identidade, o que ocorre hoje, no entanto, é uma marginalização e desumanização do imigrante. Trata-se de uma exclusão do imigrante como *sujeito político* (VELASCO, 2012, p.17). Esse processo consolidou-se com a constituição do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça na União Europeia e com a construção do pertencimento europeu.

Desde a inicial formação do espaço de livre circulação ou Espaço Schengen (1985), o entendimento na União Europeia sobre quem é um imigrante sofreu significativas mudanças. Hoje, um europeu nacional de um país membro do Acordo de Schengen[6] não é mais considerado um estrangeiro ou um imigrante, caso se encontre em algum país que também faça

[6] Acordo de Livre Circulação na União Europeia que será explicado no decorrer desta seção.

parte do acordo. A denominação para esse indivíduo é de cidadão da União Europeia (GUILD, 2011, p.19). Neste sentido, ciente de que o cidadão da UE não será considerado imigrante, nem estrangeiro, percebe-se que essa posição será ocupada por nacionais de outros países. No entanto, não são todos os estrangeiros que estão sujeitos ao mesmo tratamento. Há diferenças na recepção e na categorização dos indivíduos, que se encontram relacionadas à sua etnia, religião e nacionalidade.

Atualmente, esses parecem ser os critérios que influenciam nessa definição. Isso nos leva a perceber um racismo existente nessa determinação que se opõe à própria formação da UE, que foi criada sob o regime internacional de direitos humanos, que deveria primar pela igualdade e que estimula a livre circulação de seus cidadãos (mesmo que impondo restrições e diferenciação entre seus nacionais, como ocorre com a população Rom ou cigana). (VELASCO, 2012).

Nas últimas décadas observou-se um fluxo proveniente dos países do leste europeu para o ocidente, assim como dos países do continente africano e americano (Américas Central e do Sul). Há alguns séculos o movimento era justamente o contrário. No período das grandes navegações, a descoberta do continente americano e os movimentos de colonização foram marcos importantes no movimento migratório de europeus rumo à América, África e Ásia. (MAGALHÃES; REIS, 2011, p.378).

Diferente da realidade de receptividade que os colonizadores encontraram em muitos países, os nacionais de países mais pobres imigrando para os países mais desenvolvidos encontram fronteiras fechadas, racismo e xenofobia e um processo de securitização que se impõe como marginalizador. Ainda assim, a esperança de emprego, melhores condições de vida motivam esses deslocamentos (MAGALHÃES; REIS, 2010), junto a eles, os conflitos nos países de origem e a violência são os principais fatores que impulsionam esses fluxos do Sul para o Norte. Além, dos fatores de atração, entre eles a disponibilidade de vagas de empregos[7].

Nesta seção, então, faz-se um apanhado histórico e institucional do processo de abertura e fechamento de fronteiras ocorrido no continente europeu até que se chegasse ao momento atual de securitização da imigração. Tomou-se como marco temporal de início o período

[7] Os imigrantes visam os países europeus como destino para conseguir um trabalho. Como esclarece Crépeau (2014), as vagas em trabalhos considerados “sujos”, difíceis e muitas vezes perigosos, com salários exploradores, que o nacional não quer são ocupadas pelos imigrantes (nos setores, especialmente, de agricultura e prestação de cuidados).

posterior à segunda Guerra Mundial, momento de grandes transformações no cenário mundial e principalmente europeu, pois representou o início de um fluxo migratório solicitado e bem quisto e posteriormente marginalizado.

3.1 A CONSTRUÇÃO DA FORTALEZA EUROPEIA

> Keep banging on the wall of fortress Europe. We got a right, know the situation. We're the children of globalization. No borders only true connection. Light the fuse of the insurrection. This generation has no nation. Grass roots pressure the only solution. We're sitting tight 'cause asylum is a right. Put an end to this confusion. This is a 21st century exodus (ASIAN DUB FOUNDATION- Fortress Europe).

As políticas migratórias dos países europeus ocidentais historicamente se intercalaram em movimentos de abertura e fechamento de fronteiras e isso variava de acordo com as circunstâncias econômicas, políticas e sociais que os países enfrentavam em cada momento. Quando havia crescimento econômico e necessidade de mão de obra, as portas se abriam; em períodos de recessão, eram aplicadas políticas mais restritivas.

Na Europa, das décadas de 1950 e 1960, por exemplo, havia uma forte demanda por trabalhadores, em razão da necessidade de mão de obra. O continente estava em um momento de reconstrução pós II Guerra Mundial, e, com os empréstimos norte-americanos a partir do Plano Marshall, precisava de estrangeiros para atuar nas áreas com déficit de pessoas (MAGALHÃES; REIS, 2010). Desta forma, os imigrantes – e neste momento, inclui-se também o europeu - foram essenciais no desenvolvimento econômico dos muitos países do velho continente.

Alemanha, França e Holanda eram os países que mais necessitaram da mão de obra dos chamados *guestworkers* – provenientes da Turquia e de países do norte da África, em sua maioria, mas que também incluía outras nacionalidades-. A presença desses imigrantes, no entanto, só era bem vinda por tempo determinado, e isso significava até quando durasse a necessidade de seu trabalho (VELASCO, 2012, p.53). Esperava-se, de acordo com a supracitada autora, que com o término dos contratos, os imigrantes retornariam aos seus países, mas não foi isso que ocorreu. Grande parte deles levou as famílias para o país em que trabalhava e formara sociedades multiculturais, ou ao menos, tentara fazê-lo. Isso porque as gerações de imigrantes mesmo nascidas em solo europeu em muitos casos não conseguiram adquirir uma condição social diferente da de seus antepassados, de eternos imigrantes – corpos de trabalho

não qualificado ou animais *laborans* como é proposto por Sayad (1998) e Hannah Arendt (2000) apud Velasco (2012, p.57).

Ainda nos anos 1960, já existiam indícios de um processo de europeização e do desejo de uma política migratória mais restritiva, que só vieram a se concretizar duas décadas depois. Em 1968, foi criado o regulamento 1612 da Comunidade Econômica Europeia, sobre a livre circulação dos trabalhadores na comunidade. Neste documento, já existia uma distinção entre aqueles que eram nacionais de países europeus membros da comunidade e os que não eram. (HUYSMANS, 2006).

Neste período, no entanto, em que a mão de obra era necessária, a presença de estrangeiros nos territórios não era um assunto da esfera política, nem de segurança, muito pelo contrário. Neste período, os imigrantes eram vistos como uma força de trabalho bastante importante (PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010), como é possível observar no trecho abaixo:

> The post-war economic climate required a cheap and flexible workforce that could not be found among domestic populations. Permissive and even promotional migration was common in France, Germany, and the Netherlands, for example. Furthermore, the arrival of migrants was met with ambivalence by host populations for whom their settlement was not a salient political issue (PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p. 137).

No final dos anos 1960 e início década de 1970, o tema da imigração tornou-se uma preocupação pública nos países ocidentais. Os fluxos começaram a ser relacionados com a desestabilização da ordem cívica, a problemas no estado de bem-estar social (PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.137) e ameaça às identidades culturais (VELASCO, 2012, p.54). Principalmente quando se observou que a temporalidade que fora pensada para sua permanência não seria respeitada.

Neste período, décadas de 1970, especialmente, a imigração começou a ser politizada (PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.137), ou seja, tornou-se tema passível a debates no cenário público. Há que se destacar que o momento esteve marcado por problemas econômicos e sociais decorrentes da crise do petróleo, que trouxeram altos níveis de desemprego, o que levou a um sentimento de aversão aos estrangeiros, considerados como concorrentes das poucas ofertas disponíveis (PATRICIO, 2011, p.17). As restrições à entrada de imigrantes foram solicitadas como uma forma de proteger os trabalhadores nacionais da concorrência dos imigrantes. No entanto, a retórica utilizada continha argumentos que inseriam os imigrantes como elementos de desordem nacional. (HUYSMANS, 2006, p.65).

Foi adotada por alguns governos europeus, nesse momento, uma política de fechamento de fronteiras, de modo a evitar mais fluxos de imigrantes. Todavia, a tentativa não obteve o

resultado esperado, principalmente por conta da aceitação que as reuniões familiares estavam recebendo. E assim, os *guestworkers* foram tornando-se cada vez mais permanentes e a consciência da população sobre o aumento na quantidade de não nacionais foi atingida. (HUYSMANS, 2006, p.65)

No período dos anos 1980, o planejamento e controle das migrações era responsabilidade de cada país. Isoladamente ou por meio de reuniões cooperativas *ad hoc* com outros Estados, mas sem que isso envolvesse as instituições do bloco europeu, (como o Parlamento e a Comissão Europeia) os Estados decidiam sobre as questões de circulação de pessoas. O grupo de Trevi, as reuniões *ad hoc* para Imigração e o grupo Schengen foram exemplos emblemáticos desse tipo de atuação (EUROPA, 2014b).

O grupo de Trevi foi criado em 1976 por 12 Estados da Comunidade Europeia com foco na contenção ao terrorismo (STATEWATCH, 1993). Em 1988, por sua vez, o grupo passou a ter sua competência ampliada para o combate à imigração de indocumentados e de solicitantes de refúgio, assim como no que dizia respeito às ações de polícia e nas questões de cooperação em segurança. Foi neste grupo que se fez uma lista com os nacionais de 55 países que necessitariam de visto para entrar nos países do bloco, além de outra lista com estrangeiros indesejáveis (KOSTAKOPOULOU, 2001, p.51). Em 2001, essa lista foi institucionalizada no Conselho Europeu no documento 539/2001. (EUROPEAN COMISSION, 2014).

O grupo *ad hoc* para imigração foi estabelecido em 1976 para impedir abusos nos pedidos de refúgio. Uma de suas principais ações foi a imposição de multas a companhias aéreas que trouxessem imigrantes sem documento. Além disso, esse grupo esboçou a Convenção que determina a responsabilidade de um Estado para o exame dos pedidos de refúgio apresentados em um dos estados membros da comunidade europeia, o que viria ser formalizado na Convenção de Dublin (1990)[8]; o grupo também esboçou vários instrumentos de controle de imigrante, como o que veio a se constituir posteriormente como EURODAC. (KOSTAKOPOULOU, 2001, p.51).

O Grupo Schengen, criado em 1985, foi um dos principais responsáveis pelo controle dos fluxos de imigração. Inicialmente composto por França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Alemanha, o grupo previa a instalação de tecnologias de identificação com dados que seriam intercambiados entre eles. Os Estados signatários estabeleceram regras comuns de concessão

[8] A Convenção de Dublin estabelece que só é possível fazer o pedido de refúgio uma única vez e que o Estado que permitiu a entrada do imigrante indocumentado torna-se responsável por ele.

de asilo, cooperação policial e controle de fronteiras externas (EUROPA, 2009). Sua entrada em vigor só foi possível catorze anos depois. Assim, entre as décadas de 1980 e 1990 teve início um importante processo de europeização da política migratória com o estabelecimento de Schengen, o que terá consequências significativas para os imigrantes de países terceiros. (HUYSMANS, 2006).

A necessidade de uma abordagem mais efetiva no controle das fronteiras se tornava cada vez mais urgente e os grupos *ad hoc* não conseguiam responder às demandas de segurança. Assim, em 1986, foi decidido, a partir do Ato Único Europeu (AUE), que as ações no domínio da livre circulação de pessoas seriam transferidas para a esfera comunitária. Desta forma, os grupos de trabalho criados após a assinatura do AUE contariam com a presença de observadores da Comissão Europeia. O objetivo da AUE era de estabelecer até 1992, de forma progressiva, um mercado interno: espaço sem fronteiras internas para livre circulação de pessoas, serviços, capitais e mercadorias-. No entanto, nem o Parlamento Europeu, nem os parlamentos nacionais poderiam ter controle sobre as decisões devido à permanência da natureza intergovernamental dos grupos (EUROPA, 2014b).

O estabelecimento de Schengen só se tornou mais palpável em 1989, com a criação do Documento de Palma "que preconizava uma abordagem mais coordenada dos diferentes aspectos da cooperação em matéria de justiça e de assuntos internos" (EUROPA, 2014b) e que tornaria possível o equilíbrio entre livre circulação e segurança. Neste momento, o combate às ameaças externas inseriu crime organizado, terrorismo e solicitantes de refúgio no mesmo conjunto. (HURWITZ, 2009, p.33).

Em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, as questões de livre circulação ainda permaneceram sob a alçada dos Estados membros. Isso ocorreu porque com o fim da Guerra Fria e a queda da URSS, houve aumento no número de solicitantes de refúgio. Assim, os Estados membros optaram pela priorização das vontades domésticas nacionais, de modo a facilitar o estabelecimento de barreiras. Maastricht representou então a formalização da cooperação intergovernamental ao inserir as questões de migração no eixo do Terceiro Pilar da UE (Cooperação Judicial em Assuntos Internos) (LAVENEX, 2009, p.4). Isso significa que o Tratado de formação da UE corroborou com a inserção da migração na área de segurança (NIEMANN; SCHMIDTHÄUSSLER, 2012, p.4), por inseri-la em um âmbito judicial que previa ações voltadas a questões de criminalidade internacional.

Apenas após a assinatura do Tratado de Amsterdã, com o intuito de fortalecer o bloco e criar o chamado Espaço de Justiça, Segurança e Liberdade[9] (MAGALHÃES; REIS, 2010, p.386), em 1997, os Estados membros passaram a compartilhar com as instituições supranacionais as responsabilidades sobre a UE. Nesse sentido, o que era de âmbito intergovernamental em termos de circulação (concessão de vistos e asilo, controle de imigração, controle de fronteiras externas e outros assuntos) torna-se questão da alçada do Primeiro Pilar e, assim, de âmbito comunitário. (EUROPA, 2014b).

Com a comunitarização parcial[10] da política migratória por meio do Tratado de Amsterdã, os debates sobre migração ganharam prioridade na agenda dos Estados membros. Com a entrada em vigor de Schengen, em 1999, a relação entre migração e segurança e a necessidade de se impor contrapesos à livre circulação interna tornava-se cada vez mais forte. Além disso, o processo de europeização da política migratória e a tentativa de formação de uma unidade identitária europeia foram essenciais no processo de exclusão dos que, então, tornaram-se estrangeiros por não pertencerem a nenhum país do bloco. A emergência e a possível extensão do espaço Schengen foram seguidos de uma transformação nas redes de controles fronteiriços, nas técnicas de controle e vigilância e no tratamento do imigrante indesejado, como será visto nos tópicos a seguir.

3.2 ACORDO DE SCHENGEN: BUROCRATIZAÇÃO DA EXCLUSÃO

O Acordo de Schengen, assinado entre Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos, com o objetivo de suprimir gradualmente os controles fronteiriços e estabelecer um espaço de livre circulação para os nacionais dos países signatários, de outros Estados ou de países terceiros. (EUROPA, 2014d).

Até 1999, o Acordo de Schengen existia como um acordo entre países, sem envolvimento com órgãos supranacionais do bloco europeu, apenas com a assinatura do Tratado

[9] O Tratado de Amsterdã criou o Título IV "Vistos, Asilo, Imigração e outras políticas relativas à livre circulação", o que confirma a necessidade de se pensar essas questões no âmbito comunitário.

[10] Neste contexto, cabe então ressaltar que a institucionalização da União Europeia, apesar de ter aumentado a influência dos poderes supranacionais sobre determinadas questões nacionais, não alterou a autonomia dos Estados nos temas de migração, apenas formalizou a cooperação interestatal que já existia previamente (VELASCO, 2012). Desta forma, não houve uma comunitarização das políticas migratórias, pois cabia e ainda cabe a cada Estado decidir quem entra e sai de suas fronteiras. Sua autonomia é ainda mais forte caso opte por políticas mais restritivas, tendo em vista a percepção de insegurança que existe hoje com relação aos imigrantes.

de Amsterdã, foi que o espaço Schengen[11] tornou-se parte da estrutura institucional da UE (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014a). Sua consolidação no seio do bloco tinha como marco principal o fortalecimento das fronteiras externas para garantir a livre circulação interna, tendo em vista que a liberdade não poderia ser proveitosa sem a garantia da segurança.

> The abolition of internal border controls cannot come at the expense of security. Since no checks are carried out at the borders between Schengen states, EU States have decided to join forces to attain the dual objective of improving security through more efficient external border controls, while facilitating access of those having a legitimate interest to enter the EU territory (EUROPA, 2014c).

Além disso, entre os objetivos de Schengen estava o estabelecimento de um sistema de regras únicas para o policiamento de fronteira, regras comuns de asilo, o direito de a polícia de perseguir criminosos entre as fronteiras, lista comum de países cujos nacionais necessitam de visto, criação do Schengen Information System (SIS), que permite à polícia e consulados acessar dados de pessoas indesejáveis e de objetos roubados, esforços conjuntos no combate ao tráfico de drogas (EUROPA, 2014c). Neste âmbito, compreende-se que o desenvolvimento do Espaço Schengen possibilitou a inserção das questões de migração, refúgio e solicitação de refúgio sob os auspícios da assistência e cooperação policial no mesmo âmbito do combate às drogas e terrorismo (NIEMANN; SCHMIDTHÄUSSLER, 2012, p. 4), corroborando com a securitização dos movimentos migratórios.

Percebe-se, então, a concretização do *continuum* de insegurança ao se permitir a transferência de conotações de terrorismo e criminalidade às questões de migração. De fato, a formação deste processo na União Europeia vinha ocorrendo desde o momento em que, sob as negociações de Schengen, profissionais de segurança produziram material sobre segurança que articulava a relação entre migração, terrorismo e criminalidade. (HUYSMANS, 2006, p.72).

---

[11] O Espaço Schengen é resultado do Acordo de Schengen (1985) que permite que qualquer cidadão da União Europeia circule livremente pelos demais países membros do bloco sem estarem sujeitos ao controle de fronteiras (EUROPA, 2009). Atualmente o Tratado de Schengen conta com 28 membros: Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Estônia, Grécia, Espanha, França, Itália, Látvia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Holanda, Áustria, Polônia, Portugal, Eslovênia, Eslováquia, Finlândia, Suécia, Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014a). No entanto, a situação dos países no que concerne ao pertencimento ao Espaço diverge da seguinte forma: A Irlanda e o Reino Unido não permitem a livre circulação; Bulgária e Chipre ainda não tiveram seus controles fronteiriços suprimidos, porque aguardam a decisão do Conselho da União Europeia para fazê-lo; Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein não fazem parte da União Europeia, mas estão no sistema de livre circulação.

Na passagem das décadas de 1990 para os anos 2000, quando o Espaço Schengen encontrava-se efetivo, percebe-se um recrudescimento desse processo de securitização, especialmente, no modo de lidar com os imigrantes em situação irregular (PATRÍCIO, 2011, p.26). Foi estabelecida pelos governos do bloco europeu uma política de fechamento de fronteiras e de regras mais duras na imigração regular, para dificultar a entrada dos imigrantes, além de punições mais severas para os que se encontravam em situação irregular. O processo de securitização da imigração estabeleceu suas bases mais concretas neste período. (HUYSMANS, 2006).

Um exemplo emblemático do enrijecimento na legislação na questão da imigração é a Diretiva do Retorno (nº 2008/115/CE) na União Europeia, que estabelece um maior controle sobre os fluxos migratórios aos Estados Nacionais membros do bloco, ao conferir mais autonomia procedimental na promoção do "regresso voluntário[12] de imigrantes ilegais, harmonizando as condições de regresso e estabelecendo certas garantias" (PARLAMENTO EUROPEU, 2008). O documento estabelece um período máximo de detenção (seis meses, extensível por mais seis) e decreta a proibição[13] de entrada no bloco aos imigrantes expulsos (por no mínimo cinco anos). A diretiva ainda estabelece que a detenção deverá ser reanalisada periodicamente quer a pedido do estrangeiro, quer por determinação da lei. O imigrante deve ter acesso a assistência, advogado e, se necessário, intérprete. Além disso, menores desacompanhados e famílias com menores de idade seriam detidos apenas como último recurso e pelo período mais curto possível (PARLAMENTO EUROPEU, 2008). A Diretiva do Retorno foi bastante criticada (e chamada de "Diretiva da Vergonha"), apesar de apresentar preocupações com o respeito aos direitos humanos fundamentais, porque representou a institucionalização, em âmbito europeu, da criminalização do imigrante indocumentado.

Na Diretiva do Retorno também constam os chamados crimes de solidariedade, que serviriam para inibir ações de auxílio direto ou indireto a imigrantes indocumentados nos âmbitos de entrada, trânsito ou residência em qualquer país do bloco. Os que infringissem essa lei, ao oferecer ajuda humanitária ou abrigo, estariam sujeitos a processo. A ameaça é iminente e mais forte contra os que fazem parte da ação direta do deslocamento, que apoiam greves de fome, que fornecem abrigo para os indocumentados e que se recusam a dar informações a autoridades sobre o status de residência dos imigrantes. Além disso, estão mais sujeitos a

[12] Inicialmente, busca-se o regresso voluntário do imigrante entre sete e trinta dias (dependendo do Estado pode variar), caso ele rejeite, uma medida de afastamento é tomada.
[13] Os Estados membros podem retirar essa interdição em determinados casos.

processo, os que expõem as condições dos centros de detenção e os que defendem os direitos dos que estão presos. (FEKETE, 2009, p.84).

Esses atos de solidariedade ainda envolvem outros riscos como o de permitir ao governo que guarde informações sobre os que ajudam e apoiam os solicitantes de refúgio e os imigrantes indocumentados. Um decreto oficial na França em 2007, por exemplo, foi criado justamente neste sentido. (FEKETE, 2008, p.7).

Isso levou a situações recorrentes de imigrantes que permaneceram em alto-mar, em perigo, mesmo após serem vistos por embarcações europeias. Omissões desse nível ocorreram porque os nacionais europeus temiam as retaliações que sofreriam caso os ajudassem (PERKOWSKI, 2013). Essas práticas constituem-se como violações do Direito Internacional, tendo em vista que:

> Article 98 of the UN Convention on the Law of the Sea requires states to 'render assistance to any person found at sea in danger of being lost', while regulation 33 of the Safety of Life at Sea Convention binds all vessels to 'proceed with all speed' to the assistance of vessels in trouble. The 1979 International Convention on Maritime Search and Rescue (MSAR) demands that assistance be available 'regardless of the nationality or status of such persons or the circumstances in which that person is found'. The MSAR obliges provision to be made for medical needs and delivery to a safe place (FEKETE, 2009, p. 95).

Dessa forma, fica claro que o objetivo dessas legislações não é a proteção da dignidade e dos diretos dos cidadãos estrangeiros, mas na verdade, a proteção da sociedade de sua presença.

Para Balibar (2004 apud VELASCO, 2012, p.36), Schengen foi responsável pelo fortalecimento da discriminação na União Europeia contra os imigrantes extra bloco, ao criar um "racismo europeu". Ao proporcionar mais direitos para os chamados cidadãos europeus em países membros além do seu de origem, os imigrantes irregulares e com permanência legal tornaram-se ainda mais "estrangeiros" porque eram excluídos nacional e internacionalmente no âmbito do bloco. (VELASCO, 2012).

E neste sentido, como será melhor analisado no próximo tópico, o estabelecimento do Frontex (2004) pode ser compreendido como parte do processo de europeização das fronteiras dos Estados-membros como mais um passo do processo em curso de integração tecnocrática (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009, p.26). Esse processo ganha força e legitimidade no arcabouço institucional quando ministros de trabalho e comércio são excluídos dos debates sobre imigração, enquanto a questão passa a ser da esfera dos ministérios de assuntos internos e de justiça. (BIGO, 2009, p.587).

Neste sentido, a busca pela restrição dos fluxos passa a ser refletida na legislação. A Convenção de Dublin (assinada em 1990 e em vigor desde 1997), por exemplo, é um exemplo emblemático. Criada para impor critérios à solicitação de refúgio, a Convenção atribui a apenas um Estado a responsabilidade deste pedido. A partir da análise de relações familiares ou de lugar de entrada do indivíduo, o Estado que for determinado para fazer a análise do pedido será a única opção do imigrante. Ao mesmo tempo em que se pretende ágil e efetiva, a Convenção tem a clara intenção de reduzir as chances de concessão de refúgio (HUYSMANS, 2006, p.67).

Nem tudo foi negativo, todavia, na reunião do Conselho Europeu em Tampere (1999). Existiu, por exemplo, uma preocupação em se garantir o comprometimento com as obrigações da Convenção de 1951 de Genebra, que protege os refugiados e com outros instrumentos de direitos humanos (CONSILIUM, 1999). Mas, apesar desse esforço na retórica, a prática se impunha cada vez mais violenta para os imigrantes.

Em 2002, o Conselho Europeu estabeleceu quatro políticas prioritárias na área de migração que deveriam guiar suas ações nos próximos anos, quais sejam: (1) combater a imigração ilegal (como regulação de visto, acordos de readmissão com países de origem e trânsito, expulsão e repatriação); (2) melhorar o gerenciamento das fronteiras externas (criação da polícia europeia, construção de *liaison offices*, desenvolvimento de um modelo de análise de riscos, discussão sobre a necessidade de *burden sharing)*; (3) relacionar as políticas migratórias com as relações exteriores da UE, o que implicaria na troca de favores com países terceiros que aceitassem auxiliar de alguma forma no combate à imigração indocumentada; e (4) instituir uma política migratória comum para asilo e migração. (EUROPA, 2002).

Justamente neste período ocorreram atentados terroristas em países como Estados Unidos (2001), Espanha (2004) e Inglaterra (2005). Apesar da importância desses eventos na legitimação de práticas securitárias contra imigrantes/estrangeiros que, de acordo com prerrogativas da chamada Guerra ao Terror, poderiam ser possíveis terroristas, observou-se que o processo de securitização contra imigrantes já estava em curso anteriormente (HUYSMANS, 2006, p.5). No entanto, é inegável a força que esta tática de imposição de medo decorrente desses eventos possuiu para legitimar ações que violaram direitos humanos fundamentais.

> It would therefore be inaccurate to refer to 11 September 2001 as the critical juncture. Moves to step up security around immigration and the association of immigration with terrorism go back considerably further than that. However, the US decision of 13 September 2001 to give the President emergency powers plainly sped up these procedures in Europe, and was grist to the mill of all those who were already calling for a proactive approach based on prevention, technological intelligence gathering and more intrusive and comprehensive surveillance (BIGO, 2009, p.588).

A lógica da securitização da imigração na Europa era guiada pelo temor de ameaça a três elementos do Estado: (1) segurança interna, (2) identidade cultural e a (3) crise do Estado de bem-estar social (HUYSMANS, 2006, p.69). No que concerne à segurança interna, trata-se a questão de um modo que se pense que a abolição das fronteiras internas e a facilitação dos fluxos desejáveis acarretará em problemas para a ordem pública e para o cumprimento da lei. Dessa forma, é necessário fortalecer as fronteiras externas. No entanto, não se pode afirmar que essa prática seja efetiva, pois apesar do aumento no controle das fronteiras, muitos imigrantes tornam-se irregulares por permanecerem no país além do prazo previsto por seu visto. Além disso, mais do que o controle de fronteiras, a concessão de assistência social, de residência, permissão de trabalho são fatores que influenciam ainda mais no controle dos fluxos migratórios (HUYSMANS, 2006, p.71); sobre a imigração representar uma ameaça à identidade cultural, há uma suposta homogeneidade cultural que se encontra desafiada pela presença de pessoas diferentes, que não conseguiriam se integrar àquela sociedade, criando guetos, ficando marginalizados e incitariam a violência. Além disso, a questão do racismo ainda é bastante forte, quando se diferencia um indivíduo bem vindo de outro mal quisto a partir de critérios biológicos, como cor de pele e características faciais (HUYSMANS, 2006, p.75); outro ponto é o acesso a direitos econômicos e sociais que com a presença de imigrantes, sobrecarregaria a capacidade do Estado. A escassez de trabalho e de serviços sociais torna nacionais e imigrantes concorrentes, que competem por esses bens, ou para alguns chauvinistas, recipientes ilegítimos de direitos sociais. (HUYSMANS, 2006, p.77).

Neste contexto de securitização, o controle que passou a ser feito nas fronteiras externas para impedir o fluxo de imigrantes foi tão significativo que a expressão “fortaleza europeia” foi dada nestas circunstâncias, de formação do espaço de livre circulação (HUYSMANS, 2006, p.66). O controle fronteiriço que levou o velho continente à denominação de fortaleza foi possível com o desenvolvimento de tecnologias e com o aumento da vigilância nas áreas de divisas territoriais e, internamente, por meio, da atuação da polícia na busca por imigrantes que desrespeitaram a autoridade soberana ou por ultrapassarem as fronteiras sem permissão ou permanecendo no país depois de ter seu visto expirado.

3.3 O ESPAÇO SCHENGEN E OS SISTEMAS DE VIGILÂNCIA

Dentro do sistema Schengen existem instrumentos de vigilância que colaboram para o cumprimento de sua função de controle: como o supracitado SIS (*Schengen Information*

System), em ação desde 1995, e o SIRENE[14] (***S**upplementary **I**nformation **Re**quest at the **N**ational **E**ntry*), que fornecem acesso às informações dos indivíduos que circulam na área.

O SIS é uma base de dados sobre pessoas e objetos usada pela polícia e pelas autoridades de fronteiras dos países membros, utilizado para que todos os Estados membros tenham conhecimento dos nomes que não podem ter acesso ao espaço, porque um dos Estados, por exemplo, não permite sua entrada (e às razões desse impedimento não cabe questionamento). Em 2013, foi criado o SIS II, uma nova geração desse sistema, com recurso à fotografia e às impressões digitais dos indivíduos que circulam na área. O novo dispositivo permite funcionalidades extras, como pedir cópias de Pedidos de Prisão e fazer links entre os alertas sobre estrangeiros malquistos na área. (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014b).

Mesmo que o SIS tenha informações sobre criminosos, sua utilidade encontra-se basicamente fundamentada na busca por informações de estrangeiros que deveriam ser impedidos de entrar no bloco, por decisão de algum dos Estados, que considera tal presença uma ameaça. (GUILD, 2009, p.122).

Além desses, existe ainda a base de dados da EURODAC, em operação desde 2003, que é monitorada pela Comissão Europeia e que contém as digitais de todos os imigrantes que já pediram refúgio em algum país membro do bloco europeu e também daqueles que foram apreendidos cruzando a fronteira externa da UE de forma irregular. O objetivo desse sistema de processamento de dados é saber se um imigrante já solicitou asilo e onde foi e ainda definir qual Estado deverá ser responsável por seu pedido. Os dados referentes aos imigrantes permanecem no sistema por dez anos, depois são automaticamente excluídos. (GUILD, 2009, p.123).

Na mesma linha, em 2004, foi criado o VIS – *Visa Information System* –¸ em que constariam as informações, digitais, fotos digitalizadas de todas as pessoas que pediram o visto para qualquer país do bloco. Suas funções são as seguintes: facilitar a verificação e veracidade

[14] Gabinetes SIRENE são os escritórios nacionais presentes nos países parte do Espaço Schengen. São responsáveis por fornecer informações suplementares sobre os alertas e coordenar medidas em relação aos alertas no Sistema de Informação Schengen (SIS). Eles também garantem que sejam tomadas medidas adequadas nos casos de uma pessoa procurada ser presa, uma pessoa cuja entrada tenha sido recusada tente retornar, uma pessoa desaparecida ser encontrada ou um carro roubado ou documento de identificação ser apreendido (COUNCIL OF EUROPEAN UNION, 2014b).

dos vistos, lutar contra fraudes e fortalecer a segurança, por conseguir detectar criminosos. (GUILD, 2009, p.125; FARNESINA, 2014).

Há ainda os serviços do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), cuja função é de servir como força auxiliar aos sistemas nacionais de vigilância nas fronteiras externas meridionais e orientais. (VELASCO, 2012, p.69).

Esses dispositivos de vigilância foram instalados para permitir o controle sobre os indivíduos que se movimentam na área de livre circulação, especialmente os estrangeiros. Ter conhecimento sobre a identidade de quem circula tornou-se elemento chave na construção desse arcabouço de vigilância e o acesso a essas informações foi legitimado pela busca por segurança (GUILD, 2009, p.121). Há que se destacar, no entanto, que a coleta de dados pessoais na Europa é historicamente problemática, pois remete à perseguição e genocídio de judeus e outras minorias no período da II Guerra Mundial. Além disso, o direito de privacidade do indivíduo é violado, a não ser que existam justificativas por parte do Estado para essa ação e que o próprio indivíduo permita esse acesso. O problema é que mesmo ciente desses critérios, o poder do Estado sobre o indivíduo pode impeli-lo a não questionar esse tipo de abordagem. (GUILD, 2009, p.128).

Para contemplar a eficácia do Espaço Schengen, há uma série de grupos de trabalho com funções específicas para avaliar, por exemplo, se os requisitos do acordo estão sendo cumpridos pelos países. Assim, há agências especializadas que também auxiliam no gerenciamento e controle das questões de livre circulação e de migração, quais sejam: Agência Europeia para Direitos Fundamentais[15], Gabinete Europeu para Apoio ao Asilo[16], Centro de Monitoramento Europeu para Drogas e Vício em Drogas[17], a Faculdade Europeia de Polícia[18]. Além dessas, destaca-se a atuação da Europol, Eurojust e do Frontex (COUNCIL OF EUROPEAN UNION, 2014a), que realizam ações em conjunto e que possuem grande notoriedade no controle dos fluxos migratórios.

---

[15] A Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA) é uma das agências descentralizadas da União Europeia, cujo objetivo é fornecer aconselhamento especializado para as instituições do bloco e para os Estados-Membros sobre uma série de questões de direitos fundamentais de seus cidadãos (EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, 2014).

[16] Trata-se de um gabinete de apoio em matéria de Asilo para reforçar a cooperação em matéria de asilo, ao facilitar o compartilhamento de informações e de boas práticas entre os países da EU (EUROPA, 2014d)

[17] Agência de referência europeia no que concerne às questões de droga e vício. Foi inaugurada em 1995. (EMCDD, 2014).

[18] A CEPOL é uma agência da UE que realiza reuniões com altos funcionários dos serviços de polícia de toda a Europa com o objetivo de incentivar a cooperação na luta contra o crime organizado, na manutenção da segurança pública e da lei e da ordem (COLLÈGE EUROPÉEN DE POLICE, 2014)

A Europol é uma agência de aplicação da lei na União Europeia. Seu objetivo é tornar a Europa mais segura de ameaças como a criminalidade internacional, tais como lavagem de dinheiro, crimes cibernéticos, fraude organizada, tráfico de drogas, contrabando de pessoas, tráfico de seres humanos, redes de imigração ilícita e terrorismo (EUROPOL, 2014). A EUROJUST, por sua vez, criada em 14 de dezembro de 2000, por iniciativa de Portugal, França, Suécia e Bélgica, trata-se de uma unidade de cooperação judiciária provisória (EUROJUST, 2014). Eurojust e Europol realizam, por exemplo, ações de cooperação no combate ao tráfico de pessoas e à imigração irregular, assim denominada pelas agências. (EUROJUST, 2013).

O Frontex foi estabelecido em 2004, em Varsóvia. É a agência responsável por agregar valor às atividades de controle das fronteiras dos Estados Membros para auxiliar no combate a atividades relacionadas ao crime organizado e para facilitar o fluxo de imigrantes regulares. Trata-se de uma agência regulatória com autonomia financeira, administrativa e legal, cujo objetivo é de promover um modelo pan-europeu de segurança integrada de fronteiras. (FRONTEX, 2014; VAUGHAN-WILLIAMS, 2009, p.24).

A primeira missão da agência Frontex foi a HERA I, que deveria responder à crise humanitária que ocorria nas Ilhas Canárias, na Espanha, com a chegada de dezenas de barcos repletos de imigrantes e solicitantes de refúgio. Sua função seria servir como apoio às autoridades espanholas na identificação dos imigrantes e de suas nacionalidades (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010). Essa ação representa o controle comum de fronteiras que ocorre em aeroportos e em áreas fronteiriças terrestres, por exemplo.

A segunda operação, HERA II, também manteve seu caráter ortodoxo, mas trouxe consigo equipamento técnico como aviões de vigilância e barcos de patrulha, de diversos Estados membros, que deveriam ficar nas áreas de saída dos imigrantes (na costa ocidental africana), o que demonstrava o intuito de prevenir que os imigrantes deixassem a costa africana rumo à Europa. (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.28).

Por sua importância no controle das fronteiras europeias, pelos investimentos que sofreu nos últimos anos e pelo papel que desempenhou na trajetória de europeização das fronteiras do continente, o Frontex deve ser visto como um elemento essencial no processo de securitização, mesmo que este já estivesse em curso anteriormente, conforme exposto por Boswell (2007). Assim, acompanhando a abolição das fronteiras internas, foi imposta essa série de medidas compensatórias. Segurança e liberdade passaram a ser vistas como valores opostos que necessitavam de uma abordagem balanceada e foi nesse contexto de que “as fronteiras não

estavam onde deveriam estar" – já que os imigrantes as carregavam consigo – que as operações do Frontex foram definidas. (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.25).

Essa correlação entre imigração e segurança foi fortalecida com a ideia de que ações terroristas também seriam facilitadas com os fluxos de determinados grupos de estrangeiros. Em 2001, o Procurador Geral dos EUA, John Ashcroft, fez um pronunciamento que tornou ainda mais vulnerável a situação de imigrantes: "*Let the terrorists among us be warned. If you overstay your visas even by one day, we will arrest you. If you violate a local law, we will work to make sure that you are put in jail and kept in custody* […]".[19] (RAJARAN; GRUNDY-WARR, 2004, p.41).

Nessa perspectiva, várias medidas antiterroristas foram postas em prática em todas as partes do mundo, especificamente na Europa, e afetaram de maneira significativa o controle sobre os fluxos migratórios. O Frontex foi apresentado como possível instrumento na luta contra ameaças terroristas dentro da fronteira do bloco (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009) ao complementar ações da polícia nacional e fornecer análises de risco (FRONTEX, 2014). Além dele, a EUROPOL, por ser responsável pela produção de relatórios anuais de segurança. (GUILD, 2009).

Nos relatórios da Europol, existem referências recorrentes ao denominado "terrorismo islâmico", mas também ao etnonacionalista (grupos separatistas); extrema esquerda ("terrorismo anarquista"); e terrorismo de direita, que envolvem cidadãos nacionais (EUROPOL, 2012). No entanto, o foco no terrorismo como fenômeno transfronteiriço ainda é bastante forte. De acordo com Guild (2009, p.115), isso é justificável já que a agência depende da atividade criminosa nas fronteiras para servir ao o objetivo de sua criação e manutenção.

Como foi possível observar, o desenvolvimento das ações do Frontex levou a um sistema de vigilância que não se continha nas fronteiras dos países europeus, mas conseguia atingir outros países por meio de diversos mecanismos de contenção de fluxos. O denominado "policiamento à distância" é uma técnica bastante utilizada pela Europa no controle dos fluxos migratórios. Ele se estabelece no momento de concessão de visto (BIGO; GUILD, 2003), nos acordos de cooperação com países de trânsito e de origem para impedir os fluxos (PAOLETTI, 2009) e na utilização de mecanismos que impedem o término do trajeto até o território europeu,

[19] Deixem que os terroristas entre nós saibam: se vocês ultrapassarem seu período de visto em um dia, nós vamos prendê-lo. Se você violar uma lei local, nós vamos trabalhar pra que você seja posto na prisão e preso sob custódia (tradução nossa).

como aviões de vigilância e barcos de patrulha (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009, p. 57-8). No capítulo 4 serão apresentados exemplos emblemáticos desta prática.

Desse modo, a insistência na ideia dos fluxos migratórios como fonte de ameaça permite ações mais enfáticas que visem assegurar a proteção do Estado de imigrantes mal quistos. Para garantir a efetividade dessa ação, o limite das fronteiras torna-se cada vez mais maleável. O Reino Unido, por exemplo, deu início a um novo processo de vigilância de suas fronteiras a partir de 2007, com a liberação de dois documentos denominados *Securing the UK Border: Our Vision and Strategy for the Future*, em março, e *Security in a Global Hub: Establishing the UK's New Border Arrangements*, em novembro. O processo para que se chegasse a esse ponto de mudança pode ser traçado a partir dos ataques aos Estados Unidos em 2001, com ênfase nos posteriores que atingiram Londres e outros atentados fracassados por toda Grã-Bretanha. Nesses documentos, urgia-se a necessidade de se precaver de ameaças provenientes da imigração indesejada, por meio de medidas preemptivas, ao mesmo tempo em que se garantiria a permanência dos fluxos "bons": negócios, turistas, solicitantes de refúgio "reais" e imigrantes econômicos em situação regular. (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.17-8).

A necessidade desta nova doutrina no Reino Unido foi justificada com base nas mudanças no ambiente de segurança. Apesar de reconhecer que terrorismo, crime e imigração eram problemas antigos, o governo alegou que a mudança estava na intensidade, que havia aumentado consideravelmente, os ataques contra o World Trade Center, Bali, Istambul, Madri, Londres e Glasgow foram citados como exemplos. Nesse sentido, para prevenir-se dessas ameaças, o controle mais rígido das fronteiras seria necessário, especialmente para lidar contra o terrorismo internacional. (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p. 18).

O forte controle das fronteiras tornou-se fulcral no estabelecimento do Espaço de Livre Circulação e até mesmo nos países que não fazem parte dele. O temor de imigrantes indesejáveis e o estabelecimento de um frágil limite entre as questões de segurança, terrorismo, imigração e medo social fez com que a imigração se transformasse em uma das principais preocupações do século XXI (BUONFINO, 2006, p. 24). Assim, o controle de corpos baseado em critérios específicos e passíveis de mudança é pedra fundamental na garantia dessa segurança.

3.4 ESPAÇO SCHENGEN: O CONTROLE DE CORPOS

A preocupação com a segurança dos Estados pôs em risco até a permanência do Espaço Schengen. Para o bloco europeu, a liberdade de movimento só faz sentido se existirem condições de segurança. Neste sentido, caso ocorra a percepção de ameaça à segurança nacional ou à política pública (embora não se explique em que consistiriam essas questões), o restabelecimento das fronteiras por determinado tempo seria possível, de acordo com o artigo 2.2, como é possível observar na citação abaixo:

> However, where public policy or national security so require a Contracting Party may, after consulting the other Contracting Parties, decide that for a limited period national border checks appropriate to the situation shall be carried out at internal borders. If public policy or national security require immediate action, the Contracting Party concerned shall take the necessary measures and at the earliest opportunity shall inform the other Contracting Parties thereof (THE SCHENGEN CONVENTION, 1985).

O temor de imigrantes indocumentados, criminosos transnacionais e terroristas fez com que, em diversos momentos, o espaço Schengen e a proposta de livre circulação fossem postos em perigo. De acordo com reportagem da BBC (Q&A..., 2013), a França restabeleceu provisoriamente as barreiras em junho de 2004 e em 2005, depois dos atentados a bomba em Londres. Portugal e Alemanha reimpuseram os controles de fronteira nos eventos de grande magnitude como a Copa do Mundo de Futebol. No total, as barreiras fronteiriças já foram provisoriamente reinstaladas cerca de setenta vezes (BRADY, 2012, p. 275). Outro importante evento[20] neste sentido, mais recente e que pôs em risco a permanência do acordo, ocorreu em 2011, com os milhares de imigrantes provenientes do norte da África em razão dos levantes populares conhecidos na mídia como “Primavera Árabe”.

Ao considerar a situação de violação de direitos humanos que ocorria no continente africano e a resposta dada pelos países europeus, percebe-se a supremacia da percepção securitária dos imigrantes – que os categoriza como ameaça ao Estado – com relação à percepção mais voltada para questões de direitos humanos ou mesmo utilitaristas, de o imigrante constituir uma força de trabalho mais barata e ocasionalmente necessária.

[20] Uma forte tensão entre Itália e França surgiu quando, ao não receber nenhum tipo de ajuda por parte dos demais países do Espaço Schengen, a Itália forneceu vistos temporários (seis meses de permissão de residência) para cerca de 20 mil imigrantes, em sua maioria tunisianos, que chegavam irregularmente por sua costa, mas que tinham como destino final a França. Em abril de 2011, a França impediu a entrada de trens carregados de imigrantes africanos de chegar em seu território (BRADY, 2012). A Itália acusou a França de violar o acordo e os dois países solicitaram mudanças nas regras dos controles de fronteira (Q&A, 2013).

Há que se destacar ainda o que é exposto por Bigo de que, na realidade, essas medidas de controle de estrangeiros e imigrantes e de proliferação de controles de fronteiras servem muito mais aos anseios da sociedade que clama por ações concretas do Estado, do que, de fato, à garantia de segurança (BUONFINO, 2006, p. 23). Essa inserção da imigração no domínio da segurança se deveu bastante a uma ação combinada da opinião pública, da mídia e de governos nacionais junto a um número crescente de imigrantes cruzando fronteiras. Tornar a imigração um eixo do debate político tem sido inevitável visto que a questão desperta contradições entre os discursos de unidade e pluralidade que a democracia impõe. (BUONFINO, 2006).

Há que se questionar, todavia, sobre as origens desse discurso securitário da imigração nos governos europeus. Buonfino (2006, p. 40) baseia-se no que Laclau e Mouffle chamam de "tipo de discurso", o que quer dizer que a hegemonia de um tipo de discurso sobre outro ocorre principalmente pelos efeitos benéficos que aquele tipo de discurso oferece ou aparenta oferecer na preservação das relações de poder já existentes na sociedade.

Neste sentido, é preciso reconhecer que existe a prevalência de um discurso securitizador sobre qualquer outra abordagem. O combate à imigração irregular tornou-se cargo chefe das propostas de vários governos europeus e não é à toa que a direita xenófoba esteja ganhando cada vez mais adeptos no continente (ELGOT, 2014; PALMER, 2013). Nessa perspectiva, torna-se fundamental destacar o caráter racista da exclusão europeia.

A maior parte dos imigrantes que sofreram com as restrições de entrada e permanência no bloco têm características semelhantes, tais como cor da pele, etnia e nacionalidades que se repetem. Reconhece-se que não são todos os imigrantes que são considerados uma ameaça, mas há sim um forte caráter racial impregnado nas definições de quem é ou não uma ameaça à estabilidade e bem estar europeus. Os imigrantes que hoje representam uma "ameaça" são, coincidentemente ou não, provenientes das antigas colônias europeias, do chamado Sul Global (VAUGHAN-WILLIAMS, 2010). Interessante perceber, nesse sentido, o racismo institucional que se encontra explícito neste contexto, ao se formalizar a exclusão pela diferenciação dos indivíduos em classes[21].

Depois dos atentados terroristas, árabes e/ou mulçumanos[22] tornaram-se as principais vítimas do controle de fronteiras e de atos de xenofobia (PEOPLES, VAUGHAN-WILLIAMS,

---

[21] Velasco (2012, p. 17) faz uma análise do racismo institucional no caso da Inglaterra.

[22] Deve-se destacar que os discursos sobre a política migratória ou de asilo não faziam uso necessariamente do argumento do terrorismo per se. Nunca foi dito explicitamente que os migrantes ou pessoas que professam a religião muçulmana eram potenciais terroristas. Em vez disso, a nível nacional e europeu, a manobra foi uma

2010). Na verdade, os ataques com táticas de terror serviram para intensificar essas práticas, já que a percepção de ameaça contra esse grupo existia anteriormente, em razão das suas diferenças culturais e religiosas com relação ao ocidente. Na França, por exemplo, a lei que proíbe as mulheres de cobrir o rosto foi considerada por muitos um desrespeito à cultura e à religião de pessoas, que, não raramente, são cidadãos franceses. (VELASCO, 2012, p.104).

Depois de onze de setembro de 2001, os governos conseguiram legitimar a diferenciação dos indivíduos por meio do critério de origem e etnia como se esses servissem como evidência de ameaça e perigo, o que fez com que aumentasse o estigma e as suspeitas contra minorias étnicas e imigrantes (BUONFINO, 2006). Visando a proteção dos nacionais, muitos governos violaram liberdades fundamentais. Isso torna voláteis os preceitos basilares de construção da União Europeia. Criada sob os auspícios do regime internacional de direitos humanos (EUROPA, 2014b), a UE institucionaliza o racismo por meio de práticas securitárias contra imigrantes que não se enquadram nos seus critérios de nacionalidade e posição financeira. Pratica ainda expulsões arbitrárias de determinados indivíduos, que podem estar em situação de refúgio (o que desrespeitaria o princípio do *Non-Refoulement)*[23], impede inúmeras vezes a solicitação de refúgio ao não permitir que o indivíduo chegue à fronteira e determina a segurança interna como suprema ordem, por mais que isso signifique violações contra não nacionais.

3.4. PERCEPÇÕES E PRÁXIS: INTERESSES EM JOGO

Resta considerar a efetividade dessas práticas securitizadoras. Pelo exposto, o controle das fronteiras externas não são o meio mais eficaz para reduzir o número de imigrantes irregulares, até porque parece uma tarefa improvável conseguir controlar toda a fronteira dos países do Mediterrâneo, mesmo se os governos, de fato, o quisessem. Efetivamente, essa abordagem restritiva, com investimento maciço em tecnologias de vigilância e segurança tende a reforçar a opção por vias irregulares, profissionalizando a ação de atravessadores.

> Ironically, restrictive migration policies aiming at "combating" irregular migration are a fundamental cause of irregular migration themselves. Similarly, while smuggling is commonly represented as one of the main "causes" of irregular migration, it is rather

chamada intensificada pela lealdade desses grupos, exigindo que eles deixassem clara sua rejeição ao terrorismo (BIGO, 2009).

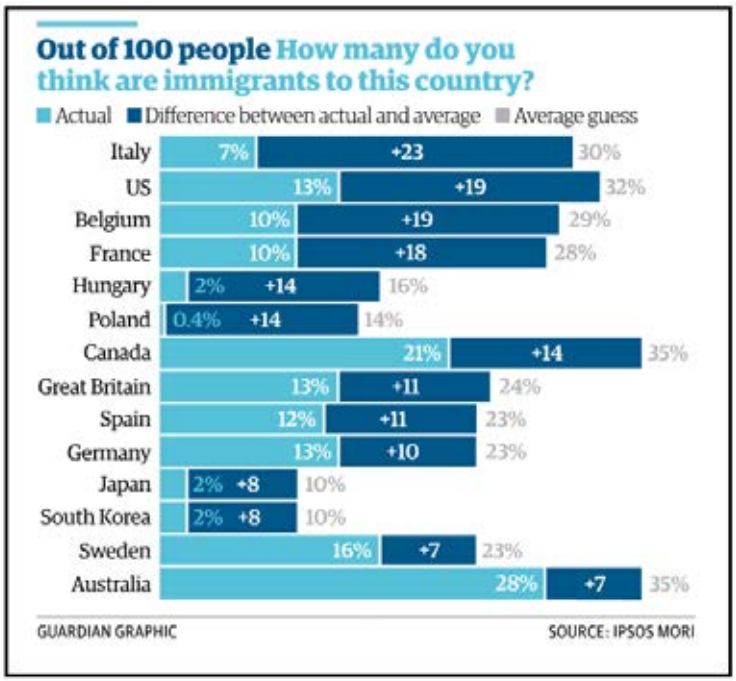
[23] Princípio da Não-Devolução. Um Estado não é obrigado a aceitar um solicitante de refúgio como refugiado, mas não pode devolvê-lo ao país em que sofre perseguição (UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2013).

> the result of increasingly restrictive migration policies. Policy making on this issue seems to be caught in a vicious circle: Rather than "solving" irregular migration, increasingly restrictive immigration policies and border controls have produced more "illegality", which adds pressure to adopt even more restrictive policies (see also Van Liempt 2007) (HAAS, 2007a, p. 66).

Haas (2007a) alega ainda que houve em 2006 um aumento considerável de imigrantes cruzando a África ocidental para as Ilhas Canárias. E, neste ponto, é preciso problematizar que não se pode falar de "Estados" buscando controlar as imigrações, visto que o Estado não é uma unidade homogênea com interesses semelhantes. Existem grupos nele que dependem da mão de obra estrangeira e que, inclusive, são favoráveis aos processos de anistia concedidos pelo governo para a regularização de imigrantes. Além disso, o medo da condenação pública por suas ações faz com que alguns governos recuem com suas políticas excepcionalistas de securitização. (BIGO, 2009).

Outro ponto que deve ser destacado é que a partir de que quantidade de imigrantes, pode-se falar de "invasão" ou de "muitos" estrangeiros nos países europeus? Cerca de 21 milhões de estrangeiros extracomunitários que residem de maneira regular na Europa somam apenas 4% da população total da União Europeia (HENRY, 2014)[24], e desta formam pagam impostos e ajudam a movimentar a economia do país. Evidentemente que se pudéssemos contabilizar os imigrantes em situação irregular, esses números aumentariam, mas a diferença entre a percepção sobre a quantidade de estrangeiros nos países europeus e a real quantidade é bastante significativa. Uma pesquisa apresentada no Jornal *The Guardian* (2014) demonstra isso claramente: dos países analisados, oito fazem parte do Espaço Schengen (Itália, Bélgica, França, Hungria, Polônia, Espanha, Alemanha e Suécia), quatro são países de língua inglesa (grandes destinos para fluxos migratórios como Estados Unidos, Canadá, Grã Bretanha e Austrália) e duas potências orientais, Japão e Coreia do Sul. Como é possível observar na figura abaixo, os países europeus são os que mais se destacam na diferença entre o que pensam e o que realmente existe. Na Itália, acredita-se que entre 100 habitantes do país, os imigrantes somam 30%, na realidade, eles representam apenas 7%. Na Bélgica, entre 100 habitantes, os belgas acham que 29% são imigrantes, quando na verdade são 10%.

Figura 1 - Pesquisa sobre a diferença entre a percepção e a real quantidade de imigrantes em determinados países



Fonte: Nardelli; Arnet, 2014.

A diferença entre aquilo que se pensa e o que realmente existe ainda precisa ser refletida com o fato de que, em 2050, a Europa não representará mais do que 5% da população mundial e que 30% de seus habitantes terão idade superior a 65 anos (HENRY, 2014). Nesse sentido, é importante retomar o questionamento feito por Pierre Henry (2014): esperar-se-á que a população envelheça e perca sua competitividade no cenário internacional para que a Europa reconheça sua necessidade de imigrantes? Na questão dos imigrantes em situação irregular, ao invés de tratá-los como ameaça e como questão de polícia e segurança, a tentativa de diálogo, a busca pelo co-desenvolvimento e pela cooperação forte e equilibrada com os países de origem e de trânsito podem auxiliar na redução dos casos de migração forçada.

No entanto, a perspectiva securitária ainda permanece como alternativa preferida. Então, é cabível questionar: a quem serve essa política migratória restritiva? Os principais atores do jogo político da política migratória são grupos que se distinguem por suas posições ideológicas e por suas afiliações institucionais. Além deles, existem o Conselho Europeu ocupando o lugar de uma instância pro-soberania, em que cada Estado age de acordo com seus interesses; a Comissão Europeia que advoga uma política aberta juntamente ao Parlamento Europeu e às cortes (Corte de Justiça da Comunidade Europeia e Corte Europeia de Direitos Humanos) que se posicionam como guardiães da lei e do movimento livre. (BIGO, 2009).

Cabe ainda destacar a importância dos profissionais de (in)segurança que também influenciam na formulação da política migratória ao estabelecer o fenômeno dos deslocamentos

como uma ameaça. Agências europeias, redes informais e suas afiliadas nacionais ou mesmo grupos privados foram elementos atuantes na expansão do medo do imigrante, pois lucram com o comércio que é decorrente desse processo. (BIGO, 2009).

As práticas da guerra "contra a imigração" foram intensamente discutidas, mas o que deve ser lembrado é das formas de controle que foram institucionalizadas e que são mais *soft*, por serem invisíveis e por aparentarem que estão fortalecendo a liberdade de movimento (BIGO, 2010, p.6), quando na verdade, securitizam, violam direitos humanos e lucram com os investimentos em segurança. Essa técnica de gerenciamento da imigração foi denominada por Bigo (2002) como *governmentality of the unease*, que pode ser compreendida como um jogo de ambiguidade e incerteza que transforma oportunidade e liberdade em um chamado para segurança e conforto concedido pelas autoridades. A *governabilidade do mal-estar* trabalha diariamente no alargamento do medo, evocando o caos, a insegurança global e o terror

Na Itália, a securitização da imigração apresenta-se como um reflexo do que vem ocorrendo na Europa. Sem ignorar a importância dos fatores internos, mas com foco maior nas influências externas, o próximo capítulo disserta sobre o processo de transformação da política migratória italiana, que em vinte anos, passou de receptiva para securitizadora, excludente e marginalizadora.

4 FORTEZZA ITALIANA

Entre as décadas de 1960 e 1980, a Itália era caracterizada como um país de emigração, ou seja, os cidadãos italianos saíam do país em busca de melhores oportunidades de vida. Era também um grande ponto de trânsito de imigrantes não-europeus que desejavam entrar em algum país do continente. Apenas no final dos anos 1980, a taxa líquida de imigração tornou-se positiva (ou seja, quantidade de imigrantes maior que a quantidade de emigrantes), mas até então, a grande saída de italianos do país fazia com que a entrada de imigrantes não fosse tão percebida. (PASTORE, 2009).

Nesta seção são analisadas as políticas de imigração adotadas pelo governo italiano. Faz-se um breve esboço do que ocorria antes da década de 1990, a partir da década de 1970 em que teve início um movimento de restrição dos fluxos no continente europeu, mas que a Itália esteve excluída do contexto. Em um segundo momento, são feitas considerações sobre as medidas adotadas nos anos posteriores. A pesquisa deteve-se a informações até o ano de 2013, visto que se incluísse o ano corrente, poderia cometer falhas em razão da grande gama de informações que se atualizam constantemente.

A partir da década de 1970, depois da crise do petróleo em 1973, os países europeus passaram a adotar políticas restritivas com relação à imigração. Mas a Itália permaneceu recebendo um fluxo significativo de imigrantes, que respondiam às demandas de trabalho e entravam com visto de turista e permaneciam irregularmente no país. (PAOLETTI, 2011).

Até esse momento, a postura italiana com relação ao recebimento de imigrantes era bastante destoante da realidade de outros países do bloco. A política de abertura de fronteiras e a necessidade de se afirmar como país de grandes atrações turísticas permitia que a entrada no país fosse bastante facilitada. Logo existiam poucas restrições para a entrada de imigrantes, solicitantes de refúgio ou turistas no território italiano. Um exemplo disso, é que até 1985 não era necessária a apresentação de visto de turista para nacionais de 78 países como o Marrocos, a Argélia, Tunísia, Senegal e a Mauritânia. (GARCIA, 2012, p.237).

Garcia (2012, p.237) complementa ainda que eram garantidos aos estrangeiros os mesmos direitos civis gozados pelos nacionais, apesar de existir uma distinção formal entre estrangeiros e italianos desde 1865. Exceto por momentos como em 1937, período da ditadura fascista de Mussolini (1925-1943), em que existia uma lei que vetava a miscigenação de africanos com italianos e não concedia cidadania aos mestiços, até metade dos anos 1980, a política migratória italiana via com bons olhos a presença de estrangeiros no país. Mesmo com

o aumento nos fluxos migratórios a partir deste período, o fenômeno era tratado pelas autoridades como uma questão do âmbito social.

Em 1981 percebia-se a presença de uma pequena porcentagem de imigrantes no país, cerca de 320.779 mil (PASTORE, 2009) numa população de cerca de 56 milhões e 220 mil pessoas (POPULATION PYRAMIDE, 2014), o que significava que 0,57% da população italiana era composta por imigrantes. Já na metade da década de 1980, de acordo com Del Boca e Venturini (2003, p.21), chegou a meio milhão de imigrantes em uma população de 56.771.000, (0,8% de imigrantes), segundo o Population Pyramide. Até este momento, como afirma Zanfrini, (2013, p.7), inexistia[25] na Itália uma legislação que regulasse as relações entre imigrantes e a sociedade italiana.

4.1 PANORAMA DA POLÍTICA MIGRATÓRIA ITALIANA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO IMIGRANTE IRREGULAR COMO CRIMINOSO E AMEAÇA

A primeira lei para a imigração só foi elaborada em 1986 (Lei 943/1986). Esta promovia o estabelecimento de mecanismos de acesso ao mercado de trabalho, oferecia proteção semelhante a trabalhadores italianos e imigrantes e reconhecia a estes alguns direitos sociais, como o direito à reunificação familiar. (ZANFRINI, 2013, p.7). No entanto, como enfatiza Pastore (2009), não havia nenhum dispositivo que tivesse como objetivo a luta contra a discriminação e a busca pela integração dos imigrantes à sociedade.

Apenas na segunda metade da década de 1980 o fenômeno de imigração passou a gerar efeitos nos políticos nacionais. Mas seu viés era estritamente relacionado ao mercado de trabalho, tanto que a lei 943 foi introduzida para reforçar a Convenção Internacional 142 (1975) sobre o desenvolvimento de recursos humanos, estabelecida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) (MARTINO et al., 2013, p.23; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2014).

Quatro anos depois da primeira lei promulgada, foi aprovada a Lei 39 (39/1990), também conhecida como “Lei Martelli”. Segundo Garcia (2012, p.9), a Lei Martelli criou um

[25] O que existia era uma lei de 1931 (Decreto Real de 18 de junho de 1931, Número 773) que requisitava que todos os imigrantes se apresentassem ao serviço público de segurança dentro de três dias após sua chegada, para que sua presença fosse controlada, para fins de segurança pública. (MARTINO et al, 2013). É necessário destacar que durante as décadas de 30 e 40 o país foi governado por uma ditadura fascista, xenófoba e racista que foi responsável por um momento de exceção na política migratória de abertura que até a década de 1990 caracterizou o país.

sistema para facilitar a integração[26] e inserção do imigrante no país, pelo qual cada cidade teria um "centro de recepção" onde os imigrantes aprenderiam sobre a cultura da Itália. A lei também foi importante para estabelecer regras básicas para admissões de refúgio no país. (HAMILTON; JACHIMOWICZ, 2002). Estas leis, todavia, tinham caráter apenas declaratório. (PASTORE, 2009).

Na verdade, a maior parte dos movimentos constitucionais voltados para a melhoria dos processos migratórios limitou-se ao papel. A exceção foram os esquemas de regularização iniciados por ambas as leis, que legalizaram cerca de 300 mil imigrantes, o que poderia caracterizar a Itália como um país que percebia a imigração como um fenômeno positivo ou que apenas não a considerava um problema. (PASTORE, 2009).

Em 1992, foi estabelecida uma nova lei (91/1992) que, se por um lado, tornou mais fácil para descendentes italianos recuperar a cidadania, por outro dificultou para cidadãos não-europeus a sua naturalização, complicando também para crianças filhas de pais estrangeiros obterem o passaporte italiano. Neste momento, percebe-se uma mudança de uma legislação declaratória para uma mais ativa, como uma resposta a uma politização que se tornava cada vez mais forte no debate social e na mídia (PASTORE, 2009). Em 1993, o Decreto de Lei Conso (187/1993) transformada na lei 296 (1993) introduziu uma regra que punia com prisão de seis meses a três anos o imigrante que destruísse seu passaporte ou documento equivalente para fugir da execução ou da ordem de expulsão ou por não ter se esforçado perante as autoridades consulares para adquirir tal documento. (MARTINO et al., 2013, p.24).

As leis neste período ainda seguiam uma perspectiva na qual a imigração era vista sob um ponto de vista econômico. Logo, a intenção era de que existisse um controle sobre os fluxos para auxiliar na melhor regulação destes e para impedir que uma grande quantidade de imigrantes chegasse ao país em um período de crise econômica, com redução da atividade industrial e altos níveis de desemprego. Desta forma, no período em que a Itália passa a ser considerada como um país de imigração, as consequências da crise econômica ganham maior visibilidade. Isso leva muitos segmentos sociais a encontrar no imigrante o culpado pela situação do país, por competirem com os nacionais pelas vagas disponíveis e por supostamente contribuir para o declínio da economia nacional. (GARCIA, 2012, p.11).

---

[26] Garcia (2012) afirma que a medida partia do pressuposto de que os imigrantes não conseguiam empregos melhores em razão de sua dificuldade em se adaptar ao novo ambiente e à cultura italiana. Logo a sua integração social facilitaria nesse processo.

Percebe-se, então, que na década de 1990 começa a mudança de perspectiva de determinados governos, especialmente da direita, e de setores da sociedade que passam a preferir a contenção dos fluxos migratórios e uma exclusão dos imigrantes do escopo de cidadania. Uma explicação plausível para essa mudança encontra-se também na influência que possui a União Europeia na *policy-making* de seus Estados-Membros (GARCIA, 2012, p.4).

O colapso das antigas repúblicas soviéticas e a guerra civil na Somália que motivavam os deslocamentos de indivíduos em busca de proteção, impôs à Itália forte pressão para que controlasse os fluxos migratórios que irregularmente chegariam ao país e poderiam alcançar os demais membros do bloco. A porosidade de suas fronteiras sempre foi criticada por ir de encontro à proposta de *Fortress Europe* contra imigrações descontroladas (RUSCONI, 2010, p.4).

Em 1985, foi assinado o Acordo de Schengen[27], que permitia a fluidez do movimento de pessoas no bloco. A posição italiana de abertura de fronteiras para nacionais de países fora do bloco era vista como um impedimento de sua participação no Espaço Schengen, o que servia como argumento dos partidos de direita para justificar seus anseios de restringir os fluxos (GARCIA, 2012, p.8).

Depois da assinatura do Acordo de Schengen, apenas em 1998 a Itália conseguiu integrar-se plenamente ao Sistema (o que incluía a livre circulação sem controle nas fronteiras internas) quando a política migratória italiana encontrava-se em conformidade com os requisitos do bloco. Como afirma Garcia (2012), a integração da Itália ao Espaço Schengen só foi possível

> [...] quando o país passou a adotar medidas mais restritivas de acesso e permanência no país, medidas de combate à imigração ilegal e a criação de centros de detenção para estrangeiros, em pleno acordo com a postura adotada pela União Europeia de fechamento do continente enquanto uma fortaleza. O fechamento das fronteiras aos imigrantes e refugiados foi indubitavelmente uma condição para a plena aceitação da Itália como parte integrante do novo regime europeu (GARCIA, 2012, p.8).

Noll e Giufree (2011) corroboram com essa perspectiva e acrescentam que com a Convenção de Dublin, em 1990, que exige dos Estados membros que controlem a fronteira externa do bloco e que, caso um Estado falhe nesta tarefa, ele passa a ser responsável pelo

---

[27] O Espaço Schengen é resultado do acordo de Schengen (1985) que permite que qualquer cidadão da União Europeia circule livremente pelos demais países membros do bloco sem estarem sujeitos ao controle de fronteiras. (EUROPA, 2009).

imigrante ou solicitante de refúgio, a Itália se vê também obrigada a ser mais rígida no controle e na concessão de vistos para evitar para si mais responsabilidades, sem a cooperação dos demais países.

Em 1998, foi promulgada a lei nº40, conhecida como "Turco-Napolitano" (nomes dos ministros de Assuntos Sociais e do Interior do período) que trouxe algumas mudanças ao escopo da política migratória italiana. Foi, naquele momento, a prova de que o país estava disposto a atender aos requisitos necessários para integrar o Espaço Schengen, a partir de um recrudescimento de sua política migratória de recebimento. Dentre outras ações, a lei previa a possibilidade de detenção por tempo indeterminado para imigrantes em situação irregular, o que incluía aqueles que entraram irregularmente no país e os que permaneceram no país sem a renovação de seu visto (PASTORE, 2009).

> This change in immigration law led to the publication of the Consolidated Immigration Act 286/1998 […] which contains provisions against irregular immigration (Art. 12). It also establishes the grounds for issuing an administrative expulsion order, including for overstaying a visa by more than two months and entering Italy by evading border controls (Art. 13). Article 14 of the Immigration Act establishes that irregular migrants (as well as asylum seekers) can be detained at specified facilities for a period "strictly limited to the time necessary to determine the identity and qualification for remaining in Italy, and for determining whether or not they should be deported". (GLOBAL DETENTION PROJECT, 2012)

No entanto, ao mesmo tempo em que restringiu, a lei turco-napolitano também foi influenciada por organizações do terceiro setor e pela sociedade civil e também trouxe à tona elementos mais liberais que iam de encontro à política aplicada nos outros países do bloco europeu. Reconheceu-se, por exemplo, a existência de fatores de atração na Itália, que seria a necessidade de mão de obra estrangeira para suprir a demanda nacional. Isso levou ao estabelecimento de um mecanismo que determinava a cota anual de imigrantes para fins de trabalho (além dos fluxos já existentes por questões humanitárias e por reunião familiar) (ZANFRINI, 2013, p.4). De acordo com Pastore (2009), 705 mil candidatos e quase 650 mil novas autorizações de estada foram concedidas[28]. Observa-se que o próprio governo reconhece a necessidade desses grupos no país:

> The government of Italy's unemployment rate is 11 percent. Nevertheless, Interior Minister Enzo Bianco said in mid-July 2000 that: "All the conditions exist for us to increase the quota of immigrants. Our country urgently needs a labor force and new vital energy because it is growing old quickly. If Italy wants to develop and grow, it must turn to immigrants, who can act as a lifeblood." (MIGRATION NEWS, 2000)

[28] Se considerarmos apenas o período 1996-2008, as 1 milhão e 217 mil regularizações foram concedidas por autoridades italianas, o que representou mais de um terço das que foram concedidas por todos os membros da União Europeia. (PASTORE, 2009).

As medidas trazidas pela lei Turco-Napolitano estiveram baseadas em quatro princípios fundamentais que descrevem o "Modelo Italiano de Integração", de acordo com Zanfrini (2013, p.8): (1) *busca pela segurança* por meio do combate à imigração irregular, à prática de expulsões, combate à criminalidade e ao tráfico de seres humanos; (2) *salvaguarda de direitos pessoais estendido aos imigrantes irregulares* (crianças estrangeiras têm direito à educação, não importa seu status; direito à saúde a todos independente do status irregular; permissão de residência concedida para proteção social às vítimas do tráfico humano); (3) *integração dos imigrantes regulares*, a partir da concessão de direitos semelhantes a estrangeiros e nacionais, ao direito à reunião familiar e a introdução da permissão de residência permanente (*carta di soggiorno*), que poderia ser obtida a partir de cinco anos de residência no país; e, (4) *pluralismo e comunicação*, a partir do respeito às diferenças culturais ao mesmo tempo em que se reconhece a necessidade de letramento na língua italiana para facilitar a inserção social do imigrante.

A opinião pública divergiu com relação à aceitação e crítica a essas propostas da lei, principalmente no que concernia à introdução da *carta di siggiorno* (cuja implementação não cumpriu o prazo previsto) e ao combate à discriminação, que ia além do que era proposto na União Europeia, já que o princípio do tratamento igualitário se estendia até cidadãos de outros países extra bloco (ZANFRINI, 2013, p.8).

Nos anos seguintes, o apoio da opinião pública a esse tipo de abordagem levou ao poder a centro direita, em 2001. Para se contrapor aos projetos mais liberais anteriormente desenvolvidos, foi proposta a lei 189/2002, chamada de Bossi-Fini (ministro da Reforma Institucional e da Devolução e vice presidente do Conselho de Ministros da época), que marcou novamente um endurecimento mais enfático da lei migratória na Itália, a partir da redução de direitos dos imigrantes e da imposição de maiores desafios à entrada regular. Como afiram Martino et al. (2013, p. 9)

> [a]mong other modifications, the Bossi-Fini law, no. 189/2002, represents the most consistent reform of the last decade with the explicit political aim of countering the danger of a real invasion into Europe (as is written in the technical Report accompanying the draft of the Bossi-Fini Law […]) and to counteract any attempt at circumventing the expulsion procedure. This aim was to be achieved through the immediate enforcement of removal by forcible deportation to the border, in order to find a solution for the inefficiencies of the Immigration Law (MARTINO et al., 2013, p.9)

Entre as principais medidas da lei que foram aplicadas exemplificam-se as seguintes: (1) o estabelecimento do tempo na detenção administrativa (30 dias) (GLOBAL DETENTION

PROJECT, 2012); (2) a redução à metade do prazo de validade da autorização de residência; e, (3) o aumento na quantidade de requisitos para conseguir a reunião familiar (PASTORE, 2009). A lei previa a necessidade de um contrato de trabalho pré-existente para conseguir entrar regularmente no país para trabalhar[29], o que na prática levava à seguinte situação: a aplicação de recrutamento era feita pelo empregador do candidato que fingiria que o trabalhador ainda estaria no exterior. Caso a candidatura fosse aprovada, o trabalhador teria, então, que retornar ao país de origem para pegar o visto de entrada e, em seguida, voltar a entrar, legalmente, no país (PASTORE, 2009).

Tal mecanismo, além de caro, é ineficiente, pois aumenta o número de imigrantes irregulares no país. Além disso, por precisarem desses contratos regulares, os imigrantes frequentemente aceitam qualquer tipo de trabalho e se tornam totalmente sujeitos aos seus empregadores. Esse sistema cria uma distorção do mercado de trabalho, assim como da exploração e da rivalidade entre italianos e trabalhadores estrangeiros. Isso torna sua sobrevivência complicada, impede a integração e gera medo e ódio da polícia e dos cidadãos contra ela (STRUGGLES IN ITALY, 2014a).

Além do mais, estabeleceu-se uma nova modalidade de crime: caso o imigrante irregular já expulso retornasse ao país, isso seria considerado uma infração penal; a permanência irregular também, e a punição seria a partir de multa (entre cinto mil e dez mil euros), processo, julgamento e expulsão, após o cumprimento da pena, a não ser que solicite refúgio ou permanência (ZANFRINI, 2013, p.9; SANTOS, 2010, p.110). Na Lei Bossi-Fini foram criadas: a Polícia de Fronteira e a Direção Central de Imigração; e, neste momento surgiu uma preocupação em se criminalizar ações que favorecessem o tráfico de seres humanos (SANTOS, 2010, p.109). De acordo com Hough (2014), pela lei também foram criados os Centros de Identificação e Expulsão, que serão tratados no tópico 3.3.2.

Há que se destacar que ainda durante a vigência da Lei Bossi Fini, em 2002, foi realizado outro esquema de regularização de imigrantes em situação irregular, apesar da oposição de inúmeros partidos do país. A implementação desse programa obteve sucesso em razão de seu caráter "humanitário" por se tratar, basicamente, de imigrantes que tomavam conta de crianças e idosos (LEVINSON, 2005, p.3). Percebe-se que foi um procedimento adotado para grupos específicos com uma série de critérios que precisavam ser adotados: ter vínculo empregatício,

[29] Além de proibir a entrada de imigrantes que vão em busca de trabalho, a nova lei também aplicou o chamado princípio da indisponibilidade de mão de obra local que visa o preenchimento de vagas de trabalho utilizadas por estrangeiros para permitir sua entrada. (ZANFRINI, 2013).

remuneração, acomodação, documento válido e o pagamento de uma multa (entre 289 e 700 euros). Enfatiza-se que o processo de regularização deveria ser conduzido pelos empregadores, o que excluiu um número considerável de irregulares (MIGGIANO, 2009, p.6).

O tratamento que o imigrante recebe por ter chegado ao país de forma irregular, quando seu delito foi o de ter desrespeitado a soberania estatal, entrando ou permanecendo no território sem permissão do Estado parece não ser adequado, tendo em vista, que, ocasionalmente, tratam-se de indivíduos em situação de vulnerabilidade, que, na ausência de uma política migratória receptiva, recorrem a meios ilegais de entrada.

Garcia (2014, p.238) e Paoletti (2011, p.63) retomam a importância da mídia nesse processo de criação do imigrante como uma ameaça, um concorrente. Em meados dos anos 1980, a imigração atraiu uma grande atenção por parte da mídia italiana, em suas variadas formas: jornais, rádio e televisão e neste processo, os imigrantes passaram a sofrer mais reações xenófobas, que ocorriam em razão do temor de competição no mercado de trabalho e da natureza provincial e antiquada da cultura italiana. Já nos anos 90, as notícias sobre imigrantes e criminalidade aumentaram, ao mesmo tempo em que as notícias sobre a participação dos estrangeiros no mercado de trabalho praticamente desapareceram. Desta forma, para as autoras, a mídia italiana teve um papel decisivo no aprofundamento da cultura de pânico com relação aos imigrantes.

Em 2004, a Corte Constitucional Italiana declarou que a Lei Bossi-Fini ia de encontro à Constituição Italiana (julgamento da corte constitucional número 222 de 15 de julho de 2004) no sentido de que as expulsões dos imigrantes irregulares ocorriam de maneira coerciva, antes de qualquer julgamento sobre sua legalidade, o que limitava a liberdade pessoal dos imigrantes (VENTRELLA, 2010, p.184).

Por outro lado, em 2005, foi aprovada uma importante emenda constitucional à lei 155/2005. Esta que relaciona medidas para o gerenciamento da imigração às que visam o combate ao terrorismo internacional. O que introduziu, desta forma, ordens ministeriais de expulsão de imigrantes por questões de terrorismo (MARTINO et al., 2013, p.9).

A centro esquerda voltou ao poder em 2006 e tentou reverter as medidas restritivas do governo anterior, mas o apoio ao governo de Prodi[30] além de heterogêneo era fraco e não se sustentou. Em 2008, o partido de direita voltou ao governo sob a liderança de Berlusconi que

[30] Político italiano com tendências de centro-esquerda, que foi duas vezes primeiro ministro (1996–98; 2006–08). Foi também presidente da Comissão Europeia (1999–2004). (ENCICLOPAEDIA BRITANICA, 2014).

propôs uma reforma na legislação. O projeto de lei chamado de *Camera Atto* No. 2180 ou "Pacote de Segurança" *(pacchetto sicurezza)* tem como princípios basilares: a criminalização e marginalização dos imigrantes em situação irregular, de forma que o status de irregular passa a ser uma infração penal, sancionado com multa, privação de liberdade (seis meses) e deportação; a necessidade de comprovar permanência regular para realizar tarefas básicas como registrar filhos, realizar casamento ou transferir dinheiro; e a legitimação e o financiamento público de patrulhas de cidadãos contra a imigração irregular (MARTINO et al. 2013, p.9).

O chamado pacote de segurança demonstra claramente a conexão que o governo italiano promoveu entre políticas migratórias e políticas de segurança. Neste momento, os imigrantes eram cada vez mais percebidos como elementos desestabilizadores da sociedade e, assim, era necessário conter os fluxos e punir aqueles que entrassem no país sem permissão, para evitar recorrências (MARTINO et al..., 2013). Tratava-se da necessidade de reafirmação da soberania do Estado Italiano que a partir de um endurecimento das leis migratórias levaria a uma suposta segurança econômica de sua sociedade (MIGGIANO, 2009, p.14).

As principais medidas no âmbito da segurança pública foram a introdução de um novo agravante, ou seja, todos os crimes seriam punidos com sentenças mais duras, caso o criminoso fosse imigrante em situação irregular; todos os imigrantes, até cidadãos europeus, estariam sujeitos à expulsão caso fossem sentenciados a mais de dois anos de prisão (Art. 235 do código penal italiano); tornou-se crime fornecer abrigo a um imigrante em situação irregular, sob pena de prisão de seis meses a três anos com confisco da propriedade; aumento da penalidade para aqueles que facilitarem a permanência de um imigrante irregular no país (quando o ato é cometido por duas ou mais pessoas ou concerne à residência irregular de cinco ou mais imigrantes); aumento das punições para aqueles que empregam imigrantes irregulares (prisão de seis meses a três anos e uma multa de cinco mil euros por cada empregado irregular); e mudança de nome do antes Centro de Permanência Temporária (CPT) para Centro para Identificação e Expulsão (CIE) (MARTINO et al., 2013, p.10).

Outro Pacote de Segurança foi instituído em 2009, este tinha como título "medidas na área de segurança pública" e as principais medidas a serem tomadas foram as seguintes: introdução do crime de entrada e permanência irregular, sob pena de multa de cinco mil a 10 mil euros; período máximo de detenção em um CIE estendido de 60 dias para 180; dever de mostrar a permissão de residência para autorizações e acesso a serviços públicos, com exceção de esportes e atividades recreativas, acesso à saúde (para urgências e tratamentos essenciais) e escolas; todos os nacionais de países fora do bloco que desejam se casar precisam ter permissão

de residência[31]; extensão do tempo requisitado para obter a cidadania por casamento de seis meses para dois anos ou três se o casamento for realizado fora da Itália; a necessidade de teste de idioma para acessar o status permanente de imigrantes de longa duração, dentre outras medidas (MARTINO et al..., 2013, p.11). A lei previa uma lógica que dificultava a manutenção ou o alcance do status regular por parte do imigrante (PASTORE, 2009).

A última emenda à lei de Imigração foi feita por meio do decreto de lei 89/2011 que foi intitulado "Disposições Urgentes para Completar a Implementação da Diretiva 2004/38/CE no livre movimento de cidadãos europeus e para a Transposição da Diretiva 2008/115/CE sobre a repatriação de imigrantes irregulares de terceiros países". Transformada na lei 129/2011, as principais medidas com relação aos estrangeiros foram: (1) que a expulsão de estrangeiros em situação irregular seria posta em prática imediatamente nos casos de: risco à ordem pública e segurança estatal (embora não sejam esclarecidos quais os parâmetros que definem quais são os fatores que põe em risco a ordem e a segurança nacionais); (2) risco de fuga; (3) remoção judicial; (4) violação das medidas de precaução aplicadas pelas Questore[32]; (5) violação dos termos da saída voluntária; (6) introdução da remoção forçada para nacionais da União Europeia por razões de ordem pública, caso violem a diretiva 2004/38/CE; (7) extensão do período máximo de detenção de seis para dezoito meses (MARTINO et al., 2013, p.13; GARCIA, 2014, p.248)

As atitudes do governo formaram um cerco ao redor dos imigrantes em situação irregular. Isso fez com que sua visibilidade fosse reduzida. Temendo ser denunciado ao procurar serviços de saúde, educação ou qualquer tipo de ajuda, o imigrante escondia-se e evitava ao máximo expor-se à sociedade e às instituições políticas. Economias violentas são estruturadas apenas no medo de ser deportado, segundo Miggiano (2009, p.16). Desta forma, ao imigrante foi imposta a condição de não-cidadão, de marginalizado ou nos termos de Agamben de *bare* life, sujeito a violações constantes e sem ter a quem recorrer (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009).

É significativo reiterar o que já foi previamente afirmado de que são determinados grupos de imigrantes que sofrem todo esse processo de criminalização e securitização. É a

---

[31] Essa decisão foi considerada pela corte de justiça como ilegal, tendo em vista que o direito ao matrimônio é um direito fundamental humano (Lei 29 da Constituição Italiana).

[32] A Questore/ Questura é um corpo administrativo encontrado em cada província da Itália responsável por fornecer passaportes para cidadãos italianos e permissões de estada para estrangeiros. É de responsabilidade da Questura receber e registrar formalmente os pedidos de asilo. Os solicitantes podem ainda fazer o pedido de refúgio em qualquer delegacia e lá eles serão encaminhados a Questura. (Swiss Refugee Council, 2011).

globalização com suas fronteiras entre *global rich* e *local poor* que movimenta de maneira assimétrica suas membranas na decisão de quem pode entrar e quem não pode entrar (MIGGIANO, 2009, p.17).

Em resumo, conforme figura a seguir, é possível observar as mudanças na política migratória italiana entre as décadas de 1990 e 2000. É visível que as mudanças fizeram parte de um processo de enrijecimento da punição, do controle mais efetivo da entrada de estrangeiros e da assimilação entre imigrante e criminoso e ameaça. A partir de 2008, principalmente, é possível notar que existe um movimento de criminalização e securitização do imigrante em situação irregular, com o endurecimento das punições aplicadas e com a pouca importância dada às leis internacionais de direitos humanos em nome de um suposto momento de excepcionalidade para garantir a segurança nacional.

Figura 2 - Resumo das Leis Migratórias Italianas – entre 1990 e 2008.

Fonte: dados provenientes da própria pesquisa, 2014.

É necessário lembrar que esse tipo de mudança na política migratória ocorreu, coincidentemente ou não, em um período de crise econômica que acomete parte do continente europeu. Foi observado, no entanto, que o número de cidadãos não-europeus no país aumentou de 3 milhões para 4.387.721 milhões, o que correspondia a 7,4% da população total, entre os anos de 2007 e 2012, momentos em que a crise financeira esteve mais forte (IMMIGRAZIONE DOSSIER STATISTICO, 2013).

É válido, neste ponto, fazer algumas considerações acerca da crise financeira que afetou o bloco europeu como um todo, especialmente as economias mais fragilizadas, entre as

quais se encontra a Itália, que, mesmo com uma taxa decrescente de imigração no bloco, permaneceu com considerável número de imigrantes, pois os empregadores não interromperam contratações (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010).

É provável, no entanto, que os imigrantes irregulares tenham aumentado durante o declínio econômico, não tanto por novos fluxos irregulares, mas em razão de imigrantes que excederam a validade dos respectivos vistos e passam a trabalhar na economia paralela (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010).

Pelo menos, até o final de 2008, a imigração não foi tão afetada pela fase inicial da crise econômica, até porque a necessidade de mão de obra fez com que os empregadores continuassem sendo um fator de atração de fluxos até 2009. Mas os efeitos foram sentidos, principalmente por imigrantes de países africanos, especialmente os da África Subsariana. Isso se deu porque, comparativamente, os nacionais desse continente são mais recrutados que os asiáticos, por exemplo. Além disso, momentos de crise econômica e de competição por empregos geram sentimentos e ações de ódio contra estrangeiros. Sobre esse tipo de ação, a Itália não oferece dados que possam medir se houve ou não aumento. Em nível qualitativo, todavia, pode-se observar episódios de agressão contra agricultores sazonais, imigrantes da África Subsariana, nas cidades de Calabria e Rosano em janeiro de 2010. Mas trataram-se apenas de episódios isolados (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010).

Na pesquisa do *Transatlantic Trends- Immigration Report 2009* (apud INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010), concluiu-se que o comportamento anti-imigrante foi relativamente estável entre 2008 e 2009. Havia, no entanto, na Europa e nos EUA respostas que indicavam a imigração mais como um problema, do que uma oportunidade. Nela, foi observado também que 74% dos italianos não acreditam que os imigrantes tomam empregos dos nativos e 57% que imigrantes não influenciam na redução de salários. Isso leva a crer que a Itália é um dos países cuja relação crise econômica-comportamento hostil perante imigrantes é menos forte. É necessário, entretanto, que essa assertiva seja vista com cautela, em razão da volatilidade da opinião pública com relação a assuntos de imigração e porque outras pesquisas de opinião apresentam uma imagem menos tolerante dos italianos, como será possível observar a seguir e como foi apresentado em uma pesquisa da *Pew Global Attitudes Project* (2009) que mostrou a Itália como um dos países menos abertos ao pluralismo étnico e cultural (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010).

A pesquisa da *International Organization for Migration* (2010) apresenta ainda dados sobre a desvinculação entre crise econômica e controle migratório no caso da Itália e isso pode ser visto a partir de dois fatores: (1) os mais recentes desenvolvimentos de políticas migratórias não tiveram como justificativa a crise econômica, mas fatores estruturais como a dependência histórica do país da mão de obra imigrante, o que levou a várias ações de regularização de 1980 a 2009; e, (2) fatores políticos como a elevação do grau de ideologia presente nos debates das políticas migratórias, com importante papel de Umberto Bossi, do partido de direita, a partir da implementação da Lei Bossi-Fini, posteriormente os pacotes de segurança e a supressão do Fundo Social para a Inclusão dos Imigrantes em 2008.

> Between the end of 2008 and the first few months of 2009, two governmental planning decrees (decreti-flussi, i.e. the regulatory tool used in the Italian system to set annual ceilings for seasonal and non-seasonal admissions for work purposes) were issued for a total of 230,000 new admissions in July 2009, when the crisis was approaching its peak[…] Parliament adopted a major reform of immigration law in the framework of a vast and heterogeneous bill on "citizens' security" (Law 15 July 2009, No. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica). […] The bill initially had no connections with the economic crisis, and even during the lengthy parliamentary procedure, the contingent state of the economy was not one of the main drivers of debate (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2010, p.131)

Para se contrapor ao que foi exposto sobre a sociedade italiana e seu caráter menos hostil com relação aos imigrantes em momentos de crise, devem ser observadas essas pesquisas que demonstram o apoio de maior parte da população italiana ao processo político que enrijece a punição ao imigrante indocumentado.

Neste sentido, é interessante observar os resultados de uma pesquisa[33] de opinião realizada no ano de 2013 na Itália que tinha como objetivo analisar se a população concordava com a criminalização dos imigrantes que entravam irregularmente no país (SONDAGGI POLITICO ELETTORALI, 2014a). Os resultados foram os seguintes:

Figura 3 - Pesquisa de Opinião sobre a Criminalização dos Imigrantes Irregulares na Itália "é justo considerar crime a imigração irregular?", realizada no ano de 2013 na Itália.

[33] A pesquisa foi realizada por entrevista ao telefone e formulário virtual. A margem de erro é de mais ou menos 4,1% e o níve

Lei e' d'accordo o non d'accordo con questa affermazione? "E' giusto considerare reato entrare di nascosto in Ita [24].	
Muito	44%
Suficiente	25%
Pouco	13%
De modo algum	17%
Não sei	1%
TOTAL (em %)	100

Fonte: Sondaggi Politico Elettorali (2014a).

A pergunta "É justo considerar como crime entrar escondido na Itália?" (tradução livre) feita na Itália em anos recentes (2014a) pretende saber a opinião da população sobre o processo de criminalização do imigrante em situação irregular. A resposta majoritária parece agradar o governo, pois corrobora com as principais ações que vem sendo tomadas neste sentido.

Numa outra pesquisa realizada em 2013, a pergunta era a seguinte: "Pode dizer-me o quanto você concorda com a seguinte declaração? Em qualquer caso, o governo italiano em relação à imigração, em comparação com agora, deve se comportar de uma forma mais dura" (tradução livre). O resultado foi o seguinte:

Figura 4 - Pesquisa de Opinião sobre a Criminalização dos Imigrantes Irregulares na Itália "o governo italiano deve se comportar de forma mais dura com relação à imigração?, realizada no ano de 2013 na Itália.

Muito	42%
Suficiente	34%
Pouco	16%
De modo nenhum	8%
Não sei	0%
TOTAL (em %)	100

Fonte: Sondaggi Politico Elettorali (2014c).

Essa posição adotada por grande parte da sociedade italiana fortalece as ações mais repressivas do governo. Não se pode, todavia, afirmar que isso seja uma opinião de todo o país. A manutenção dos fluxos de imigração irregular beneficia as economias de muitos Estados, quer seja pela necessidade de mão de obra, quer sejam pelas remessas enviadas aos países de origem pelos emigrantes.

> […] immigrants are a structural part of the Italian society (and of the Italian economy, by the way), and there is no better proof of it than the presence of a large, young population of foreign descent. Almost live in Italy today, either born here or arrived with their parents at a very early age. Yet Italy has possibly the lowest rate of naturalisation among the EU countries (FORTI, 2013)

Além disso, é indispensável refletir sobre como o permanente estado de exceção torna funcional a exploração da mão de obra dos imigrantes em situação irregular, que satisfaz tantos setores da Itália. O imigrante irregular tem sua permissão para permanecer no país, desde que permaneça invisível e produtivo (MIGGIANO, 2009, p.2). Desta forma, enquanto não forem criadas condições legais para assistir essa demanda de imigrantes, a condição irregular permanecerá tanto quanto as economias informais que necessitam dela permanecerem.

> a permanent state of exception produces an abandonment of the migrant by the law, which creates spaces of exploitation on both sides of the boundary of citizenship. These spaces reinforce the boundary itself. In such a picture, citizenship separates economic security and insecurity, signifying inequality, hierarchy and social marginalisation at a local and global level (MIGGIANO, 2009, p.16)

A ausência de uma política migratória efetiva resultou em respostas caóticas aos fluxos migratórios provenientes do Norte da África nos anos de 2010 e 2011. A chegada de mais de 60 mil pessoas (até agosto de 2011), segundo dados da OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2012), foi tratada com medidas paliativas, a partir da corriqueira declaração de um estado de emergência que vem se repetindo nas últimas décadas. Além do mais, foi feita a concessão de centenas de vistos "humanitários" temporários e a alocação de imigrantes em Centros para Identificação e Expulsão, com condições insalubres de alojamentos (PERKOWSKI, 2012).

Para compreender o desespero da Itália, é necessário comparar que enquanto em 2010, o número de imigrantes que chegou ao país foi de 4. 400, no primeiro semestre de 2011 chegou a quase 60.300 imigrantes irregulares que desembarcaram na costa italiana. Ou seja, mais de 50 mil pessoas a mais. Destes, muitos solicitaram refúgio (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2012).

É interessante notar que, com exceção do ano de 2011, a quantidade de imigrantes tem caído consideravelmente nos últimos anos e comparada a outros países da Europa, os números de pedidos de asilo na Itália são menores que na Alemanha, França, Bélgica ou Suécia, segundo dados da Comissão Europeia (2013):

> The highest numbers of asylum seekers in 2011 were reported by France and Germany – each of these receiving more than 50 000 applicants [...]. This was considerably higher than in any of the other EU Member State; Italy, Belgium, Sweden and the United Kingdom followed with between 34 000 and 26 000 applicants. The total

> number of persons seeking asylum in these six Member States accounted for more than three quarters (77 %) of the EU-27 total in 2011.

O país, todavia, vem declarando estado de emergência, fazendo uso de um instrumento que dá ao governo amplos poderes, inclusive o de passar por cima de leis para resolver situações que deveriam ser tratadas por medidas ordinárias, já que são fluxos, de acordo com Maccanico (2011?), esperados, exceto pelo que ocorreu em 2011. A utilização deste instrumento deveria ocorrer em situações calamitosas como desastres naturais, catástrofes ou outros eventos que necessitem dessa urgência; entretanto, nos últimos anos, a Itália tem declarado estado de emergência para lidar com situações de segurança urbana e com a chegada de imigrantes (MACCANICO, 2011?):

> An analysis by Massimiliano Vrenna and Francesca Biondi Dal Monte for ASGI notes that the government has repeatedly called and extended states of emergency since 2002 to deal with immigration, which is treated as though it were a "natural calamity" even when there is a wholly predictable influx of people from third countries. The urgent need specified in decrees declaring a state of emergency is to conduct "activities to counter the exceptional – later referred to as massive - influx of immigrants on Italian territory" (as happened on 11 December 2002, 7 November 2003, 23 December 2004, 28 October 2005, 16 March 2007, 31 December 2007, 14 February 2008 for Sicily, Calabria and Apulia and was extended to the whole nation on 25 July 2008 and 19 November 2009) (MACCANICO, 2011?.).

Com isso, percebe-se que o que importa não é a quantidade de imigrantes para que se imponha um processo de securitização e se instaure uma situação de excepcionalidade. O controle simbólico da costa por si já implica essa necessidade. E, nesse contexto, metáforas de fluidez, como "onda" assemelham os imigrantes a uma massa indiferenciada de indivíduos (MIGGIANO, 2009, p.7).

Além de declarar estado de emergência, o Frontex criou a Operação Hermes em 2011. Esta tinha o intuito de vigiar o mar Mediterrâneo e as águas italianas, para impedir que mais embarcações chegassem ao continente europeu (DIKOV, 2011), realizando o que já foi citado anteriormente como policiamento à distância. O investimento feito no Frontex, cujo orçamento passou de 6,3 milhões em 2005 para 42 milhões em 2007 e 87 milhões de dólares em 2010 (HAAS; SIGONA, 2012) retrata quais são as prioridades dos países europeus, como é possível notar a partir do discurso do Encarregado das Nações Unidas para os direitos humanos dos imigrantes, Francois Crépeau.

> Within EU institutional and policy structures, migration and border control have been increasingly integrated into security frameworks that emphasize policing, defence and criminality over a rights-based approach. Investments in security apparatus have not been matched with investments in providing adequate protections for the human rights

> of migrants. The focus on police and security is evinced most practically through the investment in Frontex […] (CRÉPEAU, 2013, p. 2).

A escolha do governo italiano, por fim, foi de estender por todo o território nacional o estado de emergência em razão do fluxo de imigrantes em situação irregular que chegava. As medidas mais destacáveis são: o emprego de três mil militares nas principais cidades, por questões de segurança; a proposta de identificação biométrica para menores roma (ciganos) e sinti; e a intensificação do controle fronteiras a partir do emprego de equipamento militar e semi-militar para o melhoramento das atividades de interceptação dos barcos e para atividades de resgate operadas pela Guardia di Finanza- força militar- junto com a marinha italiana (MIGGIANO, 2009, p.8).

Esse processo foi desenvolvido em três direções: unilateral, com o recrudescimento de suas leis migratórias; bilateral, a partir acordos de devolução de imigrantes com países do norte da África; e multilateralmente, pois tratava-se de um projeto comum aos demais países que se omitiam diante das violações de direitos e do total desrespeito às normas internacionais.

No próximo tópico analisa-se o estabelecimento de acordos com os países de origem/saída dos imigrantes. A Itália mantém há décadas acordos de cooperação com países do norte da África, tais como Tunísia, Egito, Marrocos e Líbia, que têm como objetivo a ajuda desses países na contenção dos fluxos migratórios e no recebimento dos imigrantes deportados em troca de ajuda econômica. O próximo tópico discute quais eram esses acordos, como eram estabelecidos e por que.

4.2 A PRÁXIS DA SECURITIZAÇÃO E DA EXCEPCIONALIDADE NA ITÁLIA

A Itália estabeleceu a securitização de determinados grupos de imigrantes a partir de um processo institucional, que embasava sua legitimidade no arcabouço político e normativo da União Europeia. Assim, securitizar a imigração na Itália foi resultado de interesses de inúmeros grupos domésticos, mas também um reflexo do que ocorria no âmbito da União Europeia. Apesar de corroborar com a perspectiva exposta pela Escola de Paris (capítulo 2) e sua percepção sobre a existência de profissionais de insegurança que constroem a securitização, atemo-nos aqui à ideia de que o foco das medidas de segurança e da construção da securitização encontra-se ainda no Estado e especialmente na influência de partidos políticos nacionais - apesar de isso também ser problemático, já que tratamos também da influência de um ente intergovernamental, que é a União Europeia-.

Obviamente há elementos do grupo que trata a securitização da migração como um fenômeno além da esfera estatal, que permeia esta pesquisa, já que Bigo possui vasta gama de obras que dissertam sobre os interesses políticos envolvidos na securitização da imigração, sobre como o contexto político é elemento essencial nesse processo e sobre a importância de atores não estatais no processo. Além disso, Bigo corrobora com muitas afirmativas de Huysmans e é elemento essencial no debate, especialmente no que concerne ao policiamento à distância e à importância de outros elementos além da retórica no processo de securitização.

A opção majoritária pela análise mais voltada ao grupo mais pautado na análise estatocêntrica encontra-se, sobretudo, na necessidade de se refletir sobre o processo de securitização como resultado de um temor do Estado de não conseguir lidar com esses fluxos, já que estes podem representar problemas a sua capacidade de responder às suas responsabilidades. Então, destacamos que esta análise da securitização da política migratória italiana encontra-se, sobretudo, baseada na percepção de Huysmans (2006), em que a busca por segurança interna, homogeneidade cultural e manutenção do *welfare state* legitimam esse processo.

Para proteger esses elementos de ordem nacional, torna-se aceitável, como visto anteriormente, medidas que outrora seriam extraordinárias, mas que se tornaram rotineiras e até mesmo institucionalizadas e legalizadas. Um exemplo emblemático é a existência dos crimes de solidariedade, que apesar de serem uma violação a diversos princípios do Direito Internacional, estiveram em evidência na Itália. Sob o apoio do Ministro do Interior Roberto Maroni da Lega Nord[34], os crimes de solidariedade resultariam em punições como criminalização do indivíduo que ajudasse um imigrante irregular e confisco da propriedade que serviu para este auxílio. Bernardino De Rubeis, prefeito de Lampedusa, descreveu os guardas costeiros como “motoristas de taxi” do crime organizado e ainda os acusou de perpetuarem o fenômeno da imigração “illegal” ao auxiliar os imigrantes que cruzam o canal da Sicília (FEKETE, 2008, p.14).

Além disso, Maroni prometeu ter punho de ferro para conter os fluxos, utilizando a marinha e guardas costeiros para prevenir os barcos de adentrarem em território marítimo italiano. Em conjunto com outros países, exercendo o policiamento à distância, a Itália vem concentrando seus esforços no controle de suas fronteiras. Entre as medidas previstas, estão

[34] Partido de extrema direita italiano. Fundado em 1990 por Umberto Bossi. Luta pela separação da região denominada “Padania” do resto do país.

acordos de cooperação e a criação de espaços de exceção, onde não existe lei. Com a normalização do Estado de Exceção, criar zonas de exceção, em que o ordenamento jurídico inexiste, tornou-se regra.

O tratamento legal da imigração na Itália assemelha-se à perspectiva do Direito Penal do Inimigo, na qual a exclusão é tamanha que transforma o imigrante em um não cidadão que devem ser neutralizado e marginalizado sem culpa (WERMUTH, 2011, p.11). O estado de emergência não afeta, todavia, apenas os imigrantes, mas ainda nacionais. Em maio de 2008, Berlusconi baixou um decreto que dava poderes extraordinários para prefeitos realizarem um censo em acampamentos de população roma, identificando e coletando impressões digitais, incluindo menores de idade. O decreto baseou-se em uma lei de 1992 (225/1992) que permite o estado de emergência em caso de desastres naturais ou catástrofes e dava direito de expulsar os roma considerados como uma ameaça à segurança e obviamente eles não teriam direito a recurso, já que o país encontrava-se sob o (des)regramento de um estado de exceção (VELASCO, 2012, p.96). Dois meses depois, o Parlamento Europeu conseguiu que essa prática fosse anulada.

O papel dos discursos de grupos políticos, de líderes de partidos e da mídia é essencial nesse processo de securitização. Os partidos de direitos têm conseguido cada vez mais adeptos com a plataforma anti-imigração, que ora espetacularizada, ora sutil representam o pensamento socialmente compartilhado de imigrante como ameaça. Trata-se de uma percepção do imigrante como um usurpador de direitos, um invasor que está ocupando o lugar de um nacional. Utilizam-se imagens como as que seguem abaixo para criar uma atmosfera de medo que legitime suas posições.

Figura 5 - Invasores não!

Fonte:Camicie Verdi, 200?.

Figura 6 - Adivinha quem é o último?

Fonte:On the nord, 2011.

A imagem número 6 mostra uma embarcação plena de imigrantes rumo à costa italiana com os seguintes dizeres: “invasores não!”. Trata-se de uma abordagem que incita o temor e o receio da população nacional ao tratar os imigrantes como um grupo que veio gerar distúrbio à ordem social. Na imagem 7, a intenção é criar uma atmosfera de raiva contra imigrantes, como se eles estivessem ocupando o lugar dos italianos no acesso a serviços públicos. Ao questionar “Adivinha quem é o último?” e ao responder “pelos direitos de casa, trabalho e saúde”, e inserir o imigrante como beneficiário desses direitos antes dos italianos, pretende-se incitar o ódio e a discórdia entre nacionais e estrangeiros.

Figura 7 - Eles sofreram com a imigração

Fonte: Lega Nord, 2014.

Figura 8 - A fuga da reserva

Fonte: Lega Nord, 2014.

Nas imagens acima observa-se a utilização de um discurso vitimista, que assemelha os italianos aos índios. Na verdade, o objetivo da mensagem é de estimular a população a lutar contra a imigração para não ocorrer o que ocorreu com os índios, que foram massacrados e limitados a reservas territoriais. O discurso da Lega Nord é de terror e do que Velasco (2012, p.101) chama de neocolonialismo às avessas.

A imagem 6, por sua vez, demonstra a assimilação entre imigrantes e terroristas e ainda incita a população a lutar pela separação da chamada "Padania", território referente ao norte da Itália e que é tido como mais desenvolvido e "civilizado".

Figura 9 - Não ao Terrorismo

Fonte: Lega Nord, 2014.

O processo de securitização da imigração tornou-se mais enfático quando ultrapassou as fronteiras territoriais das *hostlands* e invadiram os países de origem e trânsito subdesenvolvidos, sob governos corruptos e interessados em um suposto desenvolvimento compactuaram com violações sistemáticas de direitos humanos e de direito humanitário. A seguir, uma análise das muralhas que foram construídas em troca de ajuda econômica e de reinserção no cenário internacional.

4.3 MURALHAS EM TROCA DE DÓLARES

Nas últimas décadas, a Itália vem cada vez mais tendo um papel relevante nos processos migratórios provenientes dos países do Mediterrâneo, em razão de sua posição geográfica que a assenta como ponte entre a Europa e a África.

O país se torna, desta forma, mais suscetível à chegada de imigrantes e por isso a sua política migratória ocupa um lugar de destaque na agenda da política externa. Neste sentido, é possível afirmar que os principais objetivos, por exemplo, da ajuda externa italiana a países do norte da África e dos Bálcãs eram impor limites à imigração (PAOLETTI, 2011).

Na ajuda externa oferecida pela Itália dois elementos se destacam: os acordos de readmissão e as cotas anuais. O primeiro consiste no retorno dos imigrantes irregulares que chegam à Itália ao seu país de origem ou ao país de trânsito. O sistema de cotas, por sua vez, tinha, por um lado, o objetivo interno de assegurar a quantidade certa de mão de obra para as necessidades do mercado de trabalho; e, por outro lado, como objetivo externo, oferecer grandes vantagens aos principais países de origem e trânsito dos imigrantes irregulares em troca do compromisso de barrar os fluxos (PAOLETTI, 2011).

A estratégia da Itália era de punir ou premiar os países que mais contribuíssem para a limitação dos fluxos migratórios. A premiação incluía, por exemplo, cotas maiores no fluxo migratório de determinada nacionalidade que mais se destacasse, como ocorreu com o Egito em 2002, 2004, 2005 e 2008 que só obteve aumento de cotas, em razão de sua forte atuação no controle das fronteiras. Já a Tunísia, por não ter cumprido o acordo de maneira exemplar, foi punida com a redução de suas cotas. A relação entre a ajuda externa e a política migratória é bastante significativa, ao prometer programas de ajuda aos países vizinhos, a Itália atinge seus objetivos de restringir as imigrações indesejáveis (PAOLETTI, 2011).

Uma característica marcante desses acordos era a prioridade dada a uma suposta segurança doméstica, a partir do controle das fronteiras, a despeito do cumprimento de obrigações internacionais no que concerne à proteção dos direitos humanos (PAOLETTI, 2012). Esperava-se, a partir da ajuda econômica, que o desenvolvimento dos países de origem desmotivasse a existência de imigrantes com rumo à Europa, como é possível observar no discurso de Franco Frattini, em 2007, quando era Comissário Europeu Para Justiça, Liberdade e Segurança:

> We must co-operate with third countries and jointly combat the root causes of migration, which are the main "push factors". To achieve this goal, we need a global approach which links migration policy to the EU's external relations and, crucially, to its development policy (FRATTINI, 2007, p. 2)

No entanto, como afirma Haas (2007b, p. 13), o desenvolvimento acaba sendo um fator motivador do deslocamento:

> empirical and theoretical evidence strongly suggests that economic and human development increases people’s capabilities and aspirations and therefore tends to coincide with an increase rather than a decrease in emigration, at least in the short to

> medium term. Under unfavourable conditions, trade, aid and remittances can be complements rather than substitutes for migration also in the longer term.

Em 2002, o Conselho da União Europeia de Justiça e Assuntos Internos decidiu dar início a um acordo de cooperação com a Líbia e em abril de 2003 foi aprovada uma missão europeia para a Líbia com o objetivo de começar as discussões sobre as imigrações. Para a formalização desses acordos seria necessário que a Líbia fizesse parte do Processo de Barcelona[35] (PAOLETTI, 2011).

De acordo com Paoletti (2011), apesar dos esforços europeus, a Líbia recusou-se fazer parte do Processo de Barcelona e também das missões do FRONTEX, o que demonstra que o país não desejava que a União Europeia ocupasse a liderança do patrulhamento do Mar Mediterrâneo, aceitando apenas operar em ações conjuntas com a Itália. Apesar da postura de não aceitação, o desespero da UE com relação aos fluxos migratórios fez com que o bloco fizesse concessões à Jamahiriya, governo líbio.

As relações entre a Itália e a Líbia foram marcadas pela questão da imigração. Tanto que esse foi um assunto recorrente nas discussões entre os dois países desde os anos 1990, não se modificando mesmo com as mudanças de governo na Itália. A preocupação com a imigração irregular e com o tráfico neste período esteve sempre presente na pauta de acordos com a Líbia (PAOLETTI, 2012).

> Fighting irregular migration has been the password for moving the political and energetic equilibria in the region, through the rehabilitation of Gaddafi, the construction of a gas pipeline from Libya to Italy and the lifting of the embargo (2004) (Betts, Milner, 2006: 12; Cutitta, 2006: 186). (MIGGIANO, 2009, p.8)

Maccanico (2011?) afirma que em 2009, a Itália ratificou um acordo[36] com a Líbia, realizado nas gestões de Khadafi e de Berlusconi, em que ambos os países se comprometiam a

---

[35] A União para o Mediterrâneo tem a intenção de aprofundar as relações entre a Europa e os outros países do Mediterrâneo com o objetivo de desenvolver a cooperação política; o princípio de co-responsabilidade na condução das relações multilaterais; projetos regionais e sub-regionais (EUROPA, 2014a). Foi a primeira medida adotada para o fortalecimento e colaboração entre a UE e os países do Mediterrâneo e foi proposto em 1995. Em 2003, a Política de Vizinhança Europeia (ENP, na sigla em inglês) foi formulada e em 2002 a UE recomeçou o Processo de Barcelona com a iniciativa francesa da União Para o Mediterrâneo. Todavia, nenhuma dessas iniciativas teve sucesso em razão, sobretudo de constrangimentos políticos e tensões entre os Estados membros. (WIECZIROK, 2011?).

[36] Art. 3 -The Parties make a commitment not to resort to the threat or the use of force against the territorial integrity or the political independence of the other Party, or to any other means that are incompatible with the UN Charter; Art. 4 –1. The Parties abstain from any form of direct or indirect interference in the internal or

não interferir nos assuntos domésticos um do outro e nem a atuar militarmente. Conforme Paoletti (2011, p.107), o tratado foi bem recebido por Berlusconi como uma garantia de mais petróleo e menos imigrantes. A Líbia receberia da Itália cinco bilhões de dólares pelos próximos 25 anos em investimentos, como um ressarcimento pelos danos infligidos durante o período da colonização[37] italiana no país, como informa o New York Times (ITALY..., 2008) e Paoletti (2011). Além do mais, a Líbia serviria também como polícia de fronteira para impedir que imigrantes chegassem ao continente europeu. Deste modo, destaca-se que a Itália substituiria a interceptação em alto mar, pela interdição por parte do governo líbio, o que caracterizaria exatamente a desdiferenciação do que é segurança interna e o que é segurança externa. Inclusive, com a construção de centros de detenção para imigrantes na Líbia, com ajuda da Itália (MIGGIANO, 2009, p.9).

Apenas dois anos depois da ratificação dos tratados pela Itália, em 26 de fevereiro de 2011, o ministro Franco Frattini afirmou que o acordo havia sido suspenso e que a Itália estaria junto à OTAN na operação militar que atuaria na Líbia (MACCANICO, 2011?). O governo italiano posteriormente também reconheceu o Conselho Nacional de Transição, grupo de oposição ao governo de Muamar Kadafi (PAOLETTI, 2012).

Apesar desse rompimento, os interesses dos dois países com relação à imigração e aos benefícios de detê-la permaneceram inalterados. Em 17 de junho de 2011, o governo italiano assinou um Memorando de Entendimento com o Conselho de Transição que estabelecia o comprometimento do país no combate ao terrorismo, ao crime organizado, ao tráfico de psicotrópicos e à imigração indocumentada à Itália, por meio do aumento das formas de coação, pelo retorno dos imigrantes e pelo intercâmbio. O que só corroborava o acordo assinado em Roma, em dezembro de 2000 e os protocolos subsequentes em 2007, 2009 e 2010 (PAOLETTI, 2012).

> In this context, the Parties will exchange information on the flows of illegal immigrants on criminal organizations that promote them, on modus operandi and the routes taken and the organizations specialized in forging documents and passports, as well as mutual assistance and cooperation in the fight against illegal migration, including repatriation of illegal immigrants (FRENZEN, 2011).

---

external affairs that fall within the other Party's jurisdiction, keeping to a spirit of good neighbourhood. 2. Within respect for the principles of international legality, Italy will not use, nor will it allow the use of its territories in any hostile act against Libya, and Libya will not use, nor will it allow the use of its territories in any hostile act against Italy.". (MACCANICO, 2011?).

[37] A Líbia foi colônia da Itália de 1911 a 1951, quando alcançou sua independência. (PAOLETTI, 2011).

As relações entre os dois países, foi, aos poucos voltando ao normal, com o retorno de inúmeros dispositivos de cooperação militar, técnicas de identificação, trabalhos conjuntos de patrulha marítima. O auge desse processo de reconstrução do acordo de migração foi em 2012, quando o primeiro-ministro Mario Monti e o líder líbio Abdurrahim El-Keib discutiram sobre o gerenciamento das fronteiras sob responsabilidade de autoridades líbias e assinaram o novo Memorando de Entendimento sobre Segurança. Este acordo permitia a expulsão em massa de imigrantes e teve condenação da Corte Europeia de Direitos Humanos (ERMINI, 2012). Entre as principais críticas ao memorando está a ausência de uma diferenciação entre solicitantes de refúgio e imigrantes. (ANISTIA INTERNACIONAL, 2012a).

Os dois países ainda utilizam um discurso sobre uma suposta preocupação com a preservação dos direitos humanos dos imigrantes, a partir de trabalhos desenvolvidos no âmbito dos retornos voluntários e da integração econômica e social dos imigrantes (PAOLETTI, 2012). No entanto, o discurso é desmentido pelo encarregado da ONU, François Crépeau, que em um relatório de 2013 denuncia:

> […] this worrying shift of border control to other States is not accompanied by appropriate human rights guarantees. For example, I haven't seen any cooperation between DG Home and the European External Action Service to support and reinforce National Human Rights Institutions in neighbouring countries, in order to enable them to better protect the rights of migrants and ensure that migrants be empowered to access them when needed (CRÉPEAU, 2013, p. 5).

Não há preocupação com os direitos humanos nessas políticas de *non arrival*, que impedem a chegada do emprego no território. De acordo com a *Human Rights Watch* (2006), o governo italiano já expulsou milhares de imigrantes, possivelmente refugiados, para Trípoli, onde o governo os envia de volta para seu lugar de origem e já financiou a repatriação de outros milhares diretamente da Líbia.

O acordo entre os dois países tem sim um foco maior em um programa de treinamento dos funcionários líbios em várias áreas de segurança, incluindo a polícia de fronteira (ERMINI, 2012). Além disso, ainda em 2012, a ministra italiana do interior assinou o chamado "Processo Verbal" em controle migratório, que também previa o estabelecimento de centros de treinamento náutico e o aperfeiçoamento do controle de documentos falsos, a detenção de imigrantes e a ajuda financeira da Comissão Europeia no restabelecimento de centros de recepção na Líbia. (PAOLETTI, 2012).

O relatório do StateWatch afirma que no período dos levantes urbanos no Norte da África, que tiveram início em 2010, os acordo estabelecidos entre os países do norte da África e a Itália facilitaram o retorno forçado de centenas de imigrantes. Isto impedia muitos solicitantes de refúgio de fazerem o pedido e violava o princípio do *non*-refoulemen (artigo 33 da Convenção de 1951 sobre Refugiados). Estes acordos tinham como principal premissa que os indivíduos provenientes de países parceiros da Europa não poderiam ser considerados como refugiados genuínos. Desta forma, não era necessário proceder com os trâmites legais convencionais, visto que a determinação de quem era imigrante ou refugiados ocorria por meio da identificação da nacionalidade. (MACCANICO, 2011?).

Tendências semelhantes são observáveis nas relações entre a Itália e Tunísia, que também data dos anos 1990. Desde agosto de 1998, os dois países vêm atuando em conjunto no combate à imigração irregular. A Tunísia recebia apoio técnico, operacional e financeiro à polícia, também recebia os imigrantes indesejados (que não podiam ser expulsos coletivamente) que eram retornados. O país ainda foi destino de investimento para construção de centros de recepção para os imigrantes retornados, e ganhava tratamento preferencial nas cotas de imigração. Em 2009, outro acordo foi assinado, nas gestões de Roberto Maroni e de Rafik Haj Kacem, com o objetivo de tornar mais célere a emissão de licenças, instrumento necessário para a expulsão de imigrantes em situação irregular, que eram identificados como cidadãos tunisianos. (CASSARINO, 2011).

Com a queda de Ben Ali em 2011, os acordos bilaterais permaneceram intocáveis. Os levantes populares no eixo do chamado MENA (Middle East and North Africa – Oriente Médio e Norte da África) em razão da violência repressiva utilizada pelo governo intensificou a quantidade de imigrantes saindo da Tunísia para a Europa. Para evitar estragos, a Tunísia e a Itália assinaram uma espécie de *"Exchange note"* para facilitar as expulsões dos tunisianos na Itália e para evitar mais fluxos. Entre janeiro e abril de 2011, cerca de 25 mil tunisianos receberam visto temporário e o direito de circular no espaço Schengen (CRUMLEY, 2011), após terem dispensados cerca de 1500 a 2000 euros na viagem de barco até a Itália (AL JAZEERA, 2014). Essa foi a resposta da Itália perante a omissão dos demais países do bloco em ajudá-la na contenção do fluxo e na partilha das responsabilidades. (PASCOUAU, 2011).

A abertura das fronteiras promovida pela Itália causou na França consequências indesejadas. Visto que, em razão da língua semelhante, os tunisianos decidiram partir para a França ao invés de permanecer na Itália. Neste momento, o Espaço Schengen chegou a ser ameaçado, com propostas de diversos países de deixá-lo e de proteger suas fronteiras internas

desses imigrantes. A França, inclusive, reinstalou *check points* em suas fronteiras (BRADY, 2012). Temendo, possivelmente, a desestruturação desse espaço, a Itália buscou um novo acordo de cooperação com o governo em vigência na Tunísia e, a partir do dia 5 de abril de 2011, cerca de 3.500 tunisianos foram forçados a retornar à Tunísia. (PAOLETTI, 2012; ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2012).

Em dezembro de 2012, os dois países reuniram-se novamente sob as representações italiana, com a ministra do interior e tunisiana, quando foram entregues dois barcos de patrulha para auxiliar no controle da imigração no Mediterrâneo. Isso só comprova os interesses dos dois países de trocar favores. (PAOLETTI, 2012).

A mesma continuidade foi percebida nas relações do Egito com a Itália nas questões migratórias. Em 2000, foi assinado um acordo de cooperação no âmbito de polícia para o combate mais efetivo ao terrorismo e ao crime organizado. Em 2007, o objetivo era que o Egito recebesse os imigrantes não desejados na Itália. Entre os anos de 2009 e 2010, foi assinado o Memorando de Entendimento que também tinha como objetivo o combate à imigração indocumentada. O Egito, neste momento, recebeu da Itália dois barcos também para controlar o fluxo migratório via Mediterrâneo. (PAOLETTI, 2012; POLIZIA DI STATO, 2010).

Mesmo com a queda do regime de Osni Mubarak, a Itália continuou o diálogo com a junta militar temporária que liderou o governo inicialmente. Tanto que em maio de 2011, os países assinaram outro Memorando de Entendimento em migração e emprego, que foi bastante efetivo no retorno de egípcios que chegavam à Itália: só em 2011, cerca de 1.662 egípcios foram deportados. (PAOLETTI, 2012).

Esse tipo de deportação automática, após no máximo 48 horas, sem que haja uma análise prévia da situação de cada indivíduo pode ser problemática. Com a possibilidade de existirem indivíduos em situação de refúgio e sem que estes tenham acesso ao pedido de refúgio, inúmeros direitos foram violados. Trata-se de uma ação que afronta diretamente o Direito Internacional do Refugiado que condena o *Refoulement*. Na verdade, os nacionais desses países não conseguem, muitas vezes, nem fazer o pedido de refúgio, quando são capturados em pleno mar. E, embora cientes da situação de violação de inúmeros dispositivos do Direito Internacional dos Refugiados e da Pessoa Humana, os organismos da União Europeia parecem ignorar esses fatos.

O que é perceptível na análise dos casos supracitados é que o papel da fronteira e a atuação restrita do Estado no que deveria ser seu território não faz parte dessa realidade. O que se nota é o que Vaughan-Williams (2009, p. 28) define como territórios físicos não mais

limitando a atuação de controle de fronteiras. Isso significa que as fronteiras estatais demarcadas não limitam a atuação do Estado. Como foi possível observar, para impedir que imigrantes chegassem ao território, o poder do Estado italiano ultrapassou as fronteiras físicas e chegou aos países de origem desses imigrantes. É o chamado *offshoring the border* – ou a transferência da fronteira para além do território. Logo, deve-se impedir que a suposta ameaça chegue ao território para a redução de riscos. (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009).

A perspectiva de *bare life* já explicada no capítulo 1 é claramente encontrada aqui: o imigrante em uma situação de vulnerabilidade e com o status de não-cidadão fica à mercê do Estado e de suas medidas extraordinárias que não têm o direito internacional como fundamento, mas que visam atender somente interesses nacionais. O princípio do *non-refoulement* que foi totalmente desrespeitado nesses casos. A "não-devolução", além de ser um direito dos refugiados, é também do solicitante de refúgio. É obrigação do Estado receptor não devolver o imigrante para um país em que ele sofra perigo mesmo que o indivíduo ainda não se encontre em seu território. O dever necessita ser cumprido em toda a área compreendida pelo poder do Estado, incluindo o alto mar (MALLIA, 2014).

É interessante notar a opinião pública na Itália no que concerne ao papel de terceiros países, como a Líbia, no encaminhamento de imigrantes em situação irregular à Itália. A pergunta feita foi a seguinte: "Você está de acordo com essa afirmação: Para resolver o problema dos desembarques de imigrantes, deve ser destruída essa rede de pessoas em Estados como a Líbia, que gerencia e ganha dinheiro se aproveitando de pessoas desesperadas?" (tradução livre). O resultado foi o seguinte:

Figura 10 - Pesquisa de Opinião sobre a Criminalização dos Imigrantes Irregulares na Itália "destruição da rede de traficantes na Líbia", realizada no ano de 2013 na Itália.

"Você está de acordo com essa afirmação: Para resolver o problema dos desembarques de imigrantes, deve ser destruída essa rede de pessoas em Estados como a Líbia, que gerencia e ganha dinheiro se aproveitando de pessoas desesperadas?" (tradução livre)	
Muito	63%
Suficiente	23%
Pouco	7%
De modo algum	6%
Não sei	1%
TOTAL (em %)	100

Fonte: Sondaggi Politico Elettorali (2014b).

Percebe-se, então, a opinião da sociedade italiana diante das políticas restritivas postas em prática pelo governo nos últimos anos. É válido, todavia, destacar que o órgão responsável por essa pesquisa é ligado ao governo e outras fontes não foram encontradas. Logo, esse resultado pode conter nuances desconhecidas.

É necessário, entretanto, de acordo com Haas (2007a), desmistificar essa ideia de que são imigrantes desesperados que são coagidos por atravessadores para deslocarem-se para a Europa para fugir de uma situação de pobreza extrema. Na realidade, a decisão por migrar parte de uma escolha planejada e é vista como um investimento de indivíduos que possuem algum nível educacional e que acreditam que fora de seu país de origem alcançarão condições melhores de vida, mesmo que em situação irregular.

> However, even if impressions of Europe as some kind of paradise were too rosy, the image that there are more opportunities overseas does reflect reality at least to some extent. Salaries are many times higher even in the informal sector and regularization is a realistic prospect. Notwithstanding all the problems migrants may face, and although distorted views might prevail, the perception that international migration is the most secure way towards more social and economic opportunities is more than a mirage (HAAS, 2007a, p. 50)

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), no dever de suas atribuições, demonstra preocupação com as consequências desses acordos estabelecidos, que permitem a perpetuação de práticas que violam os direitos humanos, ao não permitir, por exemplo, a concessão de proteção internacional a muitos solicitantes de refúgio:

> UNHCR, the UN refugee agency, and NGOs continued to express concern that the agreements between Italy, Libya and other countries to control migration flows were leading to hundreds of asylum-seekers, including many children, being denied access to procedures to claim international protection. Asylum applications in Italy continued to fall dramatically (ANISITIA INTERNACIONAL, 2011)

O que se observa, então, é que as políticas com viés de segurança estão institucionalizadas e estas, em diversas circunstâncias, vão de encontro às principais normas que ditam os direitos humanos. Desta forma, a prioridade claramente é do interesse doméstico, que leva muitos políticos em busca de aumentar sua popularidade ou de mascarar problemas internos a utilizar o imigrante como "bode expiatório" para atender interesses eleitoreiros (HAAS, 2007a).

Um outro elemento essencial na política migratória italiana são os centros de detenção, que funcionam como prisões para os imigrantes em situação irregular. Existem diferentes tipos de centros, cada um com um objetivo específico.

No tópico a seguir serão analisados todos, com enfoque especial para os Centros de Identificação e Expulsão, responsáveis por grande parte das críticas que as organizações de direitos humanos tecem à Itália.

4.4 CENTROS DE DETENÇÃO: O ESTADO DE EXCEÇÃO E A DESUMANIZAÇÃO DO IMIGRANTE

Na década de 1990, ainda com a Lei Martelli, foi proposta a criação de centros de acolhimento para os imigrantes que chegassem à Itália. Estes centros serviriam para auxiliar os estrangeiros no seu processo de integração à sociedade, e foram inicialmente denominados *Centros di Accoglienza*. (GARCIA, 2012).

Esses centros institucionalizaram um procedimento de emergência e tiveram como base o lugar que a Itália criou em 1991, no estádio de Bari, para provisoriamente alocar imigrantes albaneses, antes de sua expulsão. O evento foi descrito por Agamben como a materialização do estado de exceção. Tal qual a pista na qual as autoridades de Vichy mantiveram os judeus até os entregarem aos alemães nazistas e as zonas de espera do aeroporto internacional francês, onde estrangeiros solicitando refúgio são detidos. Trata-se de um espaço em que lei e regra ordinária são suspensas e onde atrocidades podem ou não ser cometidas, já que isso não dependerá da lei, mas da civilidade e do senso ético da polícia que agirá temporariamente como soberano. (AGAMBEN, 2000; MIGGIANO, 2009).

Em 1998, por sua vez, a partir da introdução da Lei Turco-Napolitano transformou-se a ideia de centro de acolhimento para um centro de Permanência Temporária na qual os imigrantes em situação irregular ficariam até o momento de sua deportação (STRUGGLES IN ITALY, 2014a). Miggiano (2009, p. 12) explica:

> Through these structures, irregulars are in fact expelled from the body of the society but still contained. They are, in fact, in a space of exception, where the sovereign asserts his power over *bare life* while neglecting a juridical status. Migrants are symbolically deprived of citizenship, interned for a subjective condition and virtually already outside the territory.

Em 2008, com o "Pacote de Segurança, os centros passaram a ser denominados de "Centros de Identificação e Expulsão" – CIEs – (*Centro di Identificazione ed Espulsione)* e a detenção tornou-se uma solução comum para lidar com os imigrantes em situação irregular, tornou-se um primeiro recurso ao invés de último (MARTINO et al., 2013, p. 13), como é determinado pela Diretiva de Retorno sob a lei da União Europeia.

Em 2011, com o aumento no fluxo migratório em decorrência dos levantes populares no norte da África, o tempo de privação de liberdade, que começou sendo de três meses, passou a ser de dezoito meses (STRUGGLES IN ITALY, 2014b). O Ministério do Interior italiano descreve os CIEs da seguinte forma:

> Tais centros se propõem a evitar a dispersão dos imigrantes irregulares no território e permitir a execução material, por parte do poder público (forças de ordem-polícia), das medidas de expulsão emitidas para os irregulares. O decreto de lei n.89 de 23 de junho de 2011, convertido em lei n. 129/2011, prorroga o prazo máximo de permanência dos estrangeiros em tais centros de 180 dias (previstos pela lei n.94/2009) para 18 meses no total (MINISTERO DELL' INTERNO, 2014)[38].

François Crépeau (2013) afirmou que no discurso de securitização da imigração e do controle de fronteiras, a detenção sistemática tornou-se uma ferramenta legítima no gerenciamento dos fluxos migratórios no bloco, apesar da ausência de garantia de que esses centros possam servir para impedir algum tipo de problema ou violência. O encarregado da ONU ainda relatou casos que observou:

> In one of my visits, I have met a migrant who had lived 30 years in Italy, albeit in an irregular situation, and owned a business there. He had been arrested on the street and detained for the past 9 months, being successively presented to Tunisian consular

[38] Tali centri si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari. Il Decreto-Legge n. 89 del 23 giugno 2011, convertito in legge n. 129/2011, proroga il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi.

> authorities fourteen times without ever being recognised as a Tunisian citizen. The detention authorities told me that they would detain him up to the 18 months that the Italian law allows and continue to present him to the Tunisian consular authorities. In another Italian detention centre, the authorities would free any migrant who would not be recognised by the consular authorities, as this meant that detention would not lead to expulsion and was therefore useless (CRÉPEAU, 2013, p. 3-4).

Além dos CIEs, existem outros centros com competências distintas: o Centro de Acolhimento (CDA, *Centro di Accoglienza*) e o Centro de Recepção para Solicitantes de Refúgio (CARA, *Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo)* que é destinado aos estrangeiros que solicitam proteção internacional. No CDA[39], os imigrantes recebem a assistência inicial aos imigrantes em situação irregular, são identificados para que sua estada no país seja controlada e devem ficar no local até que se estabeleça se sua presença no país será concedida ou se será deportado (MINISTERO DE'LL INTERNO, 2014). É neste local que as autoridades decidem quais imigrantes podem ficar e quais devem ir para um CIE para serem deportados.

A situação humanitária desses centros vem sendo tema de grandes debates e reivindicações por parte de organizações humanitárias e de agências da ONU, como o ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados- (SWISS REFUGEE COUNCIL, 2011), que cobrou do governo italiano explicações sobre a detenção de indivíduos em situação de refúgio, o que descumpre o estabelecido na Convenção de Genebra de 1951. A existência desses centros parte de uma política não só italiana, mas do bloco europeu como um todo, visto que se criou uma diferenciação entre os membros (livre circulação, garantia de direitos) e os não-membros que são excluídos.

Países como Espanha, Grécia e França também abrigam centros semelhantes. A privação de liberdade em centros de detenção pelo fato de ser imigrante em situação administrativa irregular tem se tornado uma prática corriqueira no sistema italiano (STRUGGLES IN ITALY, 2014b).

Neste ponto é possível recordar a ideia de Estado de Exceção de Carl Schmitt, que considera ser exercício do soberano decidir no estado de exceção. Esse momento de exceção é justamente o estado de emergência em que a lei e as regras ordinárias são suspensas para

[39] Atualmente os CDAs em operação são: Agrigento – 381 lugares; Cagliari, Elmas – 220 lugares; Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 360 lugares; Lecce – Otranto; Ragusa Pozzallo com 172 lugares. (MINISTERO DE'LL INTERNO, 2014).

permitir que medidas extraordinárias sejam tomadas para lidar com a ameaça em questão. É, no entanto, na discordância de Agamben sobre Schmitt que é necessário debruçar-se: para aquele, a excepcionalidade é, na verdade, a regra, é o que se vive rotineiramente (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009), justamente o que vem ocorrendo na realidade da Itália.

A descrição de Agamben é facilmente reconhecida na situação de grupos de imigrantes que são impedidos de chegar ao território, como foi visto no tópico anterior e também na realidade que enfrentam nos centros de detenção, com condições insalubres. Em 2003, a Corte Italiana de Auditores denunciou as condições precárias dos prédios, a falta de segurança e os serviços limitados oferecidos. No ano seguinte, a organização não governamental Médicos Sem Fronteiras descreveu as estruturas como inadequadas e denunciaram casos de auto-mutilação dos prisioneiros (STRUGGLES IN ITALY, 2014b)

Além disso, há inúmeros outros problemas com os CIEs. A maior parte deles relacionados à ausência de legalidade em sua atuação no cumprimento, por exemplo, da Diretiva de Retorno e do respeito aos Direitos Humanos Fundamentais. O primeiro ponto de inconstitucionalidade desses centros é que eles violam o princípio da liberdade pessoal, artigo 13 da Constituição Italiana que declara que a liberdade individual é inviolável e que a privação só deve ocorrer de acordo com a lei (MARTINO et al., 2013, p.11).

Para tornar a situação ainda mais problemática, os CIEs não são regulados pelo Parlamento (lei). Não há lei que defina as condições de detenção dos CIEs, cada centro tem suas regras, e isso leva ao desenvolvimento de mecanismos e práticas arbitrárias que podem ir de encontro ao direito internacional. Os imigrantes ficam privados de sua liberdade e sem qualquer informação sobre quais são seus direitos (MARTINO et al., 2013, p. 10). Trata-se de fato da concretização do estado de exceção permanente e da criação de *bare life* .

Em abril de 2011, o então ministro do interior Roberto Maroni da Lega Nord, proibiu o acesso de jornalistas aos centros de detenção. Até políticos regionais foram proibidos de entrar nos centros (STRUGGLES IN ITALY, 2014b).

> Thus the CIEs have been closed to the public (including journalists) for a long period of time, during which no control over the conditions of detention was possible. While reporters have tried to overcome the prohibition to access the CIEs in a number of manners, it is shocking to see that, in a democratic State, there exist entire areas of the public territory that are not subjected to any form of democratic control (MARTINO et al... 2013, p.10)

Depois da campanha *LasciateCIEntrare* (Permita entrar nos CIEs), organizada pela ONG *Open Access Now*, a nova ministra Anna Maria Cancellieri revogou a proibição (STRUGGLES IN ITALY, 2014b).

Outro aspecto a ser destacado é se existe efetividade no sistema de expulsões. Na teoria, o tempo atualmente estipulado para a detenção máxima deveria ser de 18 meses e logo depois o imigrante deveria ser deportado, mas na prática a detenção em um CIE leva mesmo à expulsão? De acordo com Martino et al. (2013, p. 12), a resposta é não, já que metade dos detidos são liberados com uma ordem de saída voluntária.

> Indeed, many irregular immigrants who are detained in the CIEs end up being freed and served with an order for voluntary departure: thus, their detention does not serve to ensure their expulsion, and is therefore unjustified according to the Returns Directive. According to the data provided by the Ministry for Home Affairs, since 2007, every year only around half of the persons who are detained in a CIE are actually expelled: the other half is released (either with due cause, for instance if they won an appeal, for health reasons, etc., or because, at the end of the maximum period of detention, they had not yet been identified) – or they manage to escape from the CIE. (MARTINO et al..., 2013, p.12)

Haas (2007a) afirma que as deportações são custosas e como o Estado italiano já se encontra economicamente debilitado, opta por deixar os imigrantes nos centros de detenção. A ineficiência de um centro que custa aos cofres governamentais 55 euros por pessoa por dia (MARTINO et al., 2013, p. 12) deveria ser algo sujeito ao debate público, mas a falta de transparência impede que a população tenha conhecimento sobre o que ocorre na realidade desses centros e consequentemente com os imigrantes que chegam ao país e são submetidos a condições insalubres e sem acesso a direitos básicos. É necessário questionar o porquê dessa abordagem da política migratória italiana voltada para a criminalização do imigrante e que ameaça a proteção de seus direitos humanos fundamentais.

A Anistia Internacional, em seu relatório de 2011, denunciou que os imigrantes têm tido dificuldade de acesso aos procedimentos para solicitar refúgio de forma apropriada e que isso se deve a má atuação das autoridades italianas neste sentido. Além disso, as autoridades pouco se preocupam com a proteção adequada destes indivíduos, que sofrem com a violência motivada por questões de raça; ao contrário, fortalecem esse tipo de ação quando relacionam publicamente imigrantes com o crime (ANISITIA INTERNACIONAL, 2011).

De acordo com a Anistia Internacional, em seu Relatório anual de 2012 sobre a Itália (ANISITIA INTERNACIONAL, 2012b), a recepção de mais de 50 mil imigrantes na Ilha de Lampedusa em 2011 foi caracterizada por violações dos direitos dos imigrantes, solicitantes de

refúgio e refugiados. Entre as ações estavam expulsões coletivas sumárias, violações do princípio do *non-refoulement* e a detenção à margem da lei.

Como as expulsões, depois da condenação sofrida pela Corte de Direitos Humanos, deixaram de fazer parte da política italiana, a outra forma encontrada para lidar com os imigrantes e candidatos a refugiados é a de expulsá-los antes que estes tenham a oportunidade de solicitar refúgio ou acomodação. As Organizações que fazem parte do "Projeto Presidium", que são grupos parceiros do governo no auxílio ao melhoramento da qualidade e capacidade de recepção de imigrantes que potencialmente precisam de proteção, a saber: o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Organização Internacional para Migração (OIM), a Cruz Vermelha e a *Save the Children* têm frequentemente seu acesso negado aos navios que chegam à Itália (PERKOWSKI, 2012).

Em 2011, em decorrência dos levantes no Norte da África, chegaram ao país cerca de 23.890 imigrantes da Líbia e 24.854 da Tunísia. Os provenientes da Tunísia eram em sua maioria nacionais tunisianos; já que os que vinham da Líbia eram, em sua maioria, nigerianos e de outros países do Chifre da África que viviam na Líbia até a Guerra civil ocorrer (PERKOWSKI, 2012). A posição adotada pelo país variou entre permitir que centenas morressem afogados, omitindo ajuda, em uma das áreas mais vigiadas do mundo; exigir o retorno dos indivíduos, muitos em situação de refúgio, ao país de onde partiram ou aos países com quem tinham acordos de retorno; e, aos que conseguiam ter sucesso e pisar em território italiano, o caminho direto era para os centros de detenção, onde tinham seus direitos humanos violados massivamente.

Todo esse cenário é resultado de uma política migratória baseada em soluções de curto prazo, sem nenhuma reforma efetiva. Os fluxos migratórios permanecem irregulares devido à ausência de outros meios legais para conseguir entrar no país. A aplicação de medidas mais restritivas para o acesso regular só vai gerar mais imigrantes indocumentados, que, sem a chance de se desenvolver humana e profissionalmente no país, serão submetidos à marginalização social, política e econômica. Desta forma, o recurso à criminalidade será mais provável, a exclusão será maior e o sonho de uma vida melhor ficará cada vez mais distante para ele e para os nacionais italianos, pois não haverá paz, enquanto não houver igualdade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizamos esta dissertação cientes de que este processo de construção do imigrante como ameaça apresenta importantes direcionamentos e reflexões conceituais. O caso italiano é emblemático, mas não é isolado, trata-se do reflexo de um processo que vem ocorrendo em diversas partes do mundo e na Europa ocidental, especialmente. As mudanças na política migratória italiana seguiram uma tendência europeia, que em maior ou menor grau repete-se em países como França, Grécia, Alemanha, Inglaterra, Suíça e inúmeros outros.

O processo de securitização da imigração segue fundamentos muito mais políticos do que técnicos. Nesta pesquisa, foi possível observar que não se trata de atender ou não a determinados critérios, mas de ser estigmatizado por possuir determinada nacionalidade, religião, cor da pele e/ou pertencer a certo grupo étnico. Por ser quem são e por ousarem atravessar a fortaleza europeia, o indivíduo é distinguido dos considerados fluxos bons, que se regozijam da modernidade de fronteiras líquidas.

No caso da Itália, as mudanças na política migratória italiana e na percepção do imigrante como ameaça foram influenciadas pelo contexto sociopolítico e econômico do período, permeado por mudanças no sistema internacional e em suas agências de segurança e na configuração de um projeto regional, que inseriu questões de fronteira no âmbito securitário. A transformação de determinados grupos de imigrantes em irregulares, criminosos e em ameaça foi consequência de fatores internos, obviamente, como a ascensão de setores mais conservadores, mas também um reflexo das imposições do bloco que se estruturava.

No caso europeu, continente marcado por fluxos migratórios, o estrangeiro em momentos de crise econômica sempre foi visto como um elemento alheio e ocasionalmente como um incômodo, mas a mudança para o tratamento como ameaça possibilitou radicalizações e desta maneira, questionamentos sobre as origens desse processo tornam-se fulcrais.

Os motivos que desencadearam a opção por essa abordagem encontram arcabouço em diversas questões: sociais, econômicas, culturais, morais e políticas. Trata-se de processos complexos, que envolvem interesses, relações de poder e o advento de um contexto histórico marcado pelo medo e pelo que se convencionou chamar de sociedade de risco.

Percebemos que o medo foi o elemento essencial no estabelecimento desses processos, que transferiram determinados grupos de imigrantes do âmbito comum de incômodo, por serem diferentes, para um âmbito de ameaça e perigo, que legitima medidas coercitivas e que preconiza violência a direitos humanos. E nesse contexto, a prevalência de um discurso de

segurança é consequência do poder que a violência, monopólio legítimo do Estado, possui sobre as sociedades.

Em nome de um ilusório sentimento de segurança, governos e sociedades optam por uma perda paulatina de liberdade e também corroboram com um aumento de ações ofensivas, como se estas fossem suficientes para tratar de questões estruturais, sociais e cuja profundidade só é alcançada por meio de grandes reformas.

O fato é que essa abordagem pautada no tratamento como criminoso e ameaça, no entanto, não se encontra voltada para propostas de ressocialização ou regularização, mas, enfaticamente, à sua marginalização. Isso leva à percepção dessa forma de tratamento como semelhante ao Direito Penal do Inimigo de Jakob, ao *homo sacer* de Agamben e ao refugo humano de Bauman, em que o imigrante é tratado como um não cidadão.

Há ainda, o temor de uma invasão, de uma descaracterização cultural. O diferente sempre foi assustador, porque representa algo desconhecido e que faz a sociedade despertar para quem ela é. O medo de que estrangeiros ocupem lugares de nacionais e de que costumes, língua e crenças sejam modificados por sua presença aterroriza ideários sociais, que sob esses argumentos buscam legitimar a xenofobia. Transformam-se, assim, indivíduos em busca de trabalho e de melhor qualidade de vida, vítimas de conflitos e perseguição em bandidos, ilegais e parasitas estatais.

Aliado a interesses de governos, profissionais, instituições, à redefinição de um novo sistema internacional e à necessidade de se reorganizar funções e atribuições que perderam sentido com a ausência de um conflito bélico, a cultura do medo determinou a inserção de diversos temas no âmbito da segurança para não desestruturar um sistema já formado e que deveria ser lucrativo. Afinal, há uma série de setores econômicos privados, incluindo indústrias e as diversas agências comerciais que lidam com criação, distribuição, venda e revenda de equipamentos de segurança.

A supremacia do discurso securitário e criminalizante serve a inúmeros interesses, incluindo os do Estado, que se utilizam da criação de uma ameaça para desviar a atenção de problemas internos, da ineficiência, muitas vezes, de sua própria gestão; assim como de problemas decorrentes dos processos de globalização cujo alcance do Estado para sua solução é problemático. Há, então, uma funcionalidade em se construir a ideia de imigrantes como "sujeitos de risco", trata-se de um problema de "fácil" solução, manejo e controle. Assim, restabelece-se a confiança no papel de instituições e na capacidade de o Estado responder aos

riscos impostos pela realidade ao mesmo tempo em que transformam imigrantes em bodes expiatórios, culpados por todas as mazelas existentes e responsáveis pela violência.

Na verdade, determinados grupos ainda se beneficiam de referências positivas, mas neste caso não estamos tratando de indivíduos cuja origem encontra-se fora do eixo dos países desenvolvidos. Características físicas, condições econômicas, origens nacionais são fatores determinantes na categorização do estrangeiro como um elemento bem quisto ou mal quisto. Alguns estereótipos historicamente marginalizados permanecem de forma imutável no patamar dos indesejáveis.

Um ponto que necessita ser debatido é sobre a determinação do caráter superpolítico (ou hiperpolítico) ou "acima da política" desse processo de securitização, já que ao securitizar um tema transforma-se um fenômeno ou ator em um ente desprovido de cidadania e excluído do espectro político. Muitas vezes até desumaniza-se sua condição, para que se legitime ações draconianas que desrespeitam normas legais e preceitos morais. Neste sentido, caberia questionar se o que ocorre não é um processo de despolitização.

Ao migrar, o indivíduo muitas vezes desloca-se de uma situação de cidadania reconhecida para uma realidade de negação de direitos. Logo, trata-se não só de um deslocamento espacial, mas também político. Na realidade dos fluxos contemporâneos, no entanto, essa assertiva pode estar equivocada. A decisão de migrar parte, sobretudo, da necessidade de ter direitos reconhecidos, ao menos minimamente, com um salário que permita viver em condições dignas. É na busca de uma parcela ínfima de cidadania nas terras da democracia, liberdade e bem-estar social que tanto se beneficiaram das riquezas de suas colônias, que imigrantes ex-colonizados arriscam-se diariamente.

O deslocamento espacial e político, nesta perspectiva, ocasiona frequentemente a despolitização do indivíduo. Omite-se que os critérios são políticos e exalta-se uma falsa tecnicidade na determinação de uma ameaça e assim retira-se do indivíduo sua condição de ser humano e cidadão, transformando-o no que Agamben denominou de *bare life* - um indivíduo vulnerável e sem direitos, cuja situação foi imposta pelo Estado- (VAUGHAN-WILLIAMS, 2009).

A securitização da imigração possibilita nesta perspectiva a despolitização da exclusão, em que a não concessão de cidadania a determinados indivíduos é naturalizada e tratada como uma questão técnica e não política. Os imigrantes são vistos como corpos e força de trabalho e não como sujeitos políticos.

Nesta pesquisa, no entanto, foi possível perceber a insistência de um discurso técnico, que a todo custo busca retirar o caráter político em uma categorização que é estritamente um ato político e não neutro. São decisões políticas que determinam a posição que determinado indivíduo deve possuir em uma sociedade. A decisão sobre sua condição de cidadão ou não cidadão faz parte do exercício de soberania do Estado, que diante de uma globalização de fluidez, procura manter-se rígido. Diga-se de passagem, rigidez seletiva apenas para o que lhe interessa.

Mas a imigração interessa. Mesmo irregular interessa e muito. Quantos setores econômicos não se beneficiam da vulnerabilidade do imigrante indocumentado, que, isento de direitos e sob ameaça de deportação aceita condições insalubres e salários abaixo da média. Não se pode ainda esquecer do lucro alcançado por traficantes de seres humanos, que se aproveitam do desespero de muitos fugidos de conflitos e/ou em busca de melhores condições de vida e os prometem a chegada à uma terra de oportunidades, que se transforma em um lugar de horror e preconceito.

O transporte em embarcações precárias, que não respeitam critérios de segurança e que quebram e permanecem à deriva no mar, levando milhares a óbito, enquanto aguardam uma ajuda que não pretende chegar. E que, muitas vezes, até tinha a intenção de fazê-lo, mas que sob o temor de uma retaliação dos chamados crimes de solidariedade- uma das maiores aberrações legislativas já criadas- recuaram. Mais recentemente, os traficantes optaram pela utilização de navios maiores, que abandonam perto da costa, sem comida e sem água, até que chegue uma operação de resgate. Cientes de que a impunidade contra os traficantes é mais certa do que a retaliação que sofrerão os que ousaram cruzar a fronteira da fortaleza, a atividade permanece firme, forte e lucrativa. Especialmente depois do fim da Operação Mare Nostrum, com orçamento de nove milhões de euros e liderada pela Itália, substituída pela Operação Triton, com um terço da verba e sob os auspícios do Frontex.

Além das questões supracitadas, estava entre os principais objetivos desta pesquisa, problematizar nomenclaturas e verdades absolutas que permeavam os debates sobre o tema da imigração. Assim como de tensionar conceitos recorrentes na área de segurança- securitização e ameaça-, na área do direito- criminalização e inimigo- e promover o debate entre conceitos que se convergem como refugo humano, *bare life* e *homo sacer*. A perspectiva de segurança internacional, bastante forte na área de Relações Internacionais, precisa ser compreendida em sua totalidade e isso deve envolver o diálogo com outras perspectivas teóricas.

Nesta perspectiva, é cabível ressaltar que a situação de irregularidade de um imigrante apesar de ser tratada com mais violência do que crimes transnacionais, como tráfico, é resultado de condições de marginalização. Enquanto organizações utilizam-se da volatilidade dos fluxos financeiros para lucrar em atividades que trazem sérios malefícios sociais, sua punição é talvez menos visada, que impedir o movimento de pessoas indesejadas. E neste ponto, os valores parecem invertidos, ao esquecer do direito humano fundamental de migrar.

As análises de imigração possuem, quase sempre, o Estado como cerne da questão. Nesta pesquisa, compreendemos que desde a formação da União Europeia como um bloco, apesar da insistente soberania estatal sobre questões de imigração, a formação de uma identidade supranacional gerou uma exclusão dupla: nacional e europeia. A União Europeia não age como um Estado Único Europeu, mas apesar de cada Estado possuir suas particularidades, existe muito em comum quando a questão diz respeito à necessidade de se fortalecer as fronteiras externas contra elementos indesejáveis. Observamos que as fronteiras tornaram-se voláteis diante dos objetivos de se impedir a entrada desses indivíduos. Políticas de cooperação com países de origem e trânsito, construção de muralhas e centros de detenção. Por se tratar de um processo histórico, não parece ser por meio de coação, políticas desenvolvimentistas ou propaganda ameaçadora que os fluxos cessarão.

A questão da identidade, todavia, é problemática. Não foi nosso objetivo aqui tratar do caso dos imigrantes comunitários indesejáveis, como é o caso dos Roma, que sofrem discriminação e exclusão apesar de muitas vezes encontrarem-se inseridos nos âmbitos nacional e europeu. Mas a marginalização e perseguição sofrida por esse grupo pode ser vista em pesquisas que foram desenvolvidas, como a de Velasco (2012). No entanto, a posição dos Roma na UE só corrobora o que já havíamos assinalado: a decisão sobre a categoria de cidadão e de não cidadão não é técnica, mas política.

É, na verdade, historicamente preconceituoso e racista, porque há décadas, não só os Roma, mas os imigrantes afro-asiáticos constituem um problema para a Europa, e muito antes dos ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 e posteriores a ele. Mesmo aqueles que falam a língua nacional sofrem preconceito e isso limita o argumento da língua distinta como desagregadora. Um exemplo emblemático é o processo histórico de marginalização que ocorre com nacionais de antigas colônias nos países europeus. Fruto da construção do "orientalismo" como assinalou Edward Said na década de 1970, a imagem de seres inferiores e menos desenvolvidos referida a esses indivíduos impunha uma realidade de xenofobia e

exclusão com consequências catastróficas. Logo, tentar definir critérios que influenciam na decisão de se categorizar um imigrante como uma ameaça pode ser ilusório.

A utilização da abordagem securitária precisa ser problematizada e desmistificada para que se compreendam as razões e motivações de ter sido adotada. A Escola de Copenhague já auxiliou na desconstrução do processo de securitização, ao afirmar que a ameaça é construída. A Escola de Paris, por sua vez, corroborando com a EC complementou: é construída por profissionais, que se beneficiam e lucram com ela. Apesar de não ter sido possível nomear os verdadeiros interessados no processo de securitização que ocorreu na Europa e na Itália, percebemos a solidez desse processo por meio da análise das práticas políticas. Resta agora para trabalhos futuros, dar a César o que é de César. Aqui, buscamos cumprir com o que foi proposto, uma análise crítica do processo de securitização da imigração como um instrumento político de despolitização.

Por fim, compreende-se que a construção de uma fortaleza europeia retoma a ideia de citadela, fortificações construídas em regiões estratégicas visando a proteção de uma cidade da entrada de invasores inimigos. A Europa inspirou-se nesta perspectiva ao construir suas muralhas. Mas diferente de uma fortaleza rígida e imutável, a citadela europeia é flexível e seletiva, ela atende aos interesses de cada momento e caso seja necessário, não hesita muito em abrir seus grandes portões. Seus critérios, todavia, não impedem a presença de marginais e criminosos, porque o foco não se encontra verdadeiramente no combate à criminalidade, mas no controle daquilo que se reconhece como perturbador: O Outro.

Os vigilantes desta fortaleza sabem quando devem ser cegos, omissos e permissivos. São orientados sobre as vantagens de se ter à disposição indivíduos vulneráveis e instrumentalizáveis. E neste eterno jogo de interesses, as fronteiras podem até se fechar, mas quando necessário, a presença de determinados imigrantes, desde que produtivos e domesticados, é simplesmente ignorada.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo. 2004. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0B6eHj5egjfFva3hIQVJTMllLY0E/edit?pli=1>. Acesso em: 18 jun. 2014.

_____. Means without End Notes on Politics. In: BUCKLEY, Sandra et al. (Org.). **Theory of Bounds**. Londres: University of Minnesota Press, 2000. Disponível em: <http://roundtable.kein.org/node/620>. Acesso em: 19 jun. 2014.

AMNESTY INTERNATIONAL. **L'accordo Italia - Libia in materia di immigrazione mette a rischio i diritti umani**. 2012a Disponível em: <http://www.amnesty.it/accordo-italia-libia-in-materia-di-immigrazione-mette-a-rischio-i-diritti-umani>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. **Annual Report** – Italy. 2012b. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/region/italy/report-2012>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. **Annual Report** – Italy. 2011. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/region/italy/report-2011#section-68-4>. Acesso em: 13 out. 2013.

AMORIM, F. Israel, EUA, Coreia, Grécia e Ceuta: conheça cinco muros que ainda estão de pé. In: **Opera Mundi**, 2014. Memória. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/38443/israel+eua+coreia+grecia+e+ceuta+conheca+cinco+muros+que+ainda+estao+de+pe.shtml >. Disponível em: 17 nov. 2014.

ARADAU, Claudia; BLANKE, Tobias. Governing circulation: A critique of the biopolitics of security. In: DE LARRINAGA, Miguel; DOUCET, Marc (Org.). **Security and Global Governmentality:** Globalization, Governance and the State. London: Routledge, 2010, p. 1-16. Disponível em: <http://oro.open.ac.uk/21481/2/security_circulationAradauBlanke.pdf > Acesso em: 23 dez. 2014.

ASIAN DUB FOUNDATION. [Clipe] [2007]. In: YOUTUBE. The fortress Europe. Vídeo (aprox. 4min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eMXKt99W61A > Acesso em: 18 nov. 2014

BECK, ULRICH. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010. 368.

BALZACQ, Thierry; BASARAN, Tugba; BIGO, Didier; GUITTET, Emmanuel-Pierre; OLSON, Christian. Security Practices. In: DENEMARK, Robert (Org.). **International Studies Encyclopedia Online**. 2010. Disponível em: <http://www.didierbigo.com/documents/SecurityPractices2010.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas Desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

BELL, BRIAN; MACHIN, STEPHEN. Immigration and Crime: Evidence for the UK and other countries. **The Migration Observatory**, Oxford, 2013. Disponível em: <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/immigration-and-crime-evidence-uk-and-other-countries>. Acesso em: 15 de jan. 2015

BIGO, Didier. When Two Become One. Internal and External Securitizations in Europe. In: KELSTRUP, Marten; WILLIAMS, M.C. (Org.). **International relations Theory and the Politics of European Integration**. London: Routledge, 2000.

_____. **Security and Immigration:** Toward a Critique of the Governmentality of Unease. 2002. Disponível em: <http://alt.sagepub.com/content/27/1_suppl/63.citation>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____; Immigration controls and free movement in Europe. **International Review of the Red Cross**, Genebra, v. 91, n. 875, p. 579-591, 2009. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23987.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2014

_____; The möbius ribbon of internal and external security. In: MATHIAS, Albert; JACOBSON, David; LAPID, Yosef (Org.). **Identities borders orders**. Minneapolis and London: University Press of Minnesota, 2001, p. 91-116. Disponível em: <http://guessoumiss.files.wordpress.com/2011/08/identities-borders-orders.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2014.

_____; Freedom and Speed in Enlarged Borderzones. In: SQUIRE, Vicky (Org.). **The Contested Politics of Mobility -** Borderzones and Irregularity. London and New York: Routledge, 2011. Disponível em: <http://www.didierbigo.com/documents/FreedomandSpeedinEnlargedBorderzones.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2014.

BLAY, Eva Alterman. Imigração ou os paradoxos da alteridade. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 43, n. 1, 2000. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ra/v43n1/v43n1a08.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2014.

BOOTH, Ken. Security and Emancipation. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 17, n. 4, 1991, p. 313-326. Disponível em: <http://didierbigo.com/students/readings/booth1991emancipationsecurity.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2014.

BORDER CROSSING LAW FIRM. **Elie Wiesel**: "No Human Being is Illegal". Immigration News, Montana, Missouri, 27 fev. 2009. Disponível em: <http://bordercrossinglaw.com/elie-wiesel-no-human-being-is-illegal>. Acesso em 28 jan. 2015

BRADY, Hugo. The Schengen Crisis in the Framework of the Arab Spring. In: CENTER FOR EUROPEAN REFORM (Coord.). **Culture and Society – Migrations**, London, 19 dez. 2012. Disponível em: <http://www.cer.org.uk/in-the-press/schengen-crisis-framework-arab-spring>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BUONFINO, Alessandra. Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. **New Political Science**, London, v. 6, n. 1, p. 23-49, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/07393140420001851111>. Acesso em: 29 jul. 2014.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security:** A New Framework for Analysis. United States of America: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos; LOBERTO, Eduardo de Camargo. O Direito Penal do Inimigo. In: **JUS Navigandi**. 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/11142/o-direito-penal-do-inimigo>. Acesso em: 29 dez. 2014.

CAMICIE VERDI. L'orda no!. [19--?]. 1 fotografia. Disponível em: <http://www.camicieverdi.com/html/gallery_09.php>. Acesso em: 11 jan. 2015.

CARVALHO JÚNIOR, A.V. Direito Penal do Inimigo. In: **Âmbito Jurídico**. 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11101&revista_caderno=3>. Acesso em: 29 dez. 2014.

CASSARINO, Jean-Pierre. Accordo Italia-Tunisia, per che fare? **Affari Internazionali**: Rivista online di politica, strategia ed economia. Roma, 1722, 07 abr. 2011. Disponível em: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1722>. Acesso em: 04 abr. 2014.

C.A.S.E COLLECTIVE. Critical Approaches to Security in Europe: A Networked Manifesto. **Security Dialogue**, Oslo, v. 37, n. 4, 2006. Disponível em:

<http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/bueger/Documents/Case%20manifesto%20as%20published.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2014.

COLLÈGE EUROPÉEN DE POLICE. **Bem-vindo à CEPOL – Academia Europeia de Polícia**. 2014. Disponível em: <https://www.cepol.europa.eu/pt>. Acesso em: 09 dez. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Eurostata - Asylum Statistics**. 2013. Disponível em: <http://madde14.org/english/index.php?title=Eurostat_-_Asylum_statistics>. Acesso em: 12 out. 2013.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Justice and Home Affairs**. 2014a. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)?lang=en>. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. **Schengen**. 2014b. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-(jai)/schengen?lang=en>. Acesso em: 28 março 2014.

CRÉPEAU, F. Protecting the rights of migrants at the external borders of the EU. **Report on the management of the external borders of the EU and its impact on the human rights of migrants**. 2013. Disponível em: <http://acuns.org/panel-discussion-european-migration-policy-from-human-rights-perspective/>. Acesso em: 18 jun. 2014

CRUMLEY, Bruce. Sarkozy and Berlusconi Want to Scrap Europe's Open Borders. 2011. **Time World**. Disponível em: <http://world.time.com/2011/04/26/sarkozy-and-berlusconi-want-to-scrap-europes-open-borders/>. Acesso em: 04 abr. 2014.

DEL BOCA, Daniela; VENTURINI, Alessandra. Italian Migration. **IZA Discussion Paper**, Bonn, n. 938, nov. 2003. Disponível em: <http://ftp.iza.org/dp938.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2014.

DIKOV, Ivan. "Frontex Spokesperson Michal Parzyszek: Ties with Turkey, Border Control Investments Help Bulgaria Tackle Illegal Migration": entrevista com Michal Parzyszek [27 maio 2011]. In: **Novinite.com** – Sofia News Agency. Disponível em: <http://www.novinite.com/articles/128635/Frontex+Spokesperson+Michal+Parzyszek%3A+Ties+with+Turkey,+Border+Control+Investments+Help+Bulgaria+Tackle+Illegal+Migration>. Acesso em: 10 abr. 2014.

DISKAIA, Ali. Towards a Critical Securitization Theory: The Copenhagen and Aberystwyth Schools of Security Studies. In: **E-International Relations**. 2013. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2013/02/01/towards-a-critical-securitization-theory-the-copenhagen-and-aberystwyth-schools-of-security-studies/>. Acesso em: 27 dez. 2014.

EMCCDA. **European Monitoring Center for Drugs and Drug Addiction**. Disponível em: <http://www.emcdda.europa.eu/>. Acesso em: 09 dez. 2014.

ENCICLOPAEDIA BRITANNICA. **Romano Prodi**. 2014. Disponível em: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/477886/Romano-Prodi>. Acesso em: 03 maio 2014.

ERMINI, Livia. Respingimenti, accordi Italia-Libia identici a quando c'era Berlusconi. **La Repubblica.it**. 2012. Disponível em: <http://www.repubblica.it/solidarieta/profughi/2012/06/19/news/livia_ermini-37510944/>. Acesso em: 12 out. 2013.

EUROJUST. **History of Eurojust**. 2014. Disponível em: <http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx>. Acesso em: 09 abr. 2014.

_____. **Successful action against people smuggling & illegal immigration**. 2013. Disponível em: <http://eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2013/2013-12-17.aspx>. Acesso em: 09 dez. 2014.

EUROPA. **The Schengen area and cooperation**. 2009. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_en.htm>. Acesso em: 07 mar. 2014.

_____. **O Processo de Barcelona:** união para o mediterrâneo. 2014a. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0001_pt.htm>. Acesso em: 1 mar. 2014.

_____; **Estabelecimento progressivo de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça**. 2014b. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_pt.htm>. Acesso em: 09 abr. 2014.

_____; **Border Crossing**. 2014c. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/index_en.htm>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____; **Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo**. 2014d. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0022_pt.htm>. Acesso em: 09 dez. 2014.

_____; **Schengen (Acordo e Convenção)**. 2014d. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_pt.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____; **Tratado de Maastricht sobre a União Europeia**. 2010. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm> Acesso em: 05 nov. 2014.

EUROPEAN AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. **About the FRA**. 2014. Disponível em: < http://fra.europa.eu/en/about-fra>. Acesso em: 10 abr. 2014.

EUROPEAN COMISSION. **New report and survey give a snapshot of migration, asylum and free movement in the EU.** 2012. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-552_en.htm>. Acesso em: 04 abr. 2013.

_____. **Visa Policy**. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm> Acesso em: 20 nov. 2014.

EUROPOL. **About us.** 2014. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us>. Acesso em: 09 abr. 2014.

FARNESINA. **Visa Information System (VIS)**. 2014. Disponível em: <http://www.esteri.it/MAE/EN/Ministero/Servizi/Stranieri/IngressoSoggiornoInItalia/VIS.htm>. Acesso em: 28 mar. 2014.

FEKET, Liz. Europe: crimes of solidarity. **Race and Class**, London, v. 50, n. 4, 2009, p. 83-97 Disponível em: <http://rac.sagepub.com/content/50/4/83>. Acesso em: 06 dez. 2014.

_____. Asylum Rights: Grinding down the human rights defenders. **European Race Bulletin,** London, 65, 2008. Disponível em: <http://www.irr.org.uk/pdf/ERB_65_autumn.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

FERREIRA, Susana. **A Política Imigratória Europeia**: Instrumento da Luta Anti-Terrorista? 2010. 124 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. 2010. Disponível em: <http://run.unl.pt/bitstream/10362/5703/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em:12 out. 2013.

FORTI, Marina. Italy: Ease nationality obstacles for immigrants. **Al Jazeera,** Doha, Qatar. 2013. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/04/2013418124142348923.html>. Acesso em: 03 maio 2014.

FRATTINI, Franco. The Future Development of EU Migration Policy. 2007. **European Commision**. 2007. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-98_en.htm?locale=en>. Acesso em: 09 abr. 2014.

FRENZEN, Niels. Memorandum of Understanding between Italy and Lybian NTC. **Migrants At Sea**. 2011. Disponível em: <http://migrantsatsea.org/2011/06/20/memorandum-of-understanding-between-italy-and-libyan-nct/>. Acesso em: 04 abr. 2014.

FRONTEX. **Roles and Responsibilities**. 2014. Disponível em: <http://frontex.europa.eu/operations/roles-and-responsibilities>. Acesso em: 09 abr. 2014.

GARCIA, Fernanda Di Flora. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 2012, Lindóia, São Paulo. **Direitos humanos x políticas migratórias**: os centros de detenção para imigrantes na Itália. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2012, p. 1-30. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8091&Itemid=217>. Acesso em: 08 jul. 2014.

GLOBAL DETENTION PROJECT, 2012. **Italy Detention Profile**. Disponível em: <http://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/italy/introduction.html>. Acesso em: 15 mar. 2014.

GLOBE CARTOON. **Deadly immigration in Europe.** 2014. Disponível em: <http://public.globecartoon.com/cgi-bin/WebObjects/globecartoon.woa/wo/4.0.13.3.8.15.11.0.1.1.0#> Acesso em: 18 nov. 2014.

GODOY, Miguel Gualano. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI XIX, 2010, Fortaleza. **Estado de Exceção e Refugo Humano**: o campo e as vidas desperdiçadas. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2010, p. 5554-5562. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3471.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2015.

GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o Direito Penal do crimigrante. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 11, 2012a. Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/site/revistaLiberdades/_pdf/11/integra.pdf>. Acesso em 09: out. 2013.

_____. In: VII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA, 2012, Porto. **Imigração, crime e crimigração**: alteridades e paradoxos. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia, 2012b, p. 1-16. Disponível em: <http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1139_ed.pdf>. Acesso em: 21 maio 2014.

GUILD, Elspeth. **Security and Migration in the 21st Century**. New Jersey: Polity Press. 2009.

HAAS, Hein de. The myth of invasion - Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union. **International Migration Institute**, Oxford, 2007a. Disponível em: <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/Irregular%20migration%20from%20West%20Africa%20-%20Hein%20de%20Haas.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2014.

_____. Turning the tide? Why development will not stop migration. **Development and Change**, Oxford, v. 38, n. 5, 2007b. Disponível em: <http://www.heindehaas.com/Publications/de%20Haas%202007%20-%20Turning%20the%20tide%20-%20Development%20and%20Change%2038(5).pdf>. Acesso em: 08 abr. 2014.

HENRY, Pierre. Europe, immigration: um vote sans débat. 2014. **Le Monde.** Disponível em: <http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/05/21/europe-immigration-un-vote-sans-debat_4422961_3232.html>. Acesso em: 13 nov. 2014.

HOUGH, Michelle. Immigrants to Italy face discrimination. **Caritas.** 2014. Disponível em: <http://www.caritas.org/2014/02/immigrants-to-italy-face-discrimination/>. Acesso em: 24 maio 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Libya:** Migrants Abused, But Europe Turns Blind Eye, 2006. Disponível em: <http://www.hrw.org/news/2006/09/12/libya-migrants-abused-europe-turns-blind-eye>. Acesso em: 19 jun. 2014.

HURWITZ, Agnès. **The Collective Responsibility of States to protect Refugees**. New York: Ed. Oxford University Press, 2009. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=99uvaYSKXVQC&pg=PA33&lpg=PA33&dq=palma+document+schengen&source=bl&ots=ylI86ZbnwA&sig=OKcnkMMTEqqYkEibGUmyWDePd80&hl=pt-BR&sa=X&ei=oi9uVPC2I4WjNsa4hOAI&ved=0CB0Q6AEwAA#v=onepage&q=palma&f=false>.Acesso em: 20 nov. 2014.

HUYSMANS, Jef. **The politics of Insecurity:** Fear Migration and asylum in the EU. London: Routledge. 2006.

HAMILTON, Kimberly; JACHIMOWICZ, Maia. Italy's Southern Exposure. In: **Migration Policy Institute**. Washington, 1 maio 2002. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/italys-southern-exposure>. Acesso em: 07 mar. 2014.

HUNTINGTON, Samuel. The lonely superpower. **Foreign Affairs**. Tampa, Florida, março/abr. 1999. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/54797/samuel-p-huntington/the-lonely-superpower> Acesso em: 10 jan de 2015

IMMIGRAZIONE DOSSIER STATISTICO. **Immigration in Italy in 2012 – Highlights**. 2013. Disponível em: <http://www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2013_Sintesi%20Dossier%20EN.pdf>. Acesso em: 03 maio 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION**. Italy**. 2013. Disponível em: <https://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/where-we-work/europa/european-economic-area/italy.html>. Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. **Migration and the Economic Crisis in the European Union**: Implications for policy. 2010. Disponível em: < http://publications.iom.int/bookstore/free/Migration_and_the_Economic_Crisis.pdf> Acesso em: 08 abr. 2014.

ITALY to pay Lybia $5 billion. **New York Times**, New York, 2008. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2008/08/31/world/europe/31iht-italy.4.15774385.html?_r=0>. Acesso em: 07 jan. 2015

ITALIA. POLIZIA DI STATO. 2010. **Immigrazione clandestina:** accordo di cooperazione con l'Egitto. Disponível em: <http://www.poliziadistato.it/articolo/19012/>. Acesso em: 04 abr. 2014.

ITALIA. MINISTERO DE'LL INTERNO. 2014. I **Centri dell'immigrazione**. Disponível em: <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html> Acesso em: 15 mar. 2014.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**. Tampa, v. 70, n. 1. 1990. Disponível em: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20044692?uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21102564492167> Acesso em: 15 de jan. 2015

KOSTAKOPOULOU, Theodora. **Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union**: Between Past and Future. Oxford: Manchester University Press, 2001.

LAVENEX, Sandra. European Union. In: **Focus Migration- Country Profile**. 2009. Disponível em: <http://focus-migration.hwwi.de/typo3_upload/groups/3/focus_Migration_Publikationen/Laenderprofile/CP_17_EU.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2014.

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will rise? **International Security**, v.17, n. 4. 1993. Disponível em: <http://www.metu.edu.tr/~utuba/Layne.pdf> Acesso em 18 de agosto de 2013

LEGA NORD. **I manifesti - archivio manifesti**. 2014. Disponível em: <http://www.leganord.org/index.php/il-movimento/la-nostra-storia/manifesti?showall=&start=1>. Acesso em: 11 jan. 2015.

LEVINSON, Amanda. **The Regularisation of Unauthorized Migrants:** Literature Survey and Country Case Studies. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2005. Disponível em: <https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/Reports/Country%20Case%20Italy.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

LÓPEZ, Ernesto. Nova problemática de segurança e "novas ameaças". In: MATHIAS, Suzeley; ALVES, Samuel (org.). **Novas Ameaças**: Dimensões e Perspectivas. Editora: Sicurezza, São Paulo, 2003.

MACCANICO, Yasha. **The EU's self-interested response to unrest in north Africa**: the meaning of treaties and readmission agreements between Italy and north African states. [2011?]. Disponível em: <http://www.statewatch.org/analyses/no-165-eu-north-africa.pdf>. Acesso em: 10 out. 2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; REIS, Caroline dos. A lógica de exclusão moderna no Pacto de imigração e asilo da União Europeia: Nada de novo. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Ciudad del Mexico, v. 11, 2010, p. 369-392. Disponível em: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/11/art/art12.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

MALLIA, Patricia. The MV Salamis and the State of Disembarkation at International Law: The Undefinable Goal. **American Society of International Law**. Massachusetts v. 18 n. 11, 2014. Disponível em: <http://www.asil.org/insights/volume/18/issue/11/mv-salamis-and-state-disembarkation-international-law-undefinable-goal>. Acesso em: 18 jun. 2014.

MARTINO, Alberto di; DAL MONTE, Francesca Biondi; BOIANO, Ilaria; RAFFAELLI, Rosa. **The criminalization of irregular immigration:** law and practice in Italy. 2013. Pisa: Pisa University Press, 2013. Disponível em: <http://www.wiss-lab.dirpolis.sssup.it/files/2013/05/Libro-dirpolis-1.pdf>. Acesso em: 03 maio 2014.

MIGGIANO, Luca. **States of exception:** securitisation and irregular migration in the Mediterranean. Geneva, n.177, 2009. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4c232575a.html> Acesso em: 08 jul. 2014.

MIGRATION NEWS. 2000. **Italy:** Immigration Up?. Disponível em: <ttp://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2167_0_4_0>. Acesso em: 03 maio 2014.

MUROS ainda separam países e famílias em várias partes do mundo; veja. **BBC** Brasil, Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/lg/noticias/2009/11/091104_murosmundoml.shtml>. Acesso: 15 de jan. 2015.

NARDELLI, Alberto; ARNETT, George. Today's key fact: you are probably wrong about almost everything. **The Guardian**, London, 29 out. 2014. Datablog. Disponível em: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2014/oct/29/todays-key-fact-you-are-probably-wrong-about-almost-everything>. Acesso em: 23 de jan. 2015

NIEMANN, Arne; SCHMIDTHÄUSSLER, Natalie. THE LOGIC OF EU POLICY-MAKING ON (IRREGULAR) MIGRATION: SECURITISATION OR RISK? 42, 2012, Passau, Germany. UACES conference: **Exchanging Ideas on Europe** 2012: Old Borders – New Frontiers. p. 1-40. Disponível em: <http://uaces.org/documents/papers/1201/niemann.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2015

NOLL, Gregor; GIUFREE, Mariagiuli. EU migration control: made by Gaddafi? 2011. **Open Democracy.** Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/gregor-noll-mariagiulia-giuffr%C3%A9/eu-migration-control-made-by-gaddafi>. Acesso em: 08 jul. 2014

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMEN. **Country notes**: recent changes in migration movements and policies –Italy. 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/migration/mig/IMO%202012_Country%20note%20Italy.pdf>. Acesso em: 03 maio 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Desenvolvimento de Recursos Humanos**. 2014. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/node/496>. Acesso em: 08 jul. 2014.

ON THE NORD. **Le pensioni ringraziano gli immigrati**. 2011. Disponível em: <https://onthenord.wordpress.com/2011/10/>. Acesso em: 11 jan. 2014.

PAOLETTI, Emanuela. **The migration of Power and North-South Inequalities:** The case of Italy and Libya. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

_____. Migration Agreements between Italy and North Africa: Domestic Imperatives versus International Norms. Washington, 19 dez. 2012. **Middle East Institute.** Disponível em: <http://www.mideasti.org/content/migration-agreements-between-italy-and-north-africa-domestic-imperatives-versus>. Acesso em: 04 abr. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. 2008. **Parlamento Europeu aprova a Directiva do Retorno**. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616IPR31785+0+DOC+XML+V0//PT>. Acesso em: 05 dez. 2014.

PASCOUAU, Y. **Schengen area under pressure**: controversial responses and worrying signs. Brussels, 03 maio 2011. Disponível em: <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1270_schengen_area_under_pressure_-_controversial_responses_and_worrying_signs.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2014.

PASTORE, Ferruccio. La politica migratória italiana in uma prospettiva di lungo período. **FIERI**. 2009. Disponível em: <http://fieri.it/2009/07/14/la-politica-migratoria-italiana-in-una-prospettiva-di-lungo-periodo/>. Acesso em: 14 fev. 2014.

PATRICIO, Emília Maria Moutinho. **Securitização da Imigração:** que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009. 2011. 134 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2011. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18849/1/Em%C3%ADlia%20Maria%20Moutinho%20Patr%C3%ADcio.pdf>. Acesso em: 21 maio 2014.

PERKOWSKI, Nina. Migration in Italy: a 'State of Emergency'?. **Open Democracy**. 2012. Disponível: <http://www.opendemocracy.net/5050/nina-perkowski/migration-in-italy-%E2%80%98state-of-emergency%E2%80%99>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. No accident: why have 19,142 died at Europe's frontiers? **Open Democracy**, 2013. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/5050/nina-perkowski/no-accident-why-have-19142-died-at-europe%E2%80%99s-frontiers> Acesso em: 06 dez. 2014

POPULATION PYRAMID. 2014. **Itália em 1980**. Disponível em: <http://populationpyramid.net/pt/italia/1980/>. Acesso em: 03 abr. 2014.

Q&A: Schengen Agreement. 4 mar. 2013. **BBC**, London, News Europe. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-13194723>. Acesso em: 14 nov. 2014.

RAJARAN, Prem Kumar; GRUNDY-WARR, Carl. The Irregular Migrant as Homo Sacer: Migration and Detention in Australia, Malaysia, and Thailand. **International Migration**. London, v. 42, p. 33-64, 2004. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0020-7985.2004.00273.x/pdf> Acesso em: 17 nov. 2014.

REID, Darren. **The Paris School:** Much Needed Elucidation. 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/4056614/The_Paris_School_Much_Needed_Elucidation>. Acesso em: 27 dez. 2014.

REIS, Rossana Rocha. **Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos**. São Paulo: Hucitec, 2007.

RUSCONI, Silvia. **Italy's Migration Experience**. 2010. Disponível em: <http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Italy.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2014.

SAID, Edward W. **Orientalism**. New York: Vintage Book, 1979.

SANTOS, Christian Gomes Bezerra dos. A criminalização da imigração Irregular e os direitos humanos: Os casos específicos de Brasil e Itália. 2010. **Revista da FARN**, Natal, v. 9, n. 1/2, p. 101-129, jan./dez. 2010. Disponível em: <http://www.revistaunirn.inf.br/revistaunirn/index.php/revistaunirn/article/viewFile/272/233> . Acesso em: 24 maio 2014.

SASSEN, Saskia. **When cities become extreme sites for four major challenges**. New York, 2012. Disponível em: <http://www.saskiasassen.com/PDFs/london/When-Cities-Become-Extreme-Sites-For-Our-Major-Challenges.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2011.

SCHENGEN CONVENTION. **The Schengen acquis** - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, 1985. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML>. Acesso em:13 nov. 2014.

SONDAGGIO POLITICO ELETTORALI. **Sul reato di clandestinità**. 2014a. Disponível em: <http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/GestioneDomande.aspx>. Acesso em: 03 mar. 2014.

_____. **Sugli sbarchi di clandestini**. 2014b Disponível em: <http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/GestioneDomande.aspx>. Acesso em: 03 abr. 2014.

_____. **Sull'immigrazione**. 2014c. Disponível em: <http://www.sondaggipoliticoelettorali.it/GestioneDomande.aspx>. Acesso em: 03 abr. 2014.

STRUGGLES IN ITALY. **Immigration Policies in Italy**. 2014a. Disponível em: <http://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigration-policies-in-italy/>. Acesso em: 08 jul. 2014.

_____. **Immigrants detention centers in Italy**. 2014b. Disponível em: <http://strugglesinitaly.wordpress.com/equality/en-immigrants-detention-centers-in-italy/> Acesso em: 08 jul. 2014.

SWISS REFUGEE COUNCIL. **Asylum procedure and reception conditions in Italy:** Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees. Berne, Oslo, 2011. Disponível em: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=country&category=&publisher=SWISS_RC&type=&coi=ITA&rid=&docid=4e2699b92&skip=0>. Acesso em: 14 mar. 2014.

TANNO, GRACE. A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, Jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100002>. Acesso em 15 de jan. 2015

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Refoulement**. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/refoulement/>. Acesso em: 12 out. 2013.

VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Border Politics:** The limits of Sovereign Power. 2009. Edinburgh: Edinburgh University Press.

VELASCO, S. S. L. **A imigração na União Europeia:** uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0912319_2011_Indice.html> Acesso em:14 nov. 2014.

VENTRELLA, Matilde. **The Control of People Smuggling and Trafficking in the EU:** Experiences from the UK and Italy. Ashgate: Inglaterra, 2010.

WAEVER, O. In: ANNUAL MEETING OF THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION, 2004, Montreal. **Aberystwyth, Paris, Copenhagen New 'Schools' in Security Theory and their Origins between Core and Periphery.** Tucson: International Studies Associationl, 2012, p. 1-22.

WERMUTH, Maiquel Angelo Dezordi. Direito penal (do autor) e imigração irregular na União Europeia: do "descaso" ao "excesso" punitivo em um ambiente de mixofobia. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 167-204, jul./dez. 2011.

WIECZOREK, Kacper. **Migration and Demography as a Security Risk and Chance for the European Union:** A New Partnership with the MENA-Region. 2011?. Disponível em: <http://www.eupax-cost.eu/siteweb/images/ACTIVITIES/Publications/Kacper%20Wieczorek%20-%20Migration%20and%20demography%20as%20a%20security%20risk%20and%20chance%20for%20the%20European%20Union.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2014.

ZANFRINI, Laura. **Immigration in Italy**. 2013. Disponível em: <http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/CountryprofileItaly_aggiornamento.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2014.