

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Theo Seligman

**A EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS COMO RESULTADO DA
SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE:
O CASO ITALIANO**

Santa Maria, RS
2023

Theo Seligman

**A EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS COMO RESULTADO DA
SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE:
O CASO ITALIANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao
Curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa Maria como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS
2023

Theo Seligman

**A EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS COMO RESULTADO DA
SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE:
O CASO ITALIANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao
Curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa Maria como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em 02 de fevereiro de 2023.

Igor Castellano da Silva, Prof. Dr. (UFSM)
Orientador

Júlio César Cossio Rodriguez, Prof. Dr. (UFSM)

Renata Rodrigues Marques, Mestra (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

RESUMO

A EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS COMO RESULTADO DA SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE: O CASO ITALIANO

AUTOR: Theo Seligman

ORIENTADOR: Igor Castellano da Silva

Ao final da Guerra Fria, o desenvolvimento dos processos de integração regional e o aumento dos fluxos de capital, bens e pessoas, simbolizado pela queda do Muro de Berlim, sugeriam um futuro em que a flexibilização do controle migratório e da instituição da fronteira produziria uma mobilidade humana mais livre e independente. O que se observou, entretanto, foi a intensificação de um processo de interpretação do imigrante como um problema de segurança que, aliada aos efeitos da globalização, possibilitou o estabelecimento de políticas migratórias ofensivas, que expandem o controle migratório a nível internacional. O objetivo do presente trabalho, portanto, é analisar a formação e a implementação das políticas migratórias expansionistas no caso italiano, relacionando-as ao processo de securitização do imigrante no país. O trabalho se insere no debate ao se propor a vincular os processos de securitização do imigrante e de externalização do controle migratório dentro do mesmo debate. Para isso, o trabalho visa a consideração das motivações e processos regionais que justificaram a securitização do imigrante na Itália, principalmente a partir da dualidade entre a securitização a nível nacional e a securitização a nível regional, vinculando ao primeiro um caráter relacionado às medidas de exceção, enquanto ao segundo uma característica essencialmente institucional. A contribuição fundamental do trabalho está na apresentação de um estudo que vincule as novas políticas migratórias de externalização com a perspectiva teórica da securitização do imigrante, propondo o caso italiano como demonstração de como os efeitos do processo de securitização do imigrante pode resultar na ampliação dos mecanismos de controle e na expansão fronteiriça para além do próprio território.

Palavras-chave: Securitização do imigrante; Externalização; Política Migratória; Itália; União Europeia

ABSTRACT

THE EXTERNALIZATION OF BORDERS AS A RESULT OF IMMIGRANT SECURITIZATION: THE ITALIAN CASE

AUTHOR: Theo Seligman

ADVISOR: Igor Castellano da Silva

At the end of the Cold War, the development of regional integration processes and the increase in capital, goods and people flows, symbolized by the fall of the Berlin Wall, suggested a future in which the easing of migratory control and the institution of the border would produce a more free and independent human mobility. What happened, however, was the intensification of a process of interpreting the immigrant as a security problem that, combined with the effects of globalization, enabled the establishment of offensive migration policies, which expand migration control at an international level. The objective of this work, therefore, is to analyze the formation and implementation of expansionist migration policies in the Italian case, relating them to the process of securitization of immigrants in the country. Thus, the work is inserted in the debate by proposing to link the processes of immigrant securitization and the externalization of migration control within the same debate. For this, the work aims to consider the motivations and regional processes that justified the securitization of immigrants in Italy, mainly based on the duality between securitization at the national level and securitization at the regional level, linking the former to a character related to exceptional measures, while the latter has an essentially institutional characteristic. The fundamental contribution of the work is the presentation of a study that links the new migration policies of externalization with the theoretical perspective of securitization, proposing the Italian case as a demonstration of how the effects of the process of immigrant securitization can result in the expansion of the mechanisms of control and border expansion beyond its own territory.

Keywords: Immigrant securitization, externalization, migration policies, Italy, European Union

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Dimensões do processo de securitização.....	34
FIGURA 2 - Pesquisa sobre a percepção exagerada da quantidade de imigrantes no território nacional.....	49
FIGURA 3 – “Pare! Imigração ilegal”.....	57
FIGURA 4 – “Não à horda!”.....	57
FIGURA 5 - A expansão dos campos de detenção europeus.....	71
FIGURA 6 - Relações entre os processos de securitização e externalização	88

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 TEORIA DA SECURITIZAÇÃO E O NEXO ENTRE SEGURANÇA E MIGRAÇÕES NA EUROPA	16
2.1 A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO	16
2.1.1 Os Estudos de Segurança Internacional na Guerra Fria	16
2.1.2 A ampliação do conceito de segurança	17
2.1.3 O processo de securitização.....	20
2.1.4 Ação extraordinária e novas perspectivas da teoria da securitização	22
2.2 SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO.....	25
2.2.1 O imigrante como ameaça.....	26
2.2.2 Identidade, nacionalismo e pertencimento	28
2.3 O CARÁTER REGIONAL DA TEORIA.....	29
2.3.1 Complexos Regionais de Segurança.....	29
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	31
3 A SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE NA ITÁLIA	33
3.1 PÓS-GUERRA E CONSTRUÇÃO DA AMEAÇA: A PRIMEIRA DIMENSÃO	34
3.2 INTEGRAÇÃO REGIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AMEAÇA: A SEGUNDA DIMENSÃO	39
3.2.1 A política migratória comum na Europa.....	41
3.2.2 O Espaço Schengen e as práticas de inclusão/exclusão	43
3.2.3 Novos mecanismos de securitização	47
3.3 ITÁLIA E PARTICULARIZAÇÃO DA AMEAÇA: TERCEIRA DIMENSÃO	52
3.3.1 Imigrantes como um problema italiano.....	54
3.3.2 Práticas de excepcionalidade na Itália	59
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	62
4 A EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS E A CONTENÇÃO DA AMEAÇA MIGRATÓRIA	63
4.1 EXTERNALIZAÇÃO: A EXPANSÃO DO CONTROLE.....	63
4.2 EXTERNALIZAÇÃO E SECURITIZAÇÃO NA ITÁLIA.....	71
4.3 ENTRE A NORMA E A EXCEÇÃO	76
4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	84
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	90

1 INTRODUÇÃO

O crescimento institucional da União Europeia nas últimas décadas teve na mobilidade interna um de seus principais pilares de integração social, política e econômica. A consolidação da cidadania comunitária entre os países-membros disposta no Tratado de Maastricht (1992) e a consagração do Espaço Schengen no Tratado de Amsterdã (1997) introduziram o suporte necessário para a intensificação do trânsito interno no processo de integração regional. As políticas de mobilidade na União Europeia, no entanto, apresentam um movimento ambíguo quanto ao caráter de suas fronteiras. Ao mesmo tempo em que são flexibilizadas as fronteiras internas para facilitar a mobilidade dos europeus, ampliam-se os aparatos de controle e repressão em suas fronteiras externas, contendo a chegada de imigrantes africanos e asiáticos (VELASCO, 2014). A ilha de Lampedusa, ponto ao extremo sul da Itália, é um símbolo dessa dualidade. O paraíso das praias turísticas é celebrado como um exemplo da mobilidade interna livre europeia, enquanto o centro de detenção situado no outro lado da pequena ilha demonstra o enclausuramento da fronteira externa europeia à chegada de imigrantes e refugiados.

O caráter de ambiguidade demonstrado pela ilha de Lampedusa faz parte de um contexto mais amplo de reorganização do espaço que inclui, em especial, a questão da complexidade da fronteira moderna e suas novas atribuições. Para fins do presente trabalho, há dois aspectos que se destacam no entendimento da nova fronteira enquanto produto do mundo em globalização. O primeiro diz respeito à intensificação da coexistência de distintos significados adquiridos pela fronteira ao lidar com os diferentes elementos que a cruzam. Para Sassen (2007, p. 214), a nova fronteira absorve características da globalização econômica e adquire um sentido contraditório ao apresentar-se aberta aos crescentes fluxos internacionais de bens e capital ao mesmo tempo em que intensifica seus aparatos de inteligência e repressão e promove o fechamento das fronteiras para imigrantes e refugiados. No caso de Lampedusa, a característica contraditória se manifesta na diferenciação trazida por Bigo e Guild (2005, p. 204) entre imigrantes “desejáveis” e “não desejáveis”, sendo o impacto dos esforços da globalização um aspecto significativo na reprodução das desigualdades econômicas e sociais no contexto da fronteira. Dessa forma, o enclausuramento em relação à chegada de imigrantes de baixo custo ocorre concomitantemente, no tempo e no espaço, à flexibilização para a entrada de bens, capital e pessoas que impulsiona a economia global e os processos regionais de integração.

Essa característica contraditória nos conduz a interpretações que extrapolam a esfera econômica para o entendimento da posição do imigrante no mundo contemporâneo. A perspectiva securitária percebe a intensificação dos aparatos de contenção dos fluxos

imigratórios como fruto de um processo que envolve a identificação do imigrante como uma ameaça existencial ao Estado receptor. Ainda que, por um lado, o aumento exponencial dos fluxos comerciais e de mobilidade humana sejam necessários para o desenvolvimento econômico do capitalismo global, a chegada de imigrantes em diversos países receptores ainda representa, na percepção social e em sua reprodução política, menos uma oportunidade econômica do que um alerta em relação à segurança e à integridade do Estado-nação.

O segundo aspecto da fronteira moderna se dá no contexto do tipo de política migratória que resulta da combinação do aumento dos fluxos comerciais e dos processos de integração política com a característica de fechamento das fronteiras para a entrada de imigrantes e refugiados. Aqui, a globalização econômica e a ampliação das áreas de cooperação internacional, no lugar de justificar a flexibilização do controle dos fluxos migratórios, acaba por promover uma internacionalização do controle, em que as estratégias repressivas de política migratória não se limitam à atuação nos limites territoriais do Estado receptor, mas expandem-se em direção aos Estados de origem e de trânsito desses imigrantes. Esse movimento de expansão do controle migratório é descrito como uma estratégia de externalização, na medida em que os aparatos de repressão passam a ser deslocados do interior do Estado para fora, tais como casos de interceptações de embarcações em águas internacionais ou acordos de cooperação com países terceiros.

O fenômeno de externalização do controle migratório é parte de um contexto que envolve a fortificação das fronteiras nacionais e os efeitos da globalização nas políticas de contenção de fluxos migratórios específicos. Ao longo das últimas décadas, um esforço significativo de diversos países de destino para imigrantes e refugiados está em expandir o efeito de suas fronteiras para fora do próprio território, externalizando-as. Ao expandir seus mecanismos de controle fronteiriço, os países conseguem reduzir o número de pessoas entrando em seu território ao agir diretamente nos países de origem dos imigrantes e refugiados. Dessa forma, em vez de negá-los o acesso ao país desejado na fronteira, o objetivo torna-se impedir o próprio deslocamento migratório em sua direção, muitas vezes identificando o comportamento de possíveis imigrantes ou refugiados futuros e, por meio de acordos com países terceiros, engajamento em intervenções marítimas ou construindo campos de detenção nos países de origem, restringindo as possibilidades de viagem e impossibilitando-os de chegar à fronteira. Esse é o caso de países como os Estados Unidos, a Austrália e os que figuram na fronteira externa da Europa, como Itália e Espanha, países receptores de imigrantes que já contam com estratégias desenvolvidas de externalização de suas fronteiras (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016).

O presente trabalho tem como objeto fundamental compreender o processo que incentivou a formação dessas políticas migratórias ofensivas e expansionistas, a partir do entendimento de que a produção desse tipo de política se deve, primeiramente, à constituição da figura do imigrante como um assunto de segurança, a qual legitimou as políticas migratórias de externalização em países recebedores de imigrantes como a Itália. Nesse sentido, o trabalho sugere o aprofundamento do nexo entre securitização e externalização, acreditando que os dois fenômenos fazem parte de um mesmo processo histórico que encontra na Itália um de seus principais exemplos.

Desde sua origem como ferramenta analítica nos estudos de segurança internacional, a teoria da securitização se desenvolveu de forma conjunta ao processo de ampliação do conceito de segurança observado no pós-Guerra Fria (WAEVER, 1995; BUZAN et al, 1998). De acordo com Buzan e Hansen (2009), o debate acerca da conceptualização do termo foi central na produção teórica de segurança internacional nos anos 80 e 90, proporcionando um contraste entre os tradicionalistas, que defendiam o predomínio da dinâmica militar nos assuntos de segurança e a manutenção do conceito utilizado desde a Segunda Guerra Mundial que associava a segurança à ideia de defesa nacional. Os teóricos da ampliação, que questionavam tanto a supremacia do elemento militar quanto a característica estatocêntrica nos estudos de segurança internacional, defendendo uma ampliação do conceito de segurança que abrangesse outras dimensões da vida humana como a econômica, ambiental e societal, bem como diferentes níveis de análise como os níveis individual, regional e global (KRAUSE & WILLIAMS, 1996).

Seguindo a tendência defendida pelos teóricos da ampliação, um dos primeiros esforços para vincular o tema de migrações internacionais a uma perspectiva de segurança foi o de Myron Weiner (1992). No texto, o autor chama atenção para a relevância de estudos que tratem de fenômenos como fluxos migratórios ou minorias étnicas de uma perspectiva securitária, ressaltando a insuficiência do caráter economicista que dominou o campo de estudos migratórios ao longo do século XX. Como exemplo, Weiner discute a noção de fluxos migratórios induzidos, afirmando que as perspectivas exclusivamente econômicas não são capazes de explicar a racionalidade por trás das políticas que produzem fluxos migratórios específicos. Aqui, apesar de ainda não realizado o nexo entre migrações e a securitização enquanto teoria, o autor desenvolve a ideia da imigração como representação de uma ameaça, já entendendo a segurança como uma “construção social” (WEINER, 1992, p. 103).

Outro trabalho precursor para o vínculo entre migrações e a nova agenda de segurança é o de Waever et al. (1993). Os autores, associados à abordagem construtivista da Escola de Copenhague, antecipam a complexa relação entre os fluxos migratórios em direção à Europa e

o processo de criação de uma identidade transnacional europeia que acompanhou o processo de integração regional do continente. Para isso, utilizam-se do conceito de ‘segurança societal’ no contexto migratório, destacando o papel do elemento migratório na construção da própria noção de sociedade (WAEVER et al., 1993, p. 165).

Posteriormente, o desenvolvimento do nexos entre a agenda migratória e os estudos de segurança internacional levaria a sua integração com o modelo teórico da securitização proposto pelos autores da Escola de Copenhague, entendendo a relação entre imigrante e nativo como exemplo de construção de uma percepção de ameaça daquele em relação à identidade, etnia e nacionalidade deste. Esse processo, executado por meio da construção discursiva de uma ameaça existencial, é o objeto de estudo de Buonfino (2004), que investiga de que forma a imigração passou a ser entendida como objeto de segurança na Europa e qual o papel da União Europeia na articulação do discurso securitizador. A autora argumenta a partir do entendimento de que a percepção do imigrante como uma ameaça no contexto europeu tem como base o empreendimento da construção da identidade europeia enquanto tal, fortemente influenciada pelo desenvolvimento do processo integracionista vigente. Assim, é a necessidade de afirmação da própria identidade a causa fundamental da produção do “medo dos excluídos” (BUONFINO, 2004, p. 40). Appadurai (2006) dá um passo adiante e utiliza-se da mesma relação para analisar a identidade não somente como causa da percepção de ameaça em relação aos imigrantes e às minorias étnicas, mas da efetivação de atos de violência e, por vezes, casos de limpeza étnica ou genocídio em direção a essas minorias, revestidos com caráter de urgência e legitimados pela percepção de ameaça produzida. Essa ideia é reveladora pois situa a noção de identidade em um papel central na construção discursiva da ameaça proposta pela teoria da securitização, incluindo-a no debate acerca das ações extraordinárias de caráter emergencial que figuram como resultado do processo.

Ainda sobre a securitização do imigrante a nível regional, Huysmans (2000) se propõe a entender de que forma a construção de uma política migratória comum elaborada pela União Europeia influenciou na interpretação da migração como um problema de segurança no contexto europeu. Essa discussão se fortalece a partir da característica ambígua do processo de integração da política migratória europeia representada simbolicamente pelo Tratado de Amsterdã. Este, ao mesmo tempo em que organizou a implementação legal do Espaço Schengen e a livre-circulação de nacionais dos países-membros, confiou aos órgãos regionais a competência da elaboração de uma política migratória comum que viria a fortalecer as fronteiras externas da União Europeia e dificultar a entrada de imigrantes e refugiados na chamada Fortaleza Europa.

A literatura mais recente a respeito da securitização da imigração busca a expansão do texto clássico para a introdução de debates ainda não abordados dentro da teoria. No texto de Karyotis (2007), a interpretação europeia da migração como um problema de segurança é explicada como não somente motivada por razões identitárias, mas por uma série de fatores sociais, criminológicos, econômicos e políticos, exemplificados pelo discurso securitário em torno do terrorismo. A expansão da análise do processo de securitização se dá, portanto, no sentido de verificar as causas da construção discursiva do imigrante como um problema de segurança, assegurando a natureza interdisciplinar do escopo teórico que será ressaltada ao longo do presente trabalho.

Na mesma linha da obra de Karyotis, Balzacq (2007) busca revisitar os conceitos fundamentais da teoria com o objetivo de propor uma mudança significativa na noção clássica de securitização. Segundo o autor, reações como a da União Europeia diante da ameaça representada pelo terrorismo indicam que o processo securitizante pode ocorrer sem o estabelecimento de uma audiência específica. Nesse sentido, Balzacq sugere uma redução na relevância do discurso como categoria de análise para o foco no estudo das políticas empregadas pela União Europeia no enfrentamento da ameaça do terrorismo (BALZACQ, 2007, p. 76). A proposta de Balzacq se insere nos novos debates de securitização propostos, que buscam revisitar os conceitos clássicos no sentido de adequá-los à realidade de novos problemas de segurança.

Frente às novas perspectivas dos estudos de securitização, a expansão também se dá no esforço de particularizar a análise por meio de estudos de casos específicos. O presente trabalho se insere nesse contexto ao se propor a investigar o caso italiano de securitização, que se destaca por representar um ponto de contato entre regiões que compartilham importantes fluxos migratórios em meio ao Mar Mediterrâneo. Nesse sentido, a literatura a respeito do caso italiano de securitização envolve a verificação do uso da detenção como política securitária em relação ao imigrante. Campesi (2014) discute a estrutura de detenção de imigrantes na Itália a partir da lógica da securitização, atentando-se à íntima relação entre a detenção de imigrantes e o sistema legal italiano. Inspirando-se em Agamben, o autor evidencia o “estado de emergência permanente” da lei de imigração italiana (CAMPESI, 2014, n.p), demonstrando uma relação particular entre a lei italiana e o processo de securitização do imigrante no país, tornando a Itália um exemplo de inserção da característica securitizadora do imigrante dentro do escopo político nacional.

Rahola (2011) aborda o ponto da criminalização do imigrante na Itália discutindo a tendência de vincular a imigração ao crime como parte da explicação da percepção do imigrante

como ameaça. Assim como Campesi, Rahola (2011) dedica-se à estrutura de detenção como característica reveladora da posição do imigrante na Itália, mas também chama atenção para uma característica reveladora da nova política migratória europeia: a aparente relativização das fronteiras territoriais como estratégia de controle migratório. Assim, o controle migratório italiano, e também europeu, deixa de permanecer apenas nos limites territoriais dos Estados membros, mas se expande em direção aos países de origem e de trânsito desses imigrantes. A esse fenômeno dá-se o nome de externalização.

Grande parte dos estudos envolvendo as medidas decorrentes da securitização do imigrante na Itália e na União Europeia tem como foco analítico os processos internos das políticas de controle migratório, tais como os obstáculos à regularização do imigrante, a detenção em território nacional ou o fortalecimento de sistemas de segurança e informação em aeroportos e áreas de fronteira (LINDSTROM, 2005, p. 589). Aqui, o trabalho se concentrará na investigação e compreensão da dimensão externa da política migratória (BOSWELL, 2003). Isto é, nas práticas de expansão dos mecanismos de controle que objetivam a contenção dos fluxos migratórios a partir da atuação e intervenção externa ao território e à jurisdição própria. A esse fenômeno, dá-se o nome de externalização do controle migratório (FRELICK, KYSEL & PODKUL, 2016).

Assim, o objetivo do presente trabalho está em analisar o processo de externalização do controle migratório italiano dentro da perspectiva do imigrante securitizado, que vincula o imigrante a um caráter de ameaça e propõe o engajamento em ações de contenção e neutralização da ameaça. Nos últimos anos, nota-se um crescimento nas ações voltadas à externalização do controle migratório para além das fronteiras nacionais, o que por sua vez confunde conceitos fundamentais das relações internacionais como soberania, fronteira e responsabilidade. A justificativa central do trabalho se dá no sentido de propor um esforço teórico para enquadrar a crescente estratégia de externalização do controle migratório dentro da perspectiva da securitização do imigrante. Busca-se proporcionar, portanto, uma perspectiva teórica que vincule a estratégia de externalização com os moldes da teoria da securitização, para contribuir ao entendimento do fenômeno específico e apresentar uma demonstração prática do processo de securitização proposto pela Escola de Copenhague.

A escolha do caso italiano se justifica, primeiramente, pela própria posição geográfica em que o país está inserido. Apresentando-se como um ponto de contato entre a Europa e a África a partir do Mediterrâneo, as dinâmicas de controle dos fluxos migratórios e da percepção do imigrante em termos de segurança foi especialmente presente na política migratória italiana ao longo das últimas décadas. A intensificação dos fluxos de chegada de imigrantes motivou o

engajamento italiano em formas alternativas de imposição de restrições ao movimento migratório, sendo um dos principais países a adotar medidas de externalização, com destaque para sua relação com os países do Magreb. A escolha de análise do caso italiano se dá, portanto, em função de representar um caso simbólico das duas categorias principais do presente trabalho: a securitização do imigrante e a externalização das fronteiras. A partir daí, há a possibilidade de inserir o fenômeno da externalização dentro da perspectiva de segurança descrita.

O presente trabalho se apresenta como um esforço para o estabelecimento do vínculo teórico da securitização no estudo do fenômeno da externalização das fronteiras, promovendo umnexo entre teoria e prática na investigação dos temas propostos. Para isso, a pesquisa se fundamenta em torno de um estudo de caso descritivo, utilizando-se da produção científica existente acerca do caso italiano para a observação das características que aproximam o fenômeno da externalização à perspectiva da securitização do imigrante. Assumindo a existência do nexos entre securitização e externalização, o trabalho adota uma abordagem hipotético-dedutiva que, ao perceber uma lacuna no enquadramento do fenômeno da externalização dentro de um escopo teórico, busca aprofundar sua compreensão ao propor sua delimitação em torno da perspectiva da securitização.

Ao longo do trabalho, nota-se a presença de procedimentos distintos de análise relacionados aos objetivos específicos existentes. O primeiro capítulo se relaciona essencialmente a uma técnica bibliográfica de pesquisa, com o objetivo de apresentar as bases para o estudo da teoria de securitização, atentando-se ao desenvolvimento histórico da teoria dentro da subárea dos Estudos de Segurança Internacional e aos principais conceitos que caracterizam o processo. No segundo capítulo, há a apresentação do estudo de caso da securitização do imigrante na Itália, estruturando o debate a partir da proposição de um modelo de três dimensões que influenciam no processo de securitização nacional europeu. A elaboração do modelo proposto é o resultado de uma revisão bibliográfica e documental em relação à securitização do imigrante na Europa, enquanto seu desenvolvimento se utiliza do método histórico e monográfico para averiguar os desdobramentos históricos da securitização do imigrante no caso italiano. O terceiro capítulo, por fim, busca inserir as políticas de externalização dentro do debate de segurança, partindo da demonstração de como o fenômeno opera, analisando de que forma as ações de externalização italianas se apresentam como parte integrante do nexos da securitização, ou seja, na observação do imigrante a partir da noção de perigo iminente e na busca por estratégias de ampliação do controle da ameaça migratória. Aqui, o procedimento utilizado associa-se ao método observacional pelo caráter descritivo

adotado ao longo do capítulo, tendo como objetivo específico a apresentação do fenômeno e suas principais formas de atuação dentro da política migratória italiana. Também, adota-se uma técnica bibliográfica e documental de pesquisa ao identificar o desenvolvimento científico da externalização, bem como sua característica institucional dentro do escopo burocrático da União Europeia.

2 TEORIA DA SECURITIZAÇÃO E O NEXO ENTRE SEGURANÇA E MIGRAÇÕES NA EUROPA

O presente capítulo discute a base teórica e os principais pressupostos relacionados à teoria da securitização, identificando os conceitos e definições que fundamentam o estudo do fenômeno à luz dos principais autores da Escola de Copenhague. O capítulo se desenvolve em consonância com o processo histórico de especificação dos objetos dos Estudos de Segurança Internacional, partindo assim de uma perspectiva mais generalizada do estudo do fenômeno e orientando-se em direção à particularização do estudo da securitização do imigrante, tema do presente trabalho. Assim, a seção 2.1 se propõe a contextualizar o fenômeno da securitização nos Estudos de Segurança Internacional, bem como apresentar as principais características da teoria clássica proposta pela Escola de Copenhague e das novas perspectivas de análise do processo e dos resultados da securitização. Na seção 2.2, o debate é direcionado à perspectiva do imigrante securitizado, apresentando conceitos específicos que influenciam na relação entre imigrante e nativo e que participam da produção teórica acerca do tema. Por fim, a seção 2.3 enfatiza o caráter regional da teoria da securitização, atestando para a utilização do escopo regional na análise posterior de securitização.

2.1 A TEORIA DA SECURITIZAÇÃO

O contexto de surgimento da teoria da securitização nos Estudos de Segurança Internacional envolve a ampliação conceitual da segurança no pós-Guerra Fria e o desenvolvimento de uma perspectiva construtivista em contraste com a noção clássica da área. Corroborando com a relevância histórica do progresso dos estudos de segurança, a primeira seção se propõe a debater o tema da securitização a partir de seu retrospecto histórico, apresentando os fundamentos teóricos em perspectiva e relacionando-os com a visão clássica da segurança. Por fim, a discussão a respeito das novas perspectivas de securitização insere no contexto do presente trabalho as características de trabalhos mais recentes na área.

2.1.1 Os Estudos de Segurança Internacional na Guerra Fria

A origem dos Estudos de Segurança Internacional como subcampo das Relações Internacionais se deu, especialmente nos Estados Unidos, a partir da confluência entre os estudos estratégicos militares e o desenvolvimento teórico das ciências sociais em relação à

guerra e ao sistema internacional no advento da Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2009). O histórico recente de duas Guerras Mundiais e o surgimento, no plano internacional, de uma rivalidade bipolar central entre Estados Unidos e União Soviética justificou a necessidade de um estudo sistemático da segurança, capaz de responder às implicações da guerra iminente. Em função disso, o desenvolvimento teórico dos Estudos de Segurança Internacional foi não apenas concomitante à evolução da guerra, mas dependente dela, na medida em que os desdobramentos da guerra se tornaram partes integrantes da produção teórica e da interpretação do conceito de segurança difundido pela disciplina. O papel das armas nucleares no debate teórico e a aproximação entre os conceitos de segurança e ameaça, nesse sentido, são indicativos da infiltração da Guerra Fria no progresso dos Estudos de Segurança Internacional (BUZAN; HANSEN, 2009; HOUGH et al., 2015).

Em relação aos espaços de desenvolvimento da área de Segurança Internacional, a principal característica herdada das necessidades impostas pela Guerra Fria foi o predomínio da associação do conceito de segurança à questão militar. Apesar da ausência de um debate aprofundado a respeito de sua conceituação durante o período da Guerra Fria, a segurança era frequentemente tida enquanto uma preocupação militar, que dizia respeito às ameaças externas que produzem a guerra (BUZAN; HANSEN, 2009). Daí, percebe-se a centralidade do Estado na análise de segurança durante o desenvolvimento da área, uma vez que o contexto bipolar da Guerra Fria acentuava a interpretação do campo internacional enquanto espaço de formação de ameaças à integridade estatal. Durante os anos da Guerra Fria, os Estudos de Segurança Internacional ganharam uma dimensão estratégica ao considerar o Estado como objeto de referência fundamental, ignorando a possibilidade de coexistência de assuntos não militares dentro do escopo da segurança.

Até os anos 80, o predomínio da escola realista das Relações Internacionais nos Estudos de Segurança Internacional era notável. Houve, assim, o transbordamento das diferentes correntes teóricas realistas dentro dos Estudos de Segurança, de forma a fortalecer o estudo da segurança militar estatal como objeto analítico fundamental (WILLIAMS, 2008). A estruturação de correntes teóricas que questionassem a supremacia da questão militar viria apenas a partir do final da Guerra Fria, quando a inclusão de diferentes objetos de referência impulsionou um movimento teórico de ampliação conceitual que caracterizaria os Estudos de Segurança Internacional no pós-guerra.

2.1.2 A ampliação do conceito de segurança

Ao final da Guerra Fria, a questão central na produção acadêmica dos Estudos de Segurança Internacional estava na conceptualização da segurança. Enquanto os teóricos tradicionalistas defendiam a primazia da segurança militar como base analítica fundamental, os teóricos da ampliação entendiam a segurança como independente à estrutura do Estado e à característica militar (BUZAN;HANSEN, 2009). É a partir desse esforço intelectual de ampliação que os Estudos de Segurança Internacional estendem seu escopo de análise, possibilitando a inclusão de temas até então ignorados. A ampliação teórica do conceito de segurança se deu tanto na variação temática para além da questão militar (segurança econômica, segurança ambiental, segurança societal) quanto na adição de diferentes níveis de análise para além do nível estatal (segurança humana, segurança regional, segurança global) (KRAUSE; WILLIAMS, 1996).

A característica de integração, nos Estudos de Segurança durante a Guerra Fria, da agenda militar com o estudo voltado à questão estatal não ocorre por acaso. A primazia do conflito entre Estados Unidos e União Soviética favoreceu a interpretação da guerra interestatal como objeto hegemônico de segurança internacional, em que tanto a ameaça quanto o ator ameaçado eram representados pela figura do Estado. Com o final da Guerra Fria e o movimento de alargamento temático iniciado nos anos 80, a introdução de novos assuntos de segurança serviu como questionamento à perspectiva estatocêntrica desenvolvida originalmente.

A dissolução da União Soviética e o estabelecimento dos Estados Unidos como potência central no sistema internacional ocasionou, na percepção de segurança dos países ocidentais, uma confusão em relação a quem é, de fato, o inimigo (CABLE, 1995; BUZAN & HANSEN, 2009). Como resultado, a incorporação dos novos desafios de segurança que passaram a ocupar o centro do debate político e acadêmico representaram, por si só, uma contestação da interpretação estatal da segurança. A partir dos anos 80, o aumento da preocupação com o terrorismo expôs de vez o confronto do modelo estatal com um tipo de organização que escapa de sua própria lógica institucional. Como apontam Barkawi e Laffey (2006, p. 329, tradução nossa), “a Al-Qaeda não é um Estado nem uma grande potência; é uma rede transnacional e, mais importante, uma ideia pela qual a resistência é organizada globalmente e localmente”. A identificação do terrorismo como um problema de segurança, portanto, estabeleceu um desafio particular para o Estado no sentido da necessidade de lidar com o diferente. Em seu texto a respeito do terrorismo como novo desafio do mundo pós-Guerra Fria, Hoffman (1996) comenta acerca da dificuldade do Estado de criar mecanismos de segurança efetivos na contenção de um inimigo que atua a partir de dinâmicas distintas, em que os padrões de previsibilidade e capacidade de defesa são incertos. Esse contraste permaneceria como elemento central durante

a Guerra ao Terror, no que Appadurai (2006) considera como o embate entre dois sistemas distintos de organização: o vertebrado e o celular.

Além do terrorismo, a interpretação securitária da economia internacional também ocupou o lugar da antiga ameaça estatal soviética (SORENSEN, 1990; CABLE, 1995). Aqui, a percepção do fortalecimento do mercado global e das redes comerciais internacionais era pensada a partir da exposição da economia nacional em um ambiente de dependência e competitividade, em que o crescimento das corporações transnacionais e a perspectiva de crises internacionais em países fornecedores representavam um desafio de segurança particular (BUZAN & WAEVER, 1998; MORAN, 1990). Novamente, a origem da ameaça partia não de um ator específico do sistema, mas era resultado de arranjos complexos que envolviam implicações políticas, econômicas e culturais. Assim, a identificação da ameaça nos Estudos de Segurança se desprende da figura do Estado inimigo – própria da guerra convencional – e passa a absorver diferentes tipos de ameaças tanto externas quanto internas à lógica estatal.

Também, a introdução de novos problemas de segurança enfraqueceu a percepção do Estado como único ator ameaçado. O esforço acadêmico em orientar os Estudos de Segurança Internacional para a inclusão de diferentes assuntos de segurança significou não somente o alargamento do que é considerado seu objeto, mas também a quem essa segurança se refere. Assim, novos estudos que focam na questão da segurança ambiental, por exemplo, tratam da segurança como fundamentalmente um problema global (ULLMAN, 1983), e estudos que vinculam a segurança às migrações podem utilizar-se do nível societal ou humano (WEINER, 1992). No entanto, a divisão entre diferentes setores de segurança é uma opção analítica questionada por autores que tratam de securitização. McDonald (2008) considera que a distinção entre segurança societal e estatal pode ocultar a natureza da ação política dos agentes securitizadores, em que categorias como identidade e soberania são utilizadas dentro do mesmo contexto de criação discursiva de ameaça. Além disso, apesar de ser considerada dentro do movimento de ampliação do conceito de segurança, a divisão setorial pode funcionar no sentido de reforçar a supremacia da segurança estatal em relação aos demais setores apresentados.

A partir dos anos 80 e 90, portanto, os Estudos de Segurança Internacional passam a abranger uma diversidade teórica que questiona a supremacia do realismo e de seus conceitos. As contribuições das perspectivas construtivistas, pós-estruturalistas, feministas, dos Estudos da Paz e da Teoria Crítica são centrais nesse contexto (BUZAN;HANSEN, 2009; WILLIAMS, 2008). Já nos anos 80, a produção teórica do centro de estudos dinamarquês da Escola de Copenhague figurou com um dos principais espaços de contestação ao monopólio da questão militar nos Estudos de Segurança (BUZAN, 1991; WÆVER et al., 1993). Tendo como

influentes principais Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, a Escola de Copenhague absorveu parte dos Estudos de Paz próprios de escolas europeias na sua concepção internacionalizada da segurança, apesar de suas produções iniciais corroborarem a concepção tradicionalista de segurança analisada de um ponto de vista estatocêntrico (TANNO, 2003). No entanto, a maior contribuição da escola dinamarquesa para os Estudos de Segurança Internacional se dá nos anos 90, com o desenvolvimento da Teoria da Securitização como uma resposta aos problemas conceituais decorrentes da ampliação precedente.

2.1.3 O processo de securitização

A Teoria da Securitização surge a partir dos novos desafios teóricos impostos pelo movimento de ampliação conceitual. Com a identificação de novas ameaças que não somente a militar, o processo de formulação das agendas de segurança se torna um tema central, na medida em que a ampliação temática defendida pelos teóricos necessitava da devida categorização do que é e do que não é um objeto de segurança. Uma das principais críticas dos teóricos tradicionalistas no período mencionava essa indefinição conceitual dos objetos de segurança como um dos problemas fundamentais decorrentes da ampliação conceitual (WÆVER, 1995; BUZAN et al., 1998). A teoria, portanto, busca a proposição de uma metodologia que garanta, ao mesmo tempo, a ampliação temática a partir da possibilidade de identificação de novos objetos para além do âmbito militar e a limitação do objeto no sentido de estabelecer uma diferenciação clara entre o objeto securitizado e o objeto politizado (BUZAN et al., 1998).

Nesse contexto, a teoria da securitização tem como foco analítico o processo de construção do objeto de segurança, na medida em que determinado tema transforma-se de um assunto apenas politizado para um assunto securitizado. Essa transformação se dá quando o objeto deixa de ser entendido como um tema cotidiano da administração pública e passa a representar um problema de segurança (BUZAN et al., 1998). É desse processo de assimilação de um objeto como uma ameaça existencial que a teoria se desenvolve, identificando na produção e reprodução de um discurso securitizador o motivo fundamental da existência de um objeto de segurança (WÆVER, 1995).

De acordo com Wæver (1995), a segurança é, antes de tudo, um “ato de fala”. A imposição do discurso como ação ocasionadora é fundamental no sentido de diferenciar-se da abordagem tradicional que tratava como natural os temas que podem ser objeto de segurança. De acordo com os autores construtivistas da Escola de Copenhague, a concepção do que é um

tema de segurança se deve à existência de um ato discursivo que associe o tema a uma perspectiva securitária. Nesse sentido, defende-se aqui a natureza performativa do ato de fala (BUZAN et al., 1998; BALZACQ, 2011), isto é, a ideia de que o discurso transforma o contexto a partir de sua própria afirmação. A partir dessa noção, o centro do debate securitário se afasta da discussão estratégica de defesa em relação à ameaça ao salientar a construção linguística do objeto de segurança por parte dos agentes securitizadores. O ato discursivo, por sua vez, não estabelece propriamente uma agenda de segurança; para isso, é necessário que o discurso encontre a aceitação de uma audiência, que assimila o discurso securitário e promove a legitimação social de determinada agenda (BUZAN et al., 1998).

A relação entre o discurso e a audiência aproxima a análise de securitização do contexto político e midiático em que a comunicação com a sociedade é um elemento fundamental para a realização de seus interesses e objetivos. Como sua característica construtivista, o peso da linguagem na teoria de securitização é, portanto, definidor para a interpretação do objeto ameaçador. Balzacq (2005) ressalta a ideia de que uma transmissão bem-sucedida do discurso securitizante depende da capacidade do agente securitizador de causar identificação social, entendendo as necessidades e as experiências da audiência. O autor refere-se a essa relação como uma tentativa de “persuadir a audiência” (BALZACQ, 2005, p. 184, tradução nossa). Aqui, evidencia-se o uso de metáforas, analogias, hipérboles, estereótipos e demais estratégias de linguagem características da formação de narrativas (BALZACQ, 2011). Nota-se que, nesse sentido, a construção de uma ameaça pelo processo de securitização aproxima-se de um sentido estratégico, em que a transformação de determinado assunto em uma ameaça existencial é definida seja em termos de administração governamental, como um plano político arquitetado para a construção de determinada ameaça, ou em termos de orientação midiática, em que o processo securitizante vincula-se a uma perspectiva de interesses privados específicos.

O entendimento da securitização como um processo de construção social da ameaça incorpora ao debate de segurança as experiências de construção da ameaça dentro da sociedade, uma vez que a teoria relaciona o objeto de segurança aos processos cotidianos da realidade sociopolítica, no lugar de limitar a segurança aos espaços militares. Essa característica é apontada pelos teóricos da securitização a partir da relação intrínseca da teoria com a realidade empírica, sendo a percepção dos fatos uma parte integrante da análise teórica de securitização (HUYSMANS, 1998). Entende-se, nesse sentido, que o objetivo da securitização consiste na organização de uma “ferramenta teórica para facilitar a análise prática de segurança” (TAURECK, 2006, p. 55, tradução nossa). A produção do discurso por um agente securitizador

e a legitimação do discurso pela audiência configuram, portanto, a demonstração de que a construção de uma ameaça se dá a partir das íntimas relações entre política e sociedade.

Percebe-se que a teoria defendida pela Escola de Copenhague não representa uma ruptura total com os conceitos de segurança desenvolvidos ao longo da Guerra Fria. A ameaça entendida pelos teóricos da securitização, por exemplo, tem clara influência do entendimento realista da ameaça existencial do inimigo externo (BUZAN;HANSEN, 2009). Nesse sentido, a teoria da securitização afirma que a legitimação do discurso securitizador pela audiência produz o entendimento de que determinado assunto constitui, em si, uma ameaça existencial (BUZAN et al., 1998). Além disso, nota-se que o objeto de referência, aqui, ainda é o Estado: a interpretação da ameaça no estudo da securitização ainda considera a perspectiva estatal como definidora dos objetos de segurança, ainda que os textos posteriores de Barry Buzan tratem de expandir os níveis de análise para além do paradigma estatal (TANNO, 2003).

Quanto à aceitação do discurso securitizador por parte da audiência, o entendimento clássico é de que a interpretação de determinado assunto como um tema de segurança permite o engajamento em medidas extraordinárias para lidar com o que é percebido como uma ameaça existencial. A aceitação da audiência é, portanto, a legitimação social para a realização de medidas que não seriam legitimadas se o objeto não fosse alvo de securitização (BUZAN et al., 1998). Dessa forma, a quebra de regras ou procedimentos normais na confrontação a uma ameaça constitui a principal consequência do processo de securitização, sendo esse comportamento extraordinário um resultado direto da validação social.

2.1.4 Ação extraordinária e novas perspectivas da teoria da securitização

A literatura clássica da Escola de Copenhague em relação à teoria da securitização trata da utilização de medidas extraordinárias socialmente legitimadas como uma condição para a existência do processo securitizante. Nos textos que fundam a perspectiva teórica, entende-se que o sucesso de um movimento de securitização é medido a partir da concretização da quebra formal das regras, em que associam-se a perspectiva de segurança com noções de emergência e exceção. A passagem de um objeto politizado ao objeto securitizado se dá na consolidação da ideia de emergência, em que a suspensão das regras se justifica pelo caráter de ameaça existencial adquirido pelo objeto securitizado. Wæver (1995) comenta que a ampliação conceitual da segurança permitiu a associação direta entre segurança e urgência. Também, observa a busca do Estado pelo “uso legítimo de meios extraordinários” para lidar com o objeto de segurança (WÆVER, 1995, p. 4, tradução nossa). De acordo com Buzan et al. (1998, p. 26,

tradução nossa), os três elementos necessários para a existência do processo de securitização são a “ameaça existencial, a ação emergencial e efeitos em relações interligadas ao libertar-se das regras”.

Na prática, a violação das regras por parte das instituições governantes participa do discurso securitizante ao posicionar-se como um estado de defesa, necessário para a contenção efetiva do que ameaça a própria existência do sistema jurídico-normativo. No discurso clássico da securitização, o objetivo de manutenção das regras gerais do jogo é alcançado, portanto, a partir de sua suspensão temporária para lidar com ameaças entendidas como existenciais. Ao desenvolver essa lógica paradigmática entre suspensão e manutenção, Agamben (2004, p. 43) leva a discussão adiante ao afirmar que o “estado de necessidade” – representado pela suspensão da ordem jurídica perante uma ameaça existencial, representa o “verdadeiro estado da lei”, no sentido de que a doutrina jurídica estabelece, portanto, a necessidade como o fundamento legal que baseia o sistema normativo.

A centralidade das medidas extraordinárias adotada pelos teóricos clássicos da securitização vincula-se diretamente às teses excepcionalistas desenvolvidas por autores como Carl Schmitt e Giorgio Agamben, em que há a categorização de dois estados opostos – a regra e a exceção (HOLBRAAD; PEDERSEN, 2012). Nesse sentido, a teoria clássica de securitização se fundamenta no desenvolvimento das ideias schmittianas a respeito do “político” como sendo definido pela relação entre amigo-inimigo, que determina a constante percepção de ameaça e fundamenta a organização social (WILLIAMS, 2003). Nesse ponto, percebe-se a aproximação da teoria de securitização com perspectivas próprias do Realismo, que explica a atuação dos atores a partir da lógica da ameaça constante; a ação movida pela lógica da guerra eventual. Percebe-se essa característica realista dada pela Escola de Copenhague na própria atribuição de um juízo de valor negativo a respeito da securitização, entendendo-a, em última análise, como um fenômeno a ser evitado (WILLIAMS, 2003).

No entanto, o paradigma lei-exceção não é objeto incontestado dentro da construção teórica do processo de securitização. Ainda que a relação entre o estado excepcional de emergência e o sucesso do processo securitizante esteja presente nos textos fundantes da corrente teórica, essa característica de condicionar a securitização às ações que excedem a ordem normativa é um dos principais pontos de debate crítico entre os teóricos da segurança. A concepção de Bigo (2002) a respeito do processo de securitização, significativa nessa perspectiva crítica, relaciona-o ao processo rotineiro de construção de discurso, em que a incorporação de um assunto de segurança e a assimilação do discurso securitizante se dá de

forma independente à ruptura da normalidade jurídica e o consequente engajamento em medidas extraordinárias. Nas palavras de Bigo (2002, p. 73, tradução nossa),

A securitização funciona por meio de tecnologias rotineiras, de efeitos de poder que são permanentes em vez de excepcionais, de esforços políticos, e especialmente da competição institucional na área profissional de segurança em que os interesses mais triviais estão em jogo.

Ao questionar a lógica excepcionalista no debate de securitização, Bigo desloca o centro do debate a respeito do que define o sucesso do processo de securitização para longe das medidas extraordinárias tomadas pelas instituições governantes, propondo um modelo de securitização independente da lógica estatal que pressupõe a alternância jurídica entre ordem e desordem. Para Bigo, portanto, a securitização acontece a partir de padrões de ação contínuos, de engajamentos institucionais que envolvem forças essencialmente políticas e que não se limita à contenção da ameaça existencial existente, mas está ligada a mecanismos institucionais para a prevenção ordinária de possíveis ameaças futuras (BIGO, 2002; ARADAU & VAN MUSTER, 2007). Nesse sentido, a interpretação de Bigo diferencia-se da concepção clássica de Barry Buzan e Ole Wæver que classifica a securitização enquanto um movimento externo ao domínio político na medida em que contrapõem diretamente os processos de politização e securitização de determinado tema (BUZAN et al., 1998).

A percepção de centralidade das medidas extraordinárias no debate de segurança constitui, portanto, uma das principais críticas dos novos teóricos de securitização a respeito da interpretação clássica do fenômeno. Floyd (2015) defende a atualização do conceito de ação emergencial ao considerar que as respostas governamentais aos problemas de segurança ocorrem por meio da atuação ordinária – ou seja, não-excepcional – das instituições políticas. Dessa forma, entende-se que a transformação de determinado objeto em um assunto de segurança envolve, em diversos casos, um engajamento de contenção da ameaça que ocorre dentro da lei, própria do funcionamento formal das instituições políticas e da normalidade jurídica vigente. Essa característica está presente em uma multiplicidade de estudos a respeito de processos específicos de securitização, que envolvem desde segurança ambiental (TROMBETTA, 2008), terrorismo (ARADAU & VAN MUSTER, 2007), até estudos que remetem à securitização em sociedades não-liberais (HOLBRAAD & PEDERSEN, 2012). Dentro do tema migratório, as contribuições de Bigo (2002) e Huysmans (2006) reforçam a ideia de que o movimento de securitização do imigrante pode adquirir formas legais, em que os mecanismos de contenção de imigrantes são promovidos institucionalmente a partir da

modificação de estruturas jurídicas domésticas e internacionais para legitimar a utilização de políticas e aparatos de repressão. Ressalta-se, aqui, que o caráter constitucional adquirido pelas ações governamentais em um contexto de securitização não invalida as experiências em que a resposta ao processo securitizante se deu mediante a suspensão da ordem vigente e a decorrente imposição de medidas extraordinárias (BOSWELL, 2007). O objetivo, aqui, é o desenvolvimento combinado dos diferentes recursos apresentados para compreender possibilidades e resultados da prática de securitização do imigrante.

Os trabalhos citados convergem a uma interpretação comum que consiste na securitização como um processo que modifica e personaliza, dentro do escopo da lei, as políticas de segurança vigentes com o objetivo de neutralizar a ameaça construída discursivamente. É nesse sentido que a concepção de Balzacq (2011) no que se refere à securitização busca revisitar e atualizar a perspectiva clássica ao refletir acerca dos pressupostos básicos presentes nos textos originários da teoria. Para o autor, a securitização é definida enquanto

um conjunto articulado de práticas pelas quais artefatos heurísticos (metáforas, ferramentas políticas, repertórios imagéticos, analogias, estereótipos, emoções, etc.) são contextualmente mobilizados por um agente securitizador, que se esforça para estimular a audiência a construir uma rede coerente de implicações (sentimentos, sensações, pensamentos e intuições) a respeito da crítica vulnerabilidade de um objeto referente, que concorda com as razões para escolhas e ações do ator securitizador, ao investir no sujeito referente tamanha aura de complexidade ameaçadora sem precedentes que uma política customizada deve ser realizada imediatamente para bloquear o seu desenvolvimento. (BALZACQ, 2011, p. 3, tradução nossa)

Nota-se que a definição de Balzacq estende o escopo de análise da teoria ao desconsiderar o engajamento em medidas excepcionais como seu critério de definição. As “políticas customizadas”, segundo o autor, refletem uma concepção de segurança que lida com a modificação dos mecanismos de ação para a neutralização da ameaça existente, sem condicionar essa modificação como orientada para a suspensão efetiva da norma. Essa interpretação de securitização, portanto, permite a atualização de conceitos frequentemente questionados por teóricos de segurança enquanto mantém as demais premissas básicas da teoria como a interpretação linguístico-discursiva da segurança, a assimilação e legitimação do discurso pela audiência e o caráter de ameaça assumido pelo sujeito de securitização.

2.2 SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO

O resultado da introdução da Teoria da Securitização nos Estudos de Segurança Internacional foi, entre outros, a dedicação para o estudo dos processos de transformação de um tema de administração pública em uma ameaça existencial. Assim, o transbordamento das análises de segurança a partir da dinâmica da securitização levou à vinculação de temas diversos como o meio ambiente (BROCK, 1997), a religião (LAUSTSEN; WÆVER, 2000) e a migração (HUYSMANS, 2000). No caso migratório, o histórico das migrações internacionais na Europa representou um campo de estudos amplo para o nexo entre securitização e migração. A presente seção busca apresentar a perspectiva teórica da securitização do imigrante, a partir do desenvolvimento da ideia da ameaça migratória e a relevância de conceitos chave que caracterizam a figura do imigrante em território estrangeiro.

2.2.1 O imigrante como ameaça

Os primeiros estudos que promoviam a associação direta das migrações internacionais à luz dos Estudos de Segurança foram anteriores ao nexo específico das migrações com o processo de securitização. O trabalho de Weiner (1992) identifica o final da Guerra Fria e o aumento dos movimentos de secessão como um anúncio da intensificação dos fluxos migratórios no contexto europeu, tendo uma relativa assimetria em que a quantidade de imigrantes era significativamente maior que a quantidade de países dispostos a aceitá-los (WEINER, 1992). Essas inconsistências em relação aos fluxos migratórios indicava a iminência de uma situação em que a estabilidade dos Estados poderia ser desafiada pelo desequilíbrio causado pelas massas migratórias.

Os próprios teóricos da Escola de Copenhague já tratavam das migrações como um objeto de segurança antes da integração ao processo específico da securitização. O livro de Wæver et. al (1993) estabelece as bases para a análise dos fluxos migratórios europeus a partir da introdução do nível da segurança societal, que funcionou como uma alternativa à percepção estatocêntrica das migrações ao incorporar sua relação com a questão das identidades nacionais (TANNO, 2003).

O novo contexto europeu no pós-Guerra Fria, portanto, envolve uma preocupação central em relação à migração que excede as perspectivas estatais ou as considerações humanitárias e passa a ser tratado como um problema relacionado a questões de estabilidade, paz e segurança (LOESCHER, 1994). Nesse sentido, a associação do imigrante à criminalidade e ao terrorismo já era perceptível no discurso político europeu mesmo anteriormente ao 11 de Setembro (HUYSMANS, 2000).

O desenvolvimento da vinculação do imigrante como um problema de segurança reverberou na construção política das instituições europeias. A busca por uma política migratória comum e restritiva à chegada de imigrantes foi um dos objetivos que conduziram a atuação institucional da União Europeia nos anos 80 e 90 (BIGO, 2002; HUYSMANS, 2000; UGUR, 1995). Aqui, a construção da figura das migrações enquanto uma ameaça à estabilidade regional se dava na transformação do imigrante em um produtor natural de incertezas, desequilíbrios e ameaças à segurança dos Estados europeus (HUYSMANS, 2000). Também, a dinâmica da relação entre imigrante e nativo fez com que o processo de securitização do imigrante na Europa absorvesse implicações diretas na identidade cultural europeia e nas noções de nacionalidade no continente (BUONFINO; 2004, HUYSMANS, 2000; VELASCO, 2014).

O processo de securitização do imigrante na Europa representou um movimento ambíguo quanto à natureza dos fluxos migratórios. As dinâmicas de inclusão e exclusão na Europa ampliaram os espaços institucionais de forma que o processo de integração da mobilidade interna europeia e a flexibilização das fronteiras entre os países-membros passou a ocorrer de forma concomitante ao desenvolvimento de instrumentos e políticas de repressão em relação a imigrantes de países terceiros (UGUR, 1995). Assinado em 1997, o Tratado de Amsterdã é representativo do esforço ambíguo de constituir a livre circulação interna e o enclausuramento em relação ao que é externo (BUONFINO, 2004). Ao mesmo tempo em que o tratado institucionalizou a flexibilização das fronteiras internas a partir do Acordo Schengen, formalizou as bases para a criação de uma política migratória comum intrinsecamente associada à questões de segurança (HUYSMANS, 2000). Como disposto no Tratado de Amsterdã, o objetivo da política migratória comum da União Europeia envolveria

manter e desenvolver a União como uma área de liberdade, segurança e justiça, em que a livre circulação de pessoas seja assegurada em conjunto com as medidas apropriadas em relação ao controle das fronteiras externas, asilo, imigração e a prevenção e combate ao crime (UNIÃO EUROPEIA, 1997, p. 8, tradução nossa).

Dessa forma, a identificação do imigrante como uma ameaça no contexto europeu remete a sua posição nas dinâmicas de inclusão/exclusão impulsionadas pelo processo de integração regional europeu, que promoveu um distanciamento maior da figura do imigrante no contexto sociopolítico a partir de sua vinculação direta com a ilegalidade, a irregularidade e a instabilidade. O imigrante se tornou, a partir do movimento de integração, uma ameaça a ser neutralizada.

2.2.2 Identidade, nacionalismo e pertencimento

A literatura que constrói o nexo entre migrações e segurança no contexto dos Estudos de Segurança Internacional converge para vínculos específicos anteriores ao processo de securitização. Primeiramente, entende-se que a relação entre imigrante e nativo é pautada por dinâmicas intrínsecas às noções de identidade, construção nacional e pertencimento (WÆVER et al. 1993; BALIBAR, 2004). O processo de transformação do imigrante como uma ameaça é definido a partir de vínculos constitutivos da própria identidade humana, como a construção das categorias de “nós” e “eles”, ou “interno” e “externo” (APPADURAI, 2006). A relação social entre inclusão e exclusão é parte determinante não somente da percepção do estrangeiro enquanto tal, mas da construção da própria identidade. Said (1978) trata dessa questão ao afirmar que a construção da ideia do “Oriente” na Europa faz parte de um processo de distinção em relação ao diferente que vincula-se à construção da própria identidade europeia, definida em um contexto em que o nexo entre a Europa e o que é estrangeiro baseava-se fundamentalmente em uma relação de poder.

Na própria construção teórica da securitização, a opção pela utilização do termo “segurança societal”, em oposição à segurança militar ou política, justifica-se pelo entendimento de que há uma relação substancial entre segurança e identidade (WÆVER, 1995; WILLIAMS, 2003). Para Wæver (1995), a identidade configura como fator social definidor, e a assimilação de uma ameaça existencial por parte da sociedade se dá a partir do entendimento de que determinado alvo desafia sua própria identidade enquanto tal. Para Williams (2003), o destaque à segurança societal proposto pelos teóricos da securitização constitui uma herança intelectual da caracterização de Carl Schmitt em relação ao “político”, na qual se pressupõe a existência de uma relação íntima entre amigo e inimigo. A análise de segurança, portanto, parte dessa relação de afirmação da própria identidade em oposição à figura contestadora do inimigo, que constitui a ameaça existencial nos termos da teoria da securitização.

No contexto das migrações, a produção de identidades e definições sobre o comum e o estrangeiro ganham contornos de territorialidade. A distinção em relação ao outro é produzida a partir da divisão do espaço, em que a instituição da fronteira se torna fundamental. A fronteira, nesse sentido, representa parte constitutiva da própria identidade, estabelecendo os limites do espaço comum e diferenciando-o do estrangeiro. É daí que Balibar (2004) ressalta que apesar de sua natureza periférica, a fronteira constitui o ponto central da formação social e da caracterização de um povo.

A partir da formação dos Estados nacionais e do estabelecimento do poder soberano, o controle da fronteira significava não somente o exercício da soberania em relação ao próprio território, mas também funcionava como instrumento de construção nacional. A estratégia de constituição de uma etnia nacional, portanto, justificava o tratamento do imigrante enquanto “não-cidadão”, institucionalizando a diferença entre nativos e estrangeiros. Em certa medida, essa característica de tratamento do imigrante enquanto “não-cidadão” ainda é um elemento presente na condição do imigrante na Europa (VELASCO, 2014).

A noção de uma etnia nacional é parte integrante do processo de identificação do imigrante como uma ameaça existencial. Appadurai (2006) afirma que o desequilíbrio entre, por um lado, uma ordem global de integração caracterizada pelo aumento dos fluxos de capital, bens e pessoas e, por outro, a conservação dos ideais de pureza étnica e de uma etnia nacional plena é um dos principais motivos para a interpretação do imigrante como uma ameaça existencial. Os sentimentos de incerteza e insegurança causados pela presença de imigrantes no território nacional, nesse sentido, legitimam a concretização de atos extraordinários de violência em direção a essas minorias étnicas (APPADURAI, 2006).

2.3 O CARÁTER REGIONAL DA TEORIA

A teoria clássica de securitização tem como característica fundamental a análise de segurança a partir de um escopo regional, sendo a apresentação do conceito de Complexos Regionais de Segurança um expoente importante no estudo de segurança sob a ótica da Escola de Copenhague. O presente trabalho busca incorporar a característica regional do processo de securitização para assim compreender a relevância do processo de integração regional europeu na construção da ameaça do imigrante.

2.3.1 Complexos Regionais de Segurança

O desenvolvimento do corpo teórico da securitização contou com a assimilação de valores e interpretações comuns que fundamentaram o estudo de segurança proposto pelos autores da Escola de Copenhague: o estudo da segurança como ato de fala, a ênfase em seu caráter multitemático e a co-constituição entre agentes e audiência no processo securitizante são pressupostos indispensáveis na construção da abordagem construtivista da securitização. Entre seus pressupostos, a concepção da segurança como um fenômeno regional integra a lógica da teoria e institui um enquadramento específico de análise que se diferencia da dualidade entre

segurança nacional e internacional, própria dos estudos tradicionais de segurança (BUZAN, 1991).

A justificativa lógica para a adoção do nível de análise regional nos estudos de segurança da Escola de Copenhague deriva, em especial, de duas características associadas ao conceito de segurança. Em primeiro lugar, enfatiza-se o aspecto relacional da segurança (BUZAN et al., 1998), em que os padrões de ameaça e a determinação do nexos segurança-insegurança são definidos a partir da identificação de amigos e inimigos que, no contexto estatal, representam atores externos com capacidade de ameaçar sua soberania (BUZAN, 1991). O entendimento, aqui, é de que a segurança é um fenômeno compartilhado, que opera a partir da disposição de forças e ameaças entre atores distintos que se relacionam. Compreende-se, portanto, que a segurança no âmbito do Estado-nação apresenta uma característica internacional fundante, pois remete à instável relação entre os diferentes atores que representam ameaças diretas a sua soberania; em última análise, a segurança é determinada a partir da relação entre o que está dentro e o que está fora.

Em segundo lugar, o aspecto geográfico da segurança entra em evidência. De acordo com Buzan (1991), os padrões de amizade e inimizade responsáveis pela construção de ameaças são derivados de uma série de fatores territoriais, sociais e históricos – todos relacionados à proximidade geográfica dos atores. Nos estudos de segurança, a característica geográfica é determinante na definição de graus de ameaça externa; ou seja, para o compartilhamento de uma mesma lógica de segurança não basta a existência de um ator externo ao espaço estatal, pois necessita-se que o ator mantenha uma proximidade geográfica suficiente para que o equilíbrio de forças e a construção regional de ameaças só possa ser entendida enquanto dentro de um mesmo contexto de segurança (BUZAN, 1991; BUZAN & WÆVER, 2003). A partir dessa característica, a análise se volta à percepção de ‘aglomerados regionais’ (BUZAN & WÆVER, 2003), em que a interdependência em aspectos de segurança entre os atores da aglomeração é tão significativa que impõe a consideração de constelações regionais constituídas por unidades interdependentes (BUZAN et al., 1998).

Dessa forma, autores da Escola de Copenhague como Barry Buzan e Ole Wæver consideram a segurança como um fenômeno que, ao mesmo tempo em que é definido a partir do equilíbrio de poder entre diferentes atores que se relacionam mutuamente e constroem agendas de segurança correspondentes, sofre um grande constrangimento geográfico; a principal ameaça é a ameaça vizinha. Como resultado, a teoria dos Complexos Regionais de Segurança oferece um estudo dos padrões de amizade e inimizade entre os diferentes atores no espaço regional (BUZAN, 1991), que se relacionam não de modo a construir em si uma unidade

regional coesa e distinguível, mas a estabelecer, entre os próprios atores, um conjunto de distintos níveis de poder, percepções de ameaça e processos de securitização tão compartilhados pelo mesmo espaço que um estudo sistemático das lógicas de segurança se torna necessário. De acordo com a definição de Buzan et al. (1998, p. 201, tradução nossa), o complexo de segurança defendido pelos autores de Copenhague é melhor entendido enquanto um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros.” Nota-se que a definição apresentada já considera a participação de atores não-estatais dentro das constelações regionais, representando uma mudança significativa em relação às primeiras interpretações estatocêntricas do complexo de segurança sustentadas pelos autores da Escola de Copenhague durante as décadas de 80 e 90 (TANNO, 2003).

É comum, tendo em perspectiva a centralidade do equilíbrio de poder no desenvolvimento das particulares agendas de segurança, que os processos de securitização dos atores da região se direcionem às demais unidades do mesmo complexo (BUZAN & WÆVER, 2003). O fortalecimento de fronteiras, disputas identitárias ou culturais e o próprio desenvolvimento bélico são medidas que indicam, frequentemente, a percepção de perigo adjacente e a securitização de atores vizinhos. No entanto, seguindo a interpretação de Copenhague que caracteriza os complexos de segurança a partir de seus padrões de inimidades e de amizades, há também processos de securitização que se direcionam para fora, instituindo no próprio complexo características de aliança interna e de defesa em relação a um inimigo externo comum. Daí, percebe-se a interlocução entre movimentos de securitização de imigrantes e refugiados e a convergência de pautas identitárias que incluem diferentes atores de um mesmo complexo regional (WÆVER et al., 1993; HUYSMANS, 2000).

Nesse sentido, é pertinente ressaltar a relevância do nível de análise regional para a construção teórica da securitização. De acordo com Buzan et al. (1998), os processos de securitização dentro do mesmo complexo de segurança são notadamente interligados, tendo relação com uma percepção comum de ameaças que constroem e orientam os assuntos de segurança dos atores regionais. Assim, a securitização deixa de ser entendida como um processo de construção nacional da ameaça e passa a englobar uma perspectiva mais ampla, que remete à polaridade regional e ao equilíbrio de forças entre as diferentes unidades aglomeradas.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A análise retrospectiva e cronológica da ampliação do conceito de segurança e do surgimento da teoria construtivista da securitização nos permite visualizar o desenvolvimento da área dos Estudos de Segurança Internacional concomitante a processos profundos de globalização econômica, aumento de fluxos de informação e capital e desenvolvimento tecnológico que contribuíram para complexificar os movimentos migratórios em âmbito global (SASSEN, 2007). Assim, a incorporação do estudo teórico da securitização do imigrante se apresenta como um resultado direto da ampliação do conceito de segurança, e se inclui na busca por um aprofundamento teórico para averiguar a condição e posição social do imigrante em sua relação com o território estrangeiro. É nesse sentido que o estudo da securitização do imigrante perpassa pelas características que o definem, sendo relevantes as questões identitárias que influenciam o processo de diferenciação e as dinâmicas de inclusão/exclusão típicas desse processo.

Também, a inclusão das perspectivas mais contemporâneas que identificam a securitização a partir de sua politização e da transformação da ameaça em norma configura uma contribuição importante, que amplia a análise do fenômeno e possibilita uma percepção de securitização a partir da atuação institucional e da ação política. O caso europeu é característico nesse sentido, visto que o forte processo de integração regional no continente e a constante busca pela formulação de uma política migratória comum incentiva a análise de sua influência no processo de securitização do imigrante.

3 A SECURITIZAÇÃO DO IMIGRANTE NA ITÁLIA

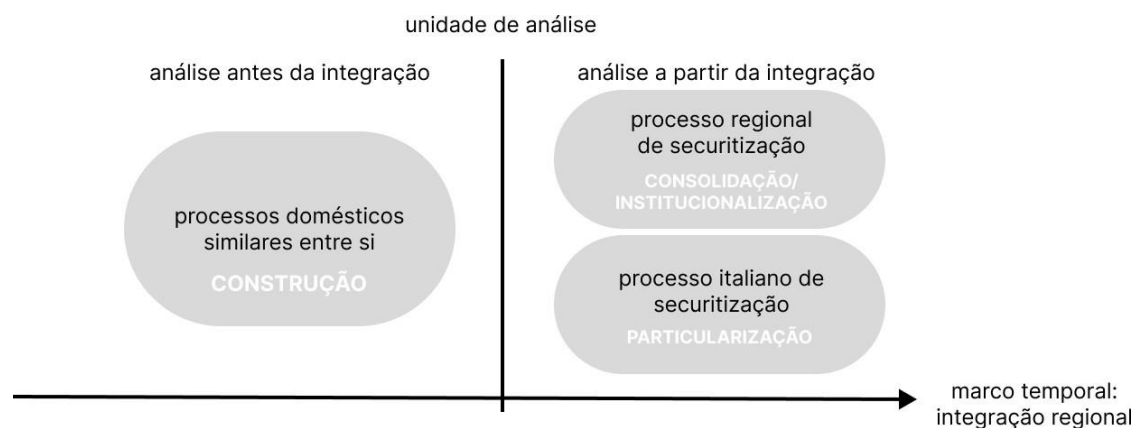
O presente capítulo tem como objetivo principal averiguar o processo de securitização do imigrante na Itália. Por meio da pesquisa bibliográfica realizada, identificou-se a existência de três dimensões específicas que influenciam no processo nacional de securitização do imigrante no contexto europeu. A percepção das diferentes dimensões viabilizou a proposição de um modelo próprio (disposto na Figura 1) para o estudo dos processos nacionais de securitização do imigrante, que será utilizado, no presente capítulo, para o estudo da securitização na Itália. Nota-se que a elaboração do modelo se justifica pelo entendimento da existência de três dimensões distinguíveis que influenciam diretamente na composição de um processo nacional de securitização do imigrante na Europa. Dessa forma, há a compreensão de que a análise estritamente nacional do fenômeno da securitização italiana seria insuficiente, sendo necessária a avaliação das diferentes dimensões que influenciam o tema descrito.

Em primeiro lugar, o modelo é composto por uma divisão temporal, tendo como marco o início do processo de integração regional europeu. A primeira dimensão, portanto, ocorre no momento anterior à formação da integração europeia em matéria de política migratória, em que se inicia uma alteração da interpretação do imigrante em direção à sua associação como uma ameaça nos países europeus. Em relação à primeira dimensão, identifica-se o fenômeno de construção da securitização do imigrante. A possibilidade de interpretar o fenômeno de uma perspectiva relativamente uniforme mesmo sem a presença de uma política migratória comum entre os países se deve à similaridade dos fluxos, das políticas migratórias e das relações entre imigrante e nativo no interior desses países, principalmente em razão da natureza estrutural dos principais eventos que formaram a identidade do imigrante no contexto do pós-guerra. Nota-se que a consideração da primeira dimensão como anterior ao processo de integração regional remete à integração nos termos da criação de uma política migratória comum, que ainda não era uma ideia discutida em termos regionais até o princípio dos anos 80 (SCIORTINO & PASTORE, 2002), mesmo com a existência de uma relativa integração econômica ainda incipiente.

No segundo momento, após o início da integração regional europeia, propõe-se uma nova divisão que diz respeito à unidade de análise utilizada. Aqui, é estabelecida uma distinção entre dois níveis de análise que se influenciam mutuamente em um processo de co-constituição, mas apresentam características e resultados diferentes. Assim, a segunda dimensão apresentada no modelo remete ao nível de análise regional, em que a associação do imigrante como uma ameaça é incorporada no desenvolvimento da integração regional europeia e da formação de

uma política migratória comum. Identifica-se aqui o fenômeno de consolidação ou institucionalização da securitização do imigrante. A terceira dimensão, por sua vez, remete ao desenvolvimento de atores domésticos e lógicas internas próprias na relação entre nativo e imigrante que encorpam o processo nacional de securitização (no presente trabalho, o processo italiano de securitização). É a partir dessa dimensão que há o desenvolvimento de uma dinâmica própria, influenciada diretamente pela construção e consolidação da imagem do imigrante como uma ameaça representadas pelas dimensões anteriores. Em relação à terceira dimensão, identifica-se o fenômeno de particularização da securitização do imigrante. Na Figura 1, a disposição das modelo proposto em um espaço cartesiano que inclui tanto a distinção temporal quanto a analítica permite a visualização das três dimensões que serão utilizadas para a análise do caso de securitização do imigrante na Itália. A divisão proposta no capítulo remete à análise separada das três dimensões propostas.

Figura 1 - Dimensões do processo de securitização



Fonte: elaboração do autor

3.1 PÓS-GUERRA E CONSTRUÇÃO DA AMEAÇA: A PRIMEIRA DIMENSÃO

Durante o contexto da reorganização socioeconômica dos países europeus no pós-Segunda Guerra Mundial, a chegada de imigrantes era percebida de forma relativamente positiva (TSOUKALA, 2005). O período posterior à guerra foi marcado por um estímulo político à imigração, na medida em que a necessidade de uma massa trabalhadora para a manutenção das sociedades industriais europeias, em um contexto marcado pela destruição

econômica e urgência de recomposição do contingente laboral, possibilitou a associação direta da figura do imigrante com perspectivas de crescimento e reconstrução econômica (KARYOTIS, 2007). A compreensão do imigrante a partir de seu eixo econômico foi, portanto, motor para uma política permissiva à entrada de não-nacionais no território europeu, estimulando a interpretação do imigrante como um “trabalhador convidado¹” (HUYSMANS, 2000, p. 754, tradução nossa).

Em meio à necessidade de força de trabalho para os projetos de reconstrução dos países europeus, os fluxos de imigrantes e refugiados cresceram significativamente na segunda metade do século XX. Na Alemanha Ocidental, cerca de 14 milhões de imigrantes trabalhadores foram recebidos nos 40 anos do pós-guerra (SASSEN, 1999). Diversos programas de admissão de imigrantes nos Países Baixos, na França e em Portugal absorveram a presença de um grande contingente de imigrantes não-europeus (SASSEN, 1999; WEBBER, 1991). Em muitos países, a preservação das relações coloniais representou, nesse período, a realização do projeto migratório em que africanos, asiáticos e americanos eram convocados para colaborar no projeto de crescimento europeu. Além dos trabalhadores dos demais continentes, a rotatividade migratória entre os países europeus era, também, significativa, sendo responsável pelas primeiras iniciativas de flexibilização das fronteiras internas para melhor trânsito da mão-de-obra dos nacionais dentro da Comunidade Econômica Europeia (CEE) (WEBBER, 1991).

Em certa medida, é possível dizer que a característica de vinculação do imigrante a sua capacidade laboral não foi apenas motivada pelas forças econômicas, mas também parte de um projeto político específico dos países europeus² (WEBBER, 1991). A ideia do migrante econômico, portanto, foi respaldada para além do imaginário social do colaborador e fez parte de uma institucionalização responsável pela associação direta do imigrante como força de trabalho a partir de suas políticas de admissão. Assim, o contato entre imigrante e nativo era balizado pela relação contratante-contratado, sua acomodação era administrada pelo empregador e a determinação jurídica que o legalizava era relacionada ao seu contrato de trabalho, que previa um serviço e um tempo específico de estadia (WEBBER, 1991). A ausência de uma cidadania formal, portanto, associou o imigrante econômico ao trabalho precarizado, em consonância com sua posição de marginalidade na hierarquia social do país de destino.

¹ O termo *guestworker*, em inglês, remete a uma multiplicidade de programas de recebimento de migrantes econômicos ao redor da Europa no período pós-guerra: os *gastarbeiters*, na Alemanha, e *gastarbeiders*, nos Países Baixos.

² Nesse ponto, é importante recordar que embora os fatores circunstanciais da guerra e da crise internacional nos permitirem a identificação, no período pós-45, de tendências e políticas similares nos diferentes países europeus, o enquadramento de uma política migratória europeia que vincule os países envolvidos em direção a uma relativa uniformização no âmbito da União Europeia ainda é, aqui, uma característica fortemente embrionária.

Em primeira análise, o reconhecimento do imigrante a partir de critérios econômicos contribuiu para seu entendimento como um colaborador, o que influenciou positivamente na incorporação do imigrante dentro do contexto social europeu; por outro lado, a percepção do imigrante como trabalhador convidado e sua frequente associação com ideias de reconstrução econômica conferiram-lhe, no ponto de vista dos nativos europeus, uma característica essencialmente temporária, em que a relação entre imigrante e nativo era pautada apenas pela necessidade econômica de mão-de-obra complementar. Nesse sentido, a presença de imigrantes no período pós-guerra é marcada, também, pela ausência na inclusão efetiva do imigrante dentro da sociedade e da cidadania europeia.

A partir sobretudo dos anos 1970, nota-se uma mudança de orientação na tendência europeia de promoção de uma política permissiva em relação a entrada de imigrantes para a imposição de uma política mais restritiva (HUYSMANS, 2000; KARYOTIS, 2007; UGUR, 1995). Em oposição ao modelo utilitarista das políticas migratórias adotadas no pós-guerra, o novo contexto europeu na década de 70 estimulou a formulação de uma política orientada, em especial, ao controle migratório e à contenção da chegada de novos imigrantes. Percebe-se, já no período transitório dos anos 1970, um caráter desarmônico das fronteiras europeias na formulação de suas dinâmicas de abertura e fechamento, em que a onda de maior controle fronteiriço sucedeu um pico nos fluxos migratórios em direção à Europa (SASSEN, 1999). Ainda, Sassen (1999) destaca a rapidez dessas transformações entre políticas permissivas e restritivas, que apesar da ausência de centralização de uma política migratória comum na Europa, observa-se uma tendência geral que, no mesmo curto período, motivou os países europeus à instituição do controle de fronteiras. Entre 1972 e 1975, alguns dos principais países receptores como França, Bélgica, Suécia e Países Baixos formalizaram programas restritivos à entrada de imigrantes, além de estimular a deportação de quem se encontrava em situação irregular (WEBBER, 1991).

Em consonância à noção do imigrante como força de trabalho na Europa, as motivações para a adoção de políticas restritivas foram, primordialmente, baseadas em fatores econômicos. De acordo com Huysmans (2000), a transição em direção a uma política migratória controladora resulta, principalmente, de mudanças na organização laboral em relação ao período pós-45 e nos esforços dos países europeus para a proteção da força de trabalho local. Na mesma linha, Karyotis (2007) identifica que as políticas migratórias restritivas no contexto europeu foram uma consequência direta da crise internacional do petróleo que alterou o curso das economias europeias nos anos 1970. O aumento do preço do barril em função dos embargos econômicos internacionais aumentou significativamente as taxas de desemprego na Europa, e as medidas

de controle migratório serviriam para equilibrar a economia doméstica e garantir o emprego dos nacionais europeus. Percebe-se, aqui, que um fator preliminar de desequilíbrio na relação entre imigrante e nativo na Europa se dá a partir das mudanças na organização do trabalho na década de 1970, em que as dinâmicas econômicas não eram mais equivalentes ao contexto pós-Segunda Guerra Mundial.

Para Webber (1991), há ainda uma característica estrutural de transformação econômica em curso nos anos 1970 que influenciou a reorientação para uma política migratória de controle. As necessidades das sociedades industriais das décadas de 50 e 60 já não se traduziam para a nova realidade econômica, e a força de trabalho estrangeira era considerada incompatível com o novo modelo pós-industrial assumido pelas economias europeias (WEBBER, 1991). Há, portanto, a percepção de inconsistência na presença de trabalhadores imigrantes no território europeu, em que o emprego de imigrantes nos postos de trabalho era, agora, entendido a partir de uma interpretação negativa. Essa resignificação do migrante econômico acentuou a preocupação em relação a sua permanência, associando o imigrante a perspectivas de instabilidade e fragilidade socioeconômica. Nas palavras de Huysmans (2000, p. 767, tradução nossa), “A escassez transforma os imigrantes e solicitantes de asilo em rivais dos cidadãos nacionais no mercado laboral e em competidores na distribuição de bens sociais”³. Assim, foi a partir dos obstáculos da conjuntura econômica europeia nos anos 1970 que a interpretação em relação ao imigrante por parte das populações nativas foi convertida de um caráter positivo, associando-o à reconstrução econômica no pós-guerra, a um caráter negativo, visualizando-o como um competidor no novo cenário econômico europeu.

A partir daí, a interpretação do imigrante como um fator de instabilidade nas sociedades europeias é mantida e se reproduz na medida em que a sua presença é consolidada. Em oposição ao caráter de temporariedade imposto pelo imaginário social e pelos programas políticos de regularização que associavam sua legalidade ao contrato de trabalho, o trabalhador imigrante se tornou, cada vez mais, um residente permanente de seu país de destino (HUYSMANS, 2000). Velasco (2014, p. 72) destaca a ambiguidade na condição do imigrante nas sociedades europeias:

O imigrante foi útil até o momento em que não se precisava mais de sua força de trabalho; na medida em que sua função instrumental para a recuperação da Europa se esgotou, ele podia voltar para casa. Para muitos imigrantes, porém, os Estados europeus para onde foram “convidados” a trabalhar eram então sua casa, já que ali fixaram lares, formaram família ou estimularam seus parentes a emigrar, por

³ Do original: “Scarcity makes immigrants and asylum-seekers rivals to national citizens in the labour market and competitors in the distribution of social goods.”

identificarem melhores condições de vida nas sociedades de imigração do que em seus países de origem.

A permanência dos imigrantes ocasionou a formação de comunidades e bairros que se integraram à geografia europeia, posicionando-se em regiões suburbanas na periferia das grandes cidades. Apesar da ausência de grandes fluxos de imigração devido ao caráter controlador das políticas de admissão, a chegada de não-nacionais a partir de critérios de reunião familiar impôs uma nova característica ao processo migratório e fortaleceu a permanência dos imigrantes em terra estrangeira (HUYSMANS, 2000; PEACH, 1997). Após a adesão de políticas restritivas, o número de imigrantes em terras europeias ao longo da década de 70 permaneceu estável: a quantidade de trabalhadores convidados diminuiu, enquanto a de residentes permanentes aumentou (PEACH, 1997).

Essa nova configuração do contingente migratório contribuiu para uma reestruturação das dinâmicas sociais e políticas na relação entre o imigrante e o nativo, em que a dimensão econômica se tornou apenas mais um dos diversos pontos de fricção social (SASSEN, 1999). A expectativa da estadia passageira do imigrante havia sido contrariada, e os problemas de inserção do estrangeiro na sociedade se tornaram cada vez mais complexos: não somente em fábricas ou indústrias, a condição de imigrante agora se manifestava na vida cotidiana, na garantia de direitos e nas disputas em relação à cidadania (VELASCO, 2014). Ademais, a permanência na Europa desvinculou o imigrante aos contratos de trabalho que asseguravam sua regularização, o que estimulou sua associação com a ilegalidade, o trabalho clandestino e o crime.

Durante as décadas de 1980 e 1990, o crescimento exponencial de solicitantes de asilo cruzando as fronteiras dos países europeus instituiu uma nova identidade do imigrante na Europa e modificou, de forma estrutural, a resposta dos países receptores em relação aos crescentes fluxos migratórios (PEACH, 1997; SASSEN, 1999). Depois dos fluxos de trabalhadores convidados e de migrantes por reunião familiar, a chegada de solicitantes de asilo se insere no contexto das crises advindas, inicialmente, de países do leste europeu como União Soviética e Iugoslávia e, posteriormente, de países do Oriente Médio e do Norte da África (PEACH, 1997). Nesse período, houve uma continuação das políticas restritivas em relação aos imigrantes. No continente, a taxa de concessão de asilo foi de 65% em 1980 para 10% em 1990 (WEBBER, 1991). Enquanto a identidade e as origens do imigrante se modificaram, as características repressivas e controladoras das políticas migratórias europeias se mantiveram similares.

No entanto, a similaridade entre as políticas restritivas pode ser analisada a partir de novas dimensões. Para além das implicações económicas e sociais que associavam o imigrante a uma característica ameaçadora - seja a partir da competição no mercado de trabalho ou do carácter de clandestinidade e ilegalidade assumido pelos imigrantes no continente, o aumento considerável do número de imigrantes africanos, asiáticos e até mesmo do leste europeu ao final do século XX intensificou uma percepção identitária do processo migratório, proporcionando uma categorização clara na distinção entre o europeu e o não-europeu e excluindo os novos residentes da estrutura social europeia, reforçando o carácter ameaçador relacionado a essas comunidades. Esse processo identitário, portanto, excede a condição migratória e adquire características raciais, religiosas e linguísticas que reforçam a diferenciação entre o imigrante e o nativo. Aqui, percebe-se a vinculação da imigração com as hierarquias sociais e históricas que definem as relações sociais (VELASCO, 2014). A construção de uma identidade europeia funciona, portanto, em oposição à construção da identidade do imigrante

A produção da diferenciação identitária entre o imigrante e o europeu se intensificou a partir da mudança nos países de origem dos novos imigrantes ao longo das diferentes décadas. Até a década de 1970, os principais países de emigração de trabalhadores convidados eram países europeus como Itália, Espanha e Portugal (WEBBER, 1991). Com o aumento da chegada de solicitantes de asilo e de “imigrantes ilegais”, os países do sul da Europa deixaram de ser exportadores da mão-de-obra europeia e se tornaram países de destino para imigrantes africanos e asiáticos (PEACH, 1997, SASSEN, 1999). A transformação dos principais fluxos migratórios transferiu a origem do “problema da imigração” para fora do continente, o que reforçou a consideração do fenómeno migratório como um “problema europeu” (SCIORTINO & PASTORE, 2002).

3.2 INTEGRAÇÃO REGIONAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AMEAÇA: A SEGUNDA DIMENSÃO

Até os anos 1980, a coordenação de uma política migratória comum na Europa era praticamente inexistente (SCIORTINO & PASTORE, 2002). Os programas permissivos e restritivos no pós-guerra foram, essencialmente, conduzidos a nível nacional, e a similaridade das tendências de abertura e fechamento entre diferentes países se justifica pela imposição de eventos estruturais que moldaram seus problemas e necessidades, como a Segunda Guerra Mundial e a crise internacional do petróleo nos anos 70. Uma análise mais detalhada, no entanto, demonstra a diversidade das políticas migratórias europeias no pós-guerra (WEBBER,

1991), confirmando a ausência de coordenação política entre os países europeus. Enquanto a imigração na França e na Alemanha foi orientada por um projeto político específico que envolvia arranjos bilaterais e acordos governamentais de admissão, os fluxos migratórios em direção ao Reino Unido e aos Países Baixos ocorreram a despeito da falta de planejamento nacional (PEACH, 1997). De acordo com Huysmans (2006), o debate sobre imigração não fazia parte do processo de integração regional por não ser considerado relevante para o desenvolvimento de um mercado integrado, objetivo principal da organização política embrionária no continente.

Antes dos anos 1980, foram raros os casos em que a imigração havia sido pensada em termos regionais. Um dos principais exemplos é a Resolução n. 1612, criada em 1968, do Conselho das Comunidades Europeias - braço legislativo da CEE, que proporcionou uma mudança significativa na relação do trabalhador imigrante com seu país de destino. O texto institucionaliza a diferenciação entre trabalhadores nacionais dos países-membros e trabalhadores nacionais de países terceiros, assegurando a liberdade de movimentação dos pertencentes ao primeiro grupo em caso de existência de contratos de emprego em território de outro país-membro (COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA, 1968). O acordo estabelece a nacionalidade como fator discriminatório em relação aos trabalhadores migrantes, favorecendo as comunidades migratórias de países-membros da CEE e impondo maior restrição de movimentação para trabalhadores de origens externas. De acordo com Ugur (1995, p. 977, tradução nossa), a Resolução n. 1612/68 representou o primeiro passo de uma “incipiente forma de cidadania europeia”⁴ que se desenvolveria mais tarde com a formalização de uma cidadania nos termos da União Europeia apresentada pelo Tratado de Maastricht, em 1992. No entanto, apesar de significativa na diferenciação entre categorias de imigrantes, os efeitos da resolução não foram imediatos na imposição de um controle excessivo a comunidades de não-nacionais; seus efeitos seriam sentidos a partir do desenvolvimento dessa discriminação nos anos 1990. A resolução, portanto, exemplifica a ausência de um pensamento integrado da migração no âmbito da CEE: o debate migratório ainda não é incorporado no texto legislativo.

Essa característica não permaneceu inalterada. Os primeiros esforços para uma incipiente regionalização da questão migratória na Europa foram manifestados em 1974, com o “Programa de Ação em favor dos trabalhadores migrantes e suas famílias” (HUYSMANS, 2000). A inclusão de uma perspectiva migratória no âmbito da CEE se deu, primeiramente, a

⁴ Do original: “The establishment of intra-EU freedom of movement on the basis of nationality was interpreted by the Comissino in 1968 as a step towards the emergence of ‘an incipient form of European Citizenship’ and not only as an economic arrangement”

partir do entendimento de que o movimento migratório representa um elemento considerável nos desafios de implementação dos objetivos econômicos regionais (CALLOVI, 1992). A partir daí, a questão migratória seria progressivamente incluída no debate político regional em termos de uma construção política comum europeia, associada à crescente interpretação da imigração como um “problema europeu”. Em 1985, uma resolução comunicativa da Comissão das Comunidades Europeias marcou a primeira associação direta oficial dos termos “política migratória” e “Comunidade” (CALLOVI, 1992).

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento das interpretações negativas em relação à presença de imigrantes nas sociedades europeias se tornou, cada vez mais, uma força orientadora de políticas migratórias ao longo do continente (KARYOTIS, 2007). O assentamento das comunidades de não-nacionais e sua participação, cada vez maior, na vida política e social europeia intensificou o atrito social, a ansiedade e o medo na relação entre nativo e imigrante. No âmbito econômico, o não-nacional era percebido como produtor natural de instabilidade, como um competidor ilegítimo no mercado de trabalho e causador dos desequilíbrios econômicos nacionais; a classe trabalhadora representou, historicamente, o grupo mais hostil em relação ao estrangeiro na Europa (COLE, 1997). Em relação ao crime, a crescente associação da imigração à ilegalidade e à marginalidade consolidou o imigrante como representante do banditismo, da transgressão e da violência, respaldada pelo uso frequente do vínculo entre imigração e o crime organizado por parte de relatórios de agências de segurança e decisões judiciais, apesar da ausência de comprovação de uma correlação direta entre os dois fenômenos (TSOUKALA, 2005). Em termos identitários, havia a classificação do estrangeiro como o não-pertencente, o “outro” no espaço sociopolítico, em que a presença do desviante promovia a distorção da separação entre “nós” e “eles”, característica do processo de identificação nacional (APPADURAI, 2006; BUONFINO, 2004). O imigrante, enfim, se tornou a personificação da “traição do projeto nacional clássico”⁵ (APPADURAI, 2006, p. 43, tradução nossa).

3.2.1 A política migratória comum na Europa

A percepção do imigrante como uma ameaça havia se tornado um elemento significativo no contexto da construção de uma política migratória comum europeia (HUYSMANS, 2000). Esse movimento ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento do processo de integração

⁵ Do original: “Minorities, in a word, are metaphors and reminders of the betrayal of the classical national project”

européu, que teve em seu movimento de criação de um mercado interno livre e sem fronteiras uma preocupação explícita com a necessidade de controle dos movimentos migratórios (CALLOVI, 1992). Nesse sentido, a consolidação dos acordos regionais que instituíram as bases para a remoção das fronteiras internas da União Europeia contribuiu, também, para o amadurecimento das discussões a respeito de uma política migratória comum. Aqui, nota-se que esse movimento em direção a uma política migratória europeia se deu a partir da associação direta, por parte dos textos oficiais do processo de integração europeu, entre imigração e segurança. O enquadramento do imigrante como um problema de segurança, portanto, obteve um caráter institucional que iniciou a partir do estabelecimento da área de livre circulação europeia.

A ligação entre imigração e segurança se torna, gradualmente, uma vinculação institucional. Legitimada pela ansiedade social fertilizada nas décadas passadas, essa vinculação se fortalece na medida em que o processo de integração europeu a inclui como norma e como orientação. Criado para orientar a formação de um mercado interno livre na Comunidade Europeia, o Ato Único Europeu constituiu um dos primeiros esforços de integração no continente, estabelecendo bases para um projeto de eliminação das fronteiras internas a se realizar progressivamente até o final de 1992. Embora a implementação das medidas presentes no Ato não tenha sido efetivada na forma disposta pelo documento (PHILIP, 1994), o transbordamento institucional do Ato Único Europeu foi significativo, pois garantiu uma repercussão em direção à integração europeia. No entanto, a busca pelo estabelecimento de livres fronteiras para mercadorias, pessoas, serviços e capitais (COMUNIDADE EUROPEIA, 1987) não se traduziu em uma flexibilização da política migratória europeia: na declaração presente no Ato e disposta a seguir, o texto garante a manutenção da autonomia estatal para o controle dos fluxos migratórios, reforçando a associação entre o imigrante e a criminalidade. Aqui, torna-se evidente que o processo de integração europeu nasce sem o elemento de inclusão dos não-nacionais: um atestado, assim, de que a integração europeia é mais que um projeto econômico, mas uma construção essencialmente identitária.

Nada nestas disposições afecta o direito dos Estados-membros de tomarem as medidas que considerem necessárias em matéria de controlo da imigração de países terceiros e de luta contra o terrorismo, a criminalidade, o tráfico de drogas e o tráfico de obras de arte e de antiguidades (COMUNIDADE EUROPEIA, 1987, p. 25)

Cada vez mais, a imigração se tornava um assunto próprio da política intergovernamental, inserida dentro de um contexto regional. Quando o aumento do número de

“imigrantes ilegais” e solicitantes de asilo na Europa atraiu a atenção das autoridades regionais em torno do “novo problema europeu”, as agências de trabalho do Grupo de Trevi - inicialmente formado para garantir a segurança interna contra os crescentes atos de terrorismo no continente, voltaram-se ao combate à imigração ilegal e o crime organizado (KARYOTIS, 2007). Aqui, a imigração era entendida como uma questão relativa ao “terrorismo, drogas, ordem pública e o desenvolvimento de uma cooperação internacional para policiamento”⁶ (BUNYAN, 1991, p. 19). A colaboração intergovernamental de Trevi, portanto, protagonizou o espaço institucional em que houve o desenvolvimento da fusão de três fenômenos que continuariam intimamente interligados ao longo da ainda embrionária formação política da União Europeia: a integração regional, a imigração e a segurança. O nexos entre as três categorias demonstra, também, o papel de atuação regional na securitização do imigrante, institucionalizando a ameaça socialmente construída anteriormente.

Como resultado do Grupo de Trevi, houve o estabelecimento da política intergovernamental do Grupo de Trabalho ad hoc em Imigração, criado a partir da liderança dos governos de França e Reino Unido em 1986 (PHILIP, 1994). Os esforços para a administração conjunta dos fluxos migratórios europeus culminaram nos acordos da Convenção de Dublin, assinada em 1990, que instituiu um padrão europeu de responsabilidade em relação aos requerentes de asilo; segundo a convenção, seria responsável pelo processo de concessão/negação do asilo aquele Estado que primeiro reconheceu seu requerimento. Na prática, a medida foi mais um passo em direção a uma atuação sistemática da política migratória europeia, pois garantiu que a negação do Estado responsável a um pedido de asilo correspondesse à negação de todos os Estados da comunidade regional (KARYOTIS, 2007).

A Convenção de Dublin é, portanto, um exemplo de como a instituição de uma política migratória comum pode se traduzir na obstaculização dos objetivos do imigrante ou refugiado e na ampliação dos mecanismos de controle existentes. Ademais, as disposições previstas em Dublin proporcionaram uma redução na capacidade dos solicitantes de asilo de decidirem acerca do próprio futuro. O primeiro Estado foi instituído como o responsável; os possíveis vínculos linguísticos, familiares, históricos ou pessoais do indivíduo com determinado país europeu são tidos como irrelevantes; e a (in)capacidade do país responsável de garantir os direitos de asilo não é levada em conta (BUNYAN, 1991).

3.2.2 O Espaço Schengen e as práticas de inclusão/exclusão

⁶ Do original: “Crucially, all focus on immigration in terms of a ‘law and order’ issue - alongside, in the case of Trevi and Schengen, terrorism, drugs, public order and the development of international cooperation on policing.”

No auge das negociações para a intensificação da cooperação intergovernamental no âmbito da Comunidade Europeia, em 1988, o papel de Margaret Thatcher - primeira-ministra do Reino Unido à Época - é notável. Em seu famoso discurso, Thatcher não somente orientou o posicionamento britânico em relação ao processo de integração, mas também representou o movimento - presente em diversos países europeus - de oposição a uma ‘integração excessiva’ dos membros da Comunidade. O intitulado Discurso de Bruges apresentou projetos para o futuro da Europa, impôs limites ao desenvolvimento institucional e assegurou a necessidade de uma defesa europeia nos termos da OTAN (THATCHER, 1988). Ainda de acordo com o discurso, percebe-se a linearidade do discurso de Thatcher com as perspectivas que visualizam o imigrante como uma ameaça à segurança europeia:

É claro que queremos facilitar o trânsito de bens através das fronteiras. É claro que queremos facilitar os deslocamentos das pessoas pela Comunidade. Mas é uma questão de senso comum que nós não podemos abolir totalmente os controles de fronteira se também queremos proteger nossos cidadãos do crime e frear a circulação de drogas, terroristas e imigrantes ilegais⁷ (THATCHER, 1988).

O discurso de Thatcher elucida uma perspectiva que percebe o movimento de integração europeu, que em 1988 se personificava nas negociações de Schengen, como contraditório à garantia da segurança europeia diante das ameaças descritas. Nesse sentido, esse tipo de discurso localiza o imigrante como um obstáculo à integração, identificando-o como uma ameaça contraventora capaz de desequilibrar um processo transnacional. Discursos como o de Thatcher não obstruíram a subsequente integração europeia, mas se consolidaram como parte integrante do imaginário europeu na construção do novo Espaço Schengen.

Seguindo na mesma direção dos acordos intergovernamentais para a liberalização econômica e para segurança interna, o Acordo de Schengen representou um marco na cooperação regional europeia. Originado em 1985, reformulado em 1990 e implementado a partir de 1995, a proposição de Schengen era de abolição das fronteiras internas para a garantia da livre circulação de pessoas entre os países-membros. O acordo - notadamente inovador ao questionar noções correntes de soberania e cooperação - impôs novos desafios a serem resolvidos regionalmente. A política de vistos, sistemas de informação para controle dos fluxos interestatais e o controle de segurança para crimes transnacionais se tornaram, a partir de

⁷ Do original: “Of course, we must make it easier for people to travel throughout the Community. But it is a matter of plain common sense that we cannot totally abolish frontier controls if we are also to protect our citizens from crime and stop the movement of drugs, of terrorists and of illegal immigrants.”

Schengen, assuntos essencialmente regionalizados (BUNYAN, 1991). A regularização do Espaço Schengen - nome de referência ao espaço de livre circulação entre os países signatários do acordo - ocorreria progressivamente, atraindo mais participantes a partir da constituição da União Europeia e de sua consolidação ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Há, no entanto, limitações para a característica liberal e aberta apresentada pelo Espaço Schengen. A interpretação presente no acordo em relação à imigração e ao asilo apresenta um vínculo direto com o combate ao terrorismo, ao crime e o fortalecimento das fronteiras (HUYSMANS, 2000). De acordo com Schengen, a imigração é sobretudo um problema de segurança, e o imigrante é entendido nos termos de sua potencial transgressão. A institucionalização da ameaça do imigrante no âmbito da recém formada União Europeia contribuiu para a chamada “Europeanização da Segurança” (ARTURI, 2011, p. 8), que ocorre quando os desafios de segurança tidos como nacionais são reformulados, orientando o entendimento do problema como, efetivamente, um problema europeu. O Acordo de Schengen, portanto, impulsionou a combinação de dois movimentos já existentes na Europa, nos quais os processos de securitização e de regionalização do problema da imigração se confundem, tornando-os parte de um mesmo processo.

Analisando de forma mais próxima os efeitos dessa abordagem em relação à imigração no comportamento das fronteiras europeias, percebe-se uma transformação explícita tanto nas fronteiras internas quanto nas externas, sendo estas distintas entre si. Primeiramente, as mudanças nas fronteiras internas se relacionam com a abolição das linhas demarcatórias nas fronteiras comuns entre os países-membros e a livre-circulação de pessoas em seus territórios. A partir daí, a fronteira clássica é substituída pela disposição de “zonas de fronteira” (CEYHAN & TSOUKALA, 2002), que diferem pela ausência de uma linha geográfica específica, funcionando a partir de uma lógica distinta. Ainda, Ceyhan e Tsoukala (2002) identificam três mudanças fundamentais do controle fronteiriço interno europeu a partir da instituição das zonas de fronteira: a mudança espacial, com a extensão do espaço geográfico da fronteira para além de uma linha demarcatória; a mudança temporal, a partir da ausência de uma lógica de funcionamento em horário específico; e a mudança institucional, com a agência fronteiriça sendo realizada por agentes públicos e também privados. Nesse sentido, a nova fronteira interna europeia se aproxima da fronteira contemporânea, que não se limita a sua característica geográfica. A fronteira discutida por Rahola (2011), por exemplo, é caracterizada pelo dinamismo e pela mobilidade, em oposição à ideia de que seu alcance é limitado pelos limites externos de determinado território. Aeroportos, consulados e campos de detenção agem cada vez mais como agentes de fronteira no interior dos Estados europeus.

Em segundo lugar, a fronteira externa também foi modificada. A eliminação das fronteiras entre os países-membros intensificou a preocupação com as fronteiras que separam os pertencentes ao Espaço Schengen dos não-pertencentes. De acordo com Karyotis (2007), esse processo ocorreu de forma simultânea: o afrouxamento das fronteiras internas foi garantido pelo fortalecimento da segurança nas fronteiras externas da União Europeia. Como consequência do fortalecimento das fronteiras externas e a interpretação do imigrante como representante da ameaça transnacional, as consequências do Acordo de Schengen envolveram o aumento de patrulhas marítimas, fiscalização policial e índices de deportação nos países da fronteira sul europeia (PHILIP, 1994). Em resumo, a formalização do Espaço Schengen e a consequente flexibilização das fronteiras internas europeias foi acompanhada - em um processo concomitante e, de certa maneira, co-constitutivo - pelo fortalecimento das fronteiras externas e desenvolvimento de uma política de controle migratório com características repressivas.

Nesse sentido, percebe-se um movimento característico do processo de integração europeu intitulado por Overbeek (1995, p. 15) de “dialética da inclusão/exclusão”⁸, em que a construção de uma identidade europeia a partir dos vínculos institucionais do regionalismo europeu se evidencia com a exclusão sistemática do imigrante, que personifica o “diferente” dentro da dinâmica social. Dessa forma, enquanto as fronteiras internas representam o ambiente comum e o convívio entre nacionais, as fronteiras externas funcionam como fronteiras identitárias, afastando o estrangeiro da participação social e política europeia. Balibar (2004, p. 8 e 9, tradução nossa) percebe da mesma forma:

[...] a composição democrática na forma da nação leva inevitavelmente a sistemas de *exclusão*: a divisão entre “maiorias” e “minorias” e, ainda mais profundamente, entre populações consideradas nativas e aquelas consideradas estrangeiras, heterogêneas, que são racialmente e culturalmente estigmatizadas.

É óbvio que essas divisões são reforçadas pela história da colonização e descolonização e que em tempos de globalização se tornaram fontes de tensões violentas. Já dramática dentro de cada nacionalidade, elas são reproduzidas e multiplicadas ao nível da comunidade pós-nacional ou supranacional que a União Europeia almeja ser. Durante a discussão interminável acerca da situação dos imigrantes e “aliens não documentados” na França e na Europa, eu evoco o espectro de um apartheid sendo formado simultaneamente à própria cidadania europeia.⁹

⁸ Do original: “Asylum-seekers and migrants find themselves trapped in the whirlpool of an inclusion/exclusion dialectic.”

⁹ Do original: “the democratic composition of people in the form of the nation led inevitably to systems of exclusion: the divide between “majorities” and “minorities” and, more profoundly still, between populations considered native and those considered foreign, heterogeneous, who are racially or culturally stigmatized. It is obvious that these divisions were reinforced by the history of colonization and decolonization and that in this time of globalization they become the seed of violent tensions. Already dramatic within each nationality, they are reproduced and multiplied at the level of the postnational or supranational community that the European Union aspires to be. During the interminable discussion over the situation of immigrants and “undocumented aliens” in

O resultado é a produção dialética de categorias que se opõem e se co-constituem na formação da identidade europeia. A dialética entre nativo/imigrante, inclusão/exclusão, flexibilização/fortalecimento e liberdade/segurança são representativas desse contexto, em que a relação de oposição entre os diferentes movimentos reforça o aspecto identitário dos nacionais europeus, ao mesmo tempo em que produz o sentimento de constante não-pertencimento do imigrante, na medida em que “carrega em si sempre a potencialidade de ser excluído” (VELASCO, 2014, p. 28). Em especial, uma relação análoga pode ser observada entre duas categorias fundamentais para a análise do presente capítulo. Os movimentos de integração/securitização, nesse sentido, podem ser entendidos como opostos e co-constitutivos na análise do contexto regional europeu. O regionalismo europeu, nesse sentido, deixa de ser visto apenas a partir de sua característica de liberalização econômica e de aproximação a partir da eliminação das fronteiras internas, e passa a representar uma escolha delimitada, que expõe movimentos de inclusão e exclusão típicos da construção de identidades: o esclarecimento de quem somos “nós” e quem são “eles” (BUONFINO, 2004).

Dessa forma, cabe analisar os dois movimentos - a integração a nível regional e construção de uma identidade transnacional europeia, por um lado, e a instituição de uma política migratória comum com base na securitização do imigrante e na produção de medidas repressivas, por outro - como partes de um mesmo processo. O resultado dos acordos como o Ato Único Europeu e a Convenção de Schengen remete à formação da “Fortaleza Europa” (HUYSMANS, 2006), isto é, o fortalecimento das fronteiras externas para garantir a segurança dos países-membros diante das ameaças que vêm de fora. Nesse sentido, torna-se pertinente pensar a experiência regional europeia não nos termos da eliminação das fronteiras, mas no seu deslocamento para as extremidades. A concentração da atividade fronteiriça nas extremidades mais movimentadas da União Europeia - em especial as regiões do sul e leste europeu representadas por países como Espanha, Itália e Grécia - aumentaria, nos próximos anos, a necessidade do desenvolvimento de uma política migratória comum entre os países-membros, promovendo a reprodução de uma dialética da inclusão/exclusão cada vez mais repressiva em relação ao imigrante.

3.2.3 Novos mecanismos de securitização

France and in Europe, I evoked the specter of an apartheid being formed at the same time as European citizenship itself.”

Nos anos seguintes ao estabelecimento do espaço Schengen, novos espaços de identificação do imigrante como um problema de segurança foram institucionalizados e vinculados ao desenvolvimento de uma política migratória comum na União Europeia. O enquadramento dos movimentos migratórios como um problema efetivamente europeu, nos anos 1990, proporcionou a incorporação de diversos mecanismos de controle, bem como a legitimação cada vez maior das práticas dominadoras, respaldadas pela fundamentação jurídica da ameaça. O texto do Tratado de Amsterdã, que em 1997 regulamenta a Convenção de Schengen no âmbito da União Europeia, já é um exemplo nesse sentido ao afirmar como um de seus objetivos

a manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade (TRATADO, 1997, p. 8).

Percebe-se, no parágrafo de orientação descrito acima, a confirmação de três movimentos já discutidos ao longo do presente trabalho: a) a contraposição das categorias de liberdade e segurança, rotulando-as com base nonexo entre interno/externo; b) a interpretação do asilo e da imigração como um problema securitário, conectando-os discursivamente à noção de criminalidade e c) a característica de comunitarização assumida pelas novas políticas de segurança, atribuindo à União a garantia do espaço de liberdade, segurança e justiça.

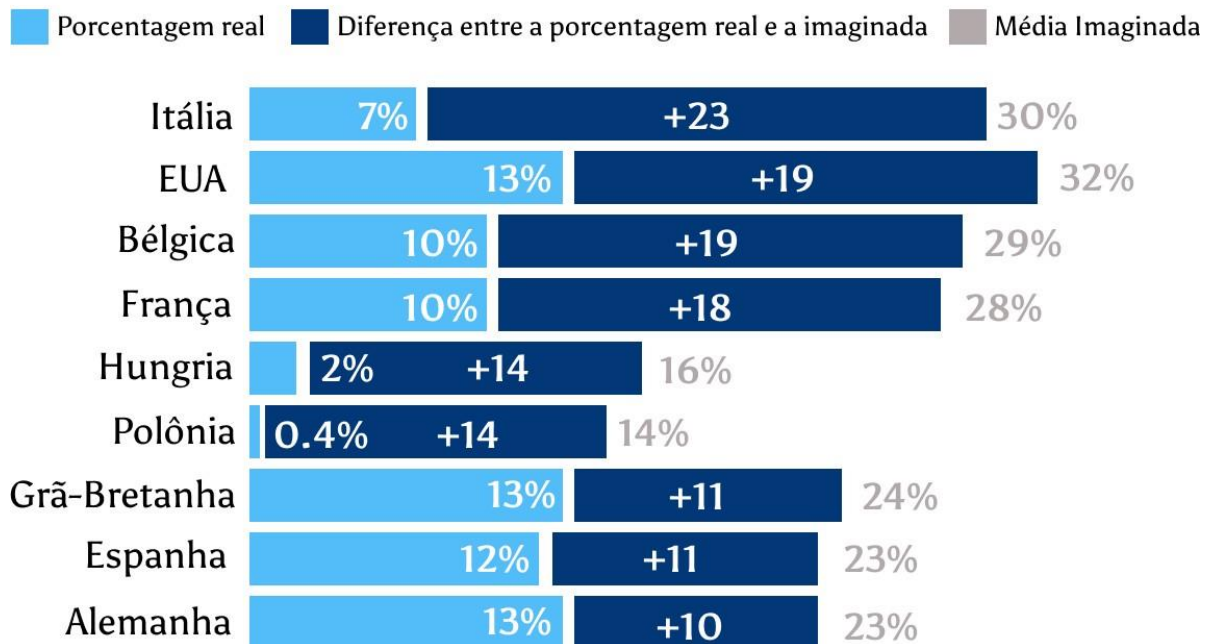
O que se seguiu foi a multiplicação dos aparatos de controle nas fronteiras externas europeias. Na esteira dos acordos de Schengen, o lançamento do Sistema de Informação Schengen (SIS) era entendido como a principal medida compensatória da abolição das fronteiras internas. Composta por uma base de dados compartilhada, o intuito do SIS era de auxiliar na administração comum da segurança e no combate à criminalidade (BROWER, 2008). Mais tarde, o sistema EURODAC instituiu, em 2003, a primeira base de dados compartilhada para a identificação e o armazenamento de informações relativas a solicitantes de asilo, “imigrantes ilegais” e não-nacionais em situação irregular no território da União Europeia (BALZACQ & CARRERA, 2005). Com base na coleta biométrica de impressões digitais e do armazenamento de dados referentes às três categorias citadas acima, o EURODAC representa mais uma ferramenta para o controle da mobilidade no território europeu.

A partir do compartilhamento de dados e da comunitarização da resposta ao desafio do asilo, base de dados como o SIS e o EURODAC servem como uma resposta à ameaça da indeterminação, isto é, a preocupação securitária com a incapacidade de identificação do

imigrante irregular dentro da sociedade. Abordado por Appadurai (2006, p. 5) como o papel da incerteza no contexto sociopolítico, o elemento essencialmente marginal e de invisibilidade que caracteriza o “imigrante ilegal” é capturado pelo discurso de líderes políticos e organizações anti-imigração como uma estratégia de imposição do medo do desconhecido. Daí, a utilização de categorias discursivas como “invasão” e “ocupação” são representativas dessa relação instável de incertezas sociais e do “medo dos pequenos números” (APPADURAI, 2006; VELASCO, 2014). A Figura 2 demonstra a percepção exagerada da população dos principais países receptores quanto ao número de imigrantes presentes no território nacional. Na pesquisa realizada, a Itália figura como o país com a maior diferença entre a porcentagem imaginada (30%) e a porcentagem real (7%).

Figura 2 - Pesquisa sobre a percepção exagerada da quantidade de imigrantes no território nacional

A cada 100 pessoas, quantas você acha que são imigrantes neste país?



Fonte: Adaptado de Nardelli & Arnett (2014)

No entanto, a instauração do controle virtual em sistemas como o SIS e o EURODAC não funcionam somente na identificação e armazenamento de informações em relação às categorias de imigrantes e solicitantes de asilo. Em consonância com as políticas restritivas impostas nas fronteiras externas da União Europeia, esses sistemas virtuais atuam, na verdade, como agentes de fronteira, selecionando os imigrantes a partir de sua condição de regularidade (TSIANOS & KUSTER, 2016). O controle virtual na fronteira se alia, portanto, aos novos esforços para a formação de uma “fronteira inteligente” (TSIANOS & KUSTER, 2016), em que a utilização de aparatos virtuais proporciona o estabelecimento de uma fronteira que, ainda que não fisicamente localizada, assegura uma capacidade resistente de contenção da mobilidade, própria do enclausuramento europeu na chamada “Fortaleza Europa”, em que o domínio do espaço se dá cada vez mais pela construção de “muros virtuais” (BENEDICTO & BRUNET, 2018). A utilização de novas tecnologias, por fim, reforça o traço securitário assumido pela fronteira europeia, e a estrutura de mobilização para o estabelecimento da vigilância virtual é uma demonstração de que a fronteira se tornou efetivamente um espaço de controle, com o objetivo de neutralização da ameaça representada pelo imigrante. A vinculação do corpo do imigrante no formato das impressões digitais ao armazenamento limitado de características específicas é, nesse sentido, um esforço institucionalizado de desumanização, em que a subjetividade, a experiência e as preferências individuais são desconsideradas em seu processo de identificação. Como sugere Ploeg (2000, p. 300, tradução nossa),

A maioria desses métodos [de identificação] são circunstanciais e indiretos, muitas vezes havendo somente a história do indivíduo para se trabalhar: sem papéis, sem embaixadas que o conhecem ou qualquer outro meio aceitável de produzir uma identidade que descredibiliza sua identidade reivindicada. Não é surpresa, portanto, que autoridades de imigração estão desesperadas em encontrar novos métodos de produção de ‘identidade’ para contrastar com a história do indivíduo. Também não é surpresa que a possibilidade oferecida pela biometria de utilizar o próprio corpo do indivíduo parece ser extremamente atrativa. Se o indivíduo aparece com nada além das roupas que veste e da história que oferece, seria, é claro, uma solução excelente ser capaz de produzir a partir de seu corpo uma identidade que é independente de sua história, ainda que inegavelmente pertencente a esse indivíduo.¹⁰

A necessidade pelo desenvolvimento da comunitarização da política migratória na União Europeia dos anos 2000 é justificada por uma série de fatores. Primeiramente, o

¹⁰ Do original: “Most of these methods are circumstantial and indirect, and often there is only the person’s story to work with: no papers, no embassy knowing the person or any other accepted means of producing an identity to (dis-)credit the claimed identity. Not surprisingly, then, immigration authorities are desperate to find new methods to produce ‘identity’ to compare against a person’s story. Not surprisingly either, that the possibility offered by biometrics to use a person’s body itself appears extremely attractive. If a person shows up with nothing with them but the clothes they wear and the story they offer, it would, of course, be a golden solution to be able to produce from that person’s body an identity that is independent of that story, and yet undeniably belonging to that person.”

alargamento do processo de integração e a inclusão de novos membros trouxe questionamentos acerca da capacidade desses países de proporcionar um controle efetivo de suas fronteiras, que agora representam fronteiras da União Europeia (LÉONARD, 2010). Daí, acumularam-se esforços para a formação de uma resposta regional à porosidade das novas fronteiras, para o estabelecimento de uma uniformização do controle migratório. Também, os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos aumentaram a associação já existente na Europa entre imigrante e terrorismo, o que motivou a adoção de medidas mais restritivas no início do século (KARYOTIS, 2007). O novo cenário de percepção de insegurança na União Europeia motivou a formação da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira, conhecida como FRONTEX.

A FRONTEX constitui o principal esforço de atuação comum no policiamento das fronteiras externas da União Europeia, centralizando desde 2004 a administração cooperativa dos países-membros nas fronteiras mais movimentadas por imigrantes e requerentes de asilo, como Espanha, Itália e Grécia. A estrutura de policiamento da FRONTEX se tornou o principal mecanismo para a garantia do controle fronteiriço europeu, e as operações conjuntas de administração das fronteiras externas - principal meio de atuação da organização - utilizam-se frequentemente do uso da força e de recursos semi-militares para sua realização (LÉONARD, 2010). Além do engajamento em operações conjuntas, a FRONTEX também atua no treinamento uniforme das guardas costeiras nacionais, produção de análises de risco, reforço de policiamento em áreas de fronteira necessitadas e auxílio no desenvolvimento do controle e vigilância das fronteiras externas (LÉONARD, 2010).

A FRONTEX se tornou, portanto, o resultado das medidas compensatórias que, desde Schengen, exigiam uma estrutura comum de policiamento para a contenção dos fluxos migratórios ameaçadores vindos do norte da África e do Oriente Médio. Em certa medida, a FRONTEX é a representação do aspecto contraditório do processo de integração europeu, que assegura a cooperação intergovernamental e uma área de livre circulação de bens e pessoas a partir da imposição da força em suas fronteiras, garantindo a não-participação dos imigrantes e requerentes de asilo no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Nesse sentido, a FRONTEX é a mais simbólica expressão das dinâmicas de inclusão/exclusão no processo de integração regional europeu.

Para Léonard (2010), as operações conjuntas realizadas pela FRONTEX podem ser analisadas como um exemplo de práticas de securitização do imigrante conduzidas pelos países-membros da União Europeia em função de duas características principais. Em primeiro lugar, porque as operações conjuntas orientam a administração da fronteira a uma dimensão

estritamente securitária, em que o Estado mobiliza forças policiais e semi-militarizadas para a contenção da imigração, elevando-a a um caráter de ameaça ao Estado e à União Europeia como um todo (LÉONARD, 2010). Em segundo lugar, as operações realizadas pela FRONTEX são um exemplo de securitização porque ocorrem, também, de maneira excepcional. Tanto em relação ao seu caráter extraordinário enquanto práticas que excedem as reações usuais ao problema da imigração, quanto em relação a sua característica de pôr em questionamento certos parâmetros legais em relação aos direitos dos refugiados, por exemplo, as operações conjuntas podem ser analisadas como uma ação emergencial que se origina da construção de uma política migratória comum no âmbito da União Europeia (LÉONARD, 2010) - um aprofundamento em relação a essa característica será apresentado no terceiro capítulo.

Assim, a multiplicação dos mecanismos de controle desenvolvidos pela União Europeia e seus países-membros ajudou a consolidar e institucionalizar a interpretação do imigrante como uma ameaça. A partir desse processo de comunitarização, o transbordamento para as experiências nacionais de securitização do imigrante, com a presença de atores internos e lógicas próprias da relação entre nativo e imigrante, traduzir-se-ia para uma particularização do fenômeno da securitização nos principais países receptores de imigrantes na União Europeia. De forma co-constitutiva, as relações entre a institucionalização regional e a especificação do fenômeno migratório no contexto nacional produziram novos discursos, ações governamentais e políticas migratórias próprias. A próxima seção se propõe, portanto, a direcionar o estudo da securitização para a experiência nacional italiana, identificando a lógica interna de produção de discursos e ações políticas, bem como os principais atores envolvidos na securitização do imigrante.

3.3 ITÁLIA E PARTICULARIZAÇÃO DA AMEAÇA: TERCEIRA DIMENSÃO

No contexto do pós-guerra e da reestruturação laboral europeia ao longo da segunda metade do século XX, a Itália consistia em um dos principais países fornecedores de mão-de-obra estrangeira (SASSEN, 1999). Na dinâmica econômica do continente, a distinção entre, por um lado, países com vasto potencial industrial e capacidade produtiva como França, Alemanha e Reino Unido e, por outro, países baseados na agricultura em pequena escala como Itália, Portugal e Espanha, caracterizou e orientou os deslocamentos dos trabalhadores migrantes na Europa: os países do sul se tornaram provedores de imigrantes para os países do norte (WEBBER, 1991). Essa composição foi particularmente relevante no papel italiano como país

exportador de mão-de-obra. Durante os anos 1950, a Itália se tornara o principal país de origem dos trabalhadores imigrantes na Europa (SASSEN, 1999).

A imposição de políticas migratórias restritivas por grande parte dos países do norte europeu, ao longo da década de 1970, catalisou uma mudança na geografia dos movimentos migratórios no continente (PEACH, 1997). No lugar de diminuir os fluxos migratórios para a Europa, o efeito dessas políticas foi, na verdade, de reestruturação do papel dos países europeus na dinâmica migratória, havendo a inclusão, ainda incipiente, dos “novos países de imigração” (NETO, 2005) como Itália, Espanha e Grécia, tornando-se países receptores. Como a imigração não era reconhecida como uma questão significativa de política pública nos países do sul, o enclausuramento observado em países como França e Alemanha nos anos 1970 não ocorreu em países como Itália e Espanha, cujas fronteiras eram relativamente acessíveis e ameaças de deportação eram menos presentes (SASSEN, 1999).

Ademais, a apresentação da Itália como uma alternativa de imigração aos países controladores do norte se somou ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país, cuja modernização industrial e produção em larga escala anunciavam a necessidade de mão-de-obra estrangeira (WEBBER, 1991). Em função disso, houve a consolidação da Itália como um país receptor de imigrantes ao longo da década de 1980, sendo os fluxos vindos do Norte da África os mais representativos dessa nova dinâmica. Dada sua posição geográfica central para as rotas migratórias do Mediterrâneo, o território italiano - conhecido por ser um espaço de trânsito para imigrantes africanos em direção ao norte - passou a representar um destino europeu acessível: até 1985, cidadãos de diversos países africanos como Tunísia, Senegal e Argélia não precisavam apresentar vistos para entrar na Itália (GARCIA, 2012). Além da presença de imigrantes africanos, nota-se nesse período o aumento significativo de fluxos migratórios originários do Leste Europeu e de países asiáticos (TRIANDAFYLLIDOU, 1999).

A ausência de controle nas fronteiras italianas estimulou a entrada dos chamados “imigrantes ilegais”, isto é, estrangeiros vivendo em situação de não-regularização no território italiano. De acordo com Sassen (1999), a estimativa era de cerca de 600 mil “imigrantes ilegais” vivendo no país em 1991, número três vezes maior que o existente na França. De fato, os primeiros esforços para a regularização dos imigrantes trabalhadores na Itália ocorrem apenas em 1987 (PEACH, 1997). Em 1989, uma anistia geral dos trabalhadores ilegais foi anunciada, com objetivos de regularização da classe trabalhadora italiana e redução do número de imigrantes vivendo na marginalidade (WEBBER, 1991; SASSEN, 1999). Dentro dos esforços para a regularização dos imigrantes no território italiano, destaca-se a aprovação da Lei Martelli em 1990, que visava regulamentar e inserir o imigrante dentro do contexto social italiano

(ALVES, 2015). No entanto, a aprovação da lei foi acompanhada de uma maior rejeição da opinião pública e de organizações políticas em relação à presença de imigrantes no território italiano (COLE, 1997). Nesse sentido, o engajamento do governo italiano na busca por maior administração da questão migratória no país seria representativo de uma nova dinâmica, em que a partir da década de 1990 a característica de abertura e de receptividade em relação à chegada de imigrantes daria lugar à intensificação de medidas repressivas, à propagação do discurso anti-imigração por parte de líderes nacionalistas italianos e à escalada da violência em direção a povos minoritários e a comunidades de imigrantes no país.

3.3.1 Imigrantes como um problema italiano

Ao longo das festividades do Carnaval de Florença de 1990, a euforia das máscaras e fantasias típicas do famoso evento italiano foi substituída pelo engajamento em atos de violência contra comunidades de imigrantes em espaço público. Em meio às comemorações, um grupo de jovens italianos armados perseguiu e violentou imigrantes do norte da África com o objetivo explícito de “limpar a cidade” (COLE, 1997). A violência observada durante as festividades ocorreu na esteira das manifestações públicas anti-imigração na cidade, onde, em semanas anteriores, um protesto de mercadores contrários à presença de imigrantes vendedores nas ruas da cidade foi tomado por partidos de extrema-direita como o Movimento Social Italiano (MSI), que ordenavam a expulsão dos não-nacionais presentes no território italiano (COLE, 1997).

Em certa medida, os eventos ocorridos durante os festivais de Carnaval foram representativos da agitação social em torno da figura do imigrante. O aumento dos fluxos migratórios nos anos anteriores intensificou as tensões sociais existentes e consolidou a presença de um discurso político anti-imigração que, por fim, legitimou o uso da violência contra comunidades migratórias na sociedade italiana. A escalada da hostilidade dos italianos em relação à presença de imigrantes demonstrada nas festividades de Florença encontraria repercussões na administração pública da questão migratória, com o anúncio do governo italiano de fechamento das fronteiras e fortalecimento das medidas repressivas com o objetivo de combater a “imigração ilegal” (COLE, 1997). Cerca de um ano após o Carnaval de 1990, a chegada de milhares de imigrantes albaneses que cruzaram o Mar Adriático em direção à cidade costeira de Bari, fugindo da crise motivada pelas mudanças sistêmicas que envolveram os países socialistas nos anos 1990, é representativa do novo enclausuramento italiano. Após sua

detenção durante semanas no estádio esportivo da cidade, os imigrantes albaneses foram repatriados para seu país de origem (GARCIA, 2012).

Dessa forma, o discurso que associava o imigrante à uma noção de ameaça na Itália se consolidou a partir da década de 1990, quando houve o acirramento dos conflitos sociais e da violência envolvendo comunidades migratórias. Tsoukala (2005) afirma que a construção desse discurso já estava presente em relatórios de agências italianas de segurança, em que o imigrante era entendido como potencial terrorista ou participante do crime organizado já na década de 1980. Além disso, a interpretação em relação ao imigrante dentro da sociedade italiana foi transformada de uma relação de hospitalidade para uma de hostilidade, em que o imigrante se tornou o representante dos problemas italianos. Como afirma Campani (1993, p. 511, tradução nossa), “a imigração tem se tornado um símbolo das dificuldades e contradições da sociedade italiana: o fraco fornecimento de serviços sociais, os problemas habitacionais, a administração do mercado laboral e a expansão da economia informal”¹¹.

Nesse contexto, a disseminação do discurso securitizador na Itália ocorreu principalmente a partir da apropriação do elemento ameaçador do imigrante por parte das elites locais, e a consequente inserção desse elemento dentro do debate político nacional. A realidade política italiana e sua particularidade na herança do neofascismo como uma força relevante viabilizou os espaços para a formação e solidificação de partidos políticos de extrema-direita, como a Liga Norte, o Movimento Social Italiano (MSI) e, mais tarde, a Aliança Nacional (AN), que carregam como valores fundamentais a exaltação do nacionalismo italiano e a rejeição à chegada de não-nacionais. Esses partidos funcionaram, essencialmente, como radicalizadores do debate da imigração, retratando-os como responsáveis pelo aumento da criminalidade, pela sensação de insegurança, pelo terrorismo e pelo desequilíbrio econômico, além de promoverem a exclusão social dos imigrantes (TRIANDAFYLLIDOU, 1999).

Na Itália, a ascensão da Liga Norte (ou Lega Nord) no contexto de aumento dos fluxos migratórios é significativa desse processo de propagação do discurso securitizador. Estabelecida como uma das principais forças políticas ao longo da década de 1990 (RICHARDSON & COLOMBO, 2013), a Liga Norte tem como motivação política fundamental a reivindicação de um processo separatista no qual o norte italiano - mais precisamente a região de Padania, tida como rica e desenvolvida - se desprenderia do atraso

¹¹ Do original: “These lie mainly in the fact that immigration has become a symbol of the difficulties and contradictions of Italian society: the poor delivery of social services, the problems of housing, the 'management' of the labour market (for example, the inability of labour offices and agencies to find work, especially in southern Italy) and the spread of the informal economy”.

representado pela região sul. Dentro da luta política separacionista, a Liga Norte adquire um caráter de defesa da autonomia regional e de uma administração eficiente, na qual os trabalhadores do sul da Itália e os imigrantes representam um obstáculo similar que proporciona a ineficiência política e econômica do Estado nacional (COLE, 1997). Em razão disso, a atuação do partido político no âmbito migratório se dá no sentido de provocar o medo e a insegurança popular quanto à presença de imigrantes: a Liga Norte se apresentou como uma das principais forças de oposição às leis de regularização do imigrante como a Lei Martelli, proporcionou a distribuição de imagens e discursos hiperbólicos em relação aos números e à ameaça de imigrantes em território nacional, desenvolveu legislações para autorizar esquemas de repatriação e reforçou a defesa de um etnonacionalismo italiano (COLE, 1997; RICHARDSON & COLOMBO, 2013).

Focando no caráter discursivo do movimento anti-imigração dos partidos italianos de extrema-direita, a Liga Norte se desenvolveu a partir de uma abordagem nitidamente populista, em que a disseminação dos valores nacionais se dá a partir do compartilhamento de símbolos, lemas e outras representações heurísticas que garantem a uniformização e popularização dos ideais defendidos. De forma semelhante às estratégias do fascismo italiano na metade do século XX, a representação desses valores é apresentada a partir da valorização discursiva do nacional italiano, baseado em uma noção de pureza racial própria e de defesa dos costumes nacionais - trazendo, frequentemente, uma exaltação a figuras do passado. Nas figuras 3 e 4, a imagem de um cavaleiro medieval remete à idealização do passado, ao mesmo tempo em que reafirma uma posição de guerra contra os inimigos nacionais - nesse caso, contra os imigrantes.

O cartaz exposto na Figura 3 representa uma dimensão importante da associação entre o imigrante e a criminalidade - e, portanto, o perigo - por meio do discurso. Ao reforçar a utilização do termo “imigrante ilegal”, o efeito produzido é a associação direta da figura do imigrante a uma noção de criminalidade (MANERI, 2011), pressupondo que sua situação é passível de punição, e que ações devem ser tomadas a esse respeito. Transforma-se, nesse sentido, a “mera falta administrativa” da irregularidade em um “crime contra a ordem pública” (SILVA & AMARAL, 2013, p. 245). Essa associação também é presente em termos como “clandestinidade” ou “invasão” (MANERI, 2011). A reprodução desse discurso é uma estratégia adotada para a culpabilização do imigrante, que se torna representante da marginalidade, da atuação “fora da lei”. A partir daí, as associações do imigrante ao terrorismo, ao crime organizado e à violência se tornam resultados diretos de um processo de admissão antecipada da culpa do imigrante, que muitas vezes não corresponde aos números de pesquisas reais que relacionam imigração e criminalidade (CEYHAN & TSOUKALA, 2002).

Figura 3 - “Pare! Imigração ilegal” (2001)



Fonte: (Richardson e Colombo, 2013)

Figura 4 - “Não à horda!” (2002)



Fonte: (Richardson e Colombo, 2013)

Segundo Garcia (2012), o crescimento do número de albaneses chegando à costa italiana foi o principal catalisador para o estabelecimento de uma percepção de emergência. Nesse contexto, o apoio midiático e imagético de uma construção hiperbólica do problema da

imigração foi responsável pelo surgimento do que Appadurai (2006) chama de “ansiedade da incompletude”. A Figura 4 demonstra, a partir de uma fotografia distante, impessoal e descaracterizadora do imigrante, como a reprodução visual do discurso serve como um instrumento de produção do medo e da emergência. Além da foto, a característica de “horda” assumida pelos imigrantes expostos é mais um exemplo da busca pela impessoalidade da figura do imigrante, ausentado de seus objetivos, motivações e preferências; a reprodução desse discurso serve à “desumanização” do imigrante (RICHARDSON & COLOMBO, 2013).

É revelador, também, o crescimento dos partidos de extrema-direita na Itália no contexto de uma mobilização popular nacionalista característica do período na Europa. Nesse sentido, a literatura apresenta o elemento racial como fator fundamental de diferenciação e identificação no continente (CAMPANI, 1993; COLE, 1997; GARCIA, 2012; WEBBER, 1991). A estratégia discursiva racista, portanto, produziu uma imagem inferiorizada do imigrante em relação ao nativo europeu, e o uso da xenofobia como fator de mobilização popular foi o motor de políticas migratórias restritivas e violentas em relação a imigrantes que não faziam parte da identidade europeia cultivada a partir dos movimentos de integração como a União Europeia. Segundo Tsoukala (2005), o discurso racista foi fortemente utilizado como uma importante plataforma eleitoral na medida em que cresciam as preocupações em relação às políticas migratórias e à porosidade das fronteiras, nas últimas décadas do século XX.

A estratégia de mobilização popular dos partidos italianos contra as comunidades migratórias foi um dos principais impulsionadores do movimento de securitização do imigrante no país. Aliada a isso, ressalta-se a relevância da atuação midiática no sentido de construir a imagem negativa do imigrante, atuando na mesma direção da mobilização política observada nos partidos políticos italianos. Maneri (2011) destaca a particularidade do caso italiano, em que as redes de notícias costumam iniciar com histórias de crimes cometidos por estrangeiros. A reprodução e priorização da notícia que relaciona o imigrante ao crime, no final, acaba por modificar a percepção social em relação a determinado fenômeno, fazendo com que a associação entre imigração e ameaça seja naturalizada como efeito da atenção midiática e popular a esses casos. Nesse sentido, o poder de causar incertezas ao espectador é notável: notícias de barcos lotados de imigrantes reforçam questionamentos em relação ao número de imigrantes no território nacional, notícias de estrangeiros criminosos reforçam questionamentos em relação ao nível de causalidade entre imigração e crime e notícias de projeções demográficas ou de taxas de natalidade reforçam questionamentos em relação aos reais objetivos e motivações dos imigrantes. Esse sistema funciona de forma semelhante à resposta ao problema do terrorismo - que é, em resumo, um problema informacional (APPADURAI, 2006): a

ausência de informações suficientes alimenta o medo e a insegurança que, por sua vez, legitima o fortalecimento das estruturas de segurança e a repressão cada vez maior dos fluxos migratórios.

Assim, a lógica interna da securitização do imigrante na Itália é o resultado direto da coordenação entre a ação política dos partidos e a reprodução midiática da ameaça do imigrante.

Buonfino (2004, p. 30, tradução nossa) reflete sobre a relação entre esses dois elementos:

as mensagens midiáticas não apenas refletem os medos, mas os direcionam e fortalecem, transformando-os em um discurso poderoso para as autoridades. O discurso, então, se tornará hegemônico se (e apenas se) as autoridades políticas o transformarem no discurso político dominante e na ação política efetiva. O discurso hegemônico é, portanto, o resultado da representação e orquestração das demandas da opinião pública por parte da mídia de massa que produz mudanças e, no caso de discurso sobre imigração, formam as bases para o estabelecimento da hegemonia do discurso securitizador.¹²

3.3.2 Práticas de excepcionalidade na Itália

Buzan et al. (1998) ressalta a característica de excepcionalidade do processo de securitização, em que a aceitação do discurso securitizador se reproduz na legitimação de ações extraordinárias, que excedem a normalidade da lei, para a contenção de determinada ameaça. No caso italiano, a reprodução do discurso de ameaça do imigrante é percebida em uma série de ações de excepcionalidade que caracterizaram a resposta italiana ao problema da imigração ao longo dos anos (ALVES, 2015). A efetividade dos recursos políticos e midiáticos na construção de um elemento emergencial como resposta à ameaça migratória remete aos primeiros grandes fluxos de albaneses nos anos 1990, em que as perspectivas de uma “invasão estrangeira” incentivaram a percepção de necessidade de ações de emergência, associada ao “pânico moral” produzido no período (GARCIA, 2012).

Dessa forma, as práticas de excepcionalidade são o resultado da percepção securitizada do imigrante por parte da dinâmica sociopolítica italiana, que ao percebê-lo como fonte natural de perigo e ameaça de natureza socioeconômica, política, identitária e securitária (CEYHAN & TSOUKALA, 2002), constrói uma estrutura de controle que envolve o fortalecimento das fronteiras terrestres, o desenvolvimento de barreiras inteligentes e sistemas de informação, a multiplicação de espaços de poder e submissão do imigrante e a potencialização de processos

¹² Do original: “media messages not only reflect these fears, they channel and strengthen them and transform them into a powerful message/discourse for authorities. The discourse will then become hegemonic if (and only if) political authorities will transform it into the dominant policy discourse and into actual political action. The hegemonic discourse type is therefore the result of the representation and orchestration of public opinion demands by the mass media which produce change and, in the case of immigration discourse, form the basis for the establishment of the hegemony of the securitization discourse type.”

de repatriação e expulsão. Ao longo das últimas décadas, as instituições governamentais no poder, com o apoio de forças privadas, utilizaram-se desses recursos de controle na dinâmica migratória italiana para a solidificação de uma política de exceção no país.

A situação de “permanente emergência social” (CAMPANI, 1993, p. 517) construída e alimentada na década de 1990 culminou na consideração, por parte do governo nacional comandado por Silvio Berlusconi, do combate à imigração ilegal como uma prioridade de Estado. Quando a chegada de mais de 900 curdos iraquianos no sul da Itália em 2002 instigou uma resposta à altura da ameaça percebida, a declaração de um Estado de emergência pareceu uma reação adequada (BOSWELL, 2007). A medida extraordinária é um atestado da relevância do problema da imigração na opinião pública e nas instâncias políticas decisórias, refletindo na atuação de Umberto Bossi, Ministro das Reformas e chefe do partido Liga Norte, na exigência de medidas mais duras que envolvessem esquemas de repatriação e deportação (ITALY..., 2009).

Da mesma forma, o uso do Estado de exceção como uma política de resposta ao aumento de fluxos migratórios se tornou uma prática reconhecida do governo italiano, sendo utilizada mesmo em governos reconhecidamente mais liberais em relação à presença de imigrantes, como o de Romano Prodi (STATE..., 2008). Em meio à exaltação social e midiática em torno de casos de violência realizados por membros da comunidade dos Roma, em 2007, o governo italiano concedeu a autoridades locais o poder de expulsão de imigrantes, sob o pretexto de identificação de uma ameaça direta à segurança pública (ANGELESCU, 2008). Um ano depois, o decreto de declaração de um Estado de emergência serviria como a institucionalização do controle extraordinário por parte das autoridades locais, permitindo a discriminação das comunidades migratórias dos Roma na realização de censos e coleta de dados para reforçar as práticas de expulsão (VELASCO, 2014). A notória securitização dos Roma ocasionou a percepção de necessidade de urgência para a neutralização da ameaça, que legitimou as medidas extraordinárias tomadas pelo governo italiano em um contexto de crise, reforçando a exclusão do grupo minoritário considerado perigoso.

Talvez o resultado mais aparente da característica excepcional assumida pela securitização do imigrante na Itália seja o empenho na construção de campos de detenção para imigrantes e refugiados. Os chamados Centros de Permanência Temporária - transformados em Centros de Identificação e Expulsão a partir de 2002 - regularizaram um espaço de controle no interior do território italiano, equiparando-se à força das barreiras fronteiriças criadas no mesmo período (GARCIA, 2012). Para Rahola (2011), esses espaços de detenção caracterizam a consolidação da criminalização do imigrante, em que a mobilidade se torna parte integrante da

ideia de ameaça conferida à imigração. Nesse sentido, os campos de detenção se tornaram, também, a realização do movimento de criminalização característico da securitização do imigrante. Com a institucionalização desses espaços, a detenção se tornou um elemento chave para a política migratória dos países da União Europeia, incluindo a Itália.

No entanto, a principal característica dos campos de detenção está relacionada a sua relação intricada com a norma jurídica estabelecida. A marca da ilegalidade é uma prática central nesses espaços, com a normalização de situações irregulares em que a violação de direitos humanos dos detidos se torna a regra (GARCIA, 2012). Nesse sentido, Agamben (2000) atesta que a configuração desses centros de controle remete à realização de um espaço de exceção, em que a criminalização dos imigrantes serve como justificativa para a institucionalização de um espaço de rompimento com a lei, normalizando a utilização de quaisquer meios necessários para a manutenção da ordem, sendo essa possibilitada a partir da imposição do controle total de imigrantes e refugiados tidos como ilegais.

Assim, as práticas de excepcionalidade são interpretadas como um resultado aparente da securitização do imigrante na Itália, sendo manifestadas a partir da ideia de controle própria à necessidade de “neutralização da ameaça” contida no interior da política migratória italiana. A respeito do vínculo entre imigração e excepcionalidade, Garcia (2012, p. 247) aponta que

As medidas excepcionais, outrora adotadas em casos de necessidade comprovada, como as guerras externas e as guerras civis, passaram a ser utilizadas sob inúmeros pretextos, especialmente no combate ao inimigo interno, na guerra contra a imigração irregular. Tais medidas podem hodiernamente ser instauradas sem que sejam revogadas e sem que possuam uma delimitação clara de seu escopo de tempo e ação, tornando-se parte normal do regulamento ordinário, o que revela o alcance da ampliação do poder estatal e limitação progressiva tanto das liberdades individuais fundamentais quanto do próprio direito, uma vez que a prática da legislação por decreto governamental passou não apenas a ser adotada por diversos setores políticos, como passou a ser amplamente aceita no interior da sociedade civil. Nesse sentido, o paradigma da segurança nacional via estado de exceção (ainda que não formalmente declarado) tornou-se uma técnica normal de governo.

Ainda sobre o caráter excepcional adquirido na securitização do imigrante na Itália, observa-se que o fortalecimento das medidas repressivas na política migratória nacional não se restringe aos espaços de controle internos ou às barreiras impostas nas fronteiras. Há, ainda, um elemento de expansão do controle migratório em que os resultados da securitização do imigrante podem ser verificados no exterior do território nacional, inseridos no contexto de uma política migratória ofensiva e expansionista. No próximo capítulo, uma análise desse fenômeno sob a ótica da securitização tratará de posicioná-lo como uma resposta às mesmas características de “neutralização da ameaça” verificadas nas medidas excepcionais discutidas anteriormente.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo buscou analisar o processo de securitização do imigrante na Itália a partir da categorização de três dimensões distintas que se apresentaram como relevantes no fenômeno estudado. A primeira dimensão remete ao período anterior à integração regional em matéria de política migratória, enquanto a segunda e terceira se caracterizam pela divisão ocasionada a partir da integração: a securitização a nível regional (no âmbito da comunitarização da política migratória) e a securitização a nível nacional (no sentido da apropriação doméstica dos elementos de securitização), respectivamente. A pesquisa bibliográfica acerca do processo de securitização nacional na Europa permitiu, portanto, a elaboração dessas três dimensões nos termos das seguintes características atribuídas a elas, respectivamente: a construção da ameaça do imigrante, sua institucionalização e sua particularização. A categorização das diferentes dimensões configura um método analítico para identificação de diferentes características, sendo sua elaboração caracterizada pelo caráter de co-constituição atribuído: em vez de processos separados e únicos, as dimensões configuram partes de um todo que influenciam em uma análise de securitização nacional na Europa.

A conclusão fundamental do capítulo se relaciona à distinção existente entre os processos de securitização a nível regional e a nível nacional (segunda e terceira dimensões, respectivamente). No estudo, identificou-se a existência de tendências específicas atribuídas ao processo de securitização que se relacionam diretamente com o debate entre excepcionalidade e norma discutido previamente. Enquanto a securitização regional do imigrante produziu uma maior institucionalização da ameaça, incorporando-a na estrutura dos corpos jurídico-políticos da Comunidade Europeia e, posteriormente, da União Europeia, a securitização a nível nacional possibilitou a incorporação da lógica da ameaça migratória nas relações domésticas da sociedade italiana e possibilitou a formulação de um discurso político extremista que inflamou o engajamento em situações de violência e de excepcionalidade do Estado e da sociedade italiana. Dessa forma, a securitização no âmbito regional está mais relacionada à politização e normatização da ameaça migratória, associando-se aos novos estudos de securitização. A securitização italiana, por sua vez, relaciona-se a uma tendência de excepcionalidade na atuação governamental na administração fronteiriça e no trato violento contra comunidades migratórias no território nacional, associando-se portanto à perspectiva clássica da securitização como ação extraordinária.

4 A EXTERNALIZAÇÃO DAS FRONTEIRAS E A CONTENÇÃO DA AMEAÇA MIGRATÓRIA

O presente capítulo objetiva observar o fenômeno da externalização das fronteiras no contexto de securitização proposto anteriormente. Para isso, é necessária uma apresentação do conceito de externalização, que se introduz em um contexto de transformação da fronteira linear e se caracteriza pelas novas relações entre os fluxos migratórios e os métodos de controle. Nesse contexto, a externalização figura como uma política específica de controle migratório que insere a administração dos fluxos migratórios para o interior de países terceiros, de origem ou de trânsito dos imigrantes. O capítulo consta, portanto, com a apresentação das principais políticas que deflagram essa expansão fronteiriça para além do território dos Estados recebedores, com atenção especial para as estratégias de externalização do Estado italiano em direção ao norte da África e sua relação com a securitização, constatadas na seção 4.2. Como aprofundamento dessa relação, a seção 4.3 propõe que as políticas de externalização configuram um resultado direto do processo de securitização do imigrante ao apresentarem as mesmas características identificadas no capítulo anterior: a institucionalização no âmbito regional e a excepcionalidade no âmbito nacional.

4.1 EXTERNALIZAÇÃO: A EXPANSÃO DO CONTROLE

A consolidação da percepção securitizadora do imigrante nos anos 1980 e 1990 - tanto no âmbito regional quanto nas lógicas domésticas dos países europeus - apresentou, no início do novo milênio, a necessidade de construção de novos aparatos de controle para a neutralização da ameaça representada pelo imigrante. O progresso da integração regional, a crescente interdependência socioeconômica entre os países, a viabilização do transporte para o deslocamento em grandes distâncias e as crises de conflitos armados em países de emigração são fatores que evidenciam a intensificação dos fluxos de imigrantes e refugiados em direção à Europa. Esses fatores, por sua vez, amplificaram as contradições sociais e a percepção do imigrante como uma ameaça a ser contida.

A necessidade de novos instrumentos para a ampliação do controle fronteiriço figurou como um dos principais pontos de discussão em política migratória no âmbito da União Europeia, a partir do estabelecimento dos programas de Tampere (1999) e de Haia (2004). A discussão sobre os aspectos da segurança interna europeia voltaram-se, na esteira desses programas, para a efetivação de uma administração comum da luta contra a imigração,

reforçando a noção estabelecida pelo Espaço de liberdade, segurança e justiça em que há o entrelaçamento entre a garantia da liberdade interna e a imposição do controle nas fronteiras externas: ou seja, como apontam Silva e Amaral (2013, p. 239), “apresentava-se a segurança como o meio para alcançar a liberdade, e a nacionalidade como um critério indispensável para a cidadania europeia”.

Assim, o desenvolvimento do processo de securitização e as demais transformações sociais, econômicas e políticas levaram à introdução de novas práticas de segurança, capazes de responder aos crescentes fluxos migratórios e às novas dinâmicas no contexto europeu. O surgimento dos novos aparatos de controle migratório nesse contexto se deve, principalmente, à combinação de dois fatores fundamentais: a ineficiência da política migratória no período e a transformação da fronteira do mundo modernizado.

Em primeiro lugar, a característica ineficiente da política migratória dos países europeus já era um assunto presente nas discussões acerca da criação de uma política migratória comum nas décadas de 1980 e 1990 (SCIORTINO & PASTORE, 2002). A integração econômica por meio do estabelecimento do Mercado Comum da União Europeia e a implantação do projeto de abolição das fronteiras internas entre os países-membros representado pelo Acordo de Schengen evidenciaram a necessidade de uma coordenação regional em política migratória, sendo a administração estatal do problema da imigração insuficiente para responder à nova natureza dos fluxos migratórios em direção ao bloco europeu. Assim, os esforços em direção a uma política migratória comum foram reforçados nos programas quinquenais de Tampere e Haia, com a priorização de uma abordagem global da migração no sentido da participação europeia na organização dos fluxos migratórios nas demais regiões.

É importante recordar que o processo de formação de uma política migratória comum na Europa significou, ao mesmo tempo, uma inclinação em direção ao controle territorial da fronteira e a imposição de medidas cada vez mais restritivas à chegada de imigrantes e refugiados. Aqui, a ineficiência das políticas do período refere-se à sua incapacidade de controlar e restringir os fluxos de chegada de imigrantes, sendo o objetivo de uma política migratória comum o suporte à consolidação da chamada Fortaleza Europa. Nesse sentido, é pertinente considerar, como sustenta Menezes (2008), os programas de Tampere e Haia como representantes da institucionalização da securitização do imigrante no âmbito da União Europeia, tendo em seus textos normativos a menção reiterada da imigração pensada a partir de uma lógica securitária, reforçando a partir de sua própria regulamentação a ideia de que o imigrante deve ser considerado uma ameaça à ordem e à segurança pública. Ademais, o crescimento da preocupação com o terrorismo a partir dos eventos ocorridos em setembro de

2001 integrou-se ao processo já existente de associação entre imigração e terror na Europa e intensificou a percepção de insuficiência das políticas migratórias existentes em função do medo constante representado pela ameaça terrorista (MENEZES, 2008). A inquietação social gerada por esses múltiplos fenômenos de associações e medos - do terrorismo, da invasão, do aumento da criminalidade, da perda de empregos - foi responsável pelo engajamento europeu em formas alternativas de imposição do controle verificadas ao longo do novo milênio (CASAS-CORTES et al., 2015).

O segundo fator que possibilitou o surgimento de novas estratégias de política migratória foi a transformação gradativa das relações entre fronteira, soberania e territorialidade. No contexto da derrubada do Muro de Berlim, existia a expectativa de que a instituição da fronteira seria inevitavelmente enfraquecida (LÉVY, 1995; OHMAE, 1995). Para essa concepção, a queda do Muro de Berlim seria uma representação do futuro, uma demonstração simbólica do mundo moderno em que os muros não resistiriam aos crescentes ímpetos globalizantes do capitalismo mundial, que trataria fundamentalmente de aproximar as pessoas, em vez de separá-las.

O que ocorreu, na verdade, foi uma reorganização do espaço na qual a fronteira se tornou mais complexa, adequando-se ao funcionamento do Estado moderno e refletindo suas contradições (SASSEN, 2007). Nesse sentido, ao mesmo tempo em que houve uma maior abertura das fronteiras para a entrada de capital, bens e informação, as mesmas fronteiras permaneceram fechadas para a entrada de imigrantes e refugiados. As contradições da fronteira moderna podem também ser vistas a partir do próprio contraste social, em que se diferenciam os imigrantes entre os desejáveis e indesejáveis (BIGO; GUILD, 2005). A sensação de futura coesão social e de atrofiamento das fronteiras sugerida pela queda do Muro de Berlim, portanto, é contestada por um mundo em que a violência contra grupos minoritários é constante (APPADURAI, 2006) e a presença de muros demarcando fronteiras ainda é um dos principais obstáculos para o deslocamento migratório (BROWN, 2010).

Além das contradições e desigualdades refletidas, a complexidade das fronteiras do mundo moderno também é demonstrada a partir dos novos espaços em que ela se manifesta. A interpretação da fronteira como uma linha contínua, uniforme e estática – da forma como representada no mapa – ignora suas transformações modernas que exigem uma concepção polissêmica (COOPER; PERKINS; RUMFORD, 2014). É nesse contexto que Rahola (2011) dá luz à tendência de transição da fronteira linear para a fronteira manifestada em pontos específicos. Tornando-se cada vez mais puntiforme, a fronteira deixa de ser evidenciada na sua linha geográfica correspondente e passa a funcionar em aeroportos, consulados e campos de

detenção. Essa tendência a criar pontos de tensão - ao invés do comportamento descentralizado da fronteira - dá a oportunidade de intensificação dos aparatos de repressão utilizados pelas forças governamentais, uma vez que oferece pontos focais que restringem as possibilidades do imigrante e propiciam uma abordagem coletiva da repressão.

Ao assumir essas características, percebe-se que a fronteira é melhor entendida enquanto um espaço fluído, móvel e dinâmico, ao invés de sua característica aparentemente estática no tempo e no espaço. É nesse sentido que se posiciona a afirmação de Rahola (2011, p. 97, tradução nossa) ao dizer que a fronteira “segue aqueles que a cruzaram”¹³: os obstáculos fronteiriços não são somente de ordem geográfica e física, mas têm íntima relação com o status, a condição social e o nível econômico de quem imigra. Assim, a fronteira é entendida para além de sua fisicalidade, sendo a instituição que delimita a diferenciação social entre nativo e imigrante a partir de suas mais diversas dimensões. A determinação de identidades, valores e posições na hierarquia social é, como discute Velasco (2014), o que realmente define a condição de imigrante no território estrangeiro.

A partir dessas discussões, têm-se que o desejo pelo aumento do controle migratório nos países europeus, aliado ao movimento de transformação da fronteira ocasionado pelas novas forças econômicas, políticas e geográficas que a impactam, ocasionaram uma mudança nas características da política migratória europeia e nas relações entre imigrante e nativo. Como uma das principais mudanças, os países europeus que compartilham fronteiras de grande trânsito de imigrantes e refugiados (como Itália, Espanha e Grécia) iniciaram, ao longo dos anos 2000, um movimento de expansão fronteiriça que, por meio de um conjunto de políticas que impactam direta ou indiretamente nos territórios alheios, resulta na ampliação do controle dos fluxos migratórios e do poder sobre potenciais imigrantes antes mesmo de sua afirmação enquanto tal. A esse fenômeno expansionista dá-se o nome de externalização das fronteiras, ou externalização do controle migratório (MENJÍVAR, 2009; CRÉPEAU, 2013). Em consonância com a interpretação dinâmica da fronteira atual, a consequência dessas políticas de externalização no caso dos países europeus está no alargamento do efeito de suas fronteiras, de tal forma que o significado da fronteira é gradualmente alterado, pois “se relaciona cada vez mais com o ato de sair de seu país de nacionalidade do que com a chegada no país de destino”¹⁴ (BIGO & GUILD, 2005, p. 204, tradução nossa). Na mesma lógica, Casas-Cortes et al. (2014,

¹³ Do original: “[...] to the extent that the weight, or the ghost, of a linear border retrospectively follows those who have crossed it.”

¹⁴ Do original: “The frontier has thus an increasingly different meaning which relates more and more to the act of leaving one’s country of nationality than get into another.”

p. 2, tradução nossa) acompanha o movimento de transformação da fronteira ao dizer que sua definição “cada vez mais se refere não aos limites territoriais do Estado, mas nas práticas de controle direcionadas aonde o migrante estiver”¹⁵. As práticas de expansão do controle migratório são caracterizadas pela inserção nos territórios de países de origem ou de trânsito de imigrantes.

A estratégia europeia de uma política migratória voltada à expansão de seus mecanismos de controle – e, efetivamente, de suas fronteiras – remonta ao início do século, com a proposta britânica, em 2003, da criação de Áreas Regionais de Proteção. De acordo com a proposta, essas áreas funcionariam como espaços seguros em países terceiros para os quais seriam enviados imigrantes que buscassem asilo em território europeu. De acordo com a declaração do governo britânico, “iraquianos requerentes de asilo no Reino Unido poderiam ser levados a uma área de proteção na Turquia, no Irã ou no território curdo” (REINO UNIDO, 2003). A proposta foi o embrião para o exercício ativo de uma política migratória que viria a expandir as fronteiras da União Europeia em direção à África subsaariana e ao Leste Europeu.

De acordo com Noll (2003), as Áreas Regionais de Proteção representavam, na verdade, uma mudança paradigmática na forma como a União Europeia trata o imigrante que chega em suas fronteiras. Nesse sentido, o autor descreve as “áreas seguras” da proposta como uma espécie de estado de exceção agambeniano, no qual objetiva-se a exclusão física e jurídica do requerente de asilo, posicionando-o em zonas tampão, longe dos limites territoriais do Estado requerido. A análise antecipada de Noll permite uma avaliação que situa a externalização das fronteiras como um fenômeno central, sendo modelador das políticas migratórias europeias e ocasionador de uma transformação significativa de conceitos como fronteira, intervenção e soberania.

As novas práticas de externalização se tornaram parte integrante da política migratória europeia nos anos seguintes. O foco da discussão de Bigo e Guild (2005) é com a tendência dos países receptores de imigrantes de promover um “policiamento à distância”, isto é, quando as tecnologias de vigilância e controle passam a funcionar preventivamente, identificando e selecionando potenciais imigrantes antes mesmo da efetivação de sua viagem em direção ao país de imigração. Dentro dessa política, os consulados e embaixadas presentes nos territórios dos países de origem dos imigrantes funcionam efetivamente como agentes de fronteira, utilizando-se de estratégias como o manejo da política de vistos e passaportes, o armazenamento de dados pessoais e a administração de rotas comuns para a garantia da contenção do imigrante

¹⁵ Do original: “In this way, the definition of the border increasingly refers not to the territorial limit of the state but to the management practices directed at ‘where the migrant is’.”

e do refugiado em seu território de origem (VELASCO, 2014). As técnicas de policiamento à distância são, portanto, parte do conjunto de políticas de externalização observadas principalmente pelos países do sul da Europa, preocupados com os fluxos migratórios advindos do norte da África, do leste europeu e do Oriente Médio. Nesse sentido, as políticas de externalização representam uma alternativa para a manutenção do controle migratório efetivo dentro dessas regiões de emigração, dado o contexto de mobilidade da fronteira moderna na qual o incremento de novos aparatos e tecnologias de poder permite aos países recebedores de imigrantes a extensão factual do controle fronteiriço para além de seus limites territoriais (CASAS-CORTES et al., 2015).

Contudo, o conjunto das políticas de externalização das fronteiras não se resume à atuação específica dos consulados e embaixadas em território estrangeiro, bem como sua origem não se restringe aos países recebedores de imigrantes no sul da Europa. De acordo com Frellick et al. (2016), o início do engajamento dos Estados Unidos em ações de externalização datam da década de 1980, quando o governo norte-americano sob o comando de Ronald Reagan se especializou em práticas de interdição marítima de embarcações de imigrantes que fugiam das crises humanitárias do Caribe. Na mesma direção, o programa da Solução Pacífica adotado pela Austrália utilizou interdições e detenções de migrantes em movimento no mar, impedindo sua chegada no território australiano (FRELICK et al., 2016).

Na Europa, a detenção de embarcações de migrantes no mar também se demonstrou uma das principais respostas relativas à expansão do controle migratório para fora do próprio território. Em instrução presente no texto da Abordagem Global para a Migração, de 2005, o uso da fronteira marítima já é referenciado como um dos objetivos da política migratória europeia:

Explorar a viabilidade técnica para o estabelecimento de um sistema de vigilância a cobrir toda a fronteira marítima ao sul da União Europeia e o Mar Mediterrâneo até o final de 2006. Tal sistema se utilizaria de tecnologias modernas com o objetivo de salvar vidas no mar e enfrentar a imigração ilegal¹⁶ (CONSELHO EUROPEU, 2005, p. 4, tradução nossa).

Além de demonstrar o objetivo da utilização do Mar Mediterrâneo como um espaço de fortalecimento da fronteira no sul da Europa, é pertinente apontar para a coexistência entre a motivação humanitária e a motivação securitizadora presentes no trecho citado, equiparando o

¹⁶ Do original: “Explore the technical feasibility of establishing a surveillance system covering the whole southern maritime border of the EU and the Mediterranean Sea by the end of 2006. Such a system would use modern technology with the aim of saving lives at sea and tackling illegal immigration.”

salvamento de vidas ao combate à imigração ilegal das embarcações que cruzam o mar. A inclusão dessas categorias demonstra a infiltração institucional da securitização do imigrante, em que as estratégias repressivas como o fortalecimento das fronteiras são justificadas a partir do combate à ilegalidade representada pela imigração.

As rotas do Mar Mediterrâneo, carregando os principais fluxos de imigração africana em direção à Europa, se tornaram um centro de vigilância e um efetivo espaço de fronteira afetado pelas mesmas tendências de fechamento das fronteiras terrestres europeias (ÜSTÜBICI & İÇDUYGU, 2018). O aumento da vigilância no mar, no entanto, fez mais do que dificultar a entrada de imigrantes no território europeu. Ao restringir os espaços das rotas migratórias, o efeito associa-se muito mais à precarização dos deslocamentos migratórios e ao perigo associado a essas viagens do que a uma efetiva redução dos fluxos migratórios no Mar Mediterrâneo. Williams e Mountz (2018), nesse sentido, apontam para a existência de uma correlação entre a execução de medidas de externalização do controle migratório e o aumento dos números de mortes de migrantes no Mediterrâneo. Nota-se que essa característica aproxima as medidas de externalização à perspectiva de necessidade de contenção da ameaça própria da teoria da securitização; a violência, portanto, é parte integrante do processo expansionista da externalização das fronteiras.

Ainda que não sejam um exemplo de inserção direta de seus aparatos de controle no território alheio, as intervenções marítimas por parte dos países recebedores de imigrantes se tornaram uma das principais práticas de externalização do efeito de suas fronteiras. Ao interditar e deter ou devolver potenciais imigrantes, os países do sul da Europa estão garantindo que o deslocamento dos migrantes seja bloqueado antes da entrada efetiva no território e na jurisdição do país de destino. Nos termos do direito internacional, essa característica figura como um dos principais motivos para o engajamento em ações de externalização.

O princípio do *non-refoulement*, pilar da legislação internacional de proteção ao refugiado e garantido pelo art. 33 da Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, assegura o direito do refugiado de não ser expulso do país de destino e devolvido à situação ameaçadora em que se encontrava em primeiro lugar (NAÇÕES UNIDAS, 1951). Dessa forma, o princípio descrito age a partir da chegada do refugiado no território estrangeiro, sendo considerado como responsável o primeiro Estado a recebê-lo. Na medida em que a externalização representa uma estratégia de impedir a própria chegada desses refugiados ao país de destino por meio da atuação extraterritorial e da detenção dos refugiados antes de serem reconhecidos enquanto tais, a possibilidade dessas práticas expansionistas significarem uma retração nos direitos dos refugiados é grande: em vez de ser rechaçado e devolvido à situação

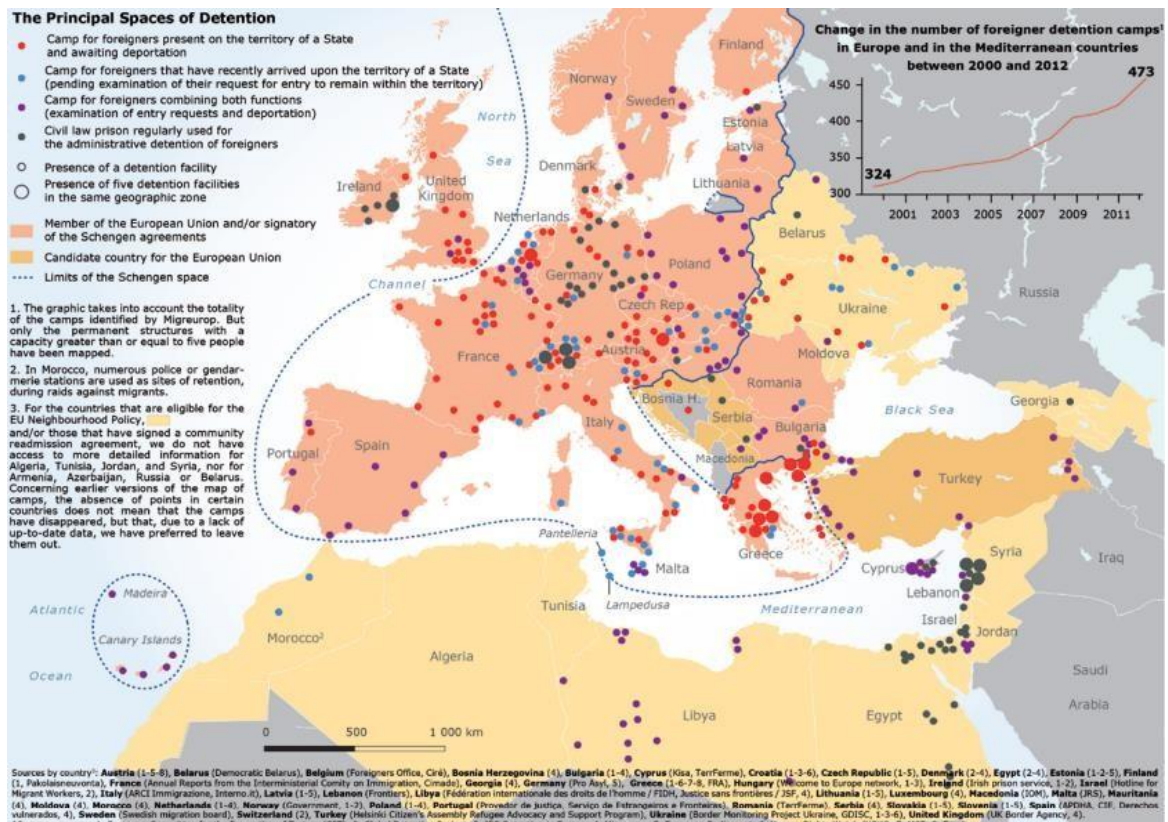
ameaçadora no momento de sua chegada, as ações de externalização dificultam seu deslocamento e o mantém no ambiente de ameaça, antes de seu reconhecimento legal enquanto sujeito de direitos específicos de refúgio. Assim, ao retirar a responsabilidade dos Estados no cumprimento dos direitos dos refugiados, a externalização produz o que Hyndman e Mountz (2008, p. 250, tradução nossa) chamam de *neo-refoulement*, isto é, “o retorno de requerentes de asilo e outros migrantes para países de trânsito ou de origem antes deles chegarem ao território soberano no qual poderiam solicitar refúgio”¹⁷.

Somada às parcerias diplomáticas e às intervenções marítimas citadas, outra dimensão da externalização das fronteiras da União Europeia está na tendência à construção de campos de detenção de imigrantes longe do território europeu, categoria de maior inserção europeia no território africano e na mobilidade dos potenciais migrantes. Esses centros possuem grande relevância na estratégia expansionista europeia ao representar uma possibilidade de contenção física dos imigrantes em seus próprios países de origem, além de terem um importante papel no desenvolvimento de esquemas de retorno dos imigrantes que cruzam a fronteira. Na figura 5, os pontos dispostos no mapa representam campos de detenção europeus. Ao apresentar a distribuição de campos no norte da África, no Oriente Médio e no Cáucaso, o mapa demonstra visualmente a tendência europeia de externalização de seus ambientes físicos de contenção para fora do continente nos últimos anos.

A recente crise migratória na Europa e a retomada das medidas de controle restritivo da fronteira italiana gerou um incremento nas políticas europeias de externalização. A intensificação dos fluxos migratórios e a atuação das forças de patrulha marítima na restrição da mobilidade dos imigrantes ocasionou em uma massiva perda de vidas de migrantes em movimento (LEMBERG-PEDERSEN, 2017). Com relação à relevância da política expansionista europeia nesse contexto, observa-se que já na época da crise, a externalização representou a principal estratégia da política migratória europeia (FRELICK et al., 2016).

¹⁷ Do original: “Union whereby legal and extra-legal geographies of exclusion lead to neo-refoulement, that is, the return of asylum seekers and other migrants to transit countries or regions of origin before they reach the sovereign territory in which they could make a claim.”

Figura 5 – A expansão dos campos de detenção europeus



Fonte: VELASCO (2014)

4.2 EXTERNALIZAÇÃO E SECURITIZAÇÃO NA ITÁLIA

O fenômeno da externalização na Itália é uma demonstração explícita do entrelaçamento entre os processos de securitização do imigrante, fechamento e fortalecimento de fronteiras e, consequentemente, de expansão do controle migratório para além dos limites territoriais do Estado. Esses processos se co-constituem enquanto partes de uma mesma lógica, reforçando-se a partir do desenvolvimento do enquadramento do imigrante no paradigma da segurança.

Nas últimas décadas, o esforço para o endurecimento das práticas securitárias resultou no engajamento do governo italiano em ações de externalização do seu controle migratório em direção aos países do norte da África. Andrijasevic (2009) comenta a respeito de uma doutrina expansiva do asilo no recebimento de imigrantes líbios por parte da Itália. Por meio dos fluxos migratórios que atravessam a ilha de Lampedusa, ponto ao extremo sul da Itália que recebe grandes contingentes de imigrantes e refugiados africanos que viajam pelo Mediterrâneo, a

política de asilo da Itália haveria passado a deter ou até mesmo expulsar requerentes de asilo, enviando-os de volta para países de trânsito como a Líbia, em que o sistema de asilo não oferece condições básicas em matéria de direitos humanos (ANDRIJASEVIC, 2006).

Procurada como destino turístico, a ilha de Lampedusa é o retrato da ambiguidade da experiência de integração europeia, representando no mesmo espaço a liberdade do trânsito interno europeu e o enclausuramento da Fortaleza Europa (VELASCO, 2014). Por representar o ponto de entrada de algumas das mais importantes rotas migratórias do norte da África em direção a Europa, a ilha ganhou destaque no estabelecimento das práticas italianas de externalização nas últimas décadas. A ilha, hoje, representa o principal esforço securitário italiano na contenção da fronteira sul, contando com um centro de detenção próprio e a coordenação de esquemas de bloqueios marítimos, detenções e até expulsões de migrantes e refugiados. Em relato pessoal, Orsini (2016, p. 137, tradução nossa) destaca que “forças de patrulha frequentemente recebem inteligência diretamente da costa dos países do norte da África de forma a saber se e em que áreas os migrantes estão realizando sua jornada”¹⁸.

Nos últimos anos, esse tipo de prática se tornou recorrente na gestão italiana do Mar Mediterrâneo. A atuação conjunta das forças italianas de patrulha com as operações da FRONTEX no mar se tornaram parte da política migratória da União Europeia (CASAS-CORTES et al., 2014), buscando identificar as embarcações de imigrantes em movimento e, a partir daí, administrar o controle dos fluxos a partir de práticas de detenção, deportação ou bloqueio. Andrijasevic (2009, p. 150, tradução nossa) afirma que “a detenção e a expulsão dos migrantes sem documentos são pilares cruciais da política italiana a respeito da migração irregular”¹⁹.

O resultado dessa política é problemático. Em maio de 2009, 227 migrantes tiveram seu retorno forçado à Líbia depois de suas embarcações serem bloqueadas por guardas costeiros italianos em alto-mar no Mediterrâneo. De acordo com informe da Human Rights Watch (2009), seria a primeira vez que uma ação desse tipo havia sido realizada por um Estado europeu desde a Segunda Guerra Mundial. O episódio levantou questionamentos acerca das circunstâncias geradas pelos esforços securitários que objetivam conter os fluxos de imigração ilegal na Itália (HUMAN RIGHTS WATCH, 2009). O contexto dessas expulsões em pleno Mar Mediterrâneo remete à possibilidade de utilização das políticas de externalização como

¹⁸ Do original: “As I heard first-hand from law enforcement officers in what Lampedusans called ‘the police beach’, patrolling forces often received intelligence directly from the North African shores so that they knew whether and from which areas migrants were undertaking their journey.”

¹⁹ Do original: “Identified as complementary, detention and expulsion of undocumented migrants are crucial pillars of Italy’s politics towards irregular migration.”

alternativas de repressão de imigrantes e refugiados. As relações entre Itália e Líbia no âmbito migratório possuem um histórico de relativização dos direitos dos imigrantes e refugiados, respaldada na própria utilização das massas migratórias como política de barganha na Líbia durante a ditadura de Muammar Gaddafi (TSOURAPAS, 2017).

Esse tipo de relação é particularmente preocupante pois as ações de externalização, nesse contexto, servem como uma alternativa para a não responsabilização da Itália na garantia dos direitos respaldados no âmbito do Estatuto dos Refugiados de 1951, visto que a Líbia é um dos poucos Estados das Nações Unidas que não ratificaram o acordo. O texto de Otani (2021) discorre a respeito da possibilidade de responsabilização da Itália, principalmente à luz dos novos acordos do Memorando de Entendimento assinado entre Itália e Líbia no ano de 2017. O acordo é particularmente significativo para os objetivos da política migratória europeia na medida em que fortaleceu a atuação integrada entre o governo italiano e as forças policiais líbias com o objetivo de conter os fluxos de migrantes saindo do país. Dessa forma, a Itália estabelece uma participação indireta na interdição migratória, visto que as ações são comandadas pela Guarda Costeira Líbia (OTANI, 2021). A responsabilização da Itália, portanto, torna-se mais difícil a partir da nova característica de financiamento adquirida pela política de externalização, que reduz efetivamente a atuação das forças italianas como no caso da expulsão em massa ocorrido em 2009.

Percebe-se que uma das características das políticas de externalização é o estabelecimento de uma confusão em relação a determinados conceitos como responsabilidade, soberania e fronteira. Uma das principais representações desse fenômeno está na produção de acordos bilaterais entre a Itália e países terceiros. Ceyhan e Tsoukala (2002) demonstram, por exemplo, que a cooperação bilateral entre Itália e Albânia ocasionou na utilização de forças policiais italianas no território albanês e no estabelecimento de uma patrulha marítima na costa do país. Ultimamente, o aumento da cooperação entre Itália e Líbia passou a representar o principal exemplo da confusão conceitual proporcionada pelas práticas de externalização.

Assinado em 2009, o “Tratado da Amizade” entre Itália e Líbia representa de forma fiel o interesse italiano no alargamento de suas capacidades de monitoramento fronteiriço por meio de acordos diplomáticos com países terceiros. O acordo, que enunciava uma cooperação italo-líbia em diversas frentes, teve como ponto de maior questionamento – em relação aos direitos humanos – as decisões a respeito do combate à imigração ilegal na Líbia, sendo essa a única categoria com previsões de alocação de fundos por parte da Itália (RONZITTI, 2009). Entre o que foi acordado está a participação italiana na patrulha da costa líbia através do

fornecimento de embarcações e pessoal, além da disposição de um sistema de detecção por satélite nas fronteiras terrestres, financiado pela Itália e União Europeia (RONZITTI, 2009).

O Tratado da Amizade assinado entre Itália e Líbia carrega uma simbologia única que tem relação com o papel da Líbia nas migrações internacionais. Sua posição geográfica de proximidade com a Europa e o engajamento de líderes políticos locais em políticas de diplomacia migratória durante o governo de Gaddafi (TSOURAPAS, 2017) fizeram com que a Líbia se tornasse parte integrante das principais rotas migratórias do norte africano, sendo reconhecida como um importante país de trânsito de migrações em direção à Europa. A partir daí, a relação entre Itália e Líbia recebe um novo contexto, que se configura como mais uma estratégia italiana para a contenção da chegada de refugiados e a diminuição dos números de concessão de asilo: a narrativa do “país terceiro seguro”, em que os refugiados que chegam à Europa tendo transitado em território líbio são deportados com a justificativa de que o país africano representa o primeiro país que “poderia ter provido proteção ao refugiado”²⁰ (FRELICK et al., 2016, tradução nossa).

Nota-se uma multiplicação de acordos diplomáticos entre países da União Europeia e seus países fronteiriços com o objetivo de conter a imigração à distância de forma indireta. Todavia, percebe-se uma natureza assimétrica desses acordos, que muitas vezes refletem os interesses dos países ricos da Europa enquanto aumentam as obrigações e responsabilidades de países em desenvolvimento, na África ou no Oriente Médio. Muitas vezes, esses acordos reproduzem fielmente históricas relações assimétricas entre os países, remontando a vínculos coloniais e imperialistas. A constatação se faz importante quando se analisa de que forma a prática da soberania se transforma a partir das políticas de externalização das fronteiras, que costumam confundir as noções habituais de territorialidade e pertencimento. Na medida em que são criados acordos como o Tratado da Amizade, a interferência europeia nos mecanismos de controle migratório dos países terceiros é normalizada e ocorre uma desorientação das ações policiais e das responsabilidades jurídicas em relação ao imigrante. Assim, além de afetar a compreensão da fronteira tornando-a ainda mais fluida, a externalização das fronteiras também torna mais complexos os princípios de soberania e não-interferência.

Além dos acordos bilaterais e dos acordos de readmissão e expulsão de imigrantes, outra demonstração da confusão conceitual implicada pelas ações de externalização está na política de exportação de campos de detenção para territórios alheios. A relação próxima com o governo

²⁰ Do original: “The second line is to deem the transit or first arrival state a “safe third country” or “first country of asylum” that has or could have provided protection to a refugee, and to which the person can be returned after only a cursory admissibility determination.”

lÍbio levou à construção de campos de detenção em território africano (ANDRIJASEVIC, 2006). As práticas de externalização italianas, portanto, tem também como característica a expansão extraterritorial dos campos de detenção de imigrantes, como uma forma de produzir o distanciamento físico em relação à ameaça da imigração. Segundo o autor, ainda em 2003 o governo italiano financiou a construção de um campo de detenção na cidade de Gharyan, no norte da Líbia, e o financiamento para mais campos de detenção ao longo do território líbio viria nos anos subsequentes (ANDRIJASEVIC, 2006). A mesma estratégia italiana chegou a ser cogitada no território da Tunísia, mas o país rejeitou a assistência italiana na construção de campos de detenção no país alegando temer a “interferência italiana em matéria de assuntos domésticos” (ANDRIJASEVIC, 2006).

Percebe-se como a multiplicidade de ações de externalização na Itália e na Europa remete ao mesmo posicionamento de que há a necessidade de conter a entrada de imigrantes em seu território. Consolidado por líderes políticos e legitimado socialmente, o posicionamento anti-imigração na Europa faz parte do desenvolvimento do fenômeno de securitização do imigrante discutido anteriormente, em que a percepção da imigração como uma ameaça à manutenção da ordem interna motiva a busca por alternativas para sua neutralização.

É a partir do desenvolvimento da percepção securitizadora do imigrante que há a busca por sua exclusão e o engajamento em práticas que aumentem a distância das categorias de “nós” e “eles”. É nesse sentido que na justificativa para os esquemas de expulsão de imigrantes detidos em direção à Líbia, o ex-Primeiro Ministro da Itália Silvio Berlusconi afirma: “nós não queremos uma Itália multiétnica” (HOOPER, 2009, tradução nossa). Não somente parte do extremismo político, o estudo de Xhaferaj (2012) demonstra que a mesma prática defendida por Berlusconi é legitimada socialmente. Mais de 80% dos italianos entrevistados demonstraram apoio à deportação de imigrantes ilegais para seus países de origem, número notavelmente maior que em outros países da União Europeia. A busca pela externalização das fronteiras surge da necessidade de contenção criada a partir da securitização do imigrante na Europa.

Na Itália, a relação entre securitização e externalização é ainda mais visível. Em razão de sua posição geográfica, a Itália representou um dos Estados mais impactados pelas transformações ocorridas com o desenvolvimento da integração regional europeia e do Espaço Schengen. Como já abordado, a instituição de um espaço de livre circulação no interior dos territórios dos Estados membros ocasionou o fortalecimento das fronteiras externas da União Europeia. Como o caso da Itália, essas fronteiras se tornaram o foco de movimentos como a elaboração de uma vigilância inteligente e a construção de muros e cercas, que acentuaram as

dinâmicas de inclusão/exclusão na relação do imigrante com seu país de destino. Na medida em que a motivação para o fortalecimento das fronteiras externas foi impulsionada pelo desenvolvimento da percepção securitizadora do imigrante como fonte de ameaça, a Itália se tornou cada vez mais um espaço de definição de identidades, e suas fronteiras se tornaram cada vez mais um símbolo central dessas demarcações. Por essa razão, a Itália é reconhecida como um dos principais atores para o cumprimento da política migratória na União Europeia (CASAS et al., 2010) e um dos Estados que mais “endureceram suas leis e práticas securitárias contra a imigração” ao longo das últimas décadas (VELASCO, 2014, p. 112).

Nesse contexto de endurecimento das práticas securitárias, o engajamento em práticas extraterritoriais de controle significou uma alternativa efetiva para o aumento da distância entre imigrante e nativo na Europa. A produção de fronteiras expansivas, que demarcam as diferentes identidades antes mesmo do compartilhamento do mesmo espaço territorial, representa uma prática que confirma a securitização do imigrante. Como aprofundamento dessa relação, a próxima seção demonstra de que forma a externalização apresenta características similares àquelas já identificadas no processo de securitização do imigrante na Itália.

4.3 ENTRE A NORMA E A EXCEÇÃO

No capítulo anterior, o estudo do modelo proposto identificou uma categorização relativa à securitização do imigrante na Europa. Observou-se que, a partir da integração regional europeia e da comunitarização da política migratória, o processo de securitização do imigrante pode ser dividido em dois níveis analíticos principais, o nível regional e o nível nacional. Ainda que os dois níveis analíticos sejam co-constitutivos no desenvolvimento da percepção securitizadora do imigrante, a divisão proposta nos permitiu identificar a presença de determinadas tendências relativas ao processo de securitização observado: enquanto a securitização no âmbito nacional italiano foi conduzida pelo discurso de ameaça compartilhado por lideranças políticas extremistas que impulsionaram a legitimação social de medidas extraordinárias realizadas pelo governo italiano, a securitização do imigrante no âmbito da integração regional europeia se desenvolveu a partir da institucionalização da ameaça e da politização da imigração em um contexto de normalização de práticas securitárias.

O mesmo efeito pode ser visto nas práticas de externalização. Coordenadas pela ideia de uma política migratória comum, mas dependentes da atuação fronteiriça dos Estados limítrofes, a externalização apresenta uma relação análoga entre o interno e o regional, categorias que se co-constituem no processo de securitização do imigrante na Europa. Da

mesma forma que o observado anteriormente, identificam-se dois movimentos principais no envolvimento europeu em ações de externalização. O primeiro, relativo à apropriação da externalização por parte da integração regional europeia, é o movimento de normalização da expansão, ou seja, diz respeito ao estímulo e à inclusão progressiva de uma política migratória de externalização na norma e no cotidiano, dentro do escopo de busca por uma política migratória comum. O segundo, associado à produção nacional das dinâmicas de inclusão/exclusão, é o movimento da extraordinariedade, da construção de práticas excepcionais de expansão fronteiriça que se relacionam à perspectiva emergencial inflamada pela securitização do imigrante. A seguir, uma discussão acerca dos processos de institucionalização regional e de excepcionalização nacional da externalização aprofundará a definição dos movimentos descritos.

Primeiramente, o desejo da União Europeia na instituição de uma política migratória e um sistema de asilo comum em todos seus países-membros impulsionou a utilização de estratégias de externalização nos países de sua fronteira externa, visto que a atuação de suas plataformas supranacionais foi fundamental para a difusão das políticas expansionistas europeias.

Um marco do envolvimento da União Europeia em políticas de externalização está na Abordagem Global para a Migração, documento publicado em 2005 que institucionaliza a recomendação para o engajamento dos países da fronteira externa da Europa na elaboração de acordos diplomáticos com países terceiros (UNIÃO EUROPEIA, 2005). No documento, a União Europeia defende, entre outros pontos, o fortalecimento das relações com a União Africana e o engajamento em discussões futuras, o trabalho em parceria com instituições e países africanos e a realização de operações conjuntas com países de origem e de trânsito dos imigrantes (UNIÃO EUROPEIA, 2005). Como é padrão nas declarações da União Europeia no tocante às migrações, o discurso do documento se baseia no estabelecimento de dois motivos fundamentais para a recomendação proposta: em primeiro lugar, a necessidade humanitária de salvar vidas em perigo nas rotas do Mediterrâneo; em segundo, a necessidade securitária de impedir os fluxos de migrações ilegais em direção ao continente europeu.

Já em 2011, a reavaliação do documento original da Abordagem Global para a Migração (AGM) transmitiu a necessidade de uma ampliação do escopo de cooperação incluído no documento. Essa necessidade se origina a partir do desenvolvimento de acordos de cooperação que sucederam o primeiro documento, visto como limitador da capacidade de atuação conjunta entre Europa e África no combate à imigração ilegal. Para isso, foi lançada a Abordagem Global para Migração e Mobilidade, que atualizou os objetivos da política migratória comum da União

Europeia e estendeu a área possível de cooperação com os países africanos. Dentro do objetivo de combater a imigração ilegal e o tráfico humano, a ênfase para a seguinte recomendação:

A União Europeia deve continuar a dar prioridade para a transferência de habilidades, capacidades e recursos para parceiros com o objetivo de prevenir e reduzir o tráfico, o contrabando e a imigração ilegal, assegurar o retorno e a readmissão e fortalecer o controle migratório integrado²¹ (UNIÃO EUROPEIA, 2011, p. 15, tradução nossa).

O direcionamento da AGM para a dimensão externa da política migratória europeia gerou um transbordamento institucional. Os espaços de cooperação com países terceiros foram ampliados e a interseccionalidade das políticas migratórias europeias e africanas foram estimuladas. O papel da União Europeia foi, primeiramente, de orientação dos países europeus em direção a uma política migratória de externalização; depois, de criação dos espaços institucionais para que a cooperação internacional entre países receptores e países de origem ou de trânsito de imigrantes fosse possibilitada. O espaço para o diálogo euroafricano foi formalizado a partir de iniciativas como o Processo de Rabat, com foco na cooperação intercontinental na área migratória. Entre outros objetivos, os diálogos de Rabat buscavam “prevenir e combater a migração irregular, a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos” (PEDRO, 2018, p. 81). O enquadramento da migração irregular como equivalente a demais crimes como tráfico humano é uma demonstração da inserção do imigrante securitizado nos espaços institucionais da União Europeia.

Depois de Rabat, a ampliação do escopo de cooperação intercontinental foi perceptível. O desenvolvimento da cooperação em termos mais específicos, como o Processo de Cartum, evidencia um processo contínuo de mudança da política migratória europeia em direção à externalização das fronteiras europeias. O Processo de Cartum intensificou o diálogo entre Europa e o chifre da África em temas de segurança como o tráfico humano e a imigração clandestina. Esses espaços institucionais como o Processo de Rabat (2006) e o Processo de Cartum (2014) fazem parte de uma estrutura de financiamento chamada de Fundo Fiduciário de Emergência para África (COMISSÃO EUROPEIA, 2014), ferramenta da União Europeia para promover a estabilidade dos fluxos migratórios a partir da cooperação com os países africanos em contextos de crise.

²¹ Do original: “The EU should continue to give priority to transfers of skills, capacity and resources to its partners, in order to prevent and reduce trafficking, smuggling and irregular migration, and to strengthening integrated border management.”

Os espaços de diálogo mencionados foram formalizados em 2015, na Conferência de Valletta sobre Migração. No auge da crise de refugiados, a Conferência de Valletta objetivou a materialização da cooperação intercontinental no estabelecimento do controle migratório ao redor do Mediterrâneo. O Plano de Ação Conjunto de Valletta, resultado direto da conferência homônima, operacionalizou as medidas de externalização em direção aos países africanos e desenvolveu as estruturas de cooperação já existentes entre as partes envolvidas nos movimentos migratórios do Mediterrâneo. Aqui, o destaque para um dos objetivos dispostos no Plano de Ação, que exemplifica a forma como as práticas de externalização relativas à vigilância marinha inteligente já são constituídas dentro do enquadramento do fortalecimento das fronteiras europeias:

Reforçar as capacidades nacionais de controle das fronteiras territoriais, marítimas e aéreas, bem como as capacidades de vigilância marítima com o objetivo de prevenção da migração irregular, do crime transfronteiriço e do terrorismo, bem como o aprimoramento de busca e de resgate (VALLETTA, 2015, p. 14).

Em 2008, o Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo se deu na esteira dos planos quinquenais do Programas de Tampere e de Haia, já citados como exemplos da institucionalização da figura do imigrante como ameaça. A nova dinâmica apresentada pelo Pacto foi, principalmente, a tradução dos programas anteriores sob a orientação geral disposta na Abordagem Global para a Migração, relativa à dimensão externa da política migratória europeia (CONSELHO EUROPEU, 2008). Dessa forma, o novo pacto manteve a tendência de associação do imigrante em termos de sua ameaça ao fortalecer as práticas de externalização das fronteiras, promovendo a associação regulamentada entre a securitização do imigrante e a externalização do controle migratório. Também, há o estímulo para o engajamento nos termos das cooperações bilaterais, como forma de estreitar os vínculos governamentais entre os países que compartilham fronteiras e rotas migratórias nos dois continentes. De acordo com Goodwin-Gill (2014, s.p., tradução nossa), são as atuações da política migratória italiana e espanhola as principais demonstrações de que “o objetivo de contenção está sendo ativamente perseguido em termos bilaterais”²².

A principal plataforma para a institucionalização de acordos bilaterais entre Europa e África no âmbito da União Europeia está nas chamadas Políticas Europeias de Vizinhança (ENPs). Desenvolvida em 2004 no alvorecer das recomendações de externalização por parte da

²² Do original: “These ideas gained no traction within the EU as a whole but, as Spain’s Hera operation off the west coast of Africa and the Italian approach to departures from Libya demonstrate, the goal of containment has been actively pursued bilaterally.”

União Europeia, as ENPs representam um espaço de elaboração e implementação de políticas conjuntas entre a União Europeia e países vizinhos em matéria de desenvolvimento econômico, segurança e migrações, em que suportam-se relações bilaterais e multilaterais. Dentro das relações bilaterais, destacam-se Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia (EEAS, 2021). Dos países africanos que compartilham a fronteira do Mediterrâneo, todos dispõem de acordos bilaterais por meio de ENPs. A ENP desenvolvida entre a União Europeia e o Marrocos, por exemplo, resultou no financiamento de 40 milhões de euros para a construção de sistemas de inteligência para identificação de imigrantes na costa marroquina (LEMBERG-PEDERSEN, 2012).

Desde 2005, foram financiados cerca de 300 projetos relacionados com a migração em países terceiros através de vários instrumentos financeiros temáticos e geográficos que totalizaram 800 milhões de euros. Estes projetos incluem iniciativas conjuntas entre a Comissão Europeia e as agências das Nações Unidas, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) ou o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM), que se ocupam de um vasto conjunto de matérias no âmbito da migração internacional (PEDRO, 2018, p. 81).

Destacam-se, ainda, a atuação de dois órgãos da União Europeia na implementação de uma orientação comum para a política migratória dos países europeus. Primeiramente, o Conselho Europeu representou mais um escopo de direcionamento às políticas de externalização a partir da definição das diretivas dispostas nos Programas de Haia e Estocolmo – os dois dispendo de recomendações claras para o engajamento europeu na institucionalização de acordos de cooperação com países de origem e de trânsito dos imigrantes. (UNIÃO EUROPEIA, 2005b; UNIÃO EUROPEIA, 2010). Os programas constituem em planos quinquenais de orientação comum e assentamento das prioridades gerais com o objetivo de assegurar os espaços de liberdade, segurança e justiça no continente europeu. Em função disso, servem também como forma de direcionar o discurso comum dos países-membros a respeito de determinado assunto, como a transformação de um discurso focado na migração associada à liberdade – disposto no Programa de Tampere, de 1999 – para a interpretação da migração a partir de uma característica excessivamente securitária no Programa de Haia, de 2004 (MENEZES, 2008).

O segundo elemento também relevante na busca da União Europeia por uma política migratória comum voltada à externalização foi o papel da FRONTEX, o conjunto de forças policiais de caráter supranacional para atuação nas fronteiras externas do bloco, que por si só representou uma força expansionista principalmente na atuação própria em interdições e bloqueios de embarcações ao mar (CRÉPEAU, 2013). Percebe-se, portanto, a atuação definitiva

da União Europeia no fortalecimento das estratégias de externalização no contexto europeu, influenciando a expansão do controle em países da fronteira externa como Itália, Espanha e Grécia. Até a intensificação da crise de refugiados em meados da década de 2010, a externalização se tornaria a “principal área de atuação da política migratória da União Europeia (FRELICK; KYSEL; PODKUL, 2016, p. 208, tradução nossa).

Em relação ao segundo movimento, a externalização associada à atuação dos Estados no enfrentamento direto aos imigrantes na fronteira também produz a securitização clássica, elaborada pela Escola de Copenhague: a utilização de medidas extraordinárias, que excedem o escopo normativo e são concebidas com caráter de emergência. Como já visto, o histórico italiano de consideração de grandes fluxos migratórios a partir de termos emergências fez com que a declaração de um Estado de Emergência italiano seja, em termos práticos, uma estratégia comum do governo italiano para a administração desses movimentos. Velasco (2014, p. 129) exemplifica o caráter emergencial do imigrante na Itália na securitização das comunidades Roma:

Na Itália, o então primeiro-ministro Silvio Berlusconi baixou um decreto em 21 de maio de 2008 declarando estado de emergência por um ano em relação aos “nômades” que representassem uma “ameaça à segurança” nas regiões de Campânia, Lácio e Lombardia. O decreto foi baseado na lei 225 de 1992, segundo a qual o estado de emergência pode ser declarado no caso de desastres naturais e catástrofes. Nos dias seguintes ao decreto, os prefeitos de Roma, Nápoles e Milão ganharam “poderes extraordinários” para fazer um censo nos acampamentos, identificando e coletando dados e impressões digitais dos Roma, inclusive dos menores de idade, e decidir quem deveria ser expulso – abstraídas todas as garantias constitucionais, como o recurso judicial, já que estava decretado o estado de emergência.

Em relação à externalização, é importante estabelecer que a ação de expansão do controle migratório para fora dos próprios limites territoriais já é, antes de tudo, um ato extraordinário. Isso porque a complexidade dos esquemas de vigilância, sistemas de inteligência e das camadas de cooperação intercontinental envolvidas nas ações e externalização são um tipo de política particular da nova configuração da política migratória europeia, ou seja, não são parte das práticas ordinárias de política migratória (LÉONARD, 2010). Um exemplo disso é a característica militarizada das operações marítimas de detenção de migrantes, demonstrando que a chegada de imigrantes se tornou um assunto de segurança nacional nos países receptores europeus. Dessa forma, ao interditar o movimento de migrantes no mar ou dificultar a aquisição das documentações necessárias para a solicitação de asilo, o governo italiano está empreendendo uma solução alternativa às políticas usuais como o fechamento das fronteiras, por exemplo. Essa prática alternativa só é entendida quando se leva

em conta o amadurecimento da percepção ameaçadora do imigrante, relacionando-a à necessidade de controle biopolítico²³ do perigo sinalizado pelo movimento migratório. A externalização, portanto, vai além de representar uma estratégia de política migratória; é a busca pelo controle total, pela vigilância biopolítica que fortalece o efeito da fronteira ao mesmo tempo em que a torna invisível.

Também, a externalização na Itália caracteriza-se como um movimento de exceção pelo seu caráter alheio a normas internacionais como, por exemplo, as concernentes aos direitos dos refugiados. No contexto da externalização italiana, as barreiras invisíveis criadas (a partir da fronteira inteligente, dos obstáculos à obtenção de vistos ou à solicitação de asilo), ainda que eficazes na obstrução de rotas e identificação antecipada de migrantes, não são regulamentadas em consonância com os termos internacionais de proteção ao refugiado como os dispostos no Estatuto dos Refugiados de 1951. Ao promover a expulsão de migrantes em movimento antes de sua chegada ao território italiano (como o caso ocorrido em 2009), o Estado busca eximir-se da responsabilidade jurídica do refúgio, que impede a devolução do refugiado à situação de ameaça a qual estava inserido (*non-refoulement*) (FRELICK et al., 2016).

Outra dinâmica que demonstra a falta de compromisso do governo italiano com a garantia dos direitos humanos dos imigrantes e refugiados a partir das práticas de externalização está na natureza da relação entre Itália e Líbia. Pelo país africano não ser signatário do Estatuto Internacional dos Refugiados, a devolução de migrantes para o território líbio configura mais que uma não-responsabilização da Itália no instituto do asilo, mas uma responsabilização italiana pela colaboração com potenciais casos de maus-tratos, torturas e outras violações de direitos humanos já identificados nos campos de detenção do país (ANDRIJASEVIC, 2009; FRELICK et al., 2016). Assim, o problema reside no fato de que “uma vez que migrantes e solicitantes de asilo são detidos na Líbia, não há formas para as ONGs os assistirem ou verificarem as condições de detenção ou os procedimentos de expulsão, já que o ACNUR não pode operar seu mandato de proteção na Líbia”²⁴ (ANDRIJASEVIC, 2009, p. 155, tradução nossa).

²³ O conceito de biopolítica cunhado por Michel Foucault caracteriza a concepção original de poder pensada pelo autor, em que o desenvolvimento dos mecanismos de controle possibilita a instituição de um poder que não se limita a sua capacidade impeditiva, mas regulamenta e administra a vida social de tal forma que o biológico se insere no político (ALVES & AZEVEDO, 2021). Aqui, o termo representa a forma como a expansão de sistemas de vigilância e de uma atuação extraterritorial dos movimentos migratórios passou a definir identidades e a regular as massas migratórias em torno de um controle invisível de suas movimentações (VELASCO, 2014).

²⁴ Do original: “Once migrants and asylum seekers are detained in Libya there is virtually no way for NGOs to assist them or verify the conditions of detention or the expulsion procedures as UNHCR cannot operate its protection mandate in Libya”

A principal representação da excepcionalidade observada nas políticas de externalização empreendidas pela Itália está na expansão extraterritorial dos campos de detenção italianos. Agamben (2000, p. 39) enxergava os centros de detenção como “pedaços de território situados fora da ordem jurídica normativa”²⁵, referindo-se à configuração desses espaços como espaços de exceção, respaldados pela percepção de emergência em que se fundamentam. Os campos de detenção situados nos limites externos do território italiano, como em Lampedusa, são exemplos da relação instável entre norma e exceção nesses espaços. De acordo com Menjívar (2009), a configuração desses espaços de exceção são uma característica do processo de expansão fronteiriça da externalização.

A partir daí, a construção italiana de campo de detenção no território líbio é percebida sob uma nova perspectiva. O centro de Gharyan, construído em 2003 e financiado pelo governo italiano, representa o equivalente a um posto de controle italiano além-mar, em que os acordos formalizados entre os dois países fazem com que a atuação da polícia líbia se assemelhe a um agente de fronteira italiano. O centro de Lampedusa também é representativo nessa relação, pois constitui o principal ponto de detenção de migrantes interditados no mar ou solicitantes de asilo que chegam à ilha. Ao dificultar a solicitação e a identificação dos detidos como refugiados, o resultado é também uma ação de externalização, pois carrega as dinâmicas de inclusão/exclusão ao espaço central da definição de identidades, o centro de detenção nos limites territoriais do Estado. De acordo com Andrijasevic (2009, p. 157, tradução nossa), “autoridades italianas mantêm que os migrantes que chegam da Líbia a Lampedusa são migrantes econômicos em vez de solicitantes de asilo. Eles se referem a todas as chegadas como de migrantes ilegais”²⁶.

Assim, o engajamento italiano nas múltiplas políticas de externalização do controle migratório adquirem um caráter excepcional ao desafiar a legalidade e apresentar-se na forma de ações emergenciais, como a detenção marítima protagonizada por sistemas de vigilância inteligentes e as políticas de expulsão de migrantes irregulares e refugiados. Essas ações são revestidas pelo caráter imediato da securitização do imigrante, que afirma a necessidade de contenção desses fluxos a partir de quaisquer medidas cabíveis. Assim, as políticas de externalização se inserem em um contexto profundo de legitimação social e produção da ameaça migratória e, portanto, carregam em si um vínculo próprio com as relações entre

²⁵ Do original: “[...] the camp is a piece of territory that is placed outside the normal juridical order.”

²⁶ Do original: “Italian authorities maintain that migrants arriving from Libya to Lampedusa are economic migrants rather than asylum seekers. They refer to all arrivals as illegal migrants.”

sociedade e política, nos termos da construção e propagação da necessidade de contenção, mesmo nos termos de uma expansão do controle migratório para além das próprias fronteiras.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O presente capítulo teve como foco a apresentação da estratégia específica da externalização das fronteiras, inserindo-a dentro de um contexto complexo que envolve a transformação da fronteira e das relações entre imigrante e nativo. Aqui, a externalização representa a busca pela expansão do controle migratório por parte dos países europeus para fora do próprio território, utilizando-se de ações de interferência em Estados terceiros. Esse tipo de prática relativamente nova é característico de um movimento de intensificação do controle biopolítico do imigrante.

A externalização das fronteiras italianas em direção ao Mar Mediterrâneo e aos países do Magreb é representativa dessa relação, em que a securitização do imigrante ocasionou na necessidade de neutralização da ameaça migratória, que motivou a formação de aparatos de controle inteligentes e de fronteiras que excedem os limites territoriais do Estado em questão, impondo-se na contenção preventiva de potenciais migrantes a partir desses sistemas complexos de vigilância. Essa relação é existente a partir de uma ampla diversidade de estratégias, que variam da atuação de consulados e embaixadas no controle de fluxos por meio da administração de vistos e passaportes, até a construção de campos de detenção que manifestam a fisicalidade da contenção expansionista europeia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de externalização das fronteiras se inserem em um contexto específico que envolve a ampliação das tecnologias de controle, o transbordamento da cooperação internacional e a intensificação dos fluxos migratórios em contextos de crise. Pelo seu desenvolvimento, como uma estratégia assumida pelos Estados, ser um fato relativamente novo, há a necessidade de incorporação dessa nova lógica de controle migratório no debate teórico que investiga a situação do imigrante no contexto social e sua condição diante do território estrangeiro. O entendimento da externalização como uma medida de controle biopolítico e extraterritorial do imigrante nos permite inserir o tema dentro da perspectiva da securitização do imigrante, que aborda o processo de transformação do imigrante em uma ameaça e, posteriormente, na formulação de estratégias de contenção do perigo concebido.

Ao verificar o desenvolvimento das políticas europeias de controle ao longo do presente trabalho, tem-se que a externalização constitui um resultado direto das práticas de securitização do imigrante. O caso italiano é particularmente revelador, visto que a posição geográfica do país como uma porta de entrada à Europa via Mar Mediterrâneo intensificou os conflitos sociais e a violência em direção a comunidades de imigrantes, fato que, aliado à condução política de confrontação em relação a imigração iniciada a partir dos anos 1990 e respaldada pelos partidos políticos italianos, criou um ambiente de exceção em que as práticas de controle dos fluxos migratórios se tornaram parte integrante da política nacional, o que é demonstrado a partir da multiplicidade de ações de externalização empreendidas pelo Estado italiano no controle das rotas migratórias com origem no continente africano.

Dessa forma, o fenômeno da externalização das fronteiras é inserido dentro do escopo teórico da securitização do imigrante como uma consequência da criação de uma necessidade de contenção da ameaça, em que a externalização representaria o desenvolvimento das estratégias de fechamento das fronteiras iniciadas a partir da década de 1970 na Europa, quando o imigrante passa a ser percebido como uma fonte de instabilidade, incerteza e perigo. Se analisarmos a partir da perspectiva da fronteira, percebemos que a externalização representa a continuação das mesmas estratégias de contenção europeias que, a partir dos movimentos de integração regional e do estabelecimento da Europa dos cidadãos, concentraram-se nas estratégias de fortalecimento das fronteiras externas, constituindo, em si, uma expansão fronteiriça própria. A externalização, nessa perspectiva, é pensada a partir do desenvolvimento das políticas de fortalecimento das fronteiras externas instituídas com o Espaço Schengen.

Ademais, argumenta-se que a externalização italiana se vincula ao processo de securitização do imigrante a partir do compartilhamento de características similares percebidas ao longo do presente trabalho. No capítulo 2, a interpretação atualizada do processo de securitização permitiu a identificação das diferentes manifestações que incluem o imigrante dentro dos termos de segurança nacional. A construção discursiva da ameaça do imigrante o insere dentro do debate securitário e a legitimação social permite a introdução de medidas de controle, com o objetivo de neutralizar a ameaça existencial. A partir daí, identifica-se dois principais resultados do processo de securitização do imigrante. O primeiro, relacionado à perspectiva clássica da securitização, remete às medidas extraordinárias adotadas para a contenção da ameaça, sendo sua característica de excepcionalidade justificada pela necessidade urgente de ação diante da ameaça percebida. O segundo resultado, relativo às perspectivas mais recentes da securitização, foca na incorporação rotineira da ameaça, em que o tema securitizado passa a ser um objeto constante de ação política e a associação do imigrante como uma ameaça é introduzida na agenda governamental e em suas instituições.

Já no capítulo 3, identificou-se um padrão característico nas diferentes dimensões da securitização do imigrante na Europa, principalmente em relação aos diferentes resultados extraídos nos distintos níveis de análise. A categorização da segunda e terceira dimensão proporcionou, respectivamente, a análise de securitização no âmbito regional - tendo em vista o processo de integração europeu e a implicação das políticas de integração na atribuição de um valor negativo de perigo à imigração - e a análise de securitização a nível nacional - com foco na incorporação da ameaça migratória na lógica doméstica italiana e na atuação dos partidos políticos e da mídia nesse processo. Esses dois processos ocorreram concomitantemente em uma relação de co-constituição, em que a produção discursiva da ameaça do imigrante foi reproduzida no âmbito regional europeu e nas dinâmicas internas de países como a Itália.

Percebe-se uma distinção nos resultados obtidos. Em relação à securitização a nível regional, identificou-se um movimento de institucionalização do discurso da ameaça migratória, respaldado a partir de sua inclusão jurídica, nos textos de tratados e convenções, e inclusão política, na condução em direção a uma política migratória securitizadora comum. O desenvolvimento da União Europeia, nesse sentido, fundamentou-se no fortalecimento das fronteiras externas como estratégia de manutenção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no interior do continente.

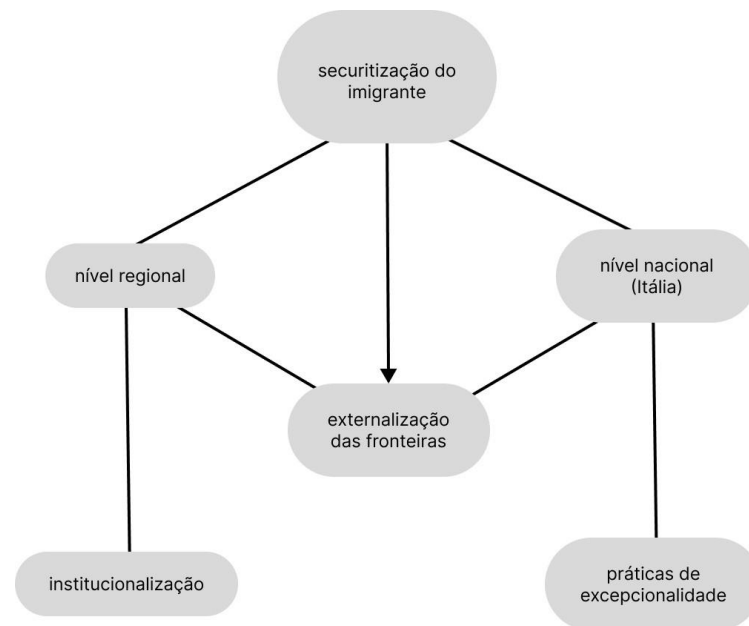
No nível nacional, a situação italiana descreve outro tipo de resultado. A apropriação do discurso da ameaça por parte da sociedade italiana permitiu a intensificação das dinâmicas de

inclusão/exclusão, criando um contexto de hostilidade e violência percebido no país a partir dos anos 1990. Nesse contexto, a participação de partidos políticos extremistas incentivou a interpretação do imigrante como causador do desemprego, da instabilidade política e da crise identitária. Como resultado, houve o engajamento das autoridades políticas italianas em ações excepcionais, que respondem à perspectiva emergencial construída em cima da chegada de imigrantes no território nacional.

Portanto, o desenvolvimento da integração regional ocasionou na institucionalização da securitização do imigrante, enquanto a particularização da ameaça a nível nacional motivou a execução de práticas excepcionais. O estabelecimento dessa diferenciação não se dá no sentido de excluir, por exemplo, a característica excepcional assumida pela atuação do órgão regional da FRONTEX na execução de operações de fronteira: no âmbito do resultado proposto, a característica institucional vinculada à securitização na União Europeia representa seu principal resultado, mas não o único. A intersecção das diferentes dimensões caracteriza, também, o processo de securitização do imigrante na Europa.

No capítulo 4, a análise se volta à estratégia de externalização das fronteiras, característica de um contexto de ampliação do controle migratório e de expansão do poder de regulação e administração dos fluxos de imigrantes e refugiados. Quanto às ações de externalização, sustenta-se que as mesmas características observadas nas dimensões de securitização fazem parte do novo tipo de política expansionista descrito. Da mesma forma, as políticas de externalização na Europa se desenvolveram a partir de sua inserção normativa nos textos e nas ações políticas regionais da União Europeia, enquanto a externalização italiana assumiu características essencialmente excepcionais, como a detenção irregular e a atuação além da norma em campos de detenção e em bloqueios marítimos. Essa interpretação permite o enquadramento da externalização dentro das mesmas características percebidas em relação à securitização do imigrante na Europa ao longo do capítulo 3. A apresentação da Figura 7 expressa os resultados obtidos:

Figura 7 – Relações entre os processos de securitização e externalização



Fonte: elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que os resultados obtidos no escopo do presente trabalho são fundamentados na observação do caso específico do fenômeno na Itália e na sua relação com a integração regional europeia. Enquanto o caso italiano é um exemplo particular de estreitamento das medidas de controle e da atuação excepcional na administração dos fluxos migratórios, o caso europeu é característico da evolução do processo de integração regional em direção a uma política migratória comum entre os Estados e, conseqüentemente, à comunitarização da ameaça migratória. A escolha dos objetos de análise, portanto, ocorreu com o objetivo de investigar uma situação em que os processos de securitização e externalização já fossem desenvolvidos, sendo relevante a proposição de um nexo a partir das características assumidas pelos processos descritos. A disposição dos resultados não se dá no sentido de propor um vínculo objetivo entre as diferentes estratégias de externalização e os distintos processos de securitização do imigrante ao redor do mundo, mas busca oferecer um exemplo de como o desenvolvimento desses processos pode acarretar na ampliação dos mecanismos de controle a partir da mesma lógica de enquadramento do imigrante como um assunto de segurança no âmbito nacional. O caso italiano demonstra, portanto, como o desenvolvimento da percepção

social do imigrante como uma ameaça nacional pode resultar na formação de novas estratégias de controle migratório orientadas à expansão extraterritorial dos efeitos das fronteiras nacionais.

A externalização como uma estratégia particular de política migratória ainda é um fenômeno relativamente novo, apresentando um espaço significativo para o desenvolvimento do seu estudo no campo científico das Relações Internacionais. À medida em que os efeitos da recente crise dos refugiados na Europa sejam demonstrados nos espaços institucionais e na atuação específica dos Estados europeus, as características do processo de expansão fronteiriça serão cada vez mais um objeto de análise dentro da disciplina. A instituição do Novo Pacto sobre Migração e Asilo de 2020 é um exemplo importante da possibilidade de um alargamento institucional dos mecanismos de cooperação com países terceiros, sendo objeto de grande relevância para a inclusão de pesquisas futuras acerca do tema. Além disso, o desenvolvimento dos processos de externalização e securitização do imigrante nos demais países que compõem a fronteira externa da União Europeia também constitui uma perspectiva importante para estudos futuros. A relação entre Espanha e Marrocos já é caracterizada pela utilização de práticas de controle/flexibilização de fluxos migratórios como medida de diplomacia migratória, e o acordo de 2016 entre União Europeia e Turquia acerca dos refugiados representou um dos principais avanços das práticas de externalização no continente europeu. A definição desses movimentos a partir da perspectiva da securitização é um dos principais caminhos em direção à compreensão do fenômeno da externalização como um resultado direto da inserção do imigrante nos assuntos de segurança nacional.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Means Without Ends: Notes on Politics**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.
- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALVES, Laís Azeredo. **O processo de securitização e despolitização do imigrante: a política migratória italiana nos anos 1990-2000**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista. São Paulo. p. 121. 2015.
- ALVES, Yossonale Viana; AZEVEDO, Marcio Adriano. A Biopolítica de Michel Foucault: controle do indivíduo e da sociedade. **Inter-Legere**, v. 4, n. 30, 2021.
- ANDRIJASEVIC, Rutvica. How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya. **Center for Policy Studies**, 2006.
- ANDRIJASEVIC, Rutvica. DEPORTED: The Right to Asylum at EU's External Border of Italy and Libya. **International Migration**, v. 48, 2009.
- ANGELESCU, Irina. All New Migration Routes Debates Commence in Rome: New Developments in the Securitization of Migration in the EU. **Eumap**, abr. 2008. Disponível em: <http://pdc.ceu.hu/archive/00003934/01/angelescu.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2023.
- APPADURAI, Arjun. **Fear of small numbers: an essay on the geography of anger**. Londres: Duke University Press, 2006.
- ARADAU, Claudia; VAN MUSTER, Rens. Governing Terrorism Through Risk; Taking Precautions, (un)Knowing the Future. **European Journal of International Relations**, v. 13, n. 1, p. 89-115, 2007.
- ARTURI, Carlos S. Governança securitária europeia e novos atores transnacionais. In: **III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, São Paulo, 2011. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100044&script=sci_arttext. Acesso em: 08 jan. 2023.
- BALIBAR, Étienne. **We, The People Of Europe?** Reflections on Transnational Citizenship. Princeton University Press, 2004.

BALZACQ, Thierry. A Theory of Securitization: Origins, Core Assumptions and Variants. In: BALZACQ, Thierry. **Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve**. Nova Iorque: Routledge, 2011. p. 1-30.

BALZACQ, Thierry; CARRERA, Sergio. **Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy**. Bruxelas: Centre for European Policy Studies, 2005.

BALZACQ, Thierry. The Policy Tools of Securitization: Information Exchanges, EU Foreign and Interior Policies. **JCMS**, v. 46, n. 1, p. 75-100, 2007.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context. **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 2, p. 171-201, 2005.

BARKAWI, Tarak; LAFFEY, Mark. The Postcolonial Moment in Security Studies. **Review of International Studies**, v. 32, n. 2, p. 329-352, abr. 2006.

BENEDICTO, Alinhua Ruiz; BRUNET, Pere. Building Walls: Fear and securitization in the European Union. Barcelona, **Centre Delàs d'Estudis per la Pau**. 2018. Disponível em: <https://www.tni.org/my/node/24442>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BIGO, Didier. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives**, p. 63-92, 2002.

BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. Policing at a distance: Schengen visa policies. In: BIGO, Didier; GUILD, Elspeth (Orgs.). **Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe**. Londres: Routledge, 2005.

BOSWELL, Christina. Migration Control in Europe After 9/11: Explaining the Absence of Securitization. **Journal of Common Market Studies**, v. 45, n. 3, p. 589-610, 2007.

BOSWELL, Christina. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy. **International Affairs**, p. 619-638, 2003.

BROCK, Lothar. The Environment and Security: Conceptual and Theoretical Issues. In: GLEDITSCH, Nils Petter. **Conflict and the Environment**. NATO Asi Series, v. 33, 1997. p. 17-34.

BROWER, Evelien. **Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System**, 2008.

BROWN, Wendy. **Walled States, Waning Sovereignty**. Nova Iorque: Zone Books, 2010.

BUNYAN, Tony. Towards an authoritarian European state. **Race & Class**, v. 32, n. 3, 1991.

BUONFINO, Alessandra. Between Unity and Plurality: The Politicization and Securitization of the Discourse of Immigration in Europe. **New Political Science**, v. 26, n. 1, p. 23-49, mar. 2004.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear**: An agenda for International Security Studies in the post-Cold War era. ECPR Press, 1991.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABLE, Vincent. What is International Economic Security? **International Affairs**, v. 71, n. 2, p. 305-324, abr. 1995.

CALLOVI, Giuseppe. Regulation of Immigration in 1993: Pieces of the European Community Jig-Saw Puzzle. **International Migration Review**, Nova Iorque, v. 26, n. 2, p. 353-372, 1992.

CAMPANI, Giovanna. Immigration and racism in Southern Europe: the Italian case. **Ethnic and Racial Studies**, v. 16, n. 3, jul. 1993.

CAMPESI, Giuseppe. Immigration Detention and the Double Logic of Securitization in Italy. In: CECCORULLI, Michela; LABANCA, Nicola. **The EU, Migration and the Politics of Administrative Detention**. Routledge Advances in European Politics, 2014.

CASAS-CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PICKLES, John. Changing Borders, rethinking sovereignty: towards a right to migrate. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**. Brasília, n. 44, p. 47-60, 2015.

CASAS-CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PICKLES, John. 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality. **European Urban and Regional Studies**, p. 1-21, 2014.

CASAS-CORTES, Maribel; COBARRUBIAS, Sebastian; PICKLES, John. Stretching Borders Beyond Sovereign Territories? Mapping EU and Spain's Border Externalization Policies. **Geopolítica(s)**, v. 2, n. 1, p. 71-90, 2010.

CEYHAN, Ayse; TSOUKALA, Anastassia. The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies. **Alternatives**, v. 27, p. 21-39, 2002.

COLE, Jeffrey. **The new Racism in Europe: A Sicilian ethnography**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

COMISSÃO EUROPEIA. Khartoum Process. **Migration and Home Affairs**, 2014. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/khartoum-process_en. Acesso em: 22 dez. 2022.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Ato Único Europeu**. 29 jun. 1987. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>. Acesso em: 15 dez. 2022.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Regulamento 1612/68**, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, out. 1968. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c4de932-dfc6-4d62-b9f3-9c763832d04a/language-en>. Acesso em: 15 dez. 2022.

CONSELHO EUROPEU. **Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo**. Bruxelas, 24 set. 2008.

COOPER, Anthony; PERKINS, Chris; Rumford, Chris. The Vernacularization of Borders. In: JONES, Reece; JOHNSON, Corey. **Placing the Border in Everyday Life**. Nova Iorque: Routledge, 2014.

CRÉPEAU, François. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants. **Human Right Council**, 24 abr. 2013.

EEAS. **European Neighbourhood Policy**. EEAS, 29 jul. 2021. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en. Acesso em: 10 ago. 2022

FLOYD, Rita. Extraordinary or Ordinary Emergency Measures: What, and Who, Defines the ‘Success’ of Securitization? **Cambridge Review of International Affairs**, 2015.

FRELICK, Bill; KYSEL, Ian M.; PODKUL, Jennifer. The Impact of Externalization of Migration Controls on the Rights of Asylum Seekers and Other Migrants. **Center for Migration Studies of New York**, v. 4, n. 4, p. 190-220, 2016.

GARCIA, Fernanda Di Flora. Direitos humanos x políticas migratórias: os centros de detenção para imigrantes na Itália. **36º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/36-encontro-anual-da-anpocs>. Acesso em: 05 jan. 2023.

GOODWIN-GILL, Guy. The Globalization of High Seas Interdiction. **Opiniojuris**. 2014. Disponível em: <http://opiniojuris.org/2014/03/16/yale-sale-symposium-globalization-highseas-interdiction-sales-legacy-beyond/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

HOFFMAN, Bruce. Intelligence and Terrorism: Emerging Threats and New Security Challenges in the Post-Cold War Era. **Intelligence and National Security**, v. 11, n. 2, p. 207-223, abr. 1996.

HOLBRAAD, Martin; PEDERSEN, Morten Axel. Revolutionary Securitization: an Anthropological Extension of Securitization Theory. **International Theory**, v. 4, n. 2, p. 165-197, 2012.

HOOPER, John. We don't want multi-ethnic Italy, says Silvio Berlusconi. **The Guardian**, 2009. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2009/may/10/silvio-berlusconi-italy-immigrants-libya>. Acesso em: 22 dez. 2022

HOUGH, Peter; MALIK, Shahin; MORAN, Andrew; PILBEAM, Bruce. **International Security Studies: Theory and Practice**. Londres: Routledge, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Lybia's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers**. 21 set. 2009. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2009/09/21/pushed-back-pushedaround/italys-forced-return-boat-migrants-and-asylum-seekers>. Acesso em: 10 nov. 2022.

HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen: Or, On the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. **European Journal of International Relations**, 1998.

HUYSMANS, Jef. The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**, v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

HUYSMANS, Jef. **The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU**. Nova Iorque: Routledge, 2006.

HYNDMAN, Jennifer; MOUNTZ, Alison. Another Brick in the Wall? Neo-*Refoulement* and the Externalization of Asylum by Australia and Europe. **Government and Opposition**, v. 43, n. 2, p. 249-269, 2008.

ITALY declares State of Emergency Amid Recent Kurd Influx. **Voanews**, 29 out. 2009. Disponível em: <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2002-03-21-12-italy-67263652/267658.html%20>. Acesso em: 04 jan. 2023.

KARYOTIS, Georgios. European Migration Policy in the Aftermath of September 11: The Security-Migration Nexus. **Innovation**, v. 20, n. 1, 2007.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. **Mershon International Studies Review**, v. 40, n. 2, p. 229-254, out. 1996.

LAUSTSEN, Carsten B.; WÆVER, Ole. In Defence of Religion: Sacred Referent Objects for Securitization. **Journal of International Studies**, v. 29, n. 3, p. 705-739, 2000.

LEMBERG-PEDERSEN, Martin. Effective Protection or Effective Combat? EU Border Control and North Africa. In: GAIBAZZI, Paolo; DÜNNWALD, Stephan; BELLAGAMBA, Alice. **EurAfrican Borders and Migration Management: Political Cultures, Contested Spaces, and Ordinary Lives**. 2017.

LÉONARD, Sarah. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. **European Security**, Paris, v. 19, n. 2, p. 231-254, 2010.

LÉVY, Brigitte. Globalization and Regionalization: Toward the Shaping of a Tripolar World Economy? **The International Executive**, v. 37, n. 4, p. 349-371, 1995.

LOESCHER, Gil. International Migration and Security. **American Political Science Review**. Boulder, v. 88, n. 4, 1994.

MANERI, Marcello. Media Discourse on Immigration: Control Practices and the Language we Live. In: PALIDDA, Salvatore. **Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century**. Ashgate, 2011.

MCDONALD, Matt. Securitization and the Construction of Security. **European Journal of International Relations**, v. 14, n. 4, p. 563-587, 2008.

MENEZES, L. **De Tampere ao Programa de Haia: Decisões Políticas sobre a Imigração na União Europeia (1999-2004). Uma Cidadela Revigorada?** Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Franca, 2008.

MENJÍVAR, Cecília. Immigration Law Beyond Borders: Externalizing and Internalizing Border Controls in an Era of Securitization. **Annual Review of Law and Social Science**, Tempe, p. 353-369, 2009.

MORAN, Theodore H. International Economics and National Security. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 5, p. 74-90, 1990.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 10 nov. 2022.

NARDELLI, Alberto; ARNETT, George. Today's key fact: you are probably wrong about almost everything. **The Guardian**, 2014. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/news/datablog/2014/oct/29/todays-key-fact-you-are-probably-wrong-about-almost-everything>. Acesso em: 23 dez. 2022.

NETO, Helion Póvoa. A descoberta da Imigração: o caso italiano e a transição no contexto das migrações internacionais. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, 2005.

NOLL, Gregor. Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones. **European Journal of Migration and Law**, v. 5, p. 303-341, Países Baixos, 2003.

OHMAE, Kenichi. **End of the Nation State**. Londres: The Free Press, 1995.

ORSINI, Giacomo. Securitization as a Source of Insecurity: A Ground-Level Look at the Functioning of Europe's External Border in Lampedusa. **Studies in Ethnicity and Nationalism**, v. 16, n. 1, 2016.

OTANI, Junya. Interdiction Operations at Sea: a critical analysis of irregular migration beyond the territorial seas. **World Maritime University Dissertations**. 2021.

OVERBEEK, Henk. Towards a new international migration regime: globalization, migration and the internationalization of the state. In: MILES, Robert; THRÄNHARDT, Dietrich. **Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion**. Londres: Pinter Publishers, 1995.

PEACH, Ceri. Postwar Migration to Europe: Reflux, Influx, Refuge. **Social Science Quarterly**, Austin, v. 78, n. 2, p. 269-283, jun. 1997.

PEDRO, Mário Luís Magalhães. A dimensão externa da política de migração. **Observare**, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4864>. Acesso em: 22 dez. 2022.

PHILIP, Alan Butt. European Union Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact? **Western European Politics**, v. 17, n. 2, 168-191, 1994.

PLOEG, Irma van der. The Illegal Body: 'Eurodac' and the politics of biometric identification. **Ethics and Information Technology**, 2000.

RAHOLA, Federico. The Detention Machine. In: PALIDDA, Salvatore. **Racial Criminalization of Migrants in the 21st Century**. Farnham: Ashgate, 2011.

REINO UNIDO. **Nova Visão para Refugiados**. 7 mar. 2003. Disponível em: http://www.cestim.it/argomenti/15politiche/ue/15politiche_uk-refugees.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

RICHARDSON, John E.; COLOMBO, Monica. Continuity and change in anti-immigrant discourse in Italy: An analysis of the visual propaganda of the Lega Nord. **Journal of Language and Politics**, v. 12, n. 2, 180-202, 2013.

RONZITTI, Natalino. The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean? **Bulletin of Italian Politics**, v. 1, n. 1, p. 125-133, 2009.

SAID, Edward W. **Orientalism**. 1978.

SASSEN, Saskia. **A Sociology of Globalization**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2007.

SASSEN, Saskia. **Guests and Aliens**. Nova Iorque: The New Press, 1999.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade. A Imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. **Sequência**, n. 66, p. 235-259, jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/vSxTzVKDqTxwSrRx9qfYxyK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

SCIORTINO, Giuseppe; PASTORE, Ferruccio. Immigration and European Immigration Policy; Myths and Realities. **Extending the area of Freedom, Justice and Security through Enlargement: Challenges for the European Union**, 2002.

SORENSEN, Theodore C. Rethinking National Security. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 3, p. 1-18, 1990.

STATE of emergency. **Deutsche Welle**, 26 jul. 2008. Disponível em: <https://www.dw.com/en/italy-announces-state-of-emergency-over-immigration/a-3514573>. Acesso em: 05 jan. 2023.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internaional. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

TAURECK, Rita. Securitization Theory and Securitization Studies. **Journal of International Relations and Development**, v. 9, p. 53-61, 2006.

THATCHER, Margaret. **Speech to te College of Europe** (“The Bruges Speech”). Margareth Thatcher Foundation, 1988. Disponível em: <https://www.margareththatcher.org/document/107332>. Acesso em: 22 dez. 2022.

TROMBETTA, Maria Julia. Environmental Security and Climate Change: Analysing the Discourse. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 21, n. 4, p. 585-602, 2008.

TRIANDAFYLLIDOU, Anna. Nation and Immigration: A Study of the Italian Press Discourse. **Social Identities**, v. 5, n. 1, 1999.

TSIANOS, Vassilis S.; KUSTER, Brigitta. Eurodac in Time os Bigness: The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency. **Journal of Borderland Studies**, 2016.

TSOUKALA, Anastassia. Looking at Migrants as Enemies. In: BIGO, Didier; GUILD, Elspeth. **Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe**. Nova Iorque: Ashgate, p. 161-192. 2005.

TSOURAPAS, Gerasimos. Migration Diplomacy in the Global South: cooperation, coercion and issue linkage in Gaddafi's Libya. **Third World Quarterly**, 2017.

UGUR, Mehmet. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the 'Insider'- 'Outsider' Divide in the European Union. **The International Migration Review**, v. 29, n. 4, p. 964-999, 1995.

ULLMAN, Richard H. Redefining Security. **International Security**, v. 8, n. 1, p. 129-153, 1983.

UNIÃO EUROPEIA. **Global approach to Migration**: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean. Bruxelas, 13 dez. 2005. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15744-2005-INIT/en/pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. COM(2011) 743. **Global Approach to Migration and Mobility**. Bruxelas, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>. Acesso em: 10 ago. 2022

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. **Programa de Estocolmo** – Uma Europa Aberta e Segura que Proteja os Cidadãos. 04 mai. 2010. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pt:PDF>. Acesso em: 10 nov. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho Europeu. **Programa de Haia** – Fortalecendo a Liberdade, a Segurança e a Justiça na União Europeia. 03 mar. 2005b. Disponível em: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29>. Acesso em: 10 dez. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã**. 1997. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

USTUBICI, Aysen. İÇDUYGU, Ahmet. **Border closures and the externalization of immigration controls in the Mediterranean: A comparative analysis of Morocco and Turkey.** *New Perspectives on Turkey*, n. 59, p. 7-31, 2018.

VALLETTA. Valletta Summit Action Plan. 2015. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexos entre securitização, cidadania e identidade transnacional.** Campina Grande: EDUEPB, 2014.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. **On Security.** Nova Iorque: Columbia University Press, p. 46-86, 1995.

WÆVER, Ole; BUZAN, Barry; KELSTRUP, Morten; LEMAITRE, Pierre. **Identity, Migration and the Security Agenda in Europe.** Londres: Pinter Publishers Ltd, 1993.

WEBBER, Frances. From ethnocentrism to Euro-racism. **Race & Class**, v. 32, n. 3, 1991.

WEINER, Myron. Security, Stability, and International Migration. **International Security**, v. 17, n. 3, p. 91-126, 1992.

WILLIAMS, Kira; MOUNTZ, Alison. **Between Enforcement and Precarity: Externalization and Migration Deaths at Sea.** *International Migration*. 2018

WILLIAMS, Michael C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, p. 511-531, 2003.

WILLIAMS, Paul. **Security Studies: an introduction.** New York: Routledge, 2008.

XHAFERAJ, Endri. Externalization and securitization of immigration in Europe: using the gravity model to understand citizens' behaviour in Italy, Germany and Poland. In: STADTMÜLLER, Elzbieta; KLAUS, Bachmann. **The EU's Shifting Borders: Theoretical approaches and policy implications in the new neighbourhood.** Londres: Routledge, 2012.