

Resumo

Este trabalho analisa a política de criminalização da imigração irregular dentro do espaço político e social da União Europeia (UE) a partir dos anos 1990, focando a atenção nos centros de detenção especializados para imigrantes ilegais. Discute-se a crescente proliferação desses espaços de confinamento nos países europeus, no contexto de crise do Estado de Bem Estar Social, como uma construção de resposta política securitária às novas formas de marginalidade geradas pelo capitalismo tardio na era da globalização. Nessa perspectiva, procurou-se investigar o papel que os centros de detenção desempenham no âmbito de um conjunto de medidas de exceção contra os imigrantes indocumentados e irregulares, as quais limitam e obstruem o acesso dos não cidadãos europeus mais pobres aos direitos humanos fundamentais, como o direito de ir e vir, e aos serviços sociais oferecidos à população das sociedades de destino. Para explicar o sentido dessa política de exclusão de direitos, e inserção das categorias de imigrantes, consideradas ilegais, no conjunto de dispositivos de controle governamental em regime fechado, centrou-se atenção no estudo de caso dos Centros de Internamento para Estrangeiros na Espanha, como um exemplo dos espaços de exceção que são instituídos pela política de transformação do modelo de Estado-Providência em um paradigma político de Estado penal e carcerário. Em termos metodológicos, além de uma revisão bibliográfica de textos especializados, realizou-se uma análise de documentos referentes à legislação da UE e à legislação da Espanha, acerca da regulamentação da política migratória levada a cabo pelos países desse bloco político e econômico, e do Estado espanhol, em particular, nas últimas décadas. Na etapa da análise documental, ainda explorou-se, de forma exaustiva, relatórios e estudos de organizações não-governamentais, bem como pareceres da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Parlamento Europeu, com vistas à obtenção de dados e identificação de posicionamentos de imigrantes acerca do internamento ao qual eles são submetidos, presentes nesse tipo de material.

Palavras-chave: Centros de detenção. Espanha. Estado penal. Exceção. Imigrantes. Internamento

INTRODUÇÃO

Os anos 90 do século passado e a primeira década dos anos 2000 podem ser considerados um período em que as políticas de secularização do Espaço Europeu no âmbito de formação da União Europeia e ampliação e fortalecimento do Espaço Schengen são acompanhadas pela proliferação de centros de detenção especializados para imigrantes ilegais nos Estados-membros. Esse novo fenômeno da construção de um número expressivo de centros especializados de detenção para imigrantes ilegais – não apenas no território de seus Estados-membros, mas também em países terceiros que se encontram próximos às fronteiras do continente europeu ou que servem de rota para os fluxos migratórios em direção à Europa – coincide com duas transformações importantes, que irão redefinir a forma como os países europeus passaram a lidar com os crescentes fluxos migratórios na era da globalização.

A primeira transformação é a queda do Muro de Berlin. Esse marcante episódio simbólico no cenário político internacional colocou em marcha um intenso afluxo de imigrantes e requerentes de asilo em direção aos países da Europa ocidental no início dos anos 1990. Diante de tal fenômeno, a reação dos países europeus se deu mediante as profundas modificações na legislação em matéria de imigração no sentido de uma penalização rigorosa da imigração irregular e restrição do acesso ao direito de asilo, de permanência e de cidadania. Segundo Nuria de la Cinta Arenas Hidalgo (1998), os acordos estabelecidos nos Convênios de Schengen e de Dublin – os quais tomam como fundamento as Resoluções de Londres, de 1992⁵³ – instituíram medidas excessivamente restritivas ao direito de asilo. Semelhante é o diagnóstico feito por Tzvetan Todorov acerca das medidas de contenção dos recém-chegados nas sociedades de destino europeias. Em seu livro *Muros caídos, muros erguidos*, o autor afirma enfaticamente que se com a derrubada do Muro de Berlin em 1989 nascia na Europa uma grande esperança de um mundo livre das tensões e conflitos que haviam separado países e sociedades no contexto da luta ideológica da Guerra Fria, os anos que seguiram esse acontecimento trouxeram uma constatação bem diferente das promessas de liberdade difundidas pelas ideologias do capitalismo vitorioso mundialmente. Nas palavras do autor: “Vinte anos depois, devemos reconhecer que aquela esperança não se

⁵³ Decisões tomadas durante a Conferência de Ministros dos Estados-membros das Comunidades Europeias, responsáveis pela Imigração, reunidos em Londres na data de 30 de novembro e 1º de dezembro de 1992, disponíveis em <http://www.cidadevirtual.pt/cpr/asilo2/2rrpami.html>.

viu coroada pelo êxito. Em lugar de desaparecer da face da Terra, os muros foram multiplicados⁵⁴.” (TODOROV, 2011, p.12, tradução nossa⁵⁵).

A segunda mudança de posicionamento dos países europeus em relação aos fluxos migratórios tem a ver com a crise do Estado Social na Europa e nos Estados Unidos da América. A chamada “era de ouro” (na expressão de Eric Hobsbawm, 1996), ocorrida no imediato pós-segunda guerra mundial do capitalismo tardio – período no qual o crescimento econômico havia possibilitado a extensão de direitos sociais básicos às populações daqueles países onde esse modelo de Estado havia se realizado – deu lugar ao período denominado por “tolerância zero” e restrições nos serviços desenvolvidos pelo Estado Social. Os fatores políticos, ideológicos e econômicos que promoveram o desmonte do Welfare State – como o enfraquecimento dos sindicatos e dos partidos ligados ao mundo do trabalho, a flexibilização e terceirização das vagas de trabalho oferecidas pelas grandes corporações e a incorporação destas empresas, que se tornam cada vez mais transnacionais (podendo efetuar o deslocamento de suas empresas na busca da máxima exploração dos recursos e da mão-de-obra barata, bem como de alcançar benefícios fiscais produzindo em um país e pagando impostos em outro) –, trouxeram para o âmbito do Estado nacional novos desafios de como enfrentar os problemas sociais pela desindustrialização e desemprego, pelo déficit de arrecadação de impostos, pela realocação de recursos para o setor público, colocando em xeque o poder estatal de controle sobre a esfera econômica e política.

Que papel então viria o Estado moderno a desempenhar em meio a uma realidade marcada pela implementação de um novo modo de produção capitalista, baseado no capital e no trabalho flexível, na privatização dos serviços públicos, na ascensão do mercado de trabalho informal e no assédio por parte das instituições financeiras para as ofertas de crédito e o conseqüente endividamento da população? Como lidar com as disputas da população pelos escassos serviços públicos básicos, sobretudo entre os autóctones e os recém-chegados em países com um afluxo migratório crescente?

Na visão do sociólogo francês Loïc Wacquant, nesse contexto de liberalização das “forças vivas” do mercado e de submissão dos mais despossuídos ao estímulo da competição, o Estado moderno passou a afirmar a sua autoridade na vida cotidiana através da “renovada utilidade do aparelho penal” (WACQUANT, 2007, p.48). É partir desta

⁵⁴ “Veinte años después, debemos reconocer que aquella esperanza no se vio coronada por el éxito. En lugar de desaparecer de la faz de la Tierra, los muros se han multiplicado.”

⁵⁵ São minhas as traduções de todas as citações de fontes em línguas estrangeiras.

transformação na política estatal perspectivada pelo autor citado, acerca da transmutação do Estado social ao Estado penal, que procuraremos discutir o funcionamento dos centros de detenção para imigrantes ilegais, situando-os no contexto de declínio do Welfare State e da consolidação do neoliberalismo.

Com a aplicação de investimentos cada vez maiores nos sistemas de controle da imigração da União Europeia, os imigrantes indocumentados já não conseguem permanecer por muito tempo nas sociedades de destino sem serem identificados e penalizados pela sua condição de irregulares, principalmente nas duas últimas décadas, quando a economia dos países europeus, que já vinham dando sinais de recessão, e adiantado era o processo de desmonte do Estado de Bem Estar Social. Esse contexto, tão bem retratado pelo diagnóstico apresentado por Wacquant acerca do declínio do keynesianismo e da ascensão do sistema prisional, trouxe para o centro do debate entre os governos dos países europeus a questão da imigração como um dos principais problemas de segurança nacional, ao lado do crime organizado e do terrorismo.

Na falta de ações efetivas por parte do Estado junto ao setor empresarial, sindicatos e instituições financeiras, para conter os impactos negativos da desregulamentação econômica, os imigrantes passaram então, ao lado de outros grupos sociais marginalizados, a serem considerados como um “bode expiatório” do desemprego e da insegurança generalizada. Tal como propõe o jurista italiano Luigi Ferrajoli (2008), depois que o léxico da palavra segurança passou a reduzir-se à forma da ordem pública de policiamento e punição ao invés de aumento do Estado de Direito, as campanhas securitárias passaram a responder às demandas por proteção social com sua mobilização contra aqueles considerados diferentes e desviantes, principalmente os as pessoas tidas como de cor ou extra-comunitários⁵⁶. É nesse contexto que os centros de detenção para imigrantes ilegais na Europa se coloca como um dispositivo a serviço do poder político no gerenciamento dos problemas econômicos e sociais mediante o encarceramento de indivíduos e grupos marginalizados pela cultura hegemônica e pelas relações de produção e reconhecimento social. Esses espaços de confinamento expressam a concretização dos programas de governo dos partidos políticos da Europa que apresentam em seus discursos a promessa de garantir a segurança mediante o combate à imigração.

⁵⁶ O termo extra-comunitário é empregado pela legislação da UE para referir-se aos estrangeiros de países que não fazem parte do bloco da União, em oposição ao termo comunitário, o qual refere-se aos cidadãos dos Estados-membros desse bloco político e econômico.

Partindo do pressuposto de que os centros de detenção apresentam uma lógica de existência e funcionamento constituídos por “elementos políticos, econômicos e simbólicos” (SILVA, 2011, p. 352) que visam reordenar o território nacional e o comunitário, redefinindo valores e normas constitucionais, bem como executando políticas públicas que excluem e segregam indivíduos dentro do tecido social de acordo com a classificação de seu status (como o de reduzir um imigrante ilegal a um criminoso que pode ser encarcerado enquanto aguarda a expulsão do território de um Estado nacional), esses espaços serão aqui tratados como uma política de exceção que exclui os cidadãos não europeus em situação irregular de direitos econômicos, políticos e sociais, para incluí-los na sociedade como estranhos e delinquentes que representam uma ameaça em potencial à ordem pública, à segurança nacional e aos valores da cultura local. (COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGIADO, 2009; DE LUCAS, 2000; SILVA, 2011; ZUIN, 2009). Para tanto, nos apoiamos na explicação de Giorgio Agamben (2007) acerca da teoria do Estado de Exceção e da tese formulada pelo autor de que esse paradigma de governo é coexistente com o Estado de direito nas democracias liberais.

Ao longo do trabalho, sustentamos que a pena de detenção em regime fechado intensifica o nível de vulnerabilidade que assola os imigrantes irregulares, exercendo sobre eles um aprofundamento de sua marginalidade através de um processo de racialização e despersonalização, visto que os mecanismos de controle e punição, bem como as deportações, são aplicados com base na nacionalidade e na etnia (e, no limite, pelas características físicas dos detidos), não atentando para os casos particulares de pessoas que necessitam de atenção especial ou mesmo de proteção humanitária.

Quanto à metodologia adotada, ao lado da revisão bibliográfica centrada nos fluxos migratórios internacionais dentro do contexto de crise do Estado de Bem Estar Social, buscou-se fazer incessantes consultas tanto aos meios de comunicação como à legislação que regulamenta as políticas de imigração na Europa e, sobretudo, na Espanha, país que chama a atenção como membro da UE⁵⁷ por se encontrar situado em uma importante fronteira do bloco, qual seja, a faixa do Mar Mediterrâneo que separa o continente europeu do continente africano – região marcada por arriscadas travessias de imigrantes e requerentes de asilo.

⁵⁷ Segundo o Ministério do Interior do Estado espanhol, a Espanha é a maior beneficiária de fundos da UE em matéria de imigração, recebendo do Programa de Fundos de Fronteiras e Retorno 90 milhões de euros no período correspondente aos anos de 2009 e 2010. (MINISTERIO DEL INTERIOR, 2009).

Realizamos também uma análise documental de relatórios e pareceres emitidos por organismos internacionais de direitos humanos (como o Comitê da ONU), instituições governamentais e organizações não-governamentais (ONGs) acerca da detenção de imigrantes, em um primeiro momento, no âmbito da UE, e de forma mais aprofundada, no território nacional do Estado espanhol.

Privilegiou-se alguns trabalhos publicados por reconhecidas ONGs como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, por uma interessante particularidade neles apresentada, qual seja alguns depoimentos coletados em entrevistas junto aos imigrantes reclusos em centros de detenção e aos trabalhadores desses espaços. Esse tipo de material foi de suma importância para a elaboração do presente trabalho, visto que diante da impossibilidade de fazermos uma observação direta do que nos propusemos a estudar, a voz de quem esteve lá – e não apenas como observador, mas na condição de testemunha passivo ou ativo, voluntária ou involuntariamente – nos traz esclarecimentos incomparáveis sobre a lógica que rege os centros de detenção para imigrantes.

A estrutura do trabalho se encontra dividida em quatro capítulos, sendo que no capítulo 1 faz-se uma abordagem acerca da relação entre as vulnerabilidades subjacentes aos focos de crises e desigualdades nas regiões subdesenvolvidas do mundo e o aumento dos fluxos migratórios no atual processo de Globalização; enquanto que no capítulo 2 apresenta-se uma discussão acerca da criminalização dos fluxos migratórios dentro de um cenário de difusão da insegurança e de sensação de desordem social, em que a figura do imigrante passa a ser explorada pelos governos e pelos discursos do meio político e midiático como “bode expiatório” da degradação social que perpassa os países nos quais o Estado de Bem-Estar entrou em recessão.

Já no capítulo 3, propõe-se discutir a política migratória da União Europeia na tentativa de ordenar o fluxo de pessoas, destacando o crescimento do controle sobre a imigração irregular e a burocratização dos processos de solicitação de asilo e autorização de residência. Nesse sentido, discutem-se os centros de detenção para imigrantes como espaços de exceção, por compreenderem a redução dos direitos elementares ao mínimo possível, enquanto o poder governamental exerce sobre os internos um controle quase absoluto, encarcerando-os em celas, mesmo que esses indivíduos não tenham cometido nenhum crime *a priori*.

No último capítulo, analisam-se os Centros de Internamento para Estrangeiros (CIEs), na Espanha, como um exemplo da política de exceção que constitui os centros de

detenção para imigrantes ilegais na Europa, procurando apresentar dados que retratam o excesso de controle por parte do Estado sobre os reclusos, e, ao mesmo tempo, a negação de assistência e proteção a indivíduos em extrema vulnerabilidade. Com base nas informações encontradas nos materiais analisados, busca-se estabelecer um contraponto entre as condições de existência dentro dos centros de detenção como um paradigma permanente do Estado de Exceção e os direitos de cidadania para os partícipes do Estado de direito, como o paradoxo de duas realidades distintas que coexistem nas democracias atuais.

CONCLUSÃO

As mudanças econômicas e políticas potencializaram a presença das contingências e dos riscos na vida pessoal e social, mas também promovem novos desafios para uma nova forma de antropologia que está sendo formada no curso do novo modo de produção capitalista e de um novo processo civilizatório. Perante a difusão da sensação de insegurança e de medo que paira sobre as sociedades e indivíduos, está se tornando cada vez mais concreta a aceitação e reivindicação das pessoas por mecanismos penais mais duros para aqueles são identificados como ameaças à ordem social. É possível dizer que atualmente, em muitas partes do mundo, testemunhamos a materialização da política que construiu a ideologia do medo e da insegurança, presente não apenas na matéria que reforma os novos códigos penais, mas também nos valores e nas formas de existência em diversas culturas e sociedades.

Nesse contexto internacional e nacional no qual ocorre a transferência de parte do poder do Estado para as forças econômicas privadas, representadas principalmente pelas grandes corporações, a atuação da esfera pública deixa de cumprir seu papel na ordenação e busca por solução dos graves problemas sociais e econômicos que geram o desemprego e a desigualdade de renda, a miséria e a falta de perspectivas, a frustração e o ódio. Assistimos, por um lado, o esvaziamento das funções públicas que deixam de garantir a vida digna e a ordem social justa, e, por outro lado, o aumento exponencial das funções públicas de controle e vigilância, repressão e punição para os delitos cometidos pelas pessoas comuns e para os não-cidadãos. Logo, os centros de detenção para imigrantes ilegais representam mais um dispositivo repressivo a serviço do poder político no gerenciamento dos problemas econômicos e sociais mediante o encarceramento de indivíduos e grupos marginalizados pela cultura hegemônica e pelas relações de consumo e produção. Trata-se de um fenômeno novo – o qual traz em seu bojo a sobreposição da discriminação e a criminalização da figura dos estrangeiros e imigrantes – e em crescente ascensão no mundo globalizado, passando a ser uma das principais tendências políticas dos países europeus que, ao terem instituído a reclusão de imigrantes irregulares na normativa de controle de seus territórios nacionais, têm transformado o confinamento em um dos principais mecanismos de controle migratório na era global.

Particularmente, no caso espanhol, pode-se considerar que os CIEs não apenas têm uma estrutura física muito semelhantes àquela das prisões, mas também funciona como um

complemento aos cárceres do sistema penitenciário, ao confinar imigrantes que têm penas judiciais substituídas pela expulsão. Contudo, as políticas de criação e funcionamento desses espaços têm como alvo principal os trabalhadores imigrantes que estejam desempregados e sem autorização de residência no país, e os imigrantes indocumentados, em sua grande maioria constituída por jovens, que tentam ingressar na Espanha para lutarem por melhores condições de vida.

Os centros de detenção, enquanto espaços de exceção marcados pela violência e discriminação social e racial, reduzem os internos a uma massa humana desprovida dos direitos humanos fundamentais, que deve ser colocada à margem da sociedade e penalizada pela sua condição de imigrante ilegal indesejado. São muitas as formas de desumanização que sofrem os imigrantes ilegais, mas talvez aquela que mais expressa a sua posição social dentro das sociedades receptoras de migração seja a construção desses espaços de confinamento, nos quais se estabelece a nova condição humana: a transformação do imigrante em uma não-pessoa, sujeita às diversas formas de violência e não reconhecimento da sua personalidade e dignidade, que, portanto, não tem acesso ao sistema de proteção do Estado de Direito.

Apesar de a irregularidade ser tratada como uma característica que qualifica o indivíduo como ilegal por sua própria escolha de migrar fora da lei, ela é produzida por fatores externos, como a dificuldade de acesso aos documentos exigidos – que são relativos de acordo com as demandas que a sociedade de acolhimento apresenta em relação à imigração pois, se há demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho, o próprio contrato trabalhista pode viabilizar a regularização de residência do imigrante.

Os imigrantes ilegais no território da União Europeia podem ser considerados como um exemplo de precariedade e exclusão de direitos econômicos, políticos e sociais, pois muitas vezes são explorados por empregadores que resistem a firmar um contrato de trabalho ou controlados por redes criminosas, sem serem encorajados a denunciarem isto à polícia, porque aqueles que recorrem à justiça podem ser encaminhados aos centros de detenção e deportados para países que não sejam o da sua origem, ou mesmo que sejam o país do nascimento, mas que para onde eles não querem mais voltar.

Os centros de detenção são construções políticas criadas dentro de um amplo sistema de exceção e de emergência. As duas palavras que compõem a estrutura do léxico das forças políticas dominantes no plano da nação e da globalização ocultam um processo institucionalizado de continuidade e permanência. Na Espanha foi criado até um

regulamento de desenvolvimento dos CIEs e de suas construções como espaços que, pouco a pouco, vão sendo plasmados nas outras formas do cotidiano como mais um cenário. (Amnistia Internacional, 2013, p. 4). Cabe ressaltar que, de acordo com a normativa, a reclusão de imigrantes irregulares em um CIE é apenas uma das medidas que poderá ser tomada no processo de expulsão, entre tantas outras possíveis, e somente deveria ser aplicada em última instância. Contudo, os CIEs não cumprem de forma eficaz o suposto objetivo apresentado teoricamente para os quais eles existem, qual seja, viabilizar a expulsão dos estrangeiros que tenham recebido tal ordem, visto que uma parcela significativa dos imigrantes que passam por esses centros de detenção são postos em liberdade. E, mesmo quando a deportação é concluída, muitos dos imigrantes expulsos retornam ao território espanhol. Na verdade o que parece cumprir a eficácia de reduzir a chegada de imigrantes na Espanha, de modo em geral (e não apenas em relação à imigração irregular), é a crise financeira mundial que se faz sentir fortemente nos países europeus a partir de 2009 e, principalmente nos países de economia mais fragilizada. Ao recorrer às medidas de detenção e expulsão de imigrantes, os países europeus, como é o caso da Espanha, procuram encontrar brechas na própria legislação, mediante os acordos de readmissão, para não serem acusados de ferir o princípio da não-devolução, ao deportar estrangeiros que apresentam altos níveis de vulnerabilidade.

O funcionamento dos CIEs mobiliza diversos atores nas esferas política, jurídica e humanitária, dentre os quais as ONGs têm um papel de destaque. Porém, parece que ao mesmo tempo em que essas entidades prestam um serviço social de apoio aos imigrantes, de certa forma elas legitimam a existência dos CIEs, visto que são poucas as que lutam pelo fechamento definitivo e pela plena liberdade dos indocumentados que não têm uma vida criminosa. Ao longo da pesquisa identificamos apenas uma mobilização na qual as ONGs tiveram um papel chave no fechamento de um CIE, que foi o Encontro Estatal pelo fechamento dos CIEs durante três dias (23, 24 e 25 de outubro de 2009), organizado pela Associação Coordenadora de Imigrantes de Málaga.

Algumas ONGs olham os imigrantes apenas em seu estado de extrema vulnerabilidade, procurando detectar os que são potenciais requerentes de asilo. Mas a existência dos CIEs em si não é tratada como problema, por isso o trabalho dessas organizações se resume à prestação de serviços e meios de atendimento às necessidades básicas de sobrevivência dos internos. O olhar crítico sobre a existência dos CIEs e sobre o confinamento pela falta administrativa da irregularidade em si vem dos próprios imigrantes

que são confinados nos centros de detenção, conforme evidenciam os excertos de entrevistas citadas nos relatórios de estudos das ONGs e do Conselho de Direitos Humanos da ONU. É na narrativa desses indivíduos que podemos não apenas identificar uma crítica à presença constante do Estado de Exceção, ao lado do Estado Democrático de Direito, nas democracias contemporâneas, mas também nos depoimentos e nas atitudes desses indivíduos é possível vislumbrar novas formas de cidadania, não mais ancorada na nacionalidade (modelo já ultrapassado para os nossos tempos), mas construída com base na identificação com as sociedades de destino e, ao mesmo tempo, na capacidade crítica para com as limitações das leis e normas desses países.

A justificativa de que, se não há necessidade da mão-de-obra de trabalhadores imigrantes, esse grupo populacional não apenas aumenta o desemprego, mas onera o Estado, ao utilizar os serviços públicos destinados aos cidadãos, parece ser uma falácia. Na verdade, as pesquisas realizadas com imigrantes ilegais no território da União Europeia apontam que esses indivíduos evitam utilizar os serviços públicos de saúde e educação e, quando sofrem algum tipo de violência, não recorrem ao sistema de segurança pública, porque temem ser identificados pelas autoridades da imigração e deportados. Por outro lado, esse contingente populacional, em sua profunda marginalidade, parece ser um “mal necessário” para a sociedade de acolhida –, visto que, embora não contribuam com o sistema previdenciário, continuam sendo úteis aos cidadãos dos países europeus, que necessitam do trabalho por eles prestado, bem como para os governos, que procuram em criar uma espécie de “bode expiatório” para justificar aos eleitores a “decadência” de seus países.