

**ENTRE A DETENÇÃO E O ACOLHIMENTO: AS CONSEQUÊNCIAS
DO ESTADO DE EMERGÊNCIA PERMANENTE NA ITÁLIA**

**BETWEEN DETENTION AND RECEPTION: THE CONSEQUENCES
OF PERMANENT STATE OF EMERGENCY IN ITALY**

FERNANDA DI FLORA GARCIA¹

JOÃO CARLOS SOARES ZUIN²

RESUMO

O artigo analisa o sistema dos centros de confinamento para estrangeiros na Itália e a intersecção entre a lógica da detenção e a lógica humanitária. O objetivo do trabalho é evidenciar como a legislação migratória italiana, baseada há mais de duas décadas no paradigma securitário e nas declarações sistemáticas da emergência, fomentou diversas anomalias no que diz respeito às políticas públicas de acolhimento e detenção, com graves consequências para as pessoas em seu interior.

Palavras-Chave: Detenção de estrangeiros. Políticas migratórias. Centros de acolhimento. Estado de emergência permanente.

ABSTRACT

The article analyzes the complex system of alien detention in Italy and the intersection between the humanitarian logic and the logic of confinement. The aim of this study is to highlight how Italian immigration legislation, based on the security paradigm and the systematic declarations of the emergency, has fomented various anomalies regarding public reception and detention policies, with grave consequences for people in its interior.

1 Pesquisadora de Pós-Doutorado na Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: ferdiflora@uol.com.br

2 Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (UNESP-Araraquara). E-mail: zuin@fclar.unesp.br

Keywords: Foreigners detention. Immigration policies. Reception centres. Permanent state of emergency

INTRODUÇÃO

No dia 3 de dezembro de 2014, uma investigação de grandes proporções abalou o sistema político italiano, colocando em evidência a gestão dos centros para estrangeiros. Tratava-se da operação “Máfia Capital”, que teve início em Roma e progressivamente estendeu-se a outras localidades, promovendo investigações sobre diversos políticos, entre eles vereadores, prefeitos, gestores públicos, assessores e conselheiros municipais e pessoas vinculadas às cooperativas sociais que gerenciavam os centros de acolhimento e detenção para estrangeiros na península itálica. As acusações diziam respeito a intersecção entre interesses privados, econômicos e políticos, demonstrados por meio de associações de caráter criminoso, de extorsões, de divulgação de segredos oficiais e do tráfico de influência exercido por expoentes políticos, que intercediam junto às prefeituras de modo a beneficiar determinadas cooperativas nos processos de licitação, através das quais estas recebiam a permissão para administrar os centros³ ao longo de dois a três anos, recebendo uma quantia mensal do governo italiano por indivíduo confinado, para desenvolver tal atividade.

A operação apontou tanto as anomalias presentes nos sistemas de licitação – sobretudo os processos de corrupção e a atribuição aos entes gestores fora da legalidade-, quanto o mal funcionamento sistêmico da gestão dos centros, uma vez que os serviços que deveriam ser garantidos pelos entes gestores mostraram-se não apenas inadequados, mas, em muitos casos, inexistentes⁴. As irregularidades

3 A gestão dos centros italianos é compartilhada pelo Estado, empresas privadas e organizações filantrópicas ou de caráter humanitário. Falaremos sobre tal divisão ao longo do texto.

4 Entre os serviços ausentes, destacam-se aqueles relacionados à assistência e orientação legal, à mediação linguística e cultural e os serviços de assistência psicológica e social. Tais inadequações

presentes nos processos de licitação e administração mostraram-se ainda mais graves com relação aos centros locais, sob responsabilidade das prefeituras e destinados aos refugiados e solicitantes de asilo: em diversos casos, estes indivíduos foram mantidos em situação efetivamente detentiva, ao passo em que tiveram suas demandas por asilo e refúgio adiadas pelos entes gestores ou sua saída retardada mesmo após receberem o *permesso di soggiorno* ou o *status* de refugiado político. Nesse sentido, mesmo diante de pessoas em fuga de guerras ou perseguições, já regularmente no país e titulares de formas de proteção e assistência legal, direitos foram mobilizados de maneira essencialmente instrumental, objetivando lucrar- econômica e politicamente- com a vulnerabilidade destes indivíduos.

O objetivo deste artigo é evidenciar como o paradigma securitário e o estado de emergência permanente em marcha na Itália desde a década de 1990 fomentaram diversas irregularidades no que diz respeito ao sistema dos centros para estrangeiros, colocando em questão a política e o modelo de acolhimento e confinamento de imigrantes, refugiados e solicitantes de asilo no país. Sob essa perspectiva, examinaremos o contexto histórico do surgimento destes espaços, o estabelecimento de políticas permanentemente emergenciais, que permitiram a ampliação dos centros por meio do recurso a medidas extraordinárias e de sua administração fora dos padrões da legalidade, assim como as consequências destes processos para as pessoas confinadas em seu interior. Do ponto de vista metodológico, para a descrição e análise das condições de vida no interior dos centros, este trabalho baseia-se fundamentalmente nos relatórios governamentais, sobretudo aqueles elaborados pelo

foram inclusive objeto de crítica institucional, como se vê nos seguintes relatórios: “*Il diritto alla protezione. Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*”, 2008-2013. Relatório co-financiado pela União Europeia e o Ministério do Interior italiano, p. 360-362; “*Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in italia*”, Senato della Repubblica, 06 marzo 2012.

Ministério do Interior e pelo Senado italiano, nos relatórios do Conselho da União Europeia e do Grupo de trabalho sobre detenção arbitrária e dos relatores especiais da ONU; nos relatórios efetuados por organizações não-governamentais que acessam estes espaços com regularidade, tais como Anistia Internacional, Médicos Sem Fronteiras e Médicos para os Direitos Humanos, na etnografia realizada por Giuseppe Campesi (2013) no centro de Bari-Palese e nos relatos colhidos por Emilio Quadrelli (2007) e Marco Rovelli (2006) a partir das narrativas de indivíduos que foram detidos nos referidos espaços.

A GÊNESE DO SISTEMA DE CENTROS PARA ESTRANGEIROS: OS CENTROS DE ACOLHIMENTO

“Un lager non è mai umanitario”.
Observatório sobre os CPTS, nos muros do CDA\CPT
Gradisca, 2008.

Desde a década de 1990, a política migratória italiana tem sido marcada, do ponto de vista legislativo, pelo recurso frequente aos decretos-lei e aos decretos de emergência⁵. Tais dispositivos tem permitido a alteração contínua dos marcos jurídicos produzidos para migração, asilo e refúgio e, uma vez fundados na noção de emergência, a consequência é a improvisação das intervenções e a edificação de espaços permanentemente provisórios, marcados pela ausência de um planejamento sistemático e de longo prazo que equacione o número de ingressos e o número de espaços de acolhida. Tal é o caso da lei que estabelece os primeiros centros de acolhimento oficiais para imigrantes, a chamada *“Lei Puglia”*⁶, de 1995, efetuada poucos anos

5 Um decreto-lei é um ato normativo regulamentado pelo artigo 77º da Constituição italiana que possui caráter provisório, mas que assume força de lei diante de casos de extrema gravidade e urgência. Sobre o tema, ver: (GARCIA, 2017).

6 *Legge 29 dicembre 1995, n°563.*

após o ingresso de cerca de vinte e sete mil refugiados albaneses, fato que acionou o primeiro alarme social sobre a “*emergência imigração*”.

A Lei Puglia tratou-se da conversão do decreto-lei nº 451 \ 1995 de 30 de outubro do mesmo ano baseado na “necessidade e urgência” da gestão relativa ao fluxo excepcional de imigrantes no referido território, especialmente de albaneses. O título do decreto-lei objeto de conversão é por si bastante significativo, além de seu conteúdo: “*decreto-lei relativo a disposições urgentes para uso contínuo das forças armadas nas atividades de controle marítimo na região de Puglia*”. Na referida lei, uma das primeiras alterações legislativas sobre o tema⁷, a detenção administrativa aparece incipientemente, tendo importância fundamental para a edificação do que se consolidou posteriormente como o sistema dos centros para estrangeiros, de modo que as ideias de segurança, repressão e controle já estavam colocadas, ainda que permeadas pela ambiguidade do acolhimento e da ajuda humanitária.

No que diz respeito ao objeto deste artigo, isto é, da compreensão acerca da intersecção entre a lógica da detenção e do acolhimento, importa destacar que a Lei Puglia autorizou o estabelecimento, pelo Ministério do Interior, de três centros localizados nas fronteiras marítimas de Puglia, para cumprir as exigências de primeiros socorros e, simultaneamente, combater a imigração “clandestina”. Nesse sentido, a própria gênese do sistema dos centros é marcada por seu caráter ao mesmo tempo ambíguo e emergencial: edificado a partir da reedição sistemática dos decretos-lei até sua conversão efetiva em lei, pensado como um sistema de acolhimento para refugiados e solicitantes de asilo, rapidamente assume a lógica do combate a imigração irregular, de modo que o confinamento em seu interior assume função de medida cautelar voltada a assegurar a execução da ordem de expulsão.

7 Até a década de 1980, as condições para entrada e permanência de estrangeiros na Itália eram reguladas pelas normativas contidas nas leis de segurança pública, especialmente aquelas determinadas ao longo dos anos 1930-1940.

Os centros de acolhimento, inaugurados em 1995 e inicialmente sob responsabilidade do Ministério do Interior, foram em 2006 convertidos nos chamados “CPSA”, “centros de primeiros socorros e acolhimento”, e nos denominados “CARA”, “centros de acolhimento para solicitantes de asilo”, cuja administração atualmente é desenvolvida pelas prefeituras em colaboração com cooperativas sociais ou associações humanitárias. No que diz respeito aos centros de primeiro acolhimento, a sua principal função é fornecer os primeiros cuidados médicos necessários, proceder à identificação dos estrangeiros e os meios para acessar a proteção internacional, dando a impressão de se tratar de espaços, ao mesmo tempo, abertos e em consonância com os preceitos humanitários que orientam a proteção internacional de refugiados e solicitantes de asilo. Dependendo da condição do estrangeiro e se foi possível identificá-lo ou não, ele é direcionado a outra modalidade de centro e deve permanecer no espaço apenas “durante o tempo estritamente necessário”, ou seja, não é fixada uma limitação temporal para a permanência em seu interior. Se o estrangeiro preencher os requisitos para obter o asilo, um procedimento para analisar sua demanda é iniciado, ao passo que o período para tal análise pode variar de dias a meses, durante o qual deve permanecer no centro até sua transferência para um “CARA”, ou para outra modalidade de centro, como um Centro de Identificação e Expulsão.

São incluídas nesta modalidade também os centros provisórios, que são estruturas de acolhimento extraordinárias e temporárias estabelecidas sempre que há indisponibilidade de espaço nas estruturas de primeiro e segundo acolhimento, algo que se tornou frequente a partir de 2011, devido aos intensos fluxos decorrentes da denominada Primavera Árabe. Com efeito, o ano de 2011 marca um processo de significativas transformações nas estruturas de acolhimento, potencializando o paradigma emergencial ao incluir uma

estrutura extraordinária⁸, que foi adicionada ao sistema anteriormente existente, além de prever a atribuição de poderes excepcionais a um Comissário Especial para o controle de fronteiras bem como para a direção da nova rede de centros, o que gerou, como veremos adiante, uma multiplicidade de irregularidades do ponto de vista da gestão e fiscalização dos mesmos.

No que diz respeito às estruturas de acolhimento provisórias, elas podem ser dos seguintes tipos: prédios, navios, contêineres, tendas, barracas, quartos em edifícios ou mesmo aglomerações a céu aberto⁹. Já os espaços de segundo acolhimento são aqueles administrados por autoridades e entes locais atualmente denominados SPRAR (Sistema de Proteção para Solicitantes de Asilo e Refugiados), que objetivam a integração social destes indivíduos nas cidades que os recebem, após passarem pelo sistema dos centros. Nessas estruturas, o trânsito é livre, diferentemente dos demais, nos quais, em muitos momentos, a recepção dos estrangeiros assume caráter de um “acolhimento forçado”.

OS EFEITOS DAS POLÍTICAS EMERGENCIAIS DE ACOLHIMENTO

A alteração legislativa recente que estabelece os centros extraordinários é emblemática. Essas estruturas, materializadas sobretudo como “campos contêineres” ou estruturas similares para alojar os solicitantes de asilo e refugiados, foram defendidas como medidas provisórias no momento de seu estabelecimento, tratadas, portanto, como prática emergencial, urgente e, no limite, inédita. No entanto, como ocorre de modo sistemático na política italiana para migração e asilo, a defesa da ideia de emergência funciona como fator de

8 Regulamentada efetivamente em 2014. As novas estruturas foram denominadas “Cas”: centros de acolhimento extraordinários.

9 Sobre as estruturas temporárias, ver: *Fuori Campo Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*. Medici Senza Frontiere, aprile 2016.

legitimação de práticas excepcionais marcadas pela ausência de ações efetivas e de longo prazo que objetivem de fato o acolhimento, ou seja, predomina uma substancial ausência de programação e coordenação dos diversos sistemas mesmo diante de eventos previsíveis, ao passo em que o paradigma da ação emergencial condiciona toda a estrutura de acolhida. As estruturas provisórias, embora institucionalizadas apenas em 2014, foram idealizadas décadas antes, especialmente por Claudio Martelli¹⁰, autor da *Legge Martelli* de 1990, uma das primeiras normativas que nas quais eram previstas as condições para o confinamento e expulsão de estrangeiros em função do ingresso ou permanência irregular no país.

Tanto as estruturas extraordinárias acima mencionadas quanto aquelas regulares existentes desde a década de 1990 são condicionadas pela lógica emergencial, da qual decorre uma série de normativas que regulam o sistema dos centros sem que haja uma modalidade unificada de administração ou um quadro de referência (GJERGI, 2010), de modo que as circulares administrativas funcionam como normativas subsidiárias. Nesse sentido, as disposições que regulam o sistema derivam de uma pluralidade de circulares e procedimentos que na maioria dos casos não definem claramente o tempo máximo de permanência nos centros de acolhimento e os direitos de assistência que deveriam ser reconhecidos. Mais do que uma política planejada, o sistema de gestão dos centros foi sendo construído ao longo dos anos sem um modelo de referência até a elaboração de um novo sistema de administração, em 2008, que passou a regular os contratos e duração os mesmos para sua gestão e a emissão de editais para licitação dos centros.

No que toca à administração dos espaços de acolhimento, tanto aqueles regulares quanto os excepcionais, a atribuição ao ente

10 O fato chegou a ser noticiado na imprensa nacional à época. Ver: “*Container per gli immigrati li costruirà la protezione civile*”, La Repubblica, 27 ottobre 1990.

gestor é efetuada por meio de licitação determinada pelas prefeituras locais, ganhando a cooperativa social que oferecer a melhor proposta em termos de custos \ serviços ofertados. O pagamento, no entanto, se dá de acordo com a presença efetiva no centro e o número de postos ocupados, embora os custos efetivos da gestão sejam pouco transparentes. Tanto nos centros de acolhimento quanto nos centros de detenção a gestão é compartilhada entre as forças de segurança pública e as instituições humanitárias ou as cooperativas sociais. As forças de segurança são encarregadas da vigilância e do controle internos e externos, e as agências humanitárias ou cooperativas sociais são responsáveis pelos serviços de alimentação, cuidados médicos, mediação linguística, assessoria jurídica, entre outros.

Conforme pontuamos, a gestão das políticas de acolhimento sempre esteve condicionada pela lógica emergencial do governo humanitário, de modo que o pressuposto da ajuda rápida, do auxílio imediato àqueles que necessitam permitiu a conciliação entre práticas teoricamente antagônicas: de um lado a ajuda humanitária e de outro a recusa à imigração irregular. Ambas as práticas são combinadas e evidenciadas na própria gestão compartilhada dos centros, que permitem simultaneamente o uso da força e medidas mais humanas que considerem as necessidades específicas do acolhimento. A linha que separa o humanitarismo do paradigma securitário, a política da piedade e a política do controle (FASSIN, p. 5, 2014) é muito tênue no caso em análise, especialmente quando as cooperativas sociais encarregadas dos serviços elementares se confundem efetivamente com as forças de segurança

Esse foi o caso do Centro de Permanência Temporária de Corso Brunelleschi, em Turim, que era composto por vários contêineres nos quais eram alocados os “hóspedes”¹¹, cercado por um muro de

11 Assim são chamados eufemisticamente os indivíduos confinados no sistema de centros italiano, objetivando mascarar o caráter efetivamente detentivo de sua condição.

seis metros e grades em todo o seu entorno. Marco Rovelli (2006, p. 208) narra que na estrutura composta por “cimento e contêiner” as temperaturas eram excessivas tanto no inverno, quanto no verão, e o ente gestor era o corpo militar da Cruz Vermelha, que se confundia efetivamente com a força policial. Nesse espaço, não havia regulamento interno e ocorreram graves violações com relação à demanda de asilo. Vinte curdos estavam, na época, em 2006, prestes a serem enviados a Turquia, de onde fugiam, sem terem sido informados durante sua estadia no centro sobre a possibilidade de requerer asilo. Somente após a intervenção da organização Médicos Sem Fronteiras estes indivíduos conseguiram deixar o espaço.

“*Uma mão que fere, a outra que socorre*”. A equação do antropólogo francês Michel Agier (2006, p. 197), cunhada para caracterizar as ações estadunidenses em suas intervenções denominadas “humanitárias” é igualmente precisa para caracterizar a política italiana que estabelece os centros de detenção para imigrantes e os centros de acolhimento para refugiados e solicitantes de asilo. A gestão concomitante dos centros pelas agências humanitárias e pelas forças de segurança pública aparece como uma espécie de remédio paliativo, obscurecendo o fato de que o paradigma emergencial e securitário permeia todas as políticas de acolhida de estrangeiros no país, uma vez que a menção a riscos e ameaças é seu componente fundamental¹².

Como destaca Michel Agier (2010, p. 183-190), há, em muitos casos, uma similaridade entre a ação humanitária e a ação policial, ao passo em que a gestão dos indesejados está crescendo e ficando cada vez mais precisa, sobretudo diante das mudanças operadas pelas próprias agências humanitárias sobre a determinação da condição de refugiado, que se torna ora deslocado interno, ora solicitante de asilo cuja demanda não obteve êxito (o “*indeferido*”), e, finalmente,

12 Especialmente após os ataques terroristas nos EUA e em diversos países europeus e a disseminação da ideia, por diversos expoentes políticos, inclusive italianos, de que no interior dos fluxos de refugiados e imigrantes escondiam-se sujeitos perigosos, com intenções terroristas.

imigrante “ilegal” sobre o qual incidem mais profundamente as referidas políticas. Visão semelhante é compartilhada por Didier Fassin (2014, p. 17), que entende que os refugiados hoje representam a figura paradigmática dos “novos indesejados”, de modo que os centros destinados ao acolhimento representam “a presente reinvenção do campo”, justificando estes espaços de exceção por meio do recurso a emergências, que fazem com que “a junção de pessoas pareça uma solução prática” (FASSIN, 2014, p. 17).

Ao utilizar a retórica da emergência, que se repete anualmente, os sucessivos governos que se alternam ao longo das duas últimas décadas na Itália legitimam espaços precários de acolhida como os campos contêineres, que, de outra maneira, seriam considerados desumanos e degradantes para a presença de seres humanos. O campo contêiner de Testa Dell’Acqua, em Rosarno, por exemplo, sob jurisdição local, foi reativado em 2011 para acolher refugiados e imigrantes que trabalham nas lavouras da região e é atualmente administrado pela rede de voluntariado *Il mio amico Jonathan*, ao passo que gestão anterior havia sido confiada a *Caritas*. É constituído por vinte contêineres nos quais podem habitar no máximo seis pessoas. A instituição *Il mio amico Jonathan* assim define seu trabalho com os imigrantes:

‘Ame, pois, o estrangeiro, porque também fostes estrangeiros na terra do Egito’, A Bíblia.

Com intervenções destinadas a ativação de serviços, a associação se coloca como objetivo principal a integração e a promoção dos direitos de cidadania da população imigrada. ‘Missão imigrante’ é um projeto para a assistência social e a inclusão social dos migrantes residentes em toda a planície de Gioia Tauro, que efetivamente se traduz na preparação e distribuição de uma refeição quente, prestação de ajuda humanitária, limpeza dos alojamentos, entretenimento (L’ ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO “IL MIO AMICO JONATHAN, 2013).

Mesmo considerando que a instituição de fato executa os princípios acima mencionados, as condições do “campo contêiner” demonstram que as referidas ações não são eficazes, considerando a precariedade de sua estrutura física e a inadequação das condições de habitação, nas quais predomina a ausência de água e eletricidade. A organização Médicos para os Direitos Humanos (MEDU), que acompanha há anos as instalações da região, oferecendo auxílio médico e humanitário fora do quadro institucional, qualificou o espaço como sendo uma “zona franca de suspensão da dignidade e dos direitos dos trabalhadores migrantes” (MEDICI PER I DIRITTI UMANI, 2013).

Segundo relatório elaborado pela associação Lunaria (2013, p. 70-76), a criticidade do sistema dos centros se manifesta especialmente em função da ausência de processos contínuos de fiscalização e monitoramento, que dão espaço para inúmeras irregularidades e para o ingresso no sistema de entes gestores que não possuem nem a experiência nem as qualificações necessárias para a atividade a ser desenvolvida. As prefeituras são reticentes em fornecer os textos dos contratos com os entes gestores a sujeitos terceiros, mesmo que estes sejam representantes do Parlamento, jornalistas, associações de apoio humanitário e que tais documentos possuam caráter público. Há ausência de transparência tanto do ponto de vista da possibilidade de acessar regularmente os centros¹³ quanto do ponto de vista do acesso às informações estruturais, como sua distribuição ao longo do território, o elenco dos entes gestores e as atividades desenvolvidas e do controle de qualidade sobre os serviços oferecidos. Não existem dados oficiais públicos sobre os procedimentos de atribuição aos entes gestores, de modo que tais lacunas permitem que se desenvolvam patologias sistêmicas como aquelas evidenciadas pela operação Máfia Capital¹⁴.

13 Embora não se trate de estruturas detentivas, mas de acolhimento, em 2011, um decreto-lei proibiu o acesso ao interior de todas as modalidades de centros inclusive a membros do Parlamento. O decreto foi posteriormente revogado, mas a dificuldade de acessá-los permanece inalterada.

14 Para os pesquisadores da associação Lunaria, mais do que uma característica do sistema dos

Sob esse ponto de vista, o exemplo do Consorzio Sisifo é emblemático. O consórcio Sísifo tem atuado de modo a compor uma espécie de “monopólio” do sistema de acolhimento e dos treze centros destinados ao acolhimento em funcionamento em 2014, administrava cinco destes, além de participar em regime de cooperação de outros três sob a denominação “LampedusaAccoglienza”, além da atuação local em algumas províncias no interior da rede SPRAR. Nesse contexto, o consórcio é igualmente alvo de ações judiciais, especialmente relacionadas a fraudes em sua gestão e no processo de licitação\atribuição de suas competências enquanto ente gestor. A Procuradoria de Agrigento e a Procuradoria de Patti abriram processos contra os dirigentes do consórcio Sísifo por fraude agravada em 2010 e 2011, alguns anos antes dos eventos emblemáticos de Lampedusa, quando as violentas imagens da pulverização anti-sarna a que foram submetidos os estrangeiros, em temperaturas extremas do inverno italiano, circularam o mundo¹⁵. Os procuradores de Patti¹⁶, por exemplo, afirmam que no CARA Sant’Angelo di Brolo, o consórcio retardou a saída dos refugiados que já haviam recebido o *permesso di soggiorno* e daqueles que já haviam igualmente recebido o status de refugiado político e poderiam deixar o centro. Procederam assim com o único objetivo de continuar lucrando com a presença destes indivíduos, mantendo indevidamente a quantia recebida pelo governo de quarenta euros ao dia por pessoa em seu interior. O lucro ilegal atingiu a soma de quinhentos mil euros, evidenciando assim o caráter do “acolhimento”, intimamente vinculado à lógica do business desenvolvido pelo ente gestor, de modo que a instrumentalização dos direitos se tornou habitual nestes espaços, enquanto os indivíduos

centros para estrangeiros, trata-se de uma marca da nação a ausência de uma cultura e práticas de monitoramento e controle das modalidades de atribuição de serviços, públicos e privados.

15 O consórcio era o responsável pelo centro de acolhimento de Lampedusa, que efetivamente funcionava como centro de detenção.

16 As denúncias de Patti estão presentes no relatório *Lampedusa non è un’isola. Profughi e migrante alle porte dell’Italia*, giugno 2012, p.133.

permanecem em seu interior de acordo com o arbítrio dos entes gestores.

Em muitos casos, conforme indicam as análises de juristas como Fulvio Vassallo Paleologo (2012) e Alessandra Ballerini (2013), assim como as denúncias da Operação Máfia Capital e os relatórios de organizações não-governamentais citados anteriormente, prevalece o atraso no envio da documentação de maneira proposital, sobretudo em relação a indivíduos oriundos de zonas de crise, que potencialmente serão reconhecidos efetivamente como refugiados. Entre os principais casos de corrupção investigados pela operação Máfia Capital, encontra-se novamente o caso do consórcio Sísifo e a atribuição de determinados centros à sua gestão ao longo dos últimos cinco anos, especialmente CIETs e CAS, cuja atribuição ao ente gestor foi feita de modo informal, sem licitação em função das sucessivas declarações de emergência. No entanto, para além da especificidade de um ente gestor, as fraudes no fornecimento dos serviços no interior dos centros é regra geral. O consórcio L'Oasi, que gerenciava o CIE de Modena, foi alvo de ação judicial por não oferecer os bens de primeira necessidade, assim como os salários e a prestação de serviços médicos no interior do centro¹⁷.

Além da inadequação dos serviços ofertados e da ausência de práticas efetivas de acolhida, o caráter securitário do acolhimento se manifesta ainda pelo fato de que os indivíduos em seu interior, mesmo aqueles que já foram reconhecidos como solicitantes de asilo “legítimos”, são constantemente vigiados e monitorados tanto pelos entes gestores quanto pelas forças de segurança, inclusive militares, sendo estes espaços circundados por grandes muros, câmeras de vigilância, grades, arame farpado. Cabe observar que além de não serem definidos os direitos das pessoas no interior destes espaços,

17 Cf. “Cie Modena, la Guarda di Finanza scopre irregolarità nelle forniture”, Il fatto quotidiano, 4 marzo 2014.

é prevista a limitação de sua liberdade pessoal, uma vez que tais indivíduos não estão autorizados a deixar os centros durante sua estadia e avaliação de sua condição. Apesar da suposta distância entre o acolhimento e a detenção, os indivíduos nestes espaços estão de fato detidos, ainda que não haja nenhuma legislação, tanto nacional quanto internacional, que determine a detenção dos solicitantes de asilo enquanto aguardam a análise e julgamento acerca de seu *status* jurídico, tratando-se, portanto, de uma detenção arbitrária, ainda que um suposto caráter não-penal da retenção tenha sido utilizado como justificativa para sua implementação. Na prática, as distinções formais entre centros de detenção e centros de acolhimento se confundem, existindo espaços que cumprem funções diversificadas, como aquele de Lampedusa, funcionando como espaço de acolhida e confinamento.

DO ACOLHIMENTO À DETENÇÃO

Os centros de acolhimento constituíram a primeira experiência de recepção dos fluxos migratórios, de refugiados e solicitantes de asilo, numa tentativa de estabelecer parâmetros para a articulação em vários níveis seja da integração, seja da rejeição destes indivíduos, a partir da conversão em leis dos decretos de urgência e de decretos-lei estabelecidos anteriormente. Conforme argumentamos ao longo do tópico anterior, tais centros foram instituídos ao longo da década de 1990 com base na ideia de emergência, diante do aumento expressivo dos desembarques no território italiano e da necessidade de oferecer proteção aos refugiados e solicitantes de asilo. Contudo, eles também se inserem em um quadro político institucional de grande relevância: o da reivindicação italiana pelo ingresso na Área Schengen, que comporta diversos aspectos de adequação aos parâmetros estabelecidos pelo bloco (BROCHMANN; HAMMAR, 1999), sobretudo maior controle

sobre os ingressos, uma vez que a legislação italiana era considerada demasiadamente liberal.

Pelo menos até a década de 1980, embora a legislação que regulasse os fluxos migratórios datasse dos anos 1930 e a concepção subjacente fosse a do estrangeiro como um risco, não haviam disposições específicas para lidar com as figuras dos imigrantes, refugiados e solicitantes de asilo, sendo considerados a partir da legislação sobre ordem pública. Na prática, predominava a postura de abertura de fronteiras com o objetivo fundamental de fomentar o turismo, de modo que a ausência do requerimento de vistos era regra, inclusive para muitos países árabes e africanos, cujo ingresso hoje é severamente limitado. Ainda que o aumento dos fluxos passe a ser efetivamente observado ao longo dos anos 1980, o entendimento geral que prevalecia era de que o país constituía um país de trânsito, não destino de estrangeiros, daí a ausência de controles rígidos de ingresso. No entanto, ao apresentar a demanda para o ingresso na área Schengen, o sistema italiano foi considerado incompatível com a necessidade requerida aos Estados-membros de cumprir a tarefa de proteção das fronteiras externas, uma vez que aquelas internas seriam abolidas.

Para que o país pudesse fazer parte do acordo e do espaço de livre circulação, as principais medidas que deveriam ser adotadas eram: desenvolvimento de um controle eficaz das fronteiras externas; criação de uma seção nacional do Sistema de Informações Schengen; adequação e cumprimento das obrigações em matéria de asilo; harmonização das políticas nacionais sobre a necessidade de vistos; adaptação das normas relacionadas ao tráfico de drogas; adequação das estruturas aeroportuárias. A partir desse quadro, os sucessivos governos italianos buscaram se adaptar às condições estabelecidas pelo bloco, alterando suas políticas migratórias. Ainda que a década de 1990 marque uma ruptura com os períodos anteriores com relação

ao número de ingressos, a rapidez através da qual a representação da imigração passou a ser vinculada a imagens eminentemente negativas com amplo respaldo social é notável, de modo que não é possível entender tais mudanças sem levar em consideração às exigências colocadas pela União Europeia para o ingresso italiano no bloco.

Assim, ao aumento no número de ingressos corresponde a alteração radical da ótica sobre a imigração, ao mesmo tempo em que emergem discursos, partidos políticos e movimentos sociais que reivindicam uma suposta unificação identitária (GENTILE, 2009) em torno da ideia da ameaça trazida pelos indivíduos de origem estrangeira, seletivamente determinados com base em sua nacionalidade, etnia. Foi nesse contexto, portanto, que em 1998 foi aprovada a Lei Turco-Napolitano, o denominado “Texto Único para Imigração”. A nova normativa também se efetivou em um momento no qual novamente voltaram a ocorrer grandes fluxos de albaneses no território italiano, sobretudo em 1997, retomando os discursos políticos sobre a “invasão”.

O confinamento de pessoas à espera da expulsão¹⁸ foi regulamentado por meio do dispositivo da detenção administrativa, o qual, por sua vez, dá contornos estruturais aos elementos já consolidados de restrição das liberdades pessoais próprias das autoridades policiais que até então eram sustentadas por meio de decretos-lei e pelos decretos de urgência. Trata-se de um delito administrativo, fora do campo penal, que prevê que as forças de segurança pública possam deter os estrangeiros em situação irregular sem a necessidade da validação de sua determinação por um juiz¹⁹. Os locais então estabelecidos para confinar os indivíduos com base

18 Quando a expulsão não pode ser imediatamente efetivada, seja em função da ausência de papéis comprobatórios sobre a origem do estrangeiro, seja pela falta de meios de transportes para executar o afastamento do território.

19 A medida é adotada pelo *questore*, que é a autoridade provincial de segurança pública e diretor da polícia de Estado.

no referido instituto foram denominados de “Centros de Permanência Temporária”, no interior dos quais os estrangeiros poderiam permanecer durante 30 dias, dando origem a uma nova tipologia de centros, com modalidades de tratamento diferenciadas com relação àquelas já previstas para os centros de acolhimento e orientados pela lógica humanitária, passando a ser operados por meio da lógica do governo da segurança e dos riscos. O período inicial de detenção previsto pela lei Turco-Napolitano passou por diversas alterações até finalmente chegar à regulamentação da duração até 18 meses, uma mudança efetuada por meio da lei Bossi-Fini, de 2002²⁰.

Assim, embora os centros não apareçam do ponto de vista jurídico e legal com a nomenclatura “centros de detenção”, sendo eufemisticamente denominados “centros de permanência temporária” e, posteriormente, “centros de identificação e expulsão”, eles de fato normatizam e regulamentam a detenção dos indivíduos em situação irregular de entrada e permanência no país, embora deveriam diferenciar-se das prisões em função de sua natureza administrativa. A intersecção entre a lógica do acolhimento e a lógica da detenção se manifesta também por meio da compreensão dos eufemismos contidos na lei e no próprio discurso oficial sobre os espaços de detenção, sendo de fundamental importância revelar o sentido presente no uso dos eufemismos que os nomeiam, qualificam, assim como os valores que pretende ocultar, como também afirmou Annamaria Rivera (2005):

É preciso prestar atenção nos eufemismos: quase sempre escondem armadilhas, senão qualquer coisa de sinistro. O eufemismo mentiroso era a base da neolíngua em uso no Terceiro Reich: o anti-semitismo era chamado “doutrina racial”, as câmeras de gás de “instalações especiais”, o genocídio, “solução final”. De um eufemismo, os “campos de custódia preventiva” se transformaram em campos de concentração e de extermínio. Os internos eram acolhidos

20 A referida lei foi sugerida e aprovada por dois expoentes da direita nacional: Gianfranco Fini, líder da Aliança Nacional, e Umberto Bossi, líder da Liga Norte.

por um slogan que soava como um eufemismo irônico: *“o trabalho liberta”*. A guerra humanitária, depois aquela preventiva representaram o triunfo da semântica do eufemismo: a ocupação militar de Estados soberanos, os bombardeios, as destruições, os massacres de civis não foram outra coisa senão *“ações de polícia internacional”, “missões de paz”, “efeitos colaterais”, “jornadas de sucesso”*.

O caráter punitivo do dispositivo da expulsão é evidenciado ainda pelo fato de comportar a proibição do reingresso na Itália por cinco anos e, em caso de não cumprimento desta disposição, o estrangeiro é punido com a reclusão em uma prisão convencional por dois a seis meses. O Pacto de Segurança, por sua vez, aprovado em 2009, estabelece o crime de ingresso e permanência ilegais, além do estabelecimento de multas de valores altíssimos que devem ser pagas em função deste delito. Entre várias modificações, a lei introduz o agravante da clandestinidade, ou seja, a pena imputada ao indivíduo que comete um delito é aumentada em um terço se o autor do crime é um estrangeiro irregular.

No entanto, o entendimento segundo o qual o confinamento em um centro de identificação e expulsão por meio da detenção administrativa se situa fora do quadro jurídico penal, fora, portanto, dos critérios estabelecidos para determinar uma punição mediante o encarceramento, é evidenciado pelo próprio governo italiano. No *“Documento Programático sobre os CIE”* (ROMA, 2013, p. 5-6, grifo nosso), elaborado pelo Ministério do Interior em 2013 objetivando a melhoria do sistema, destaca-se a seguinte definição:

Seguindo a experiência de outros países, a Itália, a partir de 1998, introduziu no próprio ordenamento jurídico a possibilidade de limitar os movimentos dos estrangeiros irregulares com objetivo de identificá-los e permitir sua expulsão, e, simultaneamente, edificou um sistema de estruturas especializadas para sua retenção. Na terminologia das diretivas europeias esta política

é denominada detenção administrativa. A detenção é definida como administrativa porque não constitui o êxito de uma sanção decorrente **da prática de um crime**. Essa, portanto, **não é disposta ao fim de um processo e não necessita de uma sentença judicial ou validação de um juiz**, mas pertence à jurisdição administrativa. Na Itália, ela é disposta pelo chefe de polícia.

Na medida em que os centros não estão contidos no interior da disciplina penal, criminal, não são, portanto, cárceres regulares, sua criticidade se manifesta igualmente no fato de não estarem previstas aos indivíduos estrangeiros confinados em seu interior as garantias e os direitos característicos das estruturas carcerárias convencionais. Não há, por exemplo, regulamento interno, ficando a critério de cada operador ofertá-lo ou não, gerando em muitos destes espaços um aspecto de permanente tensão entre os sujeitos detidos, seja nos centros de acolhimento, seja nos centros de detenção. A imprevisibilidade sobre a situação presente e futura predomina, gerando grande instabilidade emocional entre os estrangeiros, tal é o caso do CARA Mineo e a situação dos indivíduos que habitam seu interior. A organização Médicos Sem Fronteiras destaca que poucos meses após a abertura do centro foram verificados inúmeros casos de depressão, isolamento e ao menos sete tentativas de suicídio²¹. Em 2013, dois anos após entrar em funcionamento, houve diversos protestos no centro após o suicídio de um jovem eritreu, que estava aguardando o reconhecimento de seu status de refugiado, sobre o qual não obtinha resposta²². Em relatório efetuado pelo próprio Senado italiano, publicado em 2012, afirma-se que “a duração incerta da avaliação da demanda por asilo, o isolamento da estrutura com relação ao território, o número insuficiente de pessoal qualificado e dos serviços de informação determinaram nestes meses reações de desconfiança e descontentamento por parte dos migrantes

21 “Dall’inferno al limbo, le voci dei migranti”, Audiophotogallery, Médicos Sem Fronteiras, 3° giugno 2011.

22 Cf. “La rivolta dei profughi contra la detenzione”, Il Manifesto, 19\12\2013.

hospedados no centro” (ITÁLIA, 2012), os quais deram início a uma série de revoltas e momentos de graves tensões.

A ideia de um “tempo vazio”, onde não há o que fazer, de uma espera que parece infinita é constante entre os indivíduos que habitam estes espaços, gerando intenso sofrimento psíquico (CAMPESI, 2013; ROVELLI, 2006). Marco Rovelli narra um relato significativo, que evidencia o impacto do confinamento de pessoas que não cometeram crimes. Trata-se da história de Carlos (ROVELLI, 2006, p. 32-37), um cidadão equatoriano que ingressou na Itália como turista, por meio de viagem aérea, a fim de encontrar duas irmãs que viviam regularmente no país, pretendendo conseguir o visto de permanência após obter um emprego. Carlos passa a trabalhar como lavador de carros até que certo dia, após o expediente, é preso por policiais à paisana ao sair do ônibus. Ao ser questionado se possuía documentos, afirmou ter o passaporte, o qual estava em sua casa, mas foi imediatamente levado à delegacia. Passa a noite em um quarto no subsolo, sem que seja informado sobre os motivos de sua detenção, seus direitos. “Tomaram minhas impressões digitais como se eu fosse um delinquente. Me desnudaram completamente e investigaram meu corpo” (ROVELLI, 2006, p. 34). Carlos não pôde se comunicar com a família e foi rapidamente confinado no centro de identificação e expulsão em Bologna, chamado “Via Mattei”. Não o conhece, não sabe como funciona, mas “percebe que está em uma prisão”. “Me levaram ao inferno”, afirma. Após cinco dias, lhe dizem que deverá permanecer no centro por dois meses, no qual cada dia, para ele, “parecem anos”. No mesmo sentido, Rovelli narra a história de Jihad, um jovem que nasceu na Palestina e viveu em um campo de refugiados no Líbano, o qual afirmou que “encontrar-me em um CPT foi a experiência provavelmente mais traumática de todo o meu percurso de vida”, um lugar muito “pior do que a prisão”, uma vez que são espaços “pensados para retirar toda a esperança”, concebidos por pessoas “que possuem a mente perversa, pensados

para oprimir quem está dentro” (ROVELLI, 2006, p. 50-52). A vida no centro, para Jihad, representa a vida em um “grande vazio, sem horizonte, sem perspectiva”. No interior dos centros, os indivíduos confinados são “privados até mesmo do reconhecimento de sua prisão” (ROVELLI, 2006, p. 54), chamados eufemisticamente, como mencionamos anteriormente, de “hóspedes”, “retidos”, não prisioneiros.

Considerando ainda o objetivo manifesto pelo governo italiano sobre a função dos centros de detenção, isto é, a execução da ordem de expulsão, a observação do índice de expulsões por pessoas detidas revela a ineficácia do sistema, embora sejam eficazes do ponto de vista político: os partidos políticos que prometem o aumento do número de centros de detenção e diminuição daqueles de acolhimento tem obtido maiores ganhos eleitorais, especialmente a Liga Norte.

Quadro 1 - Índice de expulsões efetivadas por número de pessoas detidas -2010

Local	Número de pessoas retidas	Número de pessoas efetivamente repatriadas \ expulsas	Tempo médio de permanência (dias)	% de expulsões
Bari	820	291	120-150	35,49
Bologna	645	369	20-60	57,21
Brindisi	417	131	20-60	31,41
Catanzaro	568	192	40-60	33,80
Crotone	265	59	60-90	22,26
Gorizia	1399	443	90-120	31,67
Milano	1213	379	20-30	31,24
Modena	463	294	30-40	63,50
Roma	1739	931	25-30	53,54
Torino	728	362	20-33	49,73
Trapani	399	97	20-90	24,31
Total	8656	3548		39,46

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério do Interior, 2010: www.interno.gov.it.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do sistema dos centros de acolhimento e detenção de estrangeiros na Itália mostra os limites, as ambiguidades e as consequências da edificação de estruturas baseadas no paradigma emergencial. A investigação conduzida neste trabalho procurou demonstrar como as políticas de acolhimento deram origem a um efetivo sistema de detenção de estrangeiros, não apenas imigrantes em situação irregular, mas igualmente refugiados e solicitantes de asilo. Buscando promover o acolhimento e a proteção, o Estado italiano imputa aos refugiados e solicitantes de asilo a privação de sua liberdade, muitas vezes em condições absolutamente precárias, ao passo que a própria demanda por proteção internacional é intencionalmente atrasada de acordo com o arbítrio das forças privadas que gerenciam os centros. No caso daqueles destinados a detenção, podemos observar que funcionam igualmente como medida de difusão da política do medo, objetivando dissuadir novos ingressos daqueles que cometeram o “crime do não pertencimento” (RAHOLA, 2008, p. 4), uma vez que não efetivam o decreto de expulsão, mas, uma vez inscritos na lógica securitária, emergem como dispositivos fundamentais extremos de ordenação do espaço territorial e social por meio do confinamento e exclusão dos *indesejáveis*. Mais do que espaços de radical exclusão, os centros funcionam como uma espécie de filtro, incidindo profundamente sobre a subjetividade dos estrangeiros e determinando processos de intensa precarização e retirada de direitos diante do risco de ficar detido por até um ano e meio sem ter cometido crimes, em um tempo, como mencionamos, “vazio”.

Decorridos mais de vinte anos da existência do sistema dos centros, permanecem as contínuas violações dos direitos humanos dos migrantes, refugiados e solicitantes de asilo, que são amplamente documentadas por todos os relatórios existentes sobre a temática. O

aumento das estruturas extraordinárias -e precárias- de acolhimento e detenção mostra a falência sistemática das políticas migratórias italianas em oferecer respostas adequadas a um fenômeno estrutural, complexo e presente de modo irreversível no país.

REFERÊNCIAS

- AGIER, Michel. Forced migration and asylum, stateless citizens today. In: AUDEBERT, Cédric.; KAMEL, Dorai, M. (Org.). Migration in a globalized world. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. p. 183-190.
- AGIER, Michel. Refugiados diante da nova ordem mundial. *Tempo Social*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 197-215, 2006.
- BALLERINI, Alessandra. Cie: le nostre leggi fabbrica di clandestinità e violenza. Disponível em: 2013. <<http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/02/20/cie-nostre-leggi-fabbricano-clandestinita/506908/>>. Acesso em: 21 fev. 2013.
- BROCHMANN, Grete; HAMMAR, Tomas. Mechanisms of immigration control: a comparative analysis of European regulation policies. New York: Oxford, 1999.
- CAMPESI, Giuseppe. Bari palese: etnografia di un centro di identificazione ed espulsione. Bari: Osservatorio di Frontiera, 2013.
- FASSIN, Didier. Compaixão e repressão: a economia moral das políticas de imigração na França. *Ponto Urbe: Revista do núcleo de antropologia urbana da USP*, São Paulo, n. 15, 2014. Disponível em: <<https://pontourbe.revues.org/2467>>. Acesso em: 21 fev. 2013.
- GARCIA, Fernanda Di Flora. Os dispositivos emergenciais na gestão da imigração na Itália. In: LUSSI, Carmen (Org.) Migrações internacionais: abordagens de direitos humanos. Brasília: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios, 2017.
- GENTILE, Emilio. La grande Itália: il mito della nazione nel XX secolo. Bari: Laterza, 2009.
- GJERGI, Iside. La socializzazione dell'arbitrio: alcune note sulla gestione autoritativa dei movimenti migratori. In: BASSO, Pietro (Org.). Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia. Milano: F. Angeli, 2010.
- ITÁLIA. Senato Della Repubblica. Commissione straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani. Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti

penitenziari e Nei Centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia. Roma, 2012.

L'ASSOCIAZIONE DI VOLONTARIATO "IL MIO AMICO JONATHAN". Mission immigrati. Disponível em: <<http://www.ilmioamicojonathan.it/mission-immigrati/>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

LUNARIA. Costi disumani: la spesa pubblica per il contrasto dell'immigrazione irregolare, 2013.

MEDICI PER I DIRITTI UMANI. Nulla cambia a Rosarno. Disponível em: <<http://www.mediciperidirittiumani.org/nulla-cambia-rosarno-disastrose-condizioni-vita-dei-braccianti-immigrati/>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

MINISTERO DELL'INTERNO. Dipartimento della Pubblica Sicurezza. www.interno.gov.it. Acessado em outubro 2010.

PALEOLOGO, Fulvio V. Diritti sotto sequestro. Dall'emergenza umanitaria allo Stato di Eccezione. Roma: Aracne, 2012.

QUADRELLI, Eminio. Evasione e rivolte. Migranti Cpt resistenze., Milano: Agencia X, 2007.

RAHOLA, Federico. Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso. Verona: Ombre Corte, 2008.

RIVERA, Annamaria. Cpt: una storia semantica. Il Manifesto, 09 settembre 2005.

ROMA. Ministero Dell'Interno. *Documento programmatico sui Centri di Identificazione ed Espulsione*, Roma, 2013.

ROVELLI, Marco. Lager italiani. Milano: RCS Libri Spa, 2006.