

A Politização do Risco na Política Europeia de Imigração

Maria João Militão Ferreira

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

A consensualização sobre políticas ao nível da União Europeia está, frequentemente, dependente da obtenção de um equilíbrio entre os interesses da União, representados pelas instituições europeias de cariz integrado, e os interesses dos Estados membros. Consequentemente, torna-se pertinente afirmar que o processo da integração europeia confronta estratégias individuais nacionais com as estratégias colectivas de incorporação social. As abordagens sociológicas ao processo de europeização analisam os mecanismos de socialização e de conformidade comportamental normativa presentes ao nível da União Europeia. Como tal, as perspectivas institucionais sociológicas centram a sua atenção nas tensões entre as estratégias individuais e as estratégias colectivas que orientam o comportamento político dos actores europeus. A teoria cultural “grid-group” permite a elaboração de tentativas de explicação sobre o comportamento social dos indivíduos através da oposição entre duas dimensões fundamentais: a vontade individual e a vontade do grupo. Reside neste facto a potencialidade heurística do modelo para a análise do processo da integração europeia e, mais especificamente, para o estudo da dimensão externa do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça. Encontro-me, presentemente, a estudar a forma pela qual os Estados membros, as instituições europeias, designadamente a Comissão Europeia, os agentes económicos e as organizações não governamentais (ONG) constroem e reificam a articulação entre imigração e terrorismo, especificamente em termos de politização do risco representado pelos fluxos migratórios para o espaço territorial da União Europeia (UE).

Uma análise prévia do processo político no campo da dimensão externa do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, para além de demonstrar a predominância dos quatro tipos de actores supra referidos, revela também que as suas atitudes perante o processo político de decisão evidenciam as quatro tendências culturais retratadas pela tipologia da teoria cultural “grid-group”.

Os Estados membros consensualizaram sobre a necessidade de políticas comuns na área da dimensão externa do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, confirmando a indispensabilidade da construção de um sistema legislativo e regulador europeu nesta área. Todavia, a perspectiva da maioria dos Estados membros parece ser a de que esse sistema regulador deve ser concretizado com base na regra do mínimo denominador comum, pois a harmonização normativa não é um objectivo considerado ideal pelos Estados membros. Assim, podemos concluir que estes adoptam uma posição fatalista.

As instituições europeias de características supranacionais, nomeadamente a Comissão Europeia, defendem a elaboração de políticas regulatórias de nível europeu, que representem o mais elevado grau de convergência normativa possível. Daí, a Comissão Europeia defender a consolidação do emergente direito europeu da imigração. A tendência cultural hierárquica parece, assim, corresponder à política prosseguida pela Comissão.

Os actores económicos privados tentam preservar a sua liberdade de acção empresarial, pressionando no sentido de evitar, quer formas de regulação restritivas, quer a harmonização normativa, passível de conduzir à uniformização das políticas migratórias europeias. O individualismo caracteriza, assim, a atitude cultural dos actores privados.

Finalmente, as organizações não governamentais que desenvolvem actividades na área da dimensão externa do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, têm vindo a apelar à formação de uma consciência comum europeia que facilite, por exemplo, a integração dos imigrantes no tecido social europeu. Neste sentido, as estratégias

utilizadas pelas ONG para participarem no processo de decisão política a nível europeu, baseiam-se em projectos de mobilização social com um forte peso identitário. O apelo à consciência crítica colectiva europeia torna a acção destas entidades passível de ser enquadrada na tendência igualitária.

As quatro tendências culturais acima referidas consubstanciam diferentes perspectivas ao nível da politização do risco, representado pela imigração e pela ameaça terrorista no seio do espaço territorial da União Europeia. O processo de decisão no campo das políticas de segurança é, frequentemente, caracterizado como sendo o resultado de ambientes fechados e de baixa democraticidade processual, sobretudo no que respeita à limitação do número de actores. Ao nível europeu, esta diminuição relativa do número de actores envolvidos no processo de decisão poderia estimular a verificação de processos de mimetismo e de aprendizagem entre os Estados membros. Todavia, as políticas europeias relativas à dimensão externa do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça não se configuram como o resultado de um ambiente decisional fechado e restrito. Com efeito, o enquadramento intergovernamental da formulação de políticas, a sensibilidade das questões envolvidas e o grau de divergência ao nível dos interesses dos Estados membros, transformaram este campo da acção política europeia num domínio controverso, complexo e contestado. A contestação evidencia-se, fundamentalmente, ao nível das opções que se colocam aos decisores. Como a complexidade e a sensibilidade das matérias envolvidas se encontra presente tanto ao nível nacional como ao nível europeu, os Estados membros quando chamados a consensualizarem sobre políticas, neste segundo nível, tendem a adoptar medidas de forma adocrática, pontual e sem um enquadramento normativo de base.

A minha hipótese de pesquisa é a de que, no domínio do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, o enquadramento intergovernamental e a natureza adocrática do processo político estão a promover o desenvolvimento de um ambiente decisional aberto, que combinado com a inexistência de processos de mimetismo e de aprendizagem entre os Estados membros poderá conduzir a uma securitização das políticas referentes à dimensão externa do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça, nomeadamente as políticas de imigração e de luta contra o terrorismo.