



Segurança e Cidadania: O Desafio Europeu

Alexandra Barahona de Brito

Edmund Burke dizia que a desconfiança dos estrangeiros era natural e até benéfica, visto que contribuía para uma maior consciência de identidade dum povo. Esta justificação da xenofobia talvez fosse menos chocante para uma Europa de nações relativamente homogéneas, com uma mobilidade restrita, e com uma concepção ainda muito incipiente da democracia universal. Para a Europa actual, esta visão é tanto inaceitável como inviável. O pluralismo cultural cada vez mais acentuado das democracias europeias, a permeabilidade das fronteiras, a instituição de um espaço de liberdade política cada vez mais alargado no continente, e o próprio interesse dos estados europeus implica uma definição de identidade que não se baseia na distinção entre o «Eu» e o «Outro», mas sim assente na noção de Jürgen Habermas do «patriotismo constitucional».

O que se constata, no entanto, é que há fortes tendências contrárias a esta ideia. Em países como a França, por exemplo, há cada vez mais apoio por uma política de «diferentes de separados» e não de «diferentes mas iguais» que está na base do modelo constitucional democrático europeu.

Segundo, verifica-se um grau de racismo aberto ainda muito alto, que tem aumentado nos últimos anos, não apenas na população em geral, mas entre actores políticos, notoriamente na Áustria, França, e



Holanda, mas não só. Em 1997, o ano designado com Ano Europeu contra o Racismo, quase 33% dos cidadãos da UE se considerava «bastante racista» ou «muito racista».¹ Entre 1997 e 2000 aumentou o número de pessoas que favoreciam políticas para a integração de minorias e que pensavam que as minorias enriqueciam a vida cultural, contra o «optimismo multicultural» pesavam o medo do desemprego, e de direitos sociais do estado de bem e níveis de educação diminuídos.²

A queda das Twin Towers agravou o que em muitos casos era uma ambiguidade não testada, ou uma hostilidade latente, e também veio a «securitizar» o debate e as medidas adoptadas relativamente aos «estrangeiros» que vivem ou tentam entrar na Europa. O caso britânico é o mais notório no que diz respeito à legislação antiterrorista (severamente criticada desde uma perspectiva de liberdades fundamentais),³ mas vários governos têm ligado a imigração ilegal ao terrorismo. As medidas propostas pela UE para combater o terrorismo e criar uma ordem de detenção europeia, já foram duramente criticadas por definir «ofensas terroristas» de forma tão abrangente e imprecisa que podem introduzir a «culpa por associação». Isto corresponde pouco com a criação da «área de liberdade, segurança e justiça» anunciada em Tampere em 1999.⁴

No que diz respeito à imigração, a resposta tem sido um aumento de controle de fronteiras, dos requisitos para a concessão de vistos, entre outras medidas restritivas. No desenho das políticas, verifica-se a

¹ ECRI, *Annual Report on ECRI Activities (1/1/-31/12/2000)*, Estrasburgo, 2 Maio 2001.

² EUROBAROMETER, *Attitudes towards minority groups in the European Union*, 2000.

³ HRW Press Release, New York, 6/11/01); HRW Press release, 14/12/01.

⁴ HRW Press release, 15/10/01.



todos os níveis uma maior preocupação com a «segurança» de que com a dimensão «humana» da imigração.⁵ O alargamento torna a definição de um *acquis* na área da imigração mais premente porque, com ele, o «espaço de asilo» europeu aumentará, e as fronteiras de contenção de migração serão alteradas, tornando a imigração do leste um problema directo para a UE. As futuras regras da UE terão de ser capaz de resistir apelos para uma «Europa fechada» que pode surgir de países com várias fronteiras migratórias, e com pouca tradição de pluralismo cultural.

Perante tudo isto, o que se vê é que há cada vez mais um espaço de cidadania ou uma hierarquia de «detentores de direitos» *à la carte*: há cidadãos dos estados membros, de primeira, com acesso a todos os direitos civis e políticos e sociais ligados à cidadania no continente; e há cidadãos, ou antes, pessoas de segunda e terceira, sendo os de segunda os imigrantes do leste que entram no «espaço UE», e os de terceira os imigrantes doutras raças e os refugiados de várias partes do mundo. Esta situação apresenta uma ameaça para o projecto de «patriotismo constitucional» a nível europeu.

As reacções perante o fenómeno da imigração têm sido, paradoxalmente, tanto inadequadas como exageradas. Exageradas porque o que é notável, com diz John Salt, não é quantas pessoas imigram para a Europa, mas quão poucas o fazem. Embora haja países europeus (e especialmente algumas cidades) onde a concentração de estrangeiros seja de facto alta e notável, a regra é uma presença muito

⁵ HRW, *Towards a Just and Humane Asylum Policy*, October 1997 (9:12); HRW Briefing Paper, 1/7/02; HRW Press release, 20/8/02.



pequena. No início de 1997, apenas 5% da população da EU era de origem estrangeira, e 30.5% destes 5% são nacionais doutros países europeus. (Se termos em conta a EFTA também, a percentagem aumenta para 64%).

Em termos de interesse próprio a reacção é também inadequada. Estima-se que o crescimento populacional europeu venha a diminuir pela metade entre 1995 and 2050. A ONU estimou em 1998 que a população com idade para trabalhar (15-64) começará a diminuir a partir de 2010, e durante os próximos 50 anos a população mudará a favor da faixa etária de 45 a 64 anos.⁶ Embora os números e a metodologia sejam contestados, a DPUNO diz que a Europa precisará de imigração de substituição de até 13 milhões de imigrantes por ano (UNO, 2000). A imigração contribui para o «renovar» a população e compensar a queda de aumento populacional natural em muitos países,⁷ e estima-se que a imigração terá de aumentar significativamente para compensar o envelhecimento da população europeia.⁸

Na Europa «os sistemas de segurança social são uma das expressões institucionais mais poderosas da solidariedade social»,⁹ mas este elemento central da concepção de cidadania social consolidada durante a segunda metade do século 20 está a sofrer fortes pressões. Embora a percepção seja que a imigração é negativa, a investigação confirma que ela «contribuirá positivamente para a base *welfare* e de

⁶ *Europe's population and labour market beyond 2000*. Conselho de Europa, 2000.

⁷ Werner Haug, *The Demography of Immigrant Populations in Europe*. European Population Papers Series No. 8, Council of Europe, April 2002.

⁸ Ibid.

⁹ Jack Nickless, *Trends and Developments in Old Age Pensions and Health Care Financing in Europe in the 1990s*. Trends in Social Cohesion, 2. Council of Europe, 2002.



skills dos países» receptores e «as populações em processo de envelhecimento rápido do futuro podem vir a depender cada vez mais da contribuição dum força de trabalhadores para o desenvolvimento económico e social» e portanto da sua contribuição para o sustento de sistemas de segurança social.¹⁰

Esta lógica «pragmática» ou «fria», no entanto, não explica o medo que as pessoas sentem, e a falta de liderança política europeia no sentido que afirmar um modelo de sociedade plural e unido por uma tradição constitucional democrática. As sociedades da UE experimentam um período de grandes transformações (que não têm unicamente a ver com a Europa mas com várias transformações económicas, tecnológicas e sociais globais) que implicarão uma nova distribuição de grandes custos sociais e uma dose significativa de desgaste político democrático. Nesse contexto, os cidadãos de primeira terão de considerar como reconceber os seus direitos sociais de cidadania, e como tratar as pessoas de segunda e terceira que vivem entre eles. Ou seja, terão de zelar pelos seus direitos, e ao fazê-lo zelar pelos direitos dos outros que ainda não detêm os benefícios da cidadania europeia.

Ao nível dos direitos civis e políticos, os europeus sabem o que querem: mais democracia e mais transparência. Além do âmbito nacional, isto se reflecte numa consciência do défice democrático: em 1997, quase 4 de cada 10 queria um maior papel para o PE.¹¹ Em 2000 pouco menos de metade (43%) estavam satisfeitos com a democracia na

¹⁰ Ibid.

¹¹ EUROBAROMETER, Racismo e Xenofobia na Europa, 47, 18-19/12/97.



EU em 2000,¹² 43% queriam um papel mais importante para o PE, e 70% apoiava uma constituição europeia (apenas 6% se opunham). Mas estamos longe de chegar a uma situação onde as competências alargadas dos estados e da Comissão sejam controlados. Temos o governo «*for the people*», mas precisamos mais governo «*of and by the people*». Temos a soberania nacional; mas falta mais soberania popular.

Por outro lado, «uma forte fé no sistema democrático e respeito pelos direitos fundamentais e sociais e as liberdades», coexiste com «sentimentos de racismo». Enquanto que uma maioria sente que a sociedade deve ser inclusiva e oferecer direitos iguais a todos os cidadãos, incluindo os de grupos imigrantes e minorias», o «questionamento mais detalhado mostra que... muitos estão de acordo em limitar os direitos dos que se consideram grupos problemáticos», ou seja, os imigrantes ilegais, os envolvidos em crime, e os desempregados.¹³

Pode-se dizer que o novo contexto europeu é resultado duma reviravolta do mundo Burkeano de costumes e de hierarquia natural; mas é também a sua confirmação. O que vemos é que os europeus estão relutantes em abandonar os seus costumes (a xenofobia que Burke achava natural), e em abandonar uma hierarquia que, ela seja natural ou artificial, dá aos cidadãos dos estados membros mais direitos e mais segurança que se concede ao número cada vez maior de pessoas que «entram na Europa» para escapar da pobreza, do autoritarismo e do conflito civil.

¹² EUROBAROMETER, 53, 2000.

¹³ EUROBAROMETER, 47, 1997.



Os europeus estão de facto divididos: querem mais democracia e mais direitos sociais e uma cidadania qualitativamente melhor. Mas não têm a certeza sobre quem deve beneficiar da preservação e extensão desses direitos, e sobre que base deve ser gozada. Isto é porque também querem mais segurança e porque não estão certos que a podem obter numa União mais culturalmente diversa e de fronteiras abertas: colocando a questão de forma simplista, os que temem a adesão turca, os «árabes», os «fanáticos islâmicos» e os «esfomeados do terceiro mundos» expressam, entre outras coisas, uma ambiguidade entre uma União cristã que se baseia na ilusão da segurança da prosperidade fechada, e uma União que se baseia sobre o que Bentham chamou «*nonsense on stilts*». O falecido Pim Fortuyn afirmou que «a cristianismo e o judaísmo já passaram pela máquina de lavar do humanismo e das Luzes, mas isto não é o caso do Islão». O que importa aqui, é que se está a argumentar pela exclusão cultural em nome do «*nonsense on stilts*» (os direitos naturais, ou fundamentais e universais).¹⁴ O que esta postura não antevê, é que a exclusão não é uma solução viável no mundo de soberania compartilhada, mercados globalizados e informação e comunicação instantâneas.

A identidade e as bases para a inclusão ou exclusão por razões culturais não é o único dilema: há uma batalha a ser travada desde os anos 70 entre os liberais sociais e os liberais/liberais, por falta de melhor expressão. A União pode ser uma união de cidadãos com direitos sociais garantidos, ou será que os dias do estado de bem estar são, com

¹⁴ *Feeling at Home, The Economist, 31/10/02.*



justificação e para bem de todos, contados? Isto é uma oportunidade de libertar os europeus do «*nanny state*» e dos «*welfare junkies*», ou será uma receita para dar às pessoas «a liberdade para morrer à fome»? Além desta clivagem sociopolítica, há a divisão institucional-política. Deverá a Europa ser a União de Estados Europeus, ou deveremos apontar na direcção dos Estados Cooperantes Europeus? O federalismo é o melhor caminho para garantir direitos e cidadania, ou será que a única forma de preservar a «Europa» é uma forma de cooperação entre estados que são o mais soberano possível? Visto que muitas das soluções para os problemas internos passam por uma política exterior (a fome e a guerra são as causas principais das grandes imigrações para a Europa, por exemplo), que tipo de modelo institucional é que fará da Europa um actor mais eficaz, ou que fará dos vários actores estatais mais autónomos e eficazes? São estas as questões que enfrentam os cidadãos europeus actualmente, e as decisões que são adoptadas nos anos que se seguem terão um impacto profundo sobre como a Europa define os direitos e a cidadania, e como trata os seus «estrangeiros». Cabe aos líderes políticos europeus e aos seus cidadãos de conceber um novo contrato social para lidar com os grandes desafios da integração política e social, para preparar as bases para um novo corpo cidadão multicultural.