

Como Aprofundar a Legitimidade Democrática da Europa da Defesa*

Manuel Correia de Jesus

Deputado do Grupo Parlamentar do PSD e membro da Comissão Parlamentar de Defesa Nacional

* Comunicação proferida no Instituto da Defesa Nacional, no dia 18 de Junho de 2010 em Lisboa, no âmbito do Seminário Internacional intitulado *As Implicações do Tratado de Lisboa na Estratégia Europeia de Defesa e as Opções para Portugal* e no painel *A dimensão parlamentar da PCSD – como aprofundar a legitimidade da Europa da Defesa*.

A Dimensão Parlamentar da PCSD

Nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, a Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Europeus, tem direito de acompanhamento, apreciação e pronúncia em tudo quanto diga respeito ao processo de construção europeia, nomeadamente quando estiverem pendentes de decisão em órgãos da União Europeia matérias que recaiam na esfera da competência legislativa reservada da Assembleia da República ou esteja em causa a observância do princípio da subsidiariedade. O mesmo decorre do artigo 1.º do Protocolo n.º 1 anexo ao Tratado de Lisboa e regulamentação subsequente.

Ora, dado o carácter intergovernamental da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), fica de fora um dos aspectos mais importantes deste regime, que é o poder de o Parlamento nacional reagir contra a violação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O papel do parlamento nacional restringe-se, assim, a um mero direito de audição, que se concretiza na emissão de pareceres sem qualquer poder vinculativo. Neste aspecto, o Parlamento português é o campeão dos pareceres. Porém, este título não passa de um mero dado estatístico, a que não corresponde nada de substantivo.

Aqui, o importante seria saber até que ponto os pareceres do Parlamento português influenciaram a actividade normativa ou governativa da União Europeia.

Os pareceres emitidos pelo nosso Parlamento são, em regra, meramente descritivos, limitando-se a um enunciado das matérias ou questões em apreço, sem qualquer tipo de crítica ou formulação de recomendações aos órgãos comunitários.

É também exíguo ou nulo o grau de participação dos deputados na discussão dos projectos de pareceres, que são, em regra, aprovados por unanimidade e dão lugar a elogios, aliás justos, ao deputado relator e aos serviços de apoio técnico.

A Lei n.º 43/2006 contém ainda um capítulo sobre “selecção, nomeação ou designação de personalidades para cargos na União Europeia”. A lei obriga o Governo a enviar à Assembleia da República os nomes e *curricula* das personalidades a nomear para cargos nas instituições da União Europeia, devendo a Comissão de Assuntos Europeus proceder à sua audição e à apreciação dos respectivos *curricula* (cf. artigo 10.º). O diploma distingue cargos de natureza não jurisdicional de cargos de natureza jurisdicional.

Não havendo em Portugal tradição parlamentar neste tipo de escrutínio, ao contrário do que acontece, por exemplo, no Senado dos Estados Unidos da América, tais audições não passam de uma simples formalidade, havendo casos em que a sua duração não ultrapassa os cinco ou dez minutos.

A lei do acompanhamento do envolvimento das FND (Forças Nacionais Destacadas) é menos ambiciosa e, por isso, mais eficaz.

A Comissão da Assuntos Europeus (CAE) desempenha um papel fulcral no acompanhamento e apreciação de tudo quanto respeita ao processo de construção europeia. Mas, a meu ver, há uma subversão metodológica no funcionamento da nossa CAE: os seus membros colocam-se, normalmente, numa postura eurocêntrica, que os leva a analisar as questões mais como funcionários da Comunidade do que como representantes do Povo Português e defensores dos interesses de Portugal.

Depois, os deputados “europeístas”, isto é, aqueles que dominam a terminologia e a retórica burocrática de Bruxelas, usam entre si uma linguagem esotérica e elitista, inacessível e desinteressante para os demais membros da CAE. O simulacro de debate desenvolve-se entre eles, com sorrisos e cumplicidades “académicas”, a que os demais assistem, com enfado e desatenção.

O modo como decorriam os trabalhos da CAE fazia-me lembrar a corte bizantina do tempo do Imperador Justiniano I onde, de par com a compilação das leis romanas, se discutia o sexo dos anjos.

Hoje, na opinião de alguns dos seus membros, a CAE limita-se a ser uma plataforma giratória de papéis: a Comissão recebe papéis, distribui papéis e recolhe papéis.

Passando agora para o nível do Plenário da Assembleia da República – que raramente se ocupa das questões europeias –, o debate europeu é monopólio de meia dúzia de iluminados, quedando-se a maioria dos deputados à margem dele.

Se é esta a realidade parlamentar, se é esta a situação dos deputados, que dizer dos cidadãos em geral?

Ora, o que se passa com a generalidade das questões europeias, acentua-se quando chegamos ao domínio da política de segurança e defesa. Aí o distanciamento entre a “nomenclatura e o povo” é abissal. É-o ao nível dos Estados membros; é-o também ao nível da União Europeia.

Assim, sobre a dimensão parlamentar da PCSD, a conclusão é a de que, apesar das normas internas e do próprio Tratado de Lisboa, a intervenção dos parlamentos nacionais não passa de um ritual, que cumpre prazos, que descreve e resume o que consta dos documentos emanados dos órgãos comunitários, que enriquece estatísticas, mas cuja influência ao nível das decisões ou do controlo da actuação desses mesmos órgãos é praticamente nula.

Ante este enquadramento o que fazer para aprofundar a legitimidade democrática da Europa da Defesa? Por outras palavras: como substantivar a dimensão parlamentar da PCSD? Como tornar os cidadãos sujeitos activos da Europa da Defesa?

Analisemos a questão no plano europeu e, depois, no plano interno.

No plano europeu, a primeira grande tarefa que se põe é a da adopção de uma estratégia de segurança europeia, coerente e eficaz. A União precisa de ter o seu conceito estratégico, tal como acontece com a NATO, que trabalha há anos no seu novo conceito. A estratégia tem de ser clara e mobilizadora. Tem de ser querida pelos europeus, que devem sentir-se predispostos para a levar à prática, disponibilizando os meios humanos e materiais para tal necessários.

Se é verdade que os europeus partilham interesses de segurança e se encontram sujeitos aos mesmos riscos e ameaças, sobretudo depois que o terrorismo atingiu gravemente alguns países, falta-lhes o patriotismo, sem o qual me parece muito difícil, senão impossível, conceber uma estratégia de segurança e defesa mobilizadora e eficaz. Ao nível das cúpulas, também tem faltado a imprescindível liderança. Aliás, penso ser aí que reside a principal diferença entre a realidade europeia e o que se passa nos Estados Unidos da América. Quem se sacrifica, quem luta, quem dá a vida pela bandeira da União? Quem declara a guerra, quem faz a paz? Estes dois pontos, para mim e penso que para a generalidade dos presentes, são *conditio sine qua non* de qualquer política de segurança e defesa.

Como já referi, não basta querer. É preciso querer, poder e fazer. Como definir e concretizar uma PCSD num momento de grave crise económica e financeira de dimensão global? Como compatibilizar as exigências de mais capacidades e meios, que uma tal política implica, com o PEC (Plano de Estabilidade e Crescimento) e com o cada vez mais oneroso modelo social europeu? Como compatibilizar tudo isso com as opções de certos governos que privilegiam a distribuição e negligenciam a criação de riqueza, de que a segurança e a defesa são um pressuposto essencial?

A definição de uma estratégia coerente e de fácil apreensão pelos cidadãos supõe, ainda, o abandono da actual casuística da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Até agora, a actuação da União Europeia tem sido pontual, atomística e reactiva.

Também é muito importante para os cidadãos a afirmação hoje assumida de que a PCSD envolve meios civis e militares, revestindo-se do maior interesse para as populações as chamadas capacidades de duplo uso, que humanizam e “civilizam” os equipamentos tradicionalmente afectos apenas a fins militares. Veja-se o impacto social da actuação da Força Aérea Portuguesa na Região Autónoma dos Açores no transporte de doentes entre ilhas e a intervenção heróica e decisiva dos três ramos das Forças Armadas Portuguesas quando da catástrofe natural que se abateu sobre a Região Autónoma da Madeira no dia 20 de Fevereiro de 2010.

Uma PCSD para ser aceite pelos cidadãos europeus tem de ser transparente e igualitária (ou equitativa). Transparente no sentido em que não pode haver dúvidas sobre os reais objectivos da PCSD. A actuação dos órgãos comunitários competentes,

da Agência Europeia de Defesa e a ideia das cooperações estruturadas permanentes não podem servir de capa ao prosseguimento de interesses particulares de certos Estados ou de certas empresas ligadas à segurança e defesa.

Deve ser igualitária (ou equitativa), na medida em que não pode traduzir-se numa Europa da Defesa a duas velocidades, nem servir de veículo a projectos hegemónicos de um ou mais Estados membros.

A PCSD tem de ser, pois, muito clara quanto aos seus fundamentos, métodos e objectivos. Os cidadãos têm de perceber que a PCSD não é uma simples duplicação da NATO. Que estas duas Organizações antes se complementam no quadro de parcerias adequadas. Só assim se criará a relação de confiança que é substracto da legitimação democrática.

Por fim, a extinção da União Europeia Ocidental (UEO), que tem sido até agora o fórum privilegiado de debate das questões respeitantes à PESP, deixa um vazio que, a meu ver, terá de ser colmatado pela criação de uma instância que agrupe representantes das comissões de defesa de todos os Estados membros. Essa instância deverá ser independente da *Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* (COSAC) e organizada de modo a dar permanência e estabilidade à sua acção. Desta maneira, o papel dos parlamentos nacionais ganhará em coordenação e substância.

No plano interno, quer ao nível da legislação ordinária, quer ao nível da Constituição da República, o ordenamento jurídico português contém o quadro legal, ou super-estrutural, adequado para se aprofundar a legitimidade democrática da Europa da Defesa.

A Constituição inclui na competência política da Assembleia da República o poder de pronúncia sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos da União Europeia (cf. artigo 161.º, alínea n)) e, na competência quanto a outros órgãos, o poder de acompanhar e apreciar a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia (cf. artigo 163.º, alínea f)).

Como é sabido, a Assembleia da República tem, na actual legislatura, poderes de revisão constitucional. Não prevejo que o quadro actualmente existente venha a ser ampliado. E isto porque os partidos que compõem o chamado “arco constitucional”, o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD), são também partidos de poder, que se alternam na governação do país. Ora, a orientação dos grandes partidos (e também do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP), que já participou em vários governos), expressa em diversas circunstâncias, é a de não ampliarem os poderes do parlamento em matéria de segurança e defesa, por entenderem que, neste domínio, os poderes do parlamento, se excessivos, podem embaraçar a actividade governativa. Só os partidos da franja esquerda é

que pretendem ver aumentados os poderes de fiscalização e controlo do parlamento, mas os seus projectos, mal são apresentados, têm já o seu destino traçado: serem rejeitados. Daí que não seja previsível qualquer alteração a este respeito, quer na Constituição, quer na legislação ordinária.

Entendo que nesta matéria devem buscar-se soluções de equilíbrio que, por um lado, salvaguardem o papel de monitorização, fiscalização o controlo do parlamento e, por outro lado, não ponham em causa a eficácia decisória ou de actuação do governo ou da própria União Europeia. De facto, os maiores partidos têm considerado um risco demasiado elevado fazer depender exclusivamente da vontade dos parlamentares a tomada de decisões em matéria de segurança e defesa.

O que se espera, e é possível, é que a Assembleia da República melhore a sua prestação neste domínio. Também não é de excluir alguma evolução no futuro, tendo em conta o que vem sendo consagrado nos sistemas jurídicos de países como a Espanha, França, Alemanha, Dinamarca, em relação aos poderes dos parlamentos, sobretudo no que toca ao envolvimento de contingentes de militares em missões no estrangeiro e controlo orçamental dos gastos com tais missões.

A meu ver, a questão da legitimidade democrática no âmbito das políticas de segurança e defesa não pode ser devidamente abordada sem termos presente a natureza, especificidade e complexidade das questões de defesa.

Partindo desta premissa, eu entendo que, para o público em geral, o reforço da legitimidade democrática passa fundamentalmente pelo esclarecimento dos cidadãos, por aquilo a que eu prefiro chamar “educação para a defesa e segurança”, v.g. Dia da Defesa Nacional. Aqui, às famílias, às escolas e aos órgãos de informação cabe o principal papel. É uma questão de educação cívica. Um requisito de cidadania. Realço, ainda, a este respeito, o papel que cabe aos partidos políticos na sua actividade diária e, em especial, quando concorrem a eleições. Nos respectivos programas eleitorais e no discurso dos candidatos, devem ser claramente referidas as principais orientações de política de segurança e defesa, que serão postas em prática se o respectivo partido vier a constituir governo.

Do ponto de vista da concepção e condução das políticas de segurança e defesa, da reflexão doutrinária e estratégica, continuará reservado às universidades, institutos e gabinetes de estudos (incluindo os dos partidos políticos) um trabalho que não poderá deixar de ser elitista e confinado a um reduzido número de pessoas. Os resultados desse estudo e reflexão devem destinar-se não apenas às instâncias governamentais e comunitárias ligadas à defesa, mas também a criar nas elites e nos dirigentes uma verdadeira cultura de defesa, para não acontecer que altos responsáveis civis e até militares ponham em causa, por exemplo, a necessidade estratégica de o nosso sistema de forças manter a sua capacidade submarina.

Em conclusão, e relacionando a legitimidade democrática da Europa da Defesa com as diferentes formas de democracia, teríamos o seguinte quadro:

1. A legitimidade democrática das políticas de segurança e defesa e o seu reforço concretizam-se, fundamentalmente, através da democracia representativa, isto é, dos parlamentos em que os cidadãos se encontram representados.
2. Salvo em circunstâncias verdadeiramente excepcionais, não vislumbro, neste domínio, qualquer hipótese de recurso à democracia directa ou referendária, já que me parece impensável que, por exemplo, a declaração de guerra seja precedida de uma consulta popular.
3. Quanto à democracia participativa, penso que lhe caberá apenas um papel meramente residual (ou lírico).

Termino, pois, com esta convicção: a legitimidade democrática da Europa da Defesa advém mais do conhecimento do que da participação.