



FALTA FOTO
SHUTTERSTOCK
1340887105

ESTARÁ HOJE A SOBERANIA EM PERIGO?

A soberania de Portugal
no contexto da integração
na UE e NATO

JOÃO RELVÃO CAETANO
Universidade Aberta de Lisboa

A ideia de soberania é partilhada pelas pessoas comuns. Vários estudos levados a cabo nos últimos dois anos por periódicos de referência mostram que os cidadãos dos Estados Bálticos (Lituânia, Letónia e Estónia) e da Polónia se sentem ameaçados pela Rússia. E o mesmo se diga dos cidadãos de outros Estados vizinhos da Rússia, como a Finlândia e a Suécia. Em 11 de janeiro de 2022, o *Foreign Policy* titulava que «Baltic Citizens Worry They’re Next on Russia’s Menu»¹. Já em 13 de setembro de 2024, o *The Cipher Brief’s National Security Network*² noticiava: «Baltic Fear of Russia: ‘It’s Not Just Theoretical Anymore’»².

Estes sentimentos correspondem às tomadas de posição dos respetivos Estados a propósito da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, em que expressamente invocaram a violação da soberania nacional. Presidentes da República, governos e parlamentos de todos estes países foram unânimes na condenação da invasão russa, apelando a tomadas de posição firmes da União Europeia (UE) e da NATO. E se todos estes Estados já faziam parte da UE, a Finlândia e a Suécia, que eram há longa data Estados neutrais, pediram para aderir à NATO, o que veio a ocorrer, respetivamente, em 2023 e 2024.

Os estudos referidos sugerem não só que o sentimento das pessoas está em linha com a atuação dos Estados, mas também que a ideia de soberania é partilhada pelas pessoas comuns. Estas podem não saber definir o conceito de soberania, mas atribuem-lhe intuitivamente um valor. Neste caso, o valor da segurança em relação ao inimigo externo.

Esta explicação é importante, porque o conceito de soberania está em crise há algumas décadas. Existe até quem na academia tenha colocado em dúvida a per-

1 Ver <https://foreignpolicy.com/2022/01/11/baltics-russia-aggression-collective-security-ukraine/>

2 Ver <https://www.thecipherbrief.com/baltic-fear-of-russia-its-not-just-theoretical-anymore>



4 dezembro, 2024. Conselho de Segurança reúne-se para a manutenção da paz e da segurança da Ucrânia.



Parlamento Europeu em Estrasburgo, França, durante uma sessão plenária em 2014.

tinência do seu uso, propondo a sua substituição por outros termos, como autonomia. O debate ocorreu, em particular, no contexto do processo de integração europeia, que estabeleceu a necessidade de cedência – ou de partilha, numa visão mais otimista – da soberania pelos Estados-membros das Comunidades Europeias e se percebeu as vantagens dessa decisão.

Tudo começou com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951, em que os seis Estados fundadores (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) decidiram passar a gerir em comum matérias-primas que tinham servido para as guerras anteriores entre eles próprios.³ A partir de 1958, com a criação, pelos mesmos Estados, da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEA), um conjunto mais vasto de matérias (da política agrícola às políticas comercial e aduaneira, entre outras) passou também a ser gerido em comum, sendo que hoje mais e complexos assuntos são da competência das instituições europeias.

Também matérias reservadas aos Estados nacionais pelos tratados europeus passaram a ser objeto de intervenção da União, sempre que em causa está a constituição do mercado interno europeu, como é o caso das políticas de ensino superior e ciência. E também as políticas nas chamadas «áreas de soberania», como a justiça e a segurança, são objeto de cooperação no seio da UE, por serem imprescindíveis à garantia da segurança dos Estados e dos seus cidadãos. Nos últimos anos, o conflito russo e as dúvidas sobre a continuidade do apoio americano aos Estados europeus no âmbito da NATO, por força da eleição de Trump, reforçaram a discussão sobre a política de defesa da União. Tudo isto num contexto já não de seis, mas de 27 Estados-membros, em que os interesses são muito variados. A verdade é que, tanto quanto é difícil conciliar todos esses interesses – como veremos adiante –, tem persistido a vontade dos Estados de estarem juntos.

3 Refiro-me à 1.^a e à 2.^a Guerras Mundiais, em particular à 2.^a Guerra Mundial, cujos efeitos haviam sido desastrosos e que urgia não repetir.



Manifestantes protestam contra o Brexit em frente ao Palácio de Westminster, em Londres, em janeiro de 2020.

Nos quase 75 anos que leva o processo de integração europeia, houve sucessivos alargamentos, com uma única saída – o Reino Unido, em 2020. Vários Estados aguardam a admissão, incluindo a Ucrânia, que viu na guerra um motivo reforçado para requerer a entrada tanto na UE como na NATO, embora com caminhos incertos.

Decorre do que acabo de dizer que, ao longo dos anos, a ideia de soberania ganhou novas dimensões, dando razão a quem entende que, no contexto atual da sociedade internacional, os Estados nacionais devem ser capazes de cooperar num vasto conjunto de matérias, no seu próprio interesse, incluindo garantir a sua existência.

Estamos perante uma contradição histórica. Ao mesmo tempo que se percebe as insuficiências dos Estados, percebe-se a necessidade de estes poderem proteger bens essenciais, como o seu território ou a vida das pessoas.

É de reconhecer, portanto, que a soberania está hoje em perigo, porque tanto os Estados como as pessoas se sentem ameaçados na sua existência e invocam a necessidade de disporem de meios para defender a sua identidade e promover o progresso.

Vamos então procurar perceber o que significa falar hoje de soberania e, em particular, como podemos compreender a soberania de Portugal no contexto da participação do país na UE e na NATO.

PORTUGAL FOI UM DOS FUNDADORES DA NATO

Foi para salvaguardarem a sua soberania que a Finlândia e a Suécia, países historicamente neutrais, aderiram à NATO. A ameaça russa foi suficiente para mudar um comportamento de décadas, porque os Estados, tal como as pessoas, necessitam de segurança. A soberania justifica a existência do Estado e o cumprimento das funções a que este está obrigado, entre elas a de proteção das pessoas.

Foi também para se sentir fortalecido na comunidade internacional que Portugal foi um dos Estados fundadores da NATO⁴, em 1949. Portugal mostrou o seu interes-

4 Ou OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte, também conhecida por Aliança Atlântica, cujo tratado constitutivo foi assinado em Washington em 4 de abril de 1949.



A Suécia (esquerda) e a Finlândia (direita) aderiram à Nato na sequência da invasão da Ucrânia pela Federação Russa.

se em aderir à organização de defesa militar e foi aceite, não porque fosse um Estado democrático, mas porque partilhava dos receios da ameaça do bloco soviético. De notar que Portugal era então um Estado com possessões em vários continentes e que a NATO só o protegia em contexto atlântico e europeu. Refiro-me ao artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, que estabelece o princípio da defesa mútua dos Estados, nos seguintes termos: «as partes concordam que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas». O regime político então vigente era soberanista, no sentido de que defendia a integridade de Portugal do Minho a Timor. A entrada de Portugal na NATO e, posteriormente, a sua admissão nas Nações Unidas,⁵ foram possíveis, apesar da natureza autoritária do regime.

5 Portugal foi admitido nas Nações Unidas em 14 de dezembro de 1955.



Reunião do Conselho do Atlântico Norte na sede da Nato, em 14 de outubro de 2010. Fotografia de Jerry Morrison, sargento da Força Aérea dos EUA.



Jean Bodin,
gravura
destinada
a ilustrar
os *Illustres
d'Anjou*, de
Claude Menard
(anterior a
1620).

Foi já em contexto democrático que, em 1977, o governo português pediu à adesão às Comunidades Europeias,⁶ abrindo uma nova estratégia de participação do país na comunidade internacional, privilegiando a sua inserção no contexto europeu, sem prejuízo das suas afinidades políticas e culturais, fosse no âmbito da NATO ou com os novos Estados de língua portuguesa. Isso ocorreu no contexto da vigência da Constituição da República de 1976, para a qual a soberania é um valor político fundamental.

A soberania é um conceito multifacetado que se refere a propósitos específicos dos Estados e das populações, que podem variar ao longo do tempo. Importa, por isso, perceber como surgiu o conceito de soberania e como pode ser interpretado no tempo presente.

A soberania é um conceito político da modernidade. Foi definido no séc. XVI por Jean Bodin, para justificar o poder incondicional do Estado de se reger pelas suas próprias regras, com exclusão de influências externas. A ideia do Estado-nação radica no conceito moderno de soberania, que é o fundamento não só da sua unidade interna como comunidade de destino, mas também do seu reconhecimento pelo exterior.

6 O primeiro-ministro Mário Soares explicou o pedido de adesão em Bruxelas em 11 de março de 1977. Em 28 de março do mesmo mês, o Ministério dos Negócios Estrangeiros dirigiu uma carta ao Presidente do Conselho, na qual, invocando o apoio da Assembleia da República, pediu a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, nos termos do disposto no artigo 237.º do Tratado que instituiu a CEE.

A prova da relevância prática da soberania é fácil de fazer. Em geral, as constituições políticas dos Estados fazem referência à soberania, do mesmo modo que os instrumentos que definem a existência e organização da comunidade internacional, de que é exemplo paradigmático a Carta das Nações Unidas, de 1945.

Os primeiros artigos da Constituição da República portuguesa de 1976 invocam expressamente a soberania, tanto da comunidade política como das pessoas.

O artigo 1.º define a República portuguesa do seguinte modo: «Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária».

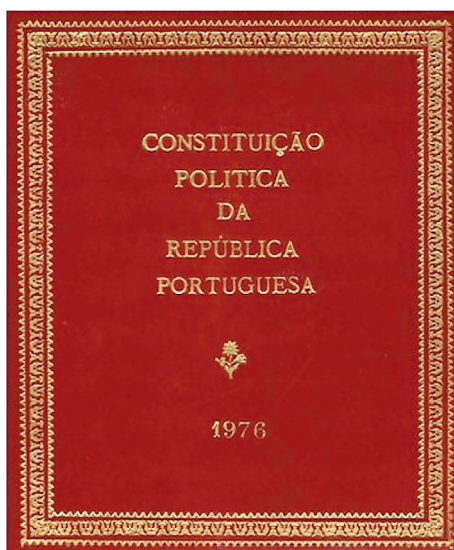
No artigo 2.º pode ler-se que «A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa».

O artigo 3.º, n.º 1, relaciona soberania e legalidade do seguinte modo: «A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição». Por fim, o artigo 5.º define o território português e o seu significado político: «1. Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira. 2. A lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos. 3. O Estado não aliena qualquer parte do território português ou dos direitos de soberania que sobre ele exerce, sem prejuízo de retificação de fronteiras».

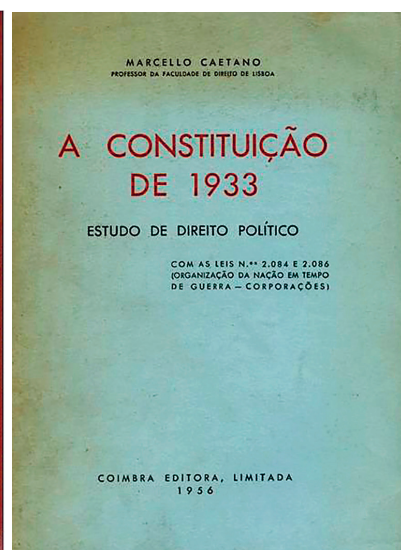
Segundo os artigos mencionados, são soberanos simultaneamente a comunidade política de base (Portugal, a República Portuguesa), o povo (de cuja soberania



Carta das Nações Unidas, 26 junho de 1945.



Constituição Política da República Portuguesa de 1976.



A Constituição de 1933, de Marcello Caetano, numa edição de 1956.

nia, que não pode ser dividida, depende a natureza democrática do Estado) e os poderes de atuação do Estado (que são soberanos na medida em que não podem ser alienados).

A abordagem da soberania pela Constituição de 1976 é diferente da abordagem da Constituição de 1933. Enquanto a primeira é uma constituição democrática, a segunda é uma constituição de orientação autoritária, apesar do teor liberal de alguns dos seus artigos, por exemplo em relação à definição dos direitos individuais.

Já as referências à soberania na Constituição de 1933 servem para delimitar a competência do «Estado independente» (artigo 4.º), sujeito internamente à moral e ao direito e externamente aos instrumentos de direito internacional livremente aceites por ele próprio. No exercício da soberania, cabe ao Estado português, nos termos do mesmo artigo, «cooperar com outros Estados na preparação e adoção de soluções que interessem à paz entre os povos e ao progresso da humanidade». O texto constitucional prevê órgãos de soberania, que são responsáveis pela execução das funções constitucionalmente atribuídas ao Estado. A Parte II da Constituição de 1933, que disciplina a organização política do Estado, é constituída por seis títulos. O Título I integra um artigo único (artigo 71.º), com a epígrafe «Da soberania», que estabelece que «A soberania reside na Nação e tem por órgãos o Chefe de Estado, a Assembleia Nacional, o Governo e os Tribunais». Os Títulos II a V dispõem sobre a organização e funcionamento dos órgãos de soberania, enquanto o Título VI estabelece as regras de funcionamento da administração local.

Ambos os textos constitucionais dispõem sobre a soberania, tendo em comum a justificação da existência do Estado e o exercício das funções de soberania para desenvolvimento das tarefas do Estado. Por exemplo, o elenco dos órgãos de soberania é similar, assim como parte das suas competências. Os próprios modelos de relacionamento institucional e a tipologia de atos legislativos têm semelhanças, porque, independentemente da natureza do regime político, há um conjunto de funções constitucionais imprescindíveis para a vida em comum como, por exemplo, a administração da justiça, a defesa ou o asseguramento da alimentação das populações. A diferença está no modo como as constituições disciplinam as relações entre as instituições políticas e o povo.

Portugal é um Estado soberano, de acordo com o direito interno e o direito internacional. O desenvolvimento da comunidade internacional no século XX, plasmado em instrumentos como a Carta das Nações Unidas, assenta no pressuposto da soberania dos Estados. O artigo 2.º, n.º 1, da Carta estabelece que «A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros». Este princípio é essencial para o cumprimento dos objetivos do artigo 1.º, como sejam a manutenção da paz e da segurança internacionais, cabendo às Nações Unidas e aos Estados adotar «medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz». É nesse sentido que o desrespeito das fronteiras nacionais – ou seja, da soberania nacional – é uma violação do direito internacional.

A SOBERANIA É UM CONCEITO MODERNO, DECORRENTE DA EMERGÊNCIA DO ESTADO-NAÇÃO

A soberania é um conceito moderno, decorrente da emergência do Estado-nação, que ao longo dos séculos sofreu ajustamentos. Podemos dizer que é um conceito elástico, no sentido de que pode referir-se a entidades e matérias diferentes. Temos então perceber o que estabelece a Constituição de 1976, no âmbito da qual se deu a adesão de Portugal às Comunidades Europeias e que salvaguarda a participação de Portugal na NATO, à qual o país aderiu durante o Estado Novo.

A Constituição de 1976 prevê tanto a soberania do Estado como a soberania das pessoas. Diferentemente da Constituição de 1933, que faz equivaler o Estado (independente) à Nação (como conjunto dos cidadãos portugueses), a Constituição de 1976 faz equivaler o Estado à República Portuguesa, caracterizada como um Estado soberano de direito. As perspetivas constitucionais são diferentes: a primeira é orgânica e corporativa; a segunda é democrática. A primeira define as instituições políticas e administrativas e estabelece um Estado de legalidade, enquanto a segunda define o quadro institucional no respeito efetivo pela separação e interdependência de poderes e os direitos fundamentais. É por esta diferença de orientação política e cultural que alguns autores consideram que, apesar de a Constituição de 1933 ter adotado a forma republicana de Estado, não foi uma verdadeira república, pelo que vivemos agora na Segunda e não na Terceira República. Seja como for, o facto de a Constituição de 1976 fazer depender a forma republicana do Estado e os direitos das pessoas da soberania popular permite compreender em que termos se joga a soberania portuguesa no contexto da UE e da NATO. A participação do país nestas organizações não só está prevista na Constituição como foi decidida pelo povo português. Na verdade, essa participação resulta de decisões de sucessivos



Palácio de S. Bento, Lisboa, sede do Parlamento português.



A União Europeia reúne, à data de 2024, um total de 27 Estados-membros.

governos que se apoiaram na manifestação do voto popular. Ainda hoje existe uma ampla maioria sociológica e parlamentar de apoio à permanência do país em ambas as organizações, no que isso implica de cedência ou partilha de soberania.

A participação na NATO é questionada apenas por alguns partidos de esquerda radical, enquanto a participação na UE não é posta em causa por nenhum partido com atual representação parlamentar, sendo que o PCP é o mais crítico da participação de Portugal.

A maioria dos partidos e da população portuguesa acolheram favoravelmente o aprofundamento do processo de integração europeia, tendo o país participado nos principais movimentos de reforma das instituições. Foi assim na criação da União Económica e Monetária, como na criação do Acordo e Convenção de Schengen que definiu as condições e garantias de criação de um espaço sem controlos das fronteiras internas.⁷ E tem sido também assinalável o acolhimento por

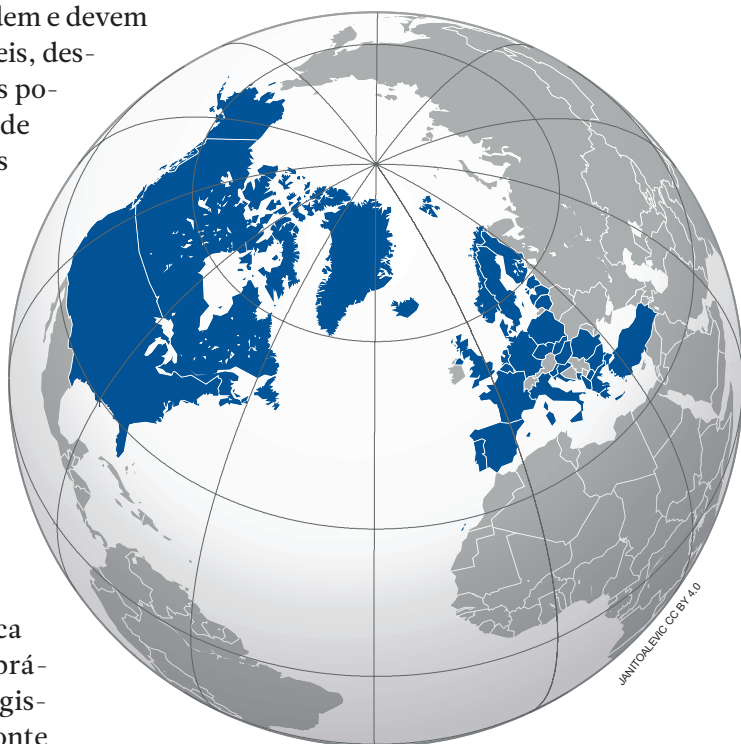
7 Presentemente, 27 Estados europeus integram o espaço Schengen (23 dos 27 Estados-membros da UE e os quatro países da Associação Europeia de Comércio Livre – Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça).

Portugal de outras reformas visando, por exemplo, a criação do Espaço Europeu de Ensino Superior ou, mais recentemente, do Espaço Europeu de Educação, assim como o aprofundamento de políticas comuns e a cooperação em matéria de saúde ou de segurança e defesa. A UE serviu ainda de espaço para Portugal afirmar a sua posição em relação ao conflito na Ucrânia, incluindo o seu papel da NATO, ou participar na definição das políticas de acolhimento de refugiados em contexto de guerra.

Ao longo dos 38 anos de integração europeia, complexificaram-se as tarefas do Estado português, que são assumidas também, em larga medida, pelas instituições europeias. Este ponto é importante porque, ao longo do tempo, foi-se percebendo que a soberania, para além de poder ser partilhada, pode abranger novos domínios. É assim no caso da alimentação, atendendo à configuração do direito à alimentação como um direito humano, ou no caso já referido da educação. Terei sido o primeiro em Portugal a defender que, no atual contexto de desenvolvimento da sociedade internacional, a educação deve ser vista como uma nova função de soberania do Estado português. É meu entendimento que assistimos à substituição de um paradigma de representação por um paradigma de ação, em que a presença de Portugal se mede por aquilo que os portugueses fazem, onde quer que estejam, pelo que os seus níveis de formação são essenciais.

Discordo, portanto, da ideia de que as funções de soberania são o que resta da cedência de poderes pelo Estado português às organizações internacionais, em particular à UE. Por força da necessidade de darem respostas às necessidades coletivas, os Estados devem cooperar mais, num quadro em que as pessoas gozam de maiores liberdades de circulação e muitos problemas são transnacionais. Os Estados podem e devem colaborar em todas as áreas possíveis, desde que isso traga benefícios para as populações. O combate à pandemia de COVID-19, com a partilha de meios entre os Estados-membros da UE e a promoção de uma política de saúde europeia complementar às dos Estados nacionais, é um exemplo prático dessa colaboração, assim como o desenvolvimento de vacinas à escala internacional.

Este raciocínio aplica-se a Portugal, para quem a integração europeia funcionou nas últimas décadas como o principal fator de racionalização da política nacional. Para dar um exemplo prático, uma parte significativa da legislação em vigor em Portugal é de fonte europeia.



Países pertencentes à NATO, em 2024.

A PARTILHA DE SOBERANIA POR PORTUGAL NO CONTEXTO NA UE E DA NATO

A partilha de soberania por Portugal no contexto na UE e da NATO tem tido respaldo no apoio popular, que vê a participação em ambas as organizações como vantajosa. Porém, se a opinião pública mudar, isso terá influência nos órgãos políticos nacionais. Este é um problema que afeta todos os Estados-membros da UE, não tanto os Estados pertencentes à NATO, ainda que em larga medida sejam os mesmos. A ação das instituições europeias, seja por via política, legislativa ou administrativa, não é objeto de apreciação direta pelos eleitores. Apenas o Parlamento Europeu é eleito por sufrágio direto e popular, mas em condições limitadas, porque os partidos europeus não concorrem às eleições, enquanto as demais instituições europeias são constituídas ou lideradas por personalidades políticas escolhidas pelos governos nacionais. São os líderes políticos nacionais, a quem cabe defender os interesses nacionais no contexto da política europeia, que se submetem a eleições. Enquanto o presidente da Comissão Europeia ou do Conselho Europeu em funções procura ser reeleito atuando junto dos chefes de Estado e de governo dos Estados-membros, os líderes políticos nacionais dependem do voto popular para acederem ou continuarem no poder. Ora, este é, por definição, volátil, o que pode fazer perigar o interesse europeu, como algo diferente dos interesses nacionais. Em alturas de crise, as soberanias nacionais afloram pela mão dos governos, que dependem do voto popular. Para mais, assiste-se hoje a um recrudescimento ideológico na Europa, em parte importado dos Estados Unidos, com nacionalismos e populismos de diferentes matizes, que em alguns casos fazem escola e podem promover a mudança de políticas. O sucesso da primeira-ministra italiana Giorgia Meloni, que acaba de ser considerada pelo insuspeito *The Times* como «a nova rainha da Europa»,⁸ é exemplo de que as orientações políticas podem mudar nos países e no mundo.

A crise financeira de 2008 fez estremecer as instituições europeias, assim como a crise migratória de 2015 e o conflito ucraniano de 2022. A crise financeira de 2008 ficou conhecida como a «crise das dívidas soberanas», ou seja, como tendo decorrido do fracasso das governações nacionais, o que suscitou muitas dúvidas em vários países sobre o real peso da solidariedade europeia consagrada nos tratados europeus. Tendo Portugal sido um dos Estados intervencionados, não se chegou a gerar qualquer movimento consistente de saída da UE, até porque esta era um dos financiadores do Estado português, mas algumas situações geraram muito mal-estar, como as declarações em março de 2017 do ministro das Finanças holandês e então presidente do Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, que acusou os europeus do Sul nos seguintes termos: «Na crise do euro os países do Norte mostraram solidariedade para com os países do Sul. Como social-democrata, a solidariedade é para mim extremamente importante. Mas quem a pede, tem também deveres. Não posso gastar o meu dinheiro todo em bebida e mulheres e depois disso ir pedir a vossa ajuda. Este princípio vale para o nível pessoal, local, nacional e também eu-

8 Ver <https://www.thetimes.com/world/europe/article/how-giorgia-meloni-positioned-herself-as-the-new-queen-of-europe-w2sljmlkt>

ropeu». ⁹ Questionado no dia seguinte pelo eurodeputado espanhol Ernest Urtsun sobre o que dissera, Dijsselbloem não pediu desculpa, dizendo que destacara a importância da solidariedade entre os países do Norte e do Sul da Europa. ¹⁰

Atualmente assistimos a novos problemas, com destaque para a questão migratória, que afeta todos os países da UE e que, ainda que porventura com base em percepções erradas, poderá suscitar não apenas a alteração das políticas nacionais, mas uma alteração das políticas europeias. O ataque a um mercado de Natal na cidade alemã de Magdeburgo em 20 de dezembro de 2024 perpetrado por um antigo refugiado saudita na Alemanha que, entretanto, dissentiu do Islão e passou a defender políticas anti-imigração, suscitou um misto de reações, em que, a par da condenação do ataque, se defendeu a necessidade de redefinição pelos Estados das políticas de segurança interna. Uma das vozes nesse sentido foi, precisamente, a da primeira-ministra italiana Giorgia Melloni. ¹¹

Vivemos tempos difíceis que condicionam a evolução da política nacional e europeia. As posições do Estado português e dos portugueses têm sido consonantes no que respeita à participação do país na UE e na NATO, sendo de admitir que as maiorias políticas no futuro possam ser mais securitárias e menos defensoras dos direitos individuais, provocando ajustamentos nas políticas de soberania.

Até que ponto a soberania popular poderá claudicar na defesa dos valores ou, pelo contrário, será capaz de construir novas narrativas? Esta é a grande questão que se coloca à República Portuguesa no presente e no futuro. ■

9 Ver <https://www.publico.pt/2017/03/21/economia/noticia/dijsselbloem-acusa-paises-do-sul-de-gastarem-dinheiro-em-copos-e-mulheres-1765989>

10 Ver nota anterior.

11 Ver <https://www.youtube.com/watch?v=Fn9NeZAg3dc>



Sala de reuniões principal do Conselho Europeu.