

The background is a monochromatic blue-toned photograph of a large, classical-style building. On the left, there is a tall, square clock tower with a flag on top. The main building has a gabled roof and a portico with several arches. The sky is filled with soft, white clouds.

# A CONSTRUÇÃO EUROPEIA

40 ANOS DE  
REFLEXÃO EM COIMBRA

ISABEL CAMISÃO  
DULCE LOPES  
LICÍNIA SIMÃO  
COORDS.

Este volume reúne mais de três dezenas de textos sobre o atual momento da integração europeia, com contributos de docentes e investigadores da área das ciências sociais e humanas, ligados a diferentes faculdades e centros de investigação da Universidade de Coimbra, mas também de outros centros do saber. A obra apresenta uma reflexão sobre a construção do projeto europeu, situada no espaço e no tempo. Olhando para os últimos quarenta anos de ensino destas temáticas na Universidade de Coimbra (UC), oferece, inicialmente, uma reflexão sobre o contributo desta Casa de saber para o entendimento da União Europeia, quer em Portugal, quer noutros pontos do globo. A partir do mapeamento e da reflexão sobre a atividade letiva e de investigação das Faculdades de Direito, Economia e Letras da UC, procura apresentar ao público uma historiografia do percurso dos “estudos europeus” em Coimbra, nas suas múltiplas perspetivas e sensibilidades.



I N V E S T I G A Ç Ã O



**EDIÇÃO**

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: [imprensa@uc.pt](mailto:imprensa@uc.pt)

URL: <https://www.uc.pt/imprensa>

Vendas online: <https://livrariadaimprensa.uc.pt>

**COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Imprensa da Universidade de Coimbra

**CONCEÇÃO GRÁFICA**

Imprensa da Universidade de Coimbra

**IMAGEM DA CAPA**

Pedro Matias

**INFOGRAFIA**

Pedro Bandeira

**EXECUÇÃO GRÁFICA**

KDP

**ISBN**

978-989-26-2740-3

**ISBN DIGITAL**

978-989-26-2741-0

**DOI**

<https://doi.org/10.14195/978-989-26-2741-0>



# **A CONSTRUÇÃO EUROPEIA**

**40 ANOS DE  
REFLEXÃO EM COIMBRA**

**ISABEL CAMISÃO  
DULCE LOPES  
LICÍNIA SIMÃO**

**COORDS.**

(Página deixada propositadamente em branco)

## SUMÁRIO

NOTA DAS AUTORAS .....	9
INTRODUÇÃO .....	11
<i>Isabel Camisão, Dulce Lopes e Licínia Simão</i>	
PARTE I.	
O ESTUDO E ENSINO DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA: TENDÊNCIAS E DESAFIOS.....	17
<b>40 anos de estudos europeus na Universidade de Coimbra</b> .....	19
<i>João Nuno Calvão da Silva</i>	
<b>Os Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra no passado e no presente</b> .....	21
<i>Maria Manuela Tavares Ribeiro</i>	
<b>Estudos Europeus na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra</b> .....	29
<i>Manuel Porto</i>	
<b>20 anos de Estudos Europeus na FLUC</b> .....	41
<i>Albano Figueiredo</i>	
<b>O Ensino do Direito da União Europeia e o seu Significado Político Hoje</b> .....	45
<i>Jónatas E. M. Machado</i>	
<b>Europa, uma ideia histórica em permanente construção</b> .....	53
<i>Álvaro Garrido</i>	
<b>40 anos de construção europeia em Coimbra</b> .....	67
<i>Afonso Patrão</i>	

PARTE II.

INSTITUIÇÕES, CIDADANIA E DEMOCRACIA..... 71

**Equilíbrio institucional e crise: questões para reflexão**..... 73

*Isabel Camisão*

**O princípio da subsidiariedade como pedra de toque no processo de consolidação da União Europeia**..... 85

*Dulce Lopes*

**As «crises» da UE e os desafios teleológicos da integração: reflexões e contributos para a investigação e a política europeia**..... 97

*Dina Sebastião*

**Da Bússola Estratégica aos paradoxos do aprofundamento: proposições e desenvolvimentos recentes nos Estudos Europeus**..... 115

*Luís Lobo-Fernandes*

**Da Europa desencantada à Europa por pensar: dilemas e aporias**..... 133

*Silvério da Rocha-Cunha*

**A Europa e o Problema da Existência**..... 147

*Alexandre Franco de Sá*

**Cidadania Europeia e Nacionalidade dos Estados-Membros – vinho novo em odres velhos?**..... 159

*Mariana Geraldo*

**O papel do Tribunal de Justiça na integração jurídica europeia: servatis servandis**..... 175

*Miguel Gorjão-Henriques*

PARTE III.

POLÍTICAS PÚBLICAS EUROPEIAS..... 191

**O Impacto da Pandemia de COVID-19 no Processo de Integração Europeia: Fragmentação vs. solidariedade**..... 193

*António Portugal Duarte e Fátima Sol Murta*

**O euro, moeda dos fins da história e do medo**..... 207

*João Rodrigues*

**DESAFIOS GEOPOLÍTICOS CONTEMPORÂNEOS  
E OS ALARGAMENTOS DA UNIÃO:  
O TRIÂNGULO UCRÂNIA-SÉRVIA-TÜRKIYE**

**André Pereira Matos**

Universidade Aberta, Centro de Estudos Globais  
Universidade do Minho, Centro de Investigação em Ciência Política  
ORCID: 0000-0002-1259-1915

**Sumário:** Este capítulo examina a política de alargamento da União Europeia (UE) como resposta aos desafios geopolíticos contemporâneos, destacando as implicações para a expansão da influência da UE através de uma leitura específica dos casos da Ucrânia, da Türkiye e da Sérvia. A candidatura da Ucrânia é analisada em termos da resistência à influência russa e das divisões internas na UE sobre o valor estratégico dessa adesão, na qual o impacto da guerra e a estabilidade regional são fatores cruciais. Na Sérvia, a influência russa e a questão do Kosovo surgem como desafios centrais à integração. A Türkiye reflete uma realidade distinta, com um processo particularmente volátil e reativo a fenómenos políticos específicos. Assim, o presente capítulo pretende refletir sobre a forma como essas variáveis podem vir a moldar o futuro da política de alargamento da UE e a sua resposta a cenários geopolíticos complexos.

**Palavras-chave:** Política de alargamento, Sérvia, Türkiye, Ucrânia, União Europeia

## Introdução

O presente capítulo pretende refletir sobre a política de alargamento da União Europeia (UE) como mecanismo de adaptação aos desafios geopolíticos que a UE enfrenta e, em simultâneo, explicar como estes têm originado mudanças na estratégia de expansão da influência da União no resto do mundo. Em particular, focar-se-á no estudo no triângulo Ucrânia – Sérvia – Türkiye, pelo significado que cada um destes candidatos comporta na capacidade de resposta da UE ao cenário geopolítico atual.

A estratégia do alargamento da União Europeia à Ucrânia tem sido um assunto que une alguns Estados pela luta contra a influência russa e uma espécie de retaliação pela invasão do território ucraniano e, ao mesmo tempo, um foco de tensão em relação aos Estados mais empáticos com a Rússia ou mais céticos quanto ao valor estratégico desta adesão. A UE encetou diversas iniciativas e políticas para fortalecer sua relação com a Ucrânia e apoiar as suas aspirações de integração europeia. A decisão da UE de conceder o estatuto de candidato à Ucrânia reflete uma mudança fundamental na política de ampliação, com um impacto estratégico nos processos de integração dentro da UE e sua periferia. No entanto, a resposta da UE ao pedido de adesão da Ucrânia é incerta, considerando preocupações com a estabilidade, a integridade territorial e a guerra em curso neste país, bem como possíveis implicações para outros países da Parceira Oriental da UE.

Esta ameaça russa representa também um sinal de alerta para a região do Balcãs, na qual a Federação exerce uma influência concorrente à da UE e aos seus interesses naquela geografia. O caso da Sérvia é particularmente delicado por esse motivo e exacerba-se com a questão do Kosovo, com a qual a UE tem sido relativamente empática.

Finalmente, o terceiro caso analisado e, consensualmente, considerado o mais complexo: o da Türkiye. Candidata oficial desde 1999, é uma espécie de candidato eterno cujo processo de adesão tem sido marcado pela mesma instabilidade das relações com a União Europeia.

As interações entre ambos têm sido, desde o início dos anos 2000, essencialmente reativas: a aproximação ou o afastamento entre as duas partes é, com frequência, a consequência imediata da concretização material da percepção de cada um sobre determinados eventos, como os protestos em Gezi (2013), a crise dos refugiados (2015), o golpe de Estado falhado (2016) e a disputa sobre a exploração de gás no Mediterrâneo (2019).

Assim, nas próximas secções, analisar-se-ão não só as questões institucionais e políticas do alargamento como estes três casos concretos que elevam este processo a um dos mais delicados e potencialmente determinantes do futuro da UE.

## **1. O alargamento como um velho dilema num mundo novo: quando e para onde?**

A UE constitui um projeto singular. Apesar de ser uma Organização Internacional, e, como tal, estar acompanhada por dezenas de outras com esta mesma tipologia, a verdade é que a sua evolução histórica e o aprofundamento da integração económica e política tornam-na num caso único, fazendo com que esta não tenha exemplo para seguir ou modelo para aplicar que não o da tentativa e erro na definição dos próximos passos dos quais está dependente a sua própria existência – um avanço demasiado rápido pode gerar reações nacionalistas que acabem por implodir o projeto; um avanço demasiado lento pode tornar a integração disfuncional e interromper, fatalmente, os contributos da União para os seus cidadãos que deixariam de ver uma mais-valia neste outro nível, híbrido e fluído, de governação.

O início da construção das Comunidades Europeias juntou os seis Estados fundadores; no entanto, por motivos vários e solicitações dos próprios, por sete vezes a União Europeia interrompeu o seu aprofundamento para alargar, expandindo-se de 6 aos 28 Estados-Membros – entretanto reduzidos, pelo processo inverso, a 27, com a saída do Reino Unido.

O alargamento é impulsionado por diversos fatores, incluindo considerações geopolíticas, económicas, promoção da democracia, estabilidade e prosperidade. Se é verdade que estas sucessivas expansões tornaram a União diversificada e dinâmica, não são menos verdadeiros ou reais os desafios em termos de integração, adaptação institucional e coesão (Karjalainen, 2023). Um dos casos paradigmáticos foi o do alargamento de 2004 a dez Estados da Europa Central e de Leste: ao oferecer a adesão após a queda do Muro de Berlim, a UE visava ancorar esses Estados no seu campo de influência, evitando assim o ressurgimento de conflitos e regimes autoritários que caracterizaram o passado europeu. Esta postura reflete o compromisso da UE – muito criticado, contudo – em promover valores alegadamente partilhados, como a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Por isso, as negociações de adesão envolvem reformas abrangentes nos candidatos.

Para os que defendem uma posição mais vocal e preponderante da União no resto do mundo, o alargamento aumenta a influência geopolítica e a relevância estratégica da UE no cenário global, pois, ao expandir o seu território, estende a sua influência para regiões de importância estratégica, como os Balcãs Ocidentais e a Europa Oriental, tendo assim mais condições – que nem sempre se verificam – para moldar os assuntos internacionais e enfrentar desafios comuns, incluindo ameaças à segurança, crime organizado, alterações climáticas e outros, de forma mais robusta (Smith, 2023).

Na perspetiva do país candidato, para além da estabilidade institucional e do aumento da projeção internacional, a integração económica acaba por ser um dos fatores mais magnéticos: o acesso ao mercado único proporciona benefícios significativos, incluindo acesso a um grande número de consumidores com poder de compra, oportunidades de comércio e fundos estruturais para o desenvolvimento. Além disso, a harmonização com padrões e regulamentações da UE melhora a competitividade e facilita o investimento estrangeiro.

Todavia, esta motivação tem que ser suficiente para acomodar o esforço económico e o custo político necessários ao cumprimento

de critérios estabelecidos pela União como condição *sine qua non* para a adesão: desde logo os critérios de Copenhaga de forma mais ampla, mas todo o *acquis communautaire* e os seus exigentes e complexos 35 capítulos, ou seja, demonstrar a capacidade de assumir as obrigações inerentes à adesão, incluindo os requisitos objetivos da união política, económica e monetária.

As negociações de adesão são conduzidas entre a UE e os Estados candidatos e envolvem discussões técnicas detalhadas e reformas destinadas a alinhar a legislação nacional e as práticas com os padrões da União. O progresso é regularmente avaliado por meio de mecanismos de monitorização que devem ser atingidos antes que os capítulos possam ser fechados. Para tal, a UE fornece assistência financeira por meio de fundos de pré-adesão, como o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA), que acompanha um processo moroso e exigente que tem início com a apresentação formal da candidatura pelo Estado ao Conselho Europeu e o posterior reconhecimento por este do estatuto de candidato. O fim deste ciclo ocorre com o encerramento de todos os capítulos do acervo e assinatura e ratificação do tratado de adesão pelo candidato e por todos os Estados-membros.

Percebe-se, mesmo considerando a apresentação simplista de alguns traços deste processo, que o alargamento da UE representa um empreendimento complexo, através de uma condicionalidade rigorosa, e cheio de desafios e incertezas para ambas as partes. O que moverá, então, apesar dessas ameaças potencialmente existenciais esta organização no sentido da sua expansão territorial?

A narrativa inicial das Comunidades, para justificar a sua integração, baseava-se em dois grandes eixos: a paz e a prosperidade. Com o tempo, e como ambas pareciam estar asseguradas no continente, a UE passou a enfatizar outros valores: democracia, direitos humanos e Estado de direito. Na verdade, Jean Monnet asseverava que a integração dar-se-ia de forma mais rápida em cenários de crise; seria essa a narrativa em causa aqui: a crise como um motor da integração e a Europa como resposta aos desafios ou crises (Scicluna & Auer, 2023, p. 49).

Todavia, ameaças externas, como a agressividade retórica russa crescente – e, a partir de fevereiro de 2022, mais do que retórica –, podem ter sido cruciais para recuperar um assunto na agenda da União que tinha sido secundarizado nos últimos anos. Gerir/Diminuir o impacto imediato de ameaças externas como a agressividade russa é uma das maiores preocupações de segurança dentro da agenda do alargamento da UE (Swoboda, 2023). É bastante possível – como tentar-se-á avaliar com estudos de caso selecionados – que a agressividade russa possa ter requerido uma abordagem mais estratégica e proativa por parte da UE, nomeadamente através de um envolvimento diplomático mais profundo com Estados candidatos e vizinhos para enfrentar os desafios de segurança coletivamente. Como escreveram Anghel & Dzankic (2023), a promessa de adesão «fazia parte da caixa de ferramentas de gestão de riscos da UE para manter a sua segurança através da estabilização das suas fronteiras a Leste». O reforço das parcerias com a NATO e outras organizações internacionais também foi um reflexo desta mudança, tal como a promoção de uma maior cooperação em áreas como a defesa, a partilha de informações de inteligência e cibersegurança (Keil & Stahl, 2023).

Assim, atentar-se-á nas próximas páginas a casos concretos em que esta hipótese será dedutivamente testada: de que forma poderão ter as mudanças geopolíticas recentes moldado a perceção da UE quanto à importância estratégica do alargamento como fator de capacitação da resposta da UE perante as ameaças crescentes na sua vizinhança mais imediata.

## **2. Os candidatos à adesão plena: Três estudos de caso**

### **2.1. O *ex-libris*: o caso ucraniano**

A história das relações entre a Ucrânia e a União Europeia tem sido caracterizada por uma complexa interação marcada por períodos alternados de cooperação e tensão. A aproximação da Ucrânia à UE

remonta à vontade de uma integração mais estreita com as instituições ocidentais após a sua independência da União Soviética em 1991. Por isso, em 1994, a Ucrânia tornou-se o primeiro Estado pós-soviético a assinar um Acordo de Parceria e Cooperação com a UE.

Ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, a Ucrânia encetou esforços para harmonizar as suas políticas e instituições com os padrões europeus. No entanto, o progresso não foi linear, prejudicado, acima de tudo, pela instabilidade política, a corrupção e desafios económicos. Não obstante, a relação entre ambas evoluiu mais significativamente em 2004, com a Revolução Laranja, um movimento de protesto em massa que originou o anulamento das eleições presidenciais, consideradas fraudulentas, e à subsequente vitória do candidato pró-ocidental Viktor Yushchenko. Em 2009, a Ucrânia é convidada a integrar a Parceria Oriental da UE, tal como havia já integrado também a Política Europeia de Vizinhança (Matos & Dias, 2023).

Reuniram-se, assim, condições mais favoráveis para as negociações do Acordo de Associação UE-Ucrânia, pese embora o receio da fragilidade do sistema político ucraniano, nomeadamente o da detenção da líder da oposição, Yulia Tymoshenko, em 2011. Ainda assim, em 2014, a Ucrânia assinou o Acordo de Associação, desencadeando uma crise nas suas relações com a Rússia, que terá potenciado a anexação da Crimeia pela Federação Russa e a intensificação de conflitos armados no leste da Ucrânia. A UE condenou as ações da Rússia e impôs sanções, ao mesmo tempo que reforçou o seu apoio à Ucrânia, através de assistência financeira, técnica e diplomática (Matos & Dias, 2023).

Efetivamente, nenhum destes eventos foi, por si só, um catalisador do alargamento da UE para a fronteira da Rússia. Tal mudança política decorreu, aparentemente de forma bastante direta e causal, após a invasão da Ucrânia pelas Forças Armadas russas, em fevereiro de 2022. Este ato de agressão foi percecionado, pelo Ocidente no geral e pela União Europeia em particular, como uma ameaça não só à integridade territorial da Ucrânia, mas, acima de tudo, como uma demonstração de força – e de alienação do sistema internacional vigente – por parte da Rússia. Ora, pode inferir-se que, perante uma

ameaça estrangeira, ainda que nem sequer direta à UE, esta tenha reagido de forma coletiva e, eventualmente, emocional a esta agressão, dando um conjunto de respostas em que fica manifesto o seu descontentamento pela ação em causa que é, indubitavelmente, percecionada como uma ameaça à própria sobrevivência, ou pelo menos integridade da União (Anghel & Džankić, 2023).

Repare-se que a Ucrânia candidatou-se oficialmente à adesão plena menos de uma semana depois da invasão e obteve a resposta final do Conselho Europeu nuns inéditos quatro meses (Scicluna & Auer, 2023). Aparentemente, apesar do pedido de tratamento excecional desta candidatura como «fast-track» pelo Presidente Zelensky, as instituições europeias estarão a tratar do complexo procedimento através dos trâmites normais. Em bom rigor, não foi a Ucrânia o único desenvolvimento neste domínio: a Moldávia e a Geórgia apresentaram também as suas candidaturas e iniciaram-se as negociações com a Albânia e a Macedónia do Norte (Anghel & Džankić, 2023, p. 487). Se se considerar que estes dois Estados detêm o estatuto de candidatos, respetivamente, há 8 e 17 anos, percebe-se a relevância, pelo menos simbólica, deste avanço. De resto, como a própria Türkiye é o mais acabado exemplo, nem o estatuto de candidato nem a abertura de negociações garantem a adesão de imediato ou a médio-prazo.

Do lado da UE, o interesse na expansão para o Leste – em particular para a Ucrânia – centra-se em motivos bastante legítimos para uma organização internacional de integração regional: estrategicamente, a localização da Ucrânia reforça a presença da UE na região e amplia, numa espécie de força gravitacional, a sua influência sobre Estados vizinhos. Economicamente, a Ucrânia oferecia, antes do conflito, um potencial significativo com o seu mercado, recursos naturais e força de trabalho mais jovem e qualificada; no entanto, a devastação causada pela guerra fragiliza a estabilidade económica que é fundamental para o cumprimento dos critérios de adesão.

Do ponto de vista energético, no entanto, o papel da Ucrânia no trânsito de energia da Rússia para a Europa continua a ser uma variável importante para a segurança energética da UE; já para não

mencionar o aspeto mais ideacional de disseminação de valores e princípios democráticos junto de um Estado que lhe é geograficamente muito próximo e em toda a área circundante. A aproximação da Ucrânia pode, portanto, ser lida como um contrapeso estratégico à influência russa na região (Comissão Europeia, 2023b).

Todavia, há um hiato claro entre esses interesses específicos e a real capacidade da União em efetivar a integração, defendendo, acima de tudo, essa posição perante um Estado como a Rússia – porque lhe faltam meios, essencialmente militares – para garantir a defesa e o sucesso da sua decisão.

## **2.2. Os Balcãs em disputa: o caso sérvio**

As relações entre a Sérvia e a União Europeia estão igualmente marcadas por turbulências políticas e desafios económicos. Desde a dissolução da Jugoslávia que o processo de aproximação das duas partes tem sido caracterizado por obstáculos significativos e progressos ocasionais. O fim da Federação jugoslava foi acompanhado por uma série de conflitos devastadores e o envolvimento da Sérvia nesses conflitos, especialmente o seu papel na Guerra do Kosovo, aumentou a tensão nas suas relações com a UE e a comunidade internacional, que responderam com sanções económicas à Sérvia e a suspensão das relações diplomáticas.

Em 2000, o regime autoritário de Slobodan Milošević foi deposto e os seus sucessores recuperaram uma estratégia pró-democrática e pró-europeia, para além de encetarem esforços de reconciliação com a vizinhança e com a UE. Essa mudança foi reconhecida com a assinatura, em 2003, do Acordo de Estabilização e Associação (AEA) com a UE, sinalizando o seu compromisso com a integração europeia. Depois de um período de maior instabilidade, a Sérvia continuou a procurar introduzir as reformas exigidas no quadro da sua relação com a UE e, em 2012, já depois de disponibilizada assistência financeira e apoio técnico, obteve o estatuto de candidata (Comissão Europeia, 2023a).

No entanto, a aproximação não foi assim tão linear, por uma grande variedade de motivos que continuam a dificultar o encerramento de capítulos do acervo comunitário. O primeiro, e mais ostensivo, é o da questão kosovar que continua a ser um obstáculo significativo para a adesão. O Primeiro Acordo de Princípios que regem a normalização de relações, conhecido informalmente como o Acordo de Bruxelas de 2013, pretendia aproximar a Sérvia e o Kosovo e, para tal, continha disposições para integrar a comunidade sérvia no norte do Kosovo dentro do sistema legal kosovar, garantindo uma autonomia significativa para os municípios de maioria sérvia. Também estabeleceu outros compromissos para que nenhum dos Estados bloqueasse o progresso do outro em direção à adesão à UE. Este acordo representava um passo importante na estabilização da região e na aproximação dos dois; contudo, e como se tratava de um Tratado, carecia de ratificação pelos signatários, o que não ocorreu do lado sérvio porque implicava o reconhecimento tácito da existência do estado kosovar e apenas queriam dialogar com instituições provisórias de Pristina; com dúvidas sobre a constitucionalidade da vinculação internacional àquele dispositivo. Ainda assim, a normalização total das relações continua distante (Comissão Europeia, 2023a). Alguns Estados-membros da UE insistem, contudo, nessa normalização como condição para a adesão da Sérvia, ainda que outros, como Espanha, permaneçam silenciosos quanto a esta questão em particular por motivos políticos de ordem interna.

A esta questão sensível juntam-se desafios na implementação de reformas de combate à corrupção e de garantia de um poder judicial independente, assim como uma frágil proteção dos Direitos Humanos, com particular incidência nas restrições à liberdade de expressão e de imprensa, com relatos frequentes de censura e interferência política nos meios de comunicação. Acrescem ainda as ameaças à estabilidade e ao desenvolvimento económico causadas pelo crime organizado e a uma economia frágil, com altas taxas de desemprego e baixos níveis de investimento estrangeiro (Comissão Europeia, 2023b).

Além disso, chega-se a um dos fatores apontados como o mais determinante na manutenção do interesse da União na continuação

do processo de alargamento à Sérvia: sem surpresa, e mais uma vez, a sua proximidade à Rússia. O equilíbrio da política externa da Sérvia entre a UE e a Rússia ocasionalmente cria tensão nas suas relações com as instituições europeias. Historicamente, a Sérvia e a Rússia compartilham uma herança eslava comum e mantêm laços culturais e religiosos estreitos, principalmente por meio da Igreja Ortodoxa Oriental. Essa ligação histórica forma a base de um forte vínculo entre os dois Estados que se reflete, nomeadamente, em posições concertadas em questões geopolíticas importantes, como a situação nos Balcãs, o estatuto do Kosovo e a oposição a determinadas políticas ocidentais, incluindo as sanções impostas pela UE e pelos Estados Unidos. Do ponto de vista da defesa, a Sérvia e a Rússia conduzem exercícios militares conjuntos, partilham programas de treino e a primeira adquire equipamentos militares à Rússia (Vulović, 2023).

Trata-se, portanto, de uma parceria estratégica baseada em laços históricos e interesses partilhados que funcionam com um duplo efeito para a UE: o receio do reforço desta ligação, percecionado como ameaça por parte da União e, paradoxalmente em simultâneo, o motivo pelo qual a política de alargamento continua ativa para os Balcãs Ocidentais, incluindo, em particular, para a Sérvia (Soyaltin-Colella, 2023).

Naturalmente que o interesse da UE na Sérvia não se limita à sua competição com a Rússia, mas os demais argumentos não consubstanciam razões de fundamental importância – na mesma proporção – para a UE. A preocupação com a estabilidade regional decorre do argumento anterior; a integração económica pode aumentar as trocas comerciais e o desenvolvimento, mas em dimensões de pouca relevância para o mercado europeu – atendendo à instabilidade da economia sérvia e às dificuldades de crescimento; a questão cultural não surge como a mais expectável, tendo em conta a divergência a nível cultural, social e religioso desta comunidade; e, finalmente, a preocupação com a promoção da democracia e do Estado de direito cujo efeito último é o da intenção inicial – a promoção da estabilidade na região através da consolidação democrática como forma de resistência às influências russas (Comissão Europeia, 2023b).

Aqui, mais uma vez, os aspetos geopolíticos têm preponderância, conduzem o processo de alargamento, criam-lhe a narrativa que o suporta e a UE mantém, também neste caso concreto, a Rússia como pano de fundo da sua expansão.

### **2.3. O paradigma da complexidade: o caso turco**

O caso turco é, pela duração e pela quantidade de variáveis em causa, o mais complexo dos candidatos. A história das relações entre a Türkiye e a União Europeia é uma narrativa difícil marcada por períodos de cooperação e tensão. Logo após a Segunda Guerra Mundial, a Türkiye manifestou interesse em estabelecer laços mais estreitos com a Europa Ocidental e, em 1963, assinou o Acordo de Associação com a Comunidade Económica Europeia. Este acordo visava estabelecer uma união aduaneira e promover a cooperação económica entre a Türkiye e os Estados-Membros.

No entanto, o processo de integração enfrentou vários obstáculos ao longo dos anos. Questões como direitos humanos, democracia, Estado de direito e liberdades fundamentais tornaram-se pontos de conflito ou divergência nas negociações de adesão. Foi só em 1999, depois de um esforço hercúleo de harmonizações legislativas – a mais significativa sendo a abolição da pena de morte – que a UE reconheceu o estatuto de candidata à Türkiye. As negociações abriram em 2005, depois dos chamados «anos dourados da europeização» mas em vários momentos foram suspensas e acabaram por dar origem ao que alguns autores chamaram de «deseuropeização» (Aydın-Düzgüt & Kaliber, 2016).

Em 2016, quando uma tentativa de golpe militar na Türkiye levou à repressão governamental generalizada contra opositores políticos, jornalistas e membros da sociedade civil, as relações entre a UE e o candidato tornaram-se particularmente tensas, originando uma deterioração nas relações e atrasando ainda mais o progresso no processo de adesão. A este fenómeno já se juntavam (e juntariam) vários outros sinais de tensão e autocratização – ou Erdoganização (Matos, 2018)

– na Türkiye: desde logo comentários depreciativos e duros de Erdogan sobre a UE (nomeadamente em 2011) e a repressão das manifestações no Parque Gezi (em 2013). Em 2016, a UE e a Türkiye assinaram um acordo para conter o fluxo de migrantes e refugiados e, embora o acordo tenha ajudado a reduzir o número de travessias, a Türkiye criticou a UE por não cumprir as suas promessas de apoio financeiro e a facilitação de vistos para cidadãos turcos (Matos, 2023).

Além disso, as tensões geopolíticas na região do Mediterrâneo Oriental também afetaram as relações entre a Türkiye e a UE: disputas sobre recursos naturais e territórios, particularmente em torno de Chipre, levaram a confrontos diplomáticos e militares entre a Türkiye e Estados-Membros da UE, tendo esta crescente assertividade na região levantado preocupações sobre a estabilidade e segurança no Mediterrâneo (Comissão Europeia, 2023c).

Estas não são, contudo, as únicas fragilidades no processo de adesão. A Türkiye tem sido objeto de críticas por violações dos direitos humanos e restrições às liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de expressão, a liberdade de imprensa e os direitos das minorias (sexuais, religiosas e étnicas, como é o caso dos curdos). Questões como prisões de jornalistas, detenções arbitrárias e supressão da oposição política têm levantado preocupações sobre o compromisso da Türkiye com os valores democráticos e o Estado de direito, incluindo a independência do poder judicial e o funcionamento das instituições democráticas – agravados pela mudança constitucional e o reforço do presidencialismo em 2017. A questão cipriota continua a ser um ponto de atrito significativo devido à presença militar no norte de Chipre, não reconhecido internacionalmente, tal como outras matérias de política externa, nomeadamente os conflitos no Médio Oriente, as intervenções na Síria e as relações com a Rússia, políticas essas em desacordo com as prioridades e interesses da UE, o que complica a cooperação e o alinhamento estratégico (Comissão Europeia, 2023b; Matos, 2023).

Apesar deste cenário de incerteza e falta de esperança numa evolução positiva do processo de alargamento, o reconhecimento do

estatuto de candidata à Türkiye resultou de motivos semelhantes aos dos outros casos apresentados. Na verdade, os interesses geopolíticos da União serão particularmente sensíveis neste caso: a localização geográfica da Türkiye na encruzilhada entre a Europa e a Ásia torna-se estrategicamente fundamental e a sua adesão estenderia a influência da UE ao Mediterrâneo Oriental, ao Médio Oriente e a regiões do Cáucaso, para além de permitir um reforço da segurança energética da Europa através da sua diversificação. Sendo a Türkiye um Estado Membro da NATO, consolidar-se-ia uma parceria estratégica importante não só para o reforço da interoperabilidade com a NATO como para lidar com ameaças transnacionais de forma mais eficaz. Com uma grande economia e uma população muito jovem, as oportunidades para o comércio e o equilíbrio das populações europeias mais envelhecidas fortaleceriam a capacidade produtiva europeia e a sua sustentabilidade (Comissão Europeia, 2023c).

O impacto de uma potencial adesão da Türkiye é impossível de quantificar com absoluta segurança: para além de questões mais objetivas de distribuição de fundos, a necessidade de reestruturação das instituições europeias – com um Parlamento, a título de exemplo, com número igual de eurodeputados alemães e turcos – e a deslocação do eixo central geográfico da União consideravelmente para Oriente trariam desafios que, mais uma vez de forma paradoxal, tanto podem garantir a sobrevivência da UE a longo prazo como colocam em causa a sua própria existência.

Por último, sublinham-se as críticas frequentemente tecidas à UE na forma como, desde 1999, lidou com este candidato: sem considerar as suas fragilidades, as incoerências, inconsistências e padrões duplos na aplicação da condicionalidade – essencialmente técnica e objetiva por definição – foram frustrando progressivamente o entusiasmo turco perante a adesão, ao ponto de alienar os cidadãos de um projeto que mitigou, durante vários anos, uma polarização dicotómica enraizada nas mais profundas bases da identidade coletiva turca.

Aqui, a UE encontra um dilema difícil de resolver – não tanto quanto à eventual adesão plena, que está cada vez mais desconsiderada

de todos os cenários, mas quanto à forma como, em respeito pelos seus compromissos, mudará o resultado de um processo que tinha, até agora, apenas um resultado e proporá uma alternativa de uma categoria que ainda não existe.

### **3. Reflexões finais**

Os três estudos de caso sucintamente apresentados nas secções anteriores representam os três vértices de um complexo triângulo onde se interseccionam os motivos, os interesses, as vantagens e as fragilidades da política de alargamento da União Europeia. Perante as informações analisadas, e não obstante a especificidade de cada um deles, é possível gizar algumas considerações sobre a União Europeia e mapear os desafios que o alargamento da UE representa para o seu posicionamento no mundo ou, eventualmente para os mais cétricos, para a sua própria sobrevivência.

Em primeiro lugar, parece evidente o efeito da invasão da Ucrânia pela Rússia enquanto catalisador de um processo que estava em aparente letargia nos anos anteriores. Muito para além da situação ucraniana, o reforço da atenção dedicada ao alargamento integra um conjunto alargado de ações de resposta ou retaliação – como as famosas sanções – à agressão russa perante as consequências à perceção de ameaça à integridade dos Estados europeus que compõem a União e que, assim, reactivamente, atuaram. Esta postura não é, contudo, inédita: os conflitos na Jugoslávia na década de 90 também preocuparam os europeus com o impacto eventual da instabilidade e autocratização de regiões vizinhas. Assim, o alargamento é também uma ferramenta de reação a mudanças nas redondezas e de resposta a ameaças percecionadas.

Em segundo lugar, reposicionar o alargamento no centro da agenda política da UE faz emergir debates sobre a natureza do projeto europeu e sobre a ainda mais complexa identidade europeia – um traço comum aos três estudos de caso, mas mais notório, pelo hiato mais considerável,

em relação à Türkiye. De facto, com o cenário da ascensão de partidos nacionalistas de extrema-direita, céticos e críticos da integração europeia como projeto que fragiliza, na sua leitura, as soberanias estatais, tal debate pode tornar-se particularmente difícil, dando ainda mais visibilidade à contestação interna da União e à cada vez mais frágil coesão entre os Estados-Membros em várias matérias, mas, em particular, à das relações externas e, conseqüentemente, à do alargamento. Esta reação pode, assim, potenciar um resultado inverso ao desejado inicialmente: o reforço da coesão e do papel da UE no mundo como fonte de cisões internas que podem ameaçar a sua integridade a partir de dentro – e não em consequência de desafios externos.

Em terceiro lugar: este reforço do alargamento da União como política pode ser interpretada como um sinal da consolidação da *actorness* da UE. No entanto, para que tal se verifique, não é possível que se mantenha as suas fronteiras indefinidas e permitir que, a Leste, continuem Estados «in-between», como lhes chamam Scicluna & Auer (2023).

Finalmente, uma nota para aquilo que alguns autores criticamente reclamam como o «capability-expectations gap» aplicado à política do alargamento. Scicluna & Auer (2023, p. 46) concluem que a UE, neste domínio, continua a «over-promise and under-deliver», considerando que reverter esta realidade será fundamental para que o alargamento possa efetivamente criar as consequências desejadas pela União aquando da sua prossecução, uma vez que o contrário seria apenas uma «fonte de instabilidade para a Ucrânia e a Europa, no geral» (Scicluna & Auer, 2023, p. 54). Aqui estão incluídas todas as críticas ao processo de alargamento tal como tem sido gerido pelas diversas instituições ao longo das últimas décadas (em particular, no caso da Türkiye): incoerência na aplicação e nas exigências, *double standards*, promessas falhadas, tratamento desigual e uma utilização pouco sensata do seu *soft power* normativo, que, com tanta fragilidade, se torna numa vulnerabilidade de uma União que sempre suportou a sua narrativa nesse princípio de disseminação dos seus valores através do exemplo.

Assim, é um facto que a UE encontra no processo de alargamento um instrumento que parece, em si mesmo, um paradoxo: para muitos, essencial até à definição mais estável das suas fronteiras numa lógica expansionista que garante uma maior viabilidade e sustentabilidade da existência da organização como tal, num mundo em crescente instabilidade e desafios à sobrevivência; por outro lado, as expectativas de sucessivos alargamentos *em devir* podem não se concretizar da forma que estão antecipados e, dessas imprevisibilidades, resultarem ameaças ao projeto que, por ambição desproporcional ou definição desadequada dos seus limites, não conseguiu perseverar. Em ambos os casos, pode afirmar-se com alguma segurança que a política de alargamento é, simultaneamente, uma causa e consequência da adaptação da UE aos desafios geopolíticos que a rodeiam. A forma como a executará fará a diferença quanto ao seu impacto no futuro da Europa.

## Referências bibliográficas

- Anghel, V., & Džankić, J. (2023). Wartime EU: Consequences of the Russia-Ukraine war on the enlargement process. *Journal of European Integration*, 45(3), 487-501. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190106>
- Aydın-Düzgit, S., & Kaliber, A. (2016). Encounters with Europe in an era of domestic and international turmoil: Is Turkey a de-europeanising candidate country? *South European Society and Politics*, 21(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1155282>
- Comissão Europeia. (2023a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy.*
- Comissão Europeia. (2023b). *Communication on EU Enlargement Policy 2023 Communication on EU Enlargement Policy.* [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC\\_23\\_3196](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/AC_23_3196)
- Comissão Europeia. (2023c). *State of play of EU-Türkiye political, economic and trade relations.*
- Karjalainen, T. (2023). EU enlargement in wartime Europe: Three dimensions and scenarios. *Contemporary Social Science*, 18(5), 637-656. <https://doi.org/10.1080/21582041.2023.2289661>
- Keil, S., & Stahl, B. (2023). EU enlargement in times of crisis: Strategic enlargement, the conditionality principle and the future of the “Ever-Closer Union”. In *The EU under strain?* (Vol. 1, pp. 155-172). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337-009>

- Matos, A. (2018). Post-2005 turbulent journey towards democracy: The Erdoğanisation of Turkey. *EPH – International Journal of Humanities and Social Science*, 3(11), 44-63.
- Matos, A. (2023). The global governance system protecting human rights: The case of Turkiye under the European Union and the Council of Europe. *Network Journal*, 5.
- Matos, A., & Dias, V. (2023). De vizinho a candidato: A resposta da Comissão Europeia à guerra na Ucrânia. In S. Monteiro, C. Cebola, & E. Lucas (Eds.), *A União Europeia em tempos de crise: Direito e políticas públicas de 2020 a 2023* (pp. 169-192). Almedina.
- Scicluna, N., & Auer, S. (2023). Pushing the EU's boundaries: Enlargement and foreign policy actorness after the Russian invasion of Ukraine. *Journal of Common Market Studies*, 61(S1), 45-56. <https://doi.org/10.1111/jcms.13540>
- Smith, M. (2023). After the deluge: Europe, the European Union and crisis in the world arena. In *The EU under strain?* (pp. 133-154). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110790337-008>
- Soyaltin-Colella, D. (2023). The EU accession process, Chinese finance and rising corruption in Western Balkan stabilitocracies: Serbia and Montenegro. *Europe – Asia Studies*, 75(8), 1311-1335. <https://doi.org/10.1080/09668136.2022.2115013>
- Swoboda, J. (2023). Challenges for EU accession and the war against Ukraine. *Foreign Policy Review*, 16(1), 21-31. <https://doi.org/10.47706/kkifpr.2023.1.21-31>
- Vulović, M. (2023). *The normalisation of relations between Kosovo and Serbia: How the EU can secure the implementation of the “European proposal”*. <https://doi.org/10.18449/2023C17>