



CATÓLICA

CIEP · CENTRO DE INVESTIGAÇÃO
DO INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

LISBOA

Que União Europeia depois da guerra?

Nuno Sampaio

Working Paper 01/2023

CIEP – Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos

Palma de Cima, 1649-023 Lisboa | +351 217214129 | ciep@ucp.pt

<https://iep.lisboa.ucp.pt/pt-pt/ciep-working-papers>

Resumo:

A invasão da Ucrânia pela Rússia e os acontecimentos que se seguiram colocam enormes desafios à evolução da União Europeia. Esta comunicação argumenta se, por um lado, a guerra provocou uma pressão centrípeta no sentido de alargar e aprofundar a integração em determinadas áreas, designadamente na Política Comum de Segurança e Defesa, por outro lado, questões como a possibilidade de um novo alargamento da União Europeia coloca de forma premente a questão de integrações diferenciadas na União Europeia. Para explicar este argumento coloca-se as seguintes perguntas de investigação: (1) Que desenvolvimentos a invasão da Ucrânia provocou na integração europeia? (2) Quais as consequências no sentido de uma maior ou menor integração e no tipo de integração? Na primeira secção serão analisados os elementos teóricos explicativos da integração europeia. Nas secções seguintes serão analisados os elementos empíricos – variáveis independentes – explicativos dos desenvolvimentos em matéria de integração europeia provocados pela guerra: (1) reação e medidas adotadas na sequência da guerra; (2) desenvolvimentos nos pedidos e nos processos de novas adesões; (3) posicionamento de atores políticos relevantes; (4) novos equilíbrios de poder na União Europeia.

Palavras-chave: Integração Europeia; Guerra na Ucrânia; Supranacionalismo; Intergovernamentalismo; Integração diferenciada.

Introdução

A invasão da Ucrânia pela Rússia e os acontecimentos que se seguiram colocaram enormes desafios à evolução da União Europeia. Esta comunicação argumenta se, por um lado, a guerra provocou uma pressão centrípeta no sentido de alargar e aprofundar a integração em determinadas áreas, designadamente na Política Comum de Segurança e Defesa, por outro lado, questões como a possibilidade de um novo alargamento da União Europeia coloca de forma premente a questão de integrações diferenciadas na União Europeia. Para explicar este argumento coloca-se as seguintes perguntas de investigação: (1) Que desenvolvimentos a invasão da Ucrânia provocou na integração europeia? (2) Quais as consequências no sentido de uma maior ou menor integração e no tipo de integração?

Elementos teóricos explicativos da integração europeia.

A evolução da União Europeia e da sua configuração institucional tem sido estudado pelas diferentes teorias da integração. Esse estudo tem diferentes enquadramentos teóricos, em função da perspectiva ou do campo disciplinar privilegiado. Note-se que a diversidade das teorias de integração reflete quer diferentes explicações do observado, quer diferentes pontos de partida. A integração europeia é abordada de forma distinta pelos defensores de uma perspectiva mais intergovernamental ou internacional, pelos que preconizam uma visão mais supranacional da União e das suas instituições ou pelos que acentuam as suas características mais regulatórias e uma perspectiva infranacional. Estas abordagens também refletem bases teóricas e disciplinares distintas, mas tal não significa que estejamos perante uma questão de entrincheiramento académico, mas sim perante uma matéria que, pela sua complexidade e pela multidisciplinaridade de instrumentos necessários ao seu estudo, pode ser abordada privilegiando um ou outro campo disciplinar. Por outro lado, esta diversidade de perspectivas também reflete a realidade de uma União que combina características intergovernamentais, supranacionais e infranacionais em diversas esferas da sua organização (Weiler et al., 1995). As negociações à mesa do Conselho Europeu são um exemplo de intergovernamentalismo. O papel da Comissão Europeia na definição da agenda legislativa e a participação do Parlamento Europeu na aprovação das leis são exemplos de supranacionalismo. A preparação de diretivas comunitárias eminentemente técnicas, em que a tecnocracia e os interesses sociais e económicos se digladiam no processo de decisão, revela sobretudo a dimensão infranacional do sistema de governo da União Europeia.

Durante muito tempo, a principal divisão do estudo da integração europeia foi entre o *neofuncionalismo* (Haas, 1958) e o *intergovernamentalismo*. Mais recentemente, a grande divisão no estudo das teorias da integração europeia e da sua evolução é entre o supranacionalismo (onde se inclui o neofuncionalismo) e o intergovernamentalismo, mais concretamente o intergovernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998). O intergovernamentalismo confere aos

governos dos Estados membros o papel principal na integração europeia. Neste enquadramento, estes atores têm uma escala de preferências, em função dos seus interesses, relativamente às diferentes áreas das políticas europeias, no que, como já observámos, se aproxima da abordagem do institucionalismo da escolha racional. A versão liberal do intergovernamentalismo considera que essa escala de preferências pode variar ao longo do tempo e em função das áreas específicas da integração. Também parte do princípio de que, em função dos recursos de que dispõem, os governos podem dispor de muita informação quanto às posições esperadas de cada um dos outros Estados-Membros e quanto às consequências que determinadas decisões e políticas podem originar.

Outro elemento teórico que importa considerar neste contexto é a *integração diferenciada*. A integração diferenciada é um instrumento que permite que os Estados-membros possam preservar a sua soberania, enquanto outros optam por partilhar determinadas soluções políticas. Permite que, quando não é alcançado consenso em determinada matéria, uns não estejam sujeitos à vontade da maioria e que outros não se sintam bloqueados na sua capacidade de resposta conjunta. Precisamente porque se trata de uma União democrática e não de um Estado democrático (Schimmelfennig, 2015). A integração diferenciada não é uma novidade, nem nas propostas políticas, nem na realidade da União Europeia, nem tão-pouco no seu estudo (e.g. Stubbs 1996, Leuffen et al 2013). A questão da diferenciação do nível de integração torna-se relevante a partir do Tratado da União Europeia de 1992 e a sua importância cresce à medida que a geografia da comunidade se alarga. A diferenciação é a resposta institucional à diversidade e às divisões que resultaram do alargamento geográfico e do aprofundamento político da União. Por outro lado, quanto mais centralizada e supranacional se torna a integração europeia, maior é a probabilidade de provocar reações nacionalistas (Schimmelfennig & Winzen, 2014).

Como diversos autores têm notado, à medida que a União Europeia se aproxima daquelas que são as funções nucleares do Estado (*core state powers*), assiste-se a uma diferenciação entre Estados-membros nas diversas políticas de integração adotadas (*opt-outs*). Tal acontece, por exemplo, em relação ao Espaço Schengen ou à Zona Euro. Para alguns autores a diferenciação distingue-se da flexibilidade. Definem esta última como um mecanismo que pode estar presente em legislação que se aplica a todos os Estados-membros, enquanto a diferenciação exclui determinado Estado da adoção dessa política. Por isso, consideram que a flexibilidade é mais indicada para quando as reticências ou cautelas em relação a um domínio são transversais à generalidade dos Estados-membros e a diferenciação adequa-se a situações em que há uma posição claramente distinta de determinados Estados-membros (Winzen, 2016). A orientação pelo consenso que existe nas decisões do Conselho Europeu, seguindo tradicionalmente os moldes do Compromisso do Luxemburgo, dá grande incentivo para os Estados, que não concordarem com determinada política, se oporem ou optarem por ficar de fora. As razões para que determinados

Estados-membros optem por ficar de fora de determinadas políticas ou domínios da União Europeias podem ser divididas em dois grandes conjuntos:

(1) razões que se prendem com a falta de capacidade para implementar determinadas políticas, invocadas pelos países como menos recursos económicos;

(2) motivações relacionadas com a preservação da soberania e da identidade, levantadas em regra por países com maiores recursos.

Estes dois tipos de motivos também já foram descritos como «diferenciação instrumental» e «diferenciação constitucional» (Schimmelfennig & Winzen, 2014). Simultaneamente, observa-se que as questões relacionadas com a capacidade para adotar determinadas políticas regulatórias, de mercado ou de agricultura, por exemplo, têm vindo a perder relevância à medida que a integração europeia nestas matérias se tem consolidado (Winzen, 2016). Por outro lado, também se pode assinalar que a crise financeira acentuou a integração dos Estados-membros que fazem parte da Zona Euro, observando-se assim um «efeito centrípeto», e uma maior diferenciação dos Estados-membros que não adotaram a moeda única, registando-se nesse caso um «efeito centrífugo» (Schimmelfennig, 2015).

Por conseguinte, a integração diferenciada é algo que já existe e que nos ajuda a descrever a evolução da União Europeia e um caminho que pode assegurar a resposta aos problemas dos cidadãos, sem pôr em causa o futuro próximo de uma União Europeia com mais 27 Estados-membros. Esta é uma abordagem que não é nova e que tem sido defendida por autores como Vivian Schmidt (2006, 2016). Schmidt nota que na União Europeia, tal como hoje existe, já se encontram diferentes níveis de integração em relação a diferentes políticas, como é o caso da política monetária ou do Espaço Schengen. Note-se que em relação ao Espaço Schengen, por exemplo, nem todos os Estados-membros o integram, e países que não são da União Europeia, como a Noruega e a Suíça, fazem parte desse espaço. Por outro lado, a possibilidade de «cooperações reforçadas» está prevista e regulamentada nos Tratados.

Esta abordagem permite manter a cadeia de legitimação com as democracias e as opções nacionais dos Estados-membros, como também possibilita que ao nível europeu se possa dar uma resposta mais satisfatória na dimensão da efetividade, ou seja, do governo *para* as pessoas. Com diferentes níveis de integração em função de opções nacionais será possível dar respostas mais efetivas ao nível europeu e não descurar esta importante dimensão da legitimidade. Por isso, é natural que se observe um renovado interesse pela flexibilidade e pela integração diferenciada, quer por parte das instituições europeias. Mas, por outro lado, também se referem as dúvidas e os receios de alguns países em relação a essa possibilidade. De facto, um dos argumentos que costuma ser esgrimido, em relação à integração diferenciada, é o risco de criar membros de «segunda categoria», o que tem sido rejeitado por governos de países como Portugal. Sublinhe-se também que, como observa, por exemplo, Follesdal, numa Europa *à la carte* ou de geometria

variável, é difícil estabelecer *standards* democráticos supranacionais que se adequem à sua realidade política e institucional (Follesdal, 2015). Contudo, esses padrões devem ser preservados dentro de cada Estado-membro, no respeito pelos princípios democráticos e do Estado de direito estabelecidos como condição para se fazer parte da União Europeia.

Desenvolvimentos provocados pela guerra

Em relação aos desenvolvimentos em matéria de integração europeia provocados pela guerra, o primeiro aspeto que há a destacar é a forma concertada e unida como a UE reagiu. A invasão da Rússia pela Ucrânia desencadeou uma resposta conjunta da UE, com os Estados-Membros a revelarem uma expressiva e bastante significativa unidade, quer a condenar a ação da Rússia, quer a demonstrar solidariedade com a Ucrânia. A UE manifestou um forte apoio à soberania e integridade territorial da Ucrânia e condenou veementemente a violação do direito internacional pela Rússia.

Neste contexto, a resposta da UE à invasão da Ucrânia pela Rússia foi forte quer nas sanções quer no apoio à Ucrânia. No espaço de um ano após a invasão a UE aprovou dez pacotes de sanções económicas e financeirasⁱ. Pelo caminho, e conseqüentemente, os países europeus tiveram de inverter o grau de dependência energética da Rússia e de acelerar os compromissos assumidos em termos de despesa e investimento militar no quadro da NATO. Um dos marcos no conjunto de medidas aplicadas foi a utilização pela primeira vez do Mecanismo Europeu para a Paz (MEAP)ⁱⁱ. Logo no dia 28 de fevereiro de 2022, foram adotadas duas Decisões, correspondente a medidas de assistência com um valor total de 500 milhões de euros, a mais relevante (450 milhões de euros) referente a equipamento letalⁱⁱⁱ. Até fevereiro de 2023, a União Europeia aprovou um total de 3,6 mil milhões de euros de apoio à Ucrânia só no âmbito do MEAP^{iv}. Note-se que a aplicação deste mecanismo se insere numa estratégia mais vasta da União Europeia para reforçar a sua política de segurança e de defesa, a qual foi materializada na Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Este documento estratégico, cuja primeira versão, tinha sido apresentada em novembro de 2021, foi aprovada na reunião do Conselho Europeu de 24 e 25 de março de 2022 já no contexto de uma clara resposta à invasão da Ucrânia^v.

Em relação à dependência energética da Rússia, a União Europeia também adotou um conjunto de medidas sem precedentes. Por exemplo, na reunião do Conselho Europeu de 30 e 31 de maio de 2022, e apesar de diferentes graus de dependência energética dos Estados-membros, foi alcançado um acordo sobre a proibição de quase 90 % de todas as importações de petróleo bruto da Rússia até ao final de 2022. Este acordo seria materializado no sexto pacote de sanções anunciado em 3 de junho de 2022, com uma exceção temporária para o petróleo bruto fornecido via oleoduto e também para os casos da Bulgária relativamente à importação proveniente da Rússia de petróleo bruto transportado por mar e de gásóleo de vácuo^{vi}. Mas apesar de algumas

dificuldades em conciliar os diferentes interesses e perfis de dependência energética dos diversos Estados-membros, foi extraordinária a capacidade da União Europeia de reduzir drasticamente as importações de energia da Rússia no espaço do ano. Segundo os dados oficiais do Eurostat, de 2021 até ao final do terceiro trimestre de 2022, no conjunto da UE as importações de gás natural baixaram de 36% para 18% e no caso do petróleo de 25% para 14%^{vii}. Mas a União Europeia tem sido consistente nos seus esforços e nos seus objetivos de prosseguir essa redução, que tudo indica continuará a ser confirmada pelas estatísticas oficiais.

Outra dimensão da integração europeia em que a invasão da Ucrânia pela Rússia teve impacto foi nos desenvolvimentos nos pedidos e nos processos de novas adesões, ou seja, na política e nas perspectivas de alargamento da UE. Houve desenvolvimentos significativos nessa dimensão, com destaque para a formalização das candidaturas da Ucrânia, da Moldóvia e da Geórgia, bem como, consequentemente, para o reavivar dos processos de adesão dos Estados dos Balcãs Ocidentais.

Em fevereiro de 2022, a Ucrânia, a Moldóvia e a Geórgia apresentaram as suas candidaturas para adesão à União Europeia. Essas candidaturas refletem uma vontade expressa de seguir a via europeia, o que envolve um esforço significativo na promoção de reformas políticas, económicas e sociais, mas foram, em termos imediatos, acionadas pela agressão da Rússia à Ucrânia. Em 23 de junho de 2022, a União Europeia concedeu o estatuto de candidato à Ucrânia e à Moldóvia. Essa concessão é sem dúvida um marco importante, mas é claramente mais o resultado de um sinal de apoio inequívoco face ao contexto da guerra, do que o resultado de um esforço consolidado em cumprir os critérios de adesão estabelecidos pela UE. Note-se que a UE distinguiu os casos da Ucrânia e da Moldóvia do da Geórgia. Embora a UE reconheça a "perspetiva europeia" da Geórgia, considerou que ainda há desafios que precisam de ser superados com a implementação de reformas políticas e económicas, para que possa estar no mesmo patamar do que a Ucrânia e a Moldóvia.

A concessão do estatuto de candidato à Ucrânia e à Moldóvia, bem como o intenso debate quanto à perspectiva de adesão, veio, naturalmente, também colocar a questão dos processos de adesão de países que têm o estatuto de candidatos há mais anos, designadamente os países dos Balcãs. Nas Conclusões do Conselho da União Europeia, realizado em 13 de dezembro de 2022, sobre o Alargamento e o Processo de Estabilização e de Associação, a UE expressou o seu compromisso com a perspectiva de adesão dos países dos Balcãs Ocidentais. Reconhecendo a importância da estabilidade e do progresso nessa região, a UE instou os países dos Balcãs Ocidentais a acelerarem os seus processos de reforma, especialmente em áreas como democracia e Estado de direito, seguindo os Critérios de Copenhaga e o princípio dos méritos próprios. Recorde-se que Albânia, Macedônia do Norte, Montenegro e Sérvia, já tinham o estatuto de países

candidatos à UE, aos quais se juntou a Bósnia-Herzegovina precisamente na reunião do Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2022. Note-se que nas Conclusões do Conselho da União Europeia de dezembro de 2022, também foi sublinhado que tendo em conta a nova realidade geopolítica, também é crucial os países candidatos alinharem pela Política Externa e de Segurança Comum da UE.

Situação com um enquadramento um pouco diferente é a do processo de adesão da Turquia. Note-se que a Turquia é o país que há mais anos formalmente candidato à adesão à UE. No entanto, as questões pendentes, antes de mais as relacionadas com o Estado de direito, têm-se vindo a agudizar. Essas questões têm sido objeto de debate e discussão contínuos entre a UE e a Turquia, com a UE a enfatizar a importância do respeito pelos valores democráticos e pelo Estado de direito como pré-requisitos para a adesão. O contexto da guerra também veio colocar outros desafios na relação da Turquia com a UE.

Neste contexto, o processo de alargamento da União Europeia sofreu impactos com a invasão da Ucrânia. As candidaturas da Ucrânia, Moldava e Geórgia, a concessão de estatuto de candidato à Ucrânia e à Moldávia, bem como o retomar dos processos de adesão dos países dos Balcãs Ocidentais, são consequências desses impactos. No entanto, todos estes processos de adesão levantam questões e desafios enormes, a começar pelo estado de guerra na Ucrânia. Por outro lado, a UE continua a enfatizar a importância de critérios como democracia, Estado de direito e respeito aos direitos humanos como fundamentais para a integração europeia, que são enormes desafios em todos esses Estados. A que acrescem os critérios económicos e de preparação jurídica, que envolvem dezenas de dossiers de enorme complexidade técnica.

Paralelamente, um outro desenvolvimento que se verificou no contexto da invasão e da necessidade de articular respostas e, sobretudo, de pensar a paz e a segurança no continente europeu de uma forma mais alargada, foi a criação de um novo fórum intergovernamental à escala continental. Num discurso em 9 de maio de 2022, Dia da Europa, no Parlamento Europeu, o Presidente francês Emmanuel Macron anunciou uma nova Comunidade Política Europeia^{viii} e a 6 de outubro reuniram-se numa cimeira em Praga 44 países do continente europeu, os 27 Estados membros da UE e mais 17 outros países, incluindo o Reino Unido. Ou seja, praticamente todos os que se convencionou pertencerem à Europa, com exceção da Rússia e da Bielorrússia. Significativamente, foi acordado que este encontro teria lugar alternadamente em países da União Europeia e países não membros e que o encontro seguinte seria na Moldova. É certo que pouco ainda sabemos sobre o que poderá ser essa nova comunidade política e que se trata, para já, de um fórum intergovernamental fora do âmbito das instituições europeias e sem a estrutura de uma nova organização. Mas também é certo que, tal como no passado, a necessidade de resposta a uma crise está a fazer a Europa mover-se.

Posicionamento de atores políticos relevantes, novos equilíbrios de poder e tendências da integração

Uma outra dimensão que, por um lado, nos ajuda a compreender os efeitos dos acontecimentos de 2022 na integração europeia e que, por outro lado, é simultaneamente parte interveniente nesses efeitos é o posicionamento de atores políticos relevantes. Um ator que desempenhou um papel fundamental na resposta e nas medidas adotadas pela União Europeia nos diversos domínios foi a Comissão Europeia (CE) e, em particular, a sua Presidente Ursula von der Leyen. É certo que desde o início do seu mandato que Ursula von der Leyen anunciou uma *Comissão geopolítica*^{ix}, mas foi no seguimento dos acontecimentos de 2022 que essa intenção se tornou mais consequente. Apesar das decisões caberem ao Conselho Europeu, desde o primeiro momento que a CE assumiu a iniciativa de apresentar propostas e de declarar publicamente o caminho que deveria ser seguido pela UE. Tal não deixou de causar tensão na arquitetura institucional da UE, mas foi fundamental para dar sentido de urgência ao processo de decisão e para estabelecer um interesse geral face à diversidade de interesses nacionais.

De facto, apesar do extraordinário impacto em toda a Europa, os acontecimentos de 2022 não deixaram de afetar de forma diferenciada os Estados-membros em virtude da condição geográfica e do grau de interdependência com a Rússia. Vejamos o caso da Alemanha. Este é particularmente relevante não apenas pelo peso que a Alemanha tem na Europa, mas também pelo ponto de partida e pelas mudanças que teve de efetuar em duas políticas estratégicas fundamentais: Energia e na Defesa. No que refere à redução da dependência energética, estima-se que quando se iniciou a guerra os fornecimentos da Rússia significam cerca de 50% das importações de gás da Alemanha e um terço das importações de petróleo. Segundo a agência federal alemã *Bundesnetzagentur*, a percentagem nas das importações da Alemanha de gás natural fornecido pela Rússia caiu de 52% em 2021 para 22% em 2022^x. No seguimento, das sanções impostas pelas União Europeia, designadamente da proibição de importação que entrou em vigor em 5 de dezembro de 2022, os cortes nas importações de petróleo bruto foram igualmente drásticos. Em relação à política de Defesa, logo no dia 27 de fevereiro de 2022, Olaf Scholz declarou perante o Parlamento que a invasão da Ucrânia significava um ponto de viragem que exigia uma resposta bastante forte por parte dos países europeus. Assim, para além do apoio à Ucrânia, das sanções à Rússia e de renovar a firme disposição da OTAN em garantir a segurança de todos os Estados Membros, anunciou um investimento sem precedente nas forças armadas alemãs, com destaque para o objetivo de ultrapassar os 2% do PIB assumidos no âmbito da OTAN e para a criação de um fundo de 100 mil milhões de euros, que deveria ficar protegido na constituição.

Apesar dos diferentes papéis e dos interesses nem sempre convergentes, o que é facto é que quer as instituições europeias e os Estados-Membros atuaram de forma diligente no sentido

de articular respostas conjuntas no apoio à Ucrânia e na condenação da Rússia. O Parlamento Europeu e a sua Presidente, Roberta Metsola, foram também bastante assertivos no apoio à Ucrânia e na defesa dos valores da democracia e do respeito pelo direito internacional. O mesmo se passando com o conjunto dos Estados-Membros. Repare-se que mesmo o posicionamento da Hungria de Viktor Órban que em alguns momentos tornou o consenso mais difícil, acabou por não o impedir.

É importante assinalar que quer os consensos alcançados nas decisões tomadas, quer as diferenças de posicionamento dos diversos Estados-Membros são reveladores de novos equilíbrios de poder que o contexto geopolítico veio revelar. A premência das questões de Segurança e de Defesa é um elemento definidor da nova realidade geopolítica europeia. Assim, há uma nova consciência da necessidade de capacidades militares próprias, que têm sido acompanhadas por medidas dos diversos Estados-Membros e articuladas no seio da união Europeia. A preocupação com a Segurança e a Defesa está particularmente presente no posicionamento de países que estão mais próximo da Ucrânia e que por razões geográficas e históricas sentem mais a ameaça russa. Tal é bastante perceptível no posicionamento da Polónia, que para além do mais está na linha da frente no acolhimento aos refugiados, dos países bálticos e da Finlândia e da Suécia. Há, por conseguinte, por força da realidade geopolítica e das preocupações de segurança e de defesa, um novo deslocamento das preocupações da UE para Leste.

Simultaneamente, uma das consequências dos acontecimentos de 2022 foi um reforço do pilar europeu da NATO e da parceria estratégica entre a NATO e a UE. O novo Conceito Estratégico da NATO, aprovado em 29 de junho de 2022 em Madrid, sublinha que a UE é um parceiro único e essencial e que a aliança estratégica e entre a NATO e a UE será reforçada através da cooperação e da complementaridade nos esforços para alcançar a segurança da Europa nas suas diversas dimensões^{xi}. A Declaração Conjunta UE-NATO de 10 de janeiro de 2023 em Bruxelas reiterou de forma veemente o propósito dessa parceria de salvaguardar a paz, a liberdade e a prosperidade na zona euro-atlântica, tendo por base a partilha de valores. Note-se que a declaração expressa abundantemente o propósito de reforçar a cooperação, mas que no seu ponto oitavo salvaguarda que a NATO continua a ser a base da defesa coletiva dos seus aliados:” A NATO continua a ser a base da defesa coletiva dos seus aliados e essencial para a segurança euro-atlântica. Reconhecemos o valor de uma defesa europeia mais forte e mais capaz, que contribua positivamente para a segurança mundial e transatlântica e seja complementar e interoperável com a NATO.”^{xii}

Outra dimensão que importa analisar é o da reação da opinião pública. Uma questão que se afigura da maior importância tem sido a persistência do apoio das opiniões públicas europeias

às medidas adotadas, denotando quer uma grande solidariedade em relação à Ucrânia, quer uma forte resistência aos efeitos, designadamente económicos e sociais, provocados pela guerra. Em linha com estudos de opinião anteriores, os resultados do Eurobarómetro Standard publicados no final de fevereiro de 2023 demonstram que cidadãos da UE continuam a expressar uma forte solidariedade para com a Ucrânia: 91% dos inquiridos concordam com a prestação de auxílio humanitário e 88% são a favor do acolhimento na UE de refugiados da guerra. De igual modo, quer as sanções à Rússia quer o apoio financeiro à Ucrânia são apoiadas respetivamente por 74% e 77% dos inquiridos. E note-se que o financiamento para o fornecimento de equipamento militar é apoiado por 65%. É certo que na resposta à pergunta se no geral está satisfeito com a resposta com a resposta da UE à invasão da Ucrânia há variações que vão desde os 79% que se dizem satisfeitos em Portugal aos 37% na Grécia. Mas, no geral, a maioria dos cidadãos europeus (56%) continua satisfeita com a resposta da União Europeia^{xiii}. Note-se que também outro estudo do Eurobarómetro realizado para o PE e publicado em janeiro de 2023 apontava no mesmo sentido. Apesar de 93% dos inquiridos indicarem o aumento do custo de vida como a sua principal preocupação, no geral, 74% aprovavam o apoio da UE e 73% as medidas concretas, como às sanções à Rússia e o apoio humanitário, financeiro e militar. Sublinhe-se ainda que neste mesmo estudo de opinião no que concerne aos principais valores que o PE deve defender a democracia foi o mais indicado, seguido da proteção dos direitos humanos e da liberdade de expressão^{xiv}.

Neste contexto, e da análise efetuada, encontram-se elementos que podem exercer um *efeito centrípeto* na evolução da integração da União Europeia, mas também elementos que podem ter um *efeito centrífugo*.

Tabela 1

Elementos centrípetos	Elementos centrífugos
<ul style="list-style-type: none"> • Resposta rápida conjunta; • <i>Defesa dos valores europeus (democracias vs autoritarismos)</i>; • Reforço Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); • Papel da CE e do PE; • Consensos entre Estados Membros; • Apoio das opiniões públicas às medidas adotadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferentes perceções nacionais em matéria de Segurança e Defesa (acentuadas por pressão para alargamento) • Diferentes “perfis energéticos”; • Questões Estado de direito (acentuadas por pressão para alargamento) • Diferentes interesses fundos europeus (acentuadas por pressão para alargamento) • Desgaste dos eleitorados com a Guerra.

Da mesma forma, podemos sistematizar elementos que contribuem para diferentes tipos ou abordagens de integração.

Tabela 2

Supranacionalismo	Intergovernamentalismo	Integração Diferenciada
--------------------------	-------------------------------	--------------------------------

<ul style="list-style-type: none"> • Reforço Política Comum de Segurança e Defesa • Políticas comuns setoriais (energia) • “Comissão geopolítica” • Defesa valores europeus 	<ul style="list-style-type: none"> • Método de decisão • Consensos alcançados • “Questões existenciais” • Estado de direito nacional como garante “valores europeus” 	<ul style="list-style-type: none"> • Exceções/especificidades nacionais; • Pressão para aprofundamento; • Pressão para alargamento;
---	--	--

Conclusões

Tendo em conta a primeira questão que norteou esta análise podemos concluir de forma sintética que a invasão da Ucrânia provocou vários desenvolvimentos na integração europeia. Em relação à Política Comum de Segurança e Defesa, houve um impulso para uma maior integração, com os Estados-membros a reconhecerem a importância de uma resposta coordenada face à agressão russa. No que diz respeito à política energética, a invasão destacou a necessidade de reduzir a dependência da União Europeia (UE) em relação à Rússia e promoveu esforços para diversificar as fontes de energia. Além disso, a Comissão Europeia reforçou o seu papel de iniciativa política, procurando liderar a resposta da UE à crise, embora as decisões continuem a ser tomadas de forma intergovernamental e por consenso. Por fim, a invasão da Ucrânia também aumentou a pressão para o alargamento da UE, na sequência dos novos pedidos de adesão e de novas admissões ao estatuto de candidato.

Quanto às consequências que a invasão provocou no sentido de uma maior ou menor integração e no tipo de integração da EU, da análise realizada, e até ao momento, podemos concluir que, por um lado, a guerra criou uma pressão centrípeta para alargar e aprofundar a integração em áreas específicas, como a Política Comum de Segurança e Defesa. Por outro lado, o intergovernamentalismo continua a ser fundamental no processo de decisão, o que limita o avanço em direção a uma maior integração supranacional. Além disso, a possibilidade de um novo alargamento da UE coloca de forma premente a questão de um maior desenvolvimento de integrações diferenciadas, onde os Estados-membros podem avançar em diferentes ritmos e níveis de cooperação. No entanto, para garantir a coesão e não comprometer a essência da UE, qualquer integração diferenciada deve partir de uma base comum sólida nos valores da democracia e no Estado de direito.

ⁱ Conselho da União Europeia (2023). Comunicado de imprensa 25 de fevereiro de 2023 “Um ano de invasão em larga escala e guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia: UE adota 10.º pacote de sanções económicas e individuais” <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/02/25/one-year-of-russia-s-full-scale-invasion-and-war-of-aggression-against-ukraine-eu-adopts-its-10th-package-of-economic-and-individual-sanctions/>

ⁱⁱ Em 22 de março de 2021, o Conselho adotou uma decisão que cria o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP). O MEAP é um instrumento extraorçamental destinado a reforçar a capacidade da UE para:

prevenir conflitos, consolidar a paz reforçar a segurança internacional. DECISÃO (PESC) 2021/509 DO CONSELHO de 22 de março de 2021 que cria um Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, e revoga a Decisão (PESC) 2015/528 (JO L 102 de 24.3.2021).

ⁱⁱⁱ Conselho da União Europeia (2022). Decisão (PESC) 2022/338 do Conselho, de 28 de fevereiro de 2022, relativa a uma medida de assistência no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz para fornecer às Forças Armadas ucranianas equipamento militar e plataformas concebidos para aplicação de força letal. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2022:060:TOC>

^{iv} Conselho da UE (2023). Comunicado de imprensa 2 de fevereiro de 2023 <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/02/02/ukraine-council-agrees-on-further-military-support-under-the-european-peace-facility/>

^v Conselho da UE (2022). Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>

^{vi} Conselho da UE Comunicado de imprensa 3 de junho de 2022 <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/06/03/russia-s-aggression-against-ukraine-eu-adopts-sixth-package-of-sanctions/>

^{vii} Comissão Europeia (2023). «EU trade with Russia declined strongly» <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230125-2>

^{viii} “Discours du Président de la République à l’occasion de la Conférence sur l’avenir de l’Europe”, 9 de maio de 2022. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/05/09/cloture-de-la-conference-sur-avenir-de-europe>

^{ix} Ursula Von der Leyn, “Speech in the European Parliament Plenary Session”. 27 de novembro de 2019 https://commission.europa.eu/system/files/2019-11/president-elect-speech-original_1.pdf

^x Bundesnetzagentur (2023). “Bundesnetzagentur publishes gas supply figures for 2022”. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2023/20230105_RueckblickGas2022.html?nn=404530

^{xi} NATO 2022 Strategic Concept. <https://www.nato.int/strategic-concept/>

^{xii} Declaração Conjunta sobre a cooperação UE-OTAN, 10 de janeiro de 2023 <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/>

^{xiii} Eurobarómetro (2023). *Standard Eurobarometer 98 - Winter 2022-2023*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>

^{xiv} Eurobarómetro (2023). *EP Autumn 2022 Survey: Parlemeter – Report*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2932>

Bibliografia

Weiler, Joseph H. H., Haltern, U. R., & Mayer, F. C. 1995. “European democracy and its Critique.” In *The Crisis of Representation in Europe*, ed. J. Hayward. Londres: Frank Cass, 4-39.

Haas, Ernst Bernard. 1958. *The uniting of Europe: political, social and economical forces*. Londres: Stevens & Sons.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Nova Iorque: Cornell University Press.

Schimmelfennig, Frank. .2015. “Differentiated Integration Before and After the Crisis”. In *Democratic Politics in a European Union under Stress*, eds O. Cramme and S. Hobolt (Ed.), Oxford: Oxford University Press, 120-134.

Stubb, Alexander. 1996. “A Categorization of Differentiated Integration”. *Journal of the Common Markets*, 34(2): 283–95. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>

Leuffen, Dirk , Rittberger, B. e Schimmelfennig, F. .2013. *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

-
- Schimmelfennig, Frank. e Winzen, Thomas. 2014. "Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union". *Journal of Common Market Studies*, 52 (2), 354-370. <https://doi.org/10.1111/jcms.12103>
- Winzen, Thomas. 2016. "From capacity to sovereignty: Legislative politics and differentiated integration in the European Union". *European Journal of Political Research*, 55(1), 100-119. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12124>
- Schmidt, Vivien A. 2006. *Democracy in Europe*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. 2016. "The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism". IAI Working Papers, 16(11), Istituto Affari Internazionali. www.iai.it/sites/default/files/iaiw1611.pdf
- Follesdal, Andreas. 2015. "Democratic Standards in an Asymmetric Union". In *Democratic Politics in a European Union Under Stress*, eds. O. Cramme and S. Hobolt, Oxford: Oxford University Press, 199-216.