



Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Dissertação

**Abordagem teórica sobre a crise migratória e de refugiados -
desvendando a variação no processo de (des)integração da
União Europeia.**

Ives Afonso Rocha de Almeida

Orientador(es) | Evanthia Balla

Évora 2024



Universidade de Évora - Escola de Ciências Sociais

Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Dissertação

**Abordagem teórica sobre a crise migratória e de refugiados -
desvendando a variação no processo de (des)integração da
União Europeia.**

Ives Afonso Rocha de Almeida

Orientador(es) | Evanthia Balla

Évora 2024



A dissertação foi objeto de apreciação e discussão pública pelo seguinte júri nomeado pelo Diretor da Escola de Ciências Sociais:

Presidente | Silvério Carlos Rocha-Cunha (Universidade de Évora)

Vogais | Evanthia Balla (Universidade de Évora) (Orientador)
Sílvia Roque (Universidade de Évora) (Arguente)

Agradecimentos

À minha família pelo apoio que sempre me transmitiu e total compreensão pelo tempo que lhe subtraí, tempo esse que nunca mais volta. Um especial agradecimento à Lúcia, cujo contributo foi essencial para a realização deste trabalho. Esta obra também é tua!

À professora Evanthia Balla por todo o acompanhamento, disponibilidade, compreensão e apoio que demonstrou ao longo deste percurso, prestando um contributo fundamental para o sucesso e rigor da presente investigação.

Resumo

A presente investigação concretiza um estudo sobre as consequências geradas no seio da União Europeia, na sequência da crise migratória e de refugiados. Na primeira parte, efetua-se uma introdução ao tema onde se estabelecem as linhas da conjuntura que motivaram o presente estudo, apresentando-se o domínio do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia, e uma súpula dos principais acontecimentos que traduzem a forma como a União tem respondido aos fluxos de migrantes e refugiados.

A segunda parte da investigação expõe uma síntese das principais premissas teórico conceptuais que servem de suporte à compreensão das RI e em particular do processo da integração europeia. Através desta abordagem teórica, identificam-se e categorizam-se os elementos que permitem medir a variação do processo de integração europeu.

Efetuada o levantamento conceptual, realiza-se uma análise com o objetivo de apurar o impacto da crise migratória e de refugiados no processo de integração. Conclui-se a inexistência de uma variação por influência direta da crise migratória e de refugiados, constatando-se, no entanto, evidentes pressões positivas e negativas que expõem várias debilidades da condição da União Europeia.

PALAVRAS CHAVE:

Integração Europeia, Processo de Decisão, Migrações, Asilo, Estados-membros

Abstract

Theoretical approach on the migration and refugee crisis – unveiling the variation in European Union (dis)integration process

This research is a study of the consequences generated within the European Union as a result of the migration and refugee crisis. The first part provides an introduction to the subject, setting out the background to this study, presenting the area of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, and summarising the main events that reflect the way in which the Union has responded to the flow of migrants and refugees.

The second part of the research summarises the main theoretical and conceptual premises that support an understanding of IR and, in particular, the European Integration process. Through this theoretical approach, the elements that make it possible to measure the variation in the European integration process are identified and categorised.

Once the conceptual survey has been completed, an analysis is carried out with the aim of determining the impact of the migration and refugee crisis on the integration process. The conclusion is that there is no variation due to the direct influence of the migratory and refugee crisis, but that there are clear positive and negative pressures that expose various weaknesses in the condition of the European Union.

KEYWORDS:

European Integration, Decision-making, Migrations, Asylum, Member States

Abreviaturas

AUE – Ato Único Europeu

BCE - Banco Central Europeu

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEPOL – Agência da União Europeia para a Formação Policial

e.g. – Por exemplo

EASO – European Asylum Support Office

EM – Estado-membro

EPPO – European Public Prosecutor’s Office

EU – European Union

EUAA – European Union Agency for Asylum

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PE – Parlamento Europeu

PLE – Processo Legislativo Especial

PLO – Processo Legislativo Ordinário

RI – Relações Internacionais

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

SIS – Sistema de Informação Schengen

TEH – Teoria da Estabilidade Hegemónica

TTP – Teoria da Transição do Poder

UE – União Europeia

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract.....	iii
Abreviaturas.....	iv
Índice	v
Índice de Figuras	vi
Capítulo I – Introdução.....	1
1. Enquadramento e justificação.....	1
2. Perguntas de investigação.....	4
3. Metodologia.....	5
4. Espaço de Liberdade, de Segurança e Justiça.....	6
5. Síntese dos acontecimentos	11
Capítulo II – Da integração europeia no contexto das Relações Internacionais	16
1. Das variáveis da integração europeia	18
2. Da variação do processo	25
3. Abordagem teórico-conceptual.....	35
Realismo.....	37
Teoria da Estabilidade Hegemónica (TEH)	40
Teoria da Transição do Poder (TTP).....	41
Liberalismo.....	44
Intergovernamentalismo.....	47
Institucionalismo	48
Funcionalismo	50
Neofuncionalismo	52
Pós-funcionalismo.....	54
Considerações complementares	56

Capítulo III – Análise ao impacto dos fluxos migratórios e de refugiados e a variação do processo de (des)integração da UE.....	58
Capítulo V - Conclusões.....	75
Limitações, recomendações e propostas de investigações futuras.....	77
Bibliografia.....	78
ANEXO A - População europeia por país e políticas	86
ANEXO B - Tabela de medição da integração europeia.....	88
ANEXO C - Pedidos de asilo por EM (2010 – 2022)	90
ANEXO D – Indicadores de pressão na (des)integração da UE	92

Índice de Figuras

Figura 1 – Evolução dos pedidos de asilo dirigidos aos EM da UE (2010-2022).....	12
Figura 2 - Comparativo das passagens ilegais em direção à UE entre 2014 e 2015	12
Figura 3 - Chegadas às ilhas gregas entre outubro de 2015 e janeiro de 2017.....	14
Figura 4 - Escala do nível de autoridade	20
Figura 5 - Escala do âmbito de autoridade	21
Figura 6 – Níveis de integração vertical de acordo com a tomada de decisão.....	30
Figura 7 - Esquema descritivo do processo de integração europeia.....	31
Figura 8 - Escala de qualificação da integração europeia.	33
Figura 9 - Condição a integração europeia nos domínios do ELSJ.....	71
Figura 10 - Assuntos mais importantes na decisão do referendo acerca do Brexit.	73
Figura 11 - População por país europeu e políticas envolvidas.	87
Figura 12 - Tabela de medição da integração europeia	89
Figura 13 - Número de pedidos de asilo por EM	91
Figura 14 - Indicadores de pressão no processo de (des)integração europeia.....	94

Capítulo I – Introdução

1. Enquadramento e justificação

A gestão da fronteira externa da UE tem sido, e provavelmente continuará a ser alvo de muita controvérsia, sobretudo pelo tipo de respostas apresentadas face ao elevado fluxo de migrantes e refugiados que se tem direcionado ao velho continente nos últimos anos. Quando se menciona gestão da fronteira externa, pretende-se, neste caso, incidir sobre o fenómeno no sentido mais lato, incluindo por isso a gestão quer dos migrantes quer dos refugiados, assim como os pedidos de asilo efetuados. A verdade é que os fluxos migratórios não fazem parte de um fenómeno recente e exclusivo da UE. Destaca-se que, segundo Bessa e Malheiro (2020), em todo o globo, mais de 65 milhões de pessoas foram obrigadas a abandonar as suas casas, sendo que, destas, mais de 21 milhões são refugiados, realçando ainda que metade destes ainda não é maior de idade. A UE, assumindo-se como um destino que privilegia os Direitos Humanos e a prosperidade social e económica, tem sido, sobretudo nos últimos anos, um destino de eleição para muitas pessoas com diferentes origens e culturas. Porém, a crise de refugiados e a gestão dos migrantes através da política migratória e de asilo da UE, tem sido muitas vezes abordada no debate político, académico e também mediático, na sua maioria, não por bons motivos. O fenómeno “que a UE tem designado por «crise migratória e de refugiados sem precedentes» tornou-se, antes de mais, a crise de uma política comum da União” (Piçarra, 2016, p. 4), tornando-se urgente a sua reformulação por forma a garantir uma pronta e eficaz resposta ao elevado fluxo de pessoas que procuram melhores condições de vida e de segurança. Por forma a compreender melhor o fluxo das populações que se dirigem ao continente, importa destacar os principais países de origem registados no ano de 2020, por ordem decrescente: Síria, Afeganistão, Somália, Sudão, Sudão do Sul, República Democrática do Congo, República Centro-Africana, Iraque e Eritreia (Bessa e Malheiro, 2020).

Na realidade e no que diz respeito aos fluxos migratórios “nos últimos dez anos, a situação piorou (...) devido à instabilidade política, à pobreza e às guerras no Norte de África e no Médio Oriente” (Balla, 2020, p. 4). O resultado do cenário nestas regiões, provocou um aumento de pessoas que procuram melhores condições de vida na Europa, tendo atingido o seu pico em 2015. Perante tal cenário, “o critério do «Estado-Membro

da primeira entrada», assumiu uma relevância desproporcionada para efeitos da determinação do país responsável na aceção do Regulamento «Dublin III».” (Piçarra, 2016, p. 29). O critério principal para a atribuição de asilo tem-se mantido o mesmo, devendo o requerimento ser apresentado no primeiro Estado-Membro de entrada, exceto se possuírem vínculos familiares noutros Estados, o que tem vindo a provocar alguns desequilíbrios no acolhimento. No entanto, “sempre que um Estado-Membro esteja sobrecarregado, deve haver solidariedade e partilha equitativa de responsabilidade no seio da UE” (Balla, 2020, p. 11). A questão fraturante é que a solidariedade não assume um carácter obrigatório nem coercivo, ficando o sistema totalmente dependente da generosidade dos Estados-Membros. Segundo Balla (2020, p. 2) “a falta significativa de solidariedade entre os Estados-Membros conduziu a uma maior desunião e colocou em risco os próprios triunfos do projeto europeu, como é o caso da livre circulação de pessoas e as suas vantagens económico-sociais”.

Com este sistema, chegou-se a um cenário em que “a Itália, Grécia e Hungria são os principais prejudicados face a um fenómeno que é particularmente nefasto para os países fronteiriços, e não (como teoricamente deveria ser) a todos os Estados que fazem parte da União Europeia” (Cruz, 2018, p. 29). O facto de o sistema de Dublin assentar, essencialmente, no critério do primeiro país de entrada, cria elevados desequilíbrios. Repare-se que “os migrantes que chegaram à Europa, em 2016, colocaram os seus requerimentos maioritariamente na Grécia (cerca de 77%) e justificaram os mesmos, sobretudo, com a necessidade de proteção (37%), assistência básica (34%), educação (8%), saúde e condições de nutrição (7%)” (Bessa e Malheiro, 2020).

Os elevados fluxos migratórios têm criado sérias dificuldades à gestão e controlo de fronteiras europeias colocando em causa os princípios de fundação da própria União Europeia. Segundo Teixeira (2020, p. 30) “a ausência de resposta por parte da UE enquanto um todo, deu lugar à adoção de medidas unilaterais, que acentuaram a divisão da Europa e a crise de valores que agora a caracteriza”. No mesmo sentido, defende Piçarra (2016, p. 13) referindo que “em acentuado contraste com uma federação, continuam a ser os Estados-Membros, e não a própria UE, que controlam as respetivas fronteiras externas”, destacando a gestão disforme e assíncrona do fenómeno. Não obstante de cada Estado-Membro ser soberano para gerir as suas fronteiras, importa realçar que essa gestão deve ir ao encontro do Direito Internacional devendo o asilo ser garantido a todos aqueles que realmente necessitem dessa proteção. Porém e segundo Teixeira (2020, p. 17), no caso europeu, “o acesso aos procedimentos de asilo continua

largamente deficiente”, o que deve ser motivo para preocupação, por parte de todos os cidadãos europeus e dos seus representantes políticos.

Como se tem vindo a verificar, o acolhimento dos refugiados através do sistema previsto pelo Regulamento de Dublin, não assenta “num sistema de quotas calculado em função do rendimento fiscal ou da população dos Estados-Membros, em contraste com aquela que é a regra em várias federações” (Piçarra, 2016, p. 28). Este é um facto que tem vindo a provocar discórdia, ficando claro que “a União Europeia, com o propósito de complementar e sintonizar as políticas nacionais dos seus Estados-Membros, no que respeita à imigração e ao asilo, tem de criar algo que ainda não foi conseguido: uma política comum eficaz e sem subterfúgios” (Monteiro, 2020, p. 64). No mesmo sentido, Teixeira (2020, p. 39) refere que a gestão migratória “continuará a ser (...) decisiva para a Europa nas próximas décadas”, sendo “imperativo criar instrumentos capazes de melhor gerir os fluxos migratórios a médio e a longo prazo, de acordo com a abordagem definida na Agenda Europeia da Migração”.

No seguimento do descrito, é importante referir que o conceito de crise aqui utilizado não pretende focar o migrante/refugiado, mas sim a resposta da União para fazer face aos fluxos migratórios. É pacífico e transversalmente aceite pela comunidade académica que a crise migratória e de refugiados foi uma de várias crises que atingiu a UE, tal como defende Webber (2019); Riddervold, Trondal e Newsome (2021), Börzel e Risse (2018), entre outros. Neste contexto, a crise apontada pelos autores incide especificamente sobre a exposição das fragilidades evidenciadas por parte da UE na resposta aos fluxos migratórios em direção ao seu território, sobretudo no final do ano de 2015. Esse fenómeno veio destacar várias fragilidades no funcionamento da UE, que se viu incapaz de gerir de forma equilibrada e uniformizada a chegada de migrantes e os pedidos de asilo, provocando, por essa razão, a referida crise.

Com este ponto de partida, resulta evidente que o aumento de fluxos migratórios em direção à UE, assim como os inerentes pedidos de asilo, vieram enfatizar as debilidades do projeto europeu, alimentando um aceso debate sobre o impacto que o desafio migratório veio colocar ao próprio processo de integração europeu. Assim sendo, será interessante efetuar uma abordagem no sentido de verificar em que medida existiu variação e, por outro lado, apurar qual o impacto que tais acontecimentos tiveram na integração europeia.

2. Perguntas de investigação

Na sequência do que foi apresentado no ponto anterior, resulta que a gestão dos fluxos de pessoas que se dirigem ao território da UE tem gerado desequilíbrios potencialmente fraturantes no seio do projeto europeu. Porém, apesar do elevado número de investigações académicas existentes sobre o fenómeno, não existe consenso acerca das consequências concretas no processo de integração europeia que os fluxos migratórios vieram expor. Como já foi referido, tal fenómeno assumiu particular destaque na última década, tendo-se assistido a um aumento desproporcional em 2015, colocando em causa a capacidade de resposta comum da UE e o próprio processo de integração europeu. Por este motivo, considera-se que o assunto em debate é passível de se constituir um bom tema de abordagem para um trabalho científico, perspetivando-se as seguintes questões de investigação:

- *Qual foi o impacto da crise migratória e de refugiados na integração europeia?*
- *Houve variação no processo de integração da União Europeia devido à crise migratória e de refugiados? Porquê?*

Decorrente das questões apresentadas, extrai-se que o objetivo central da investigação é perceber as consequências geradas pelo aumento abrupto dos fluxos migratórios e de refugiados em direção à UE, verificando a variação no processo de integração europeu. É reconhecido pela comunidade académica que a crise migratória e de refugiados na Europa atingiu um patamar crítico no ano de 2015, onde se testemunhou um enorme aumento do fluxo de migrantes e refugiados, sendo por isso sensato delimitar a nossa investigação a partir desse ano até à atualidade, onde se verificaram algumas medidas de resposta por parte da UE e de alguns EM de forma unilateral. Assim a investigação incidirá essencialmente sob o período temporal após 2015.

Neste seguimento, importa lembrar o exposto por Webber (2019a, p. 1141), quando refere que a combinação entre o surgimento do problema e a insatisfação popular com a forma como a União Europeia geriu a crise, potenciou o surgimento de movimentos sociais e políticos anti-europa e anti-refugiados. No mesmo contexto argumentativo, Riddervol et. al. (2021, p. 444) refere que enquanto o número de migrantes atingia o seu pico no final do verão de 2015, os EM da UE iam-se confrontando de forma reiterada

com falhas de coordenação, comunicação e partilha de responsabilidades. De igual forma, Börzel e Risse (2021, p. 84), expõem que a crise migratória tem ficado marcada pela contínua incapacidade de responder de forma eficiente e coordenada aos influxos de refugiados e migrantes. Uma problemática que Coman, Crespy and Schmidt (2020, p. 555) enfatizam, expondo a controvérsia existente no debate académico que assenta na questão de perceber se a crise de refugiados é sintomática da tendência europeia para a adoção de uma política migratória restritiva. Ora, decorrente dos argumentos apresentados pelos vários autores, fica evidente que o significativo aumento de migrantes e refugiados em 2015 veio expor e fragilizar o projeto europeu, pelo que se considera pertinente concretizar, dentro do possível o impacto do fenómeno no seio da União, mais concretamente na integração europeia.

3. Metodologia

Para conseguir atingir o objetivo proposto e responder às questões de investigação apresentadas, torna-se imprescindível, em primeiro lugar, compreender o processo de integração europeu, no qual os EM assumem uma função principal, designadamente no processo de tomada de decisão. Assim, efetuou-se uma caracterização da integração europeia, através do qual foi possível apresentar algumas definições e identificar as suas variáveis, elementos essenciais à elaboração da presente investigação. Ainda no que diz respeito à caracterização da integração europeia, foi realizado um levantamento teórico-conceptual, tendo por base o relevante papel dos Estados nas dinâmicas do projeto europeu. Deste modo, foi possível identificar vários pressupostos, utilizados para efetuar uma análise qualitativa ao impacto que a crise migratória e de refugiados veio provocar no seio da integração europeia.

Para melhor compreender o caminho desenvolvido durante a presente investigação, é importante ter em consideração as duas questões de investigação formuladas e já apresentadas, as quais refletem dois objetivos específicos distintos:

- *Compreender o impacto da crise migratória e de refugiados na integração europeia;*
- *Apurar a variação no processo de integração europeu na sequência da crise migratória e de refugiados.*

Tendo em vista o cumprimento do primeiro objetivo, efetua-se uma abordagem qualitativa, baseada numa exploração documental, permitindo apresentar uma análise interpretativa dos acontecimentos relevantes para o tema em questão. Por outro lado, para apurar a variação do processo, foi necessário efetuar uma abordagem positivista, por referência às variáveis identificadas durante a caracterização da integração europeia. Nesta ótica, apresenta-se uma análise causal, por forma a verificar qual a variação que o processo apresenta na sequência da crise migratória e de refugiados.

Em suma, a presente investigação segue dois caminhos metodológicos complementares, um assente nas variáveis da integração europeia e outro no quadro teórico-conceptual que permite compreender as dinâmicas europeias existentes entre os EM. Segue-se uma linha essencialmente teórico-qualitativa, interpretativa, aplicando-se um raciocínio indutivo, tendo em conta que se partiu de premissas particulares da crise migratória para poder obter conclusões gerais. A informação analisada foi recolhida através de uma exploração documental à literatura existente, bem como publicações oficiais da UE.

Face ao exposto, o presente trabalho divide-se essencialmente em três partes: a primeira onde se efetua uma abordagem introdutória ao tema; a segunda que efetua uma abordagem teórica sobre a integração europeia; e a terceira onde se analisam as consequências da crise migratória para a integração europeia e, concretamente a variação a que o processo foi sujeito. A final, apresentam-se as principais conclusões obtidas.

4. Espaço de Liberdade, de Segurança e Justiça

Considerando a complexidade do tema aqui em debate, é importante efetuar um enquadramento sobre as políticas europeias relativas ao asilo e à migração, as quais se enquadram no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, domínio político essencial para uma melhor compreensão da investigação aqui realizada.

A liberdade de circulação de pessoas tem as suas raízes no Tratado de Roma (1957), que veio a instituir a CEE. O referido diploma dedica um título em exclusivo à liberdade de circulação de pessoas, serviços e capitais, onde se pode verificar o direito de livre circulação dos trabalhadores pelo território da Comunidade, o direito de estabelecimento e a supressão progressiva das restrições à prestação de serviços e à livre

circulação de capitais no interior da Comunidade.¹ Em dezembro de 1985², com a primeira revisão dos tratados através da implementação do AUE, foi o Tratado de Roma aditado por forma a comprometer a Comunidade a estabelecer progressivamente “um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais” seria assegurada.³ A este espaço sem fronteiras foi atribuído o nome de “mercado interno”, porém importa destacar que ambos os atos legislativos comunitários previam uma cláusula de salvaguarda que permitiria aos EM adotar medidas restritivas por “razões de ordem pública, segurança pública e proteção da saúde e da vida das pessoas”⁴, demonstrando a sensibilidade do assunto em discussão. A intenção de suprimir as fronteiras internas contribuiu para dinamizar o funcionamento da comunidade, mas a sua concretização requeria a adoção de “um conjunto de medidas que permitissem aos Estados-membros a eliminação dos controlos fronteiriços na circulação de pessoas, bens, serviços e capitais” (Soares, 1999, p. 17). Este dinamismo europeu resultou na realização de várias conferências do Conselho Europeu⁵ (onde a concretização do mercado interno foi uma das preocupações sempre presentes), que viriam a culminar na realização da Cimeira de Maastricht, em dezembro de 1991, dando origem ao TUE.

O Tratado de Maastricht, que viria a integrar a União Económica e Monetária e a União Política num só documento, introduz um novo título dedicado à cooperação na justiça e nos assuntos internos, com especial ênfase no que diz respeito à livre circulação de pessoas, à política de asilo, ao controlo de fronteiras externas e alguns aspetos relativos à criminalidade e à cooperação judiciária e policial⁶, concretizando aquilo que seria o terceiro pilar da UE (Soares, 1999, p. 29). Porém, o espaço de liberdade de segurança e de justiça, designação que se mantém até hoje, apenas seria previsto no Tratado de Amesterdão, com o objetivo de assegurar a “livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração,

¹ Para mais detalhe, consultar o Título III do Tratado de Roma, na sua versão original.

² Para além da celebração do acordo Schengen em junho do mesmo ano, é importante ter em consideração que no encontro bilateral entre a França e a Alemanha, realizado em maio de 1984 na localidade de Rambouillet, ambas as partes já teriam demonstrado a sua intenção de abolir os controlos fronteiriços entre os dois países (Webber, 2019, p. 140).

³ Vide art.º 13.º do AUE que viria a aditar o art.º 8.º-A no Tratado de Roma que institui a CEE.

⁴ Vide art.º 36.º do Tratado de Roma, conjugado com o art.º 18.º do AUE, que viria a aditar o art.º 100.º-A.

⁵ Para mais detalhe das várias conferências realizadas pode ser consultado o seu conteúdo através do portal do Conselho Europeu, disponível em <https://www.consilium.europa.eu/pt/european-council/conclusions/1992-1975/>.

⁶ Vide Título VI do Tratado de Maastricht, artigo K e K.1.

bem como de prevenção e combate à criminalidade”⁷. Para além disso, o Tratado de Amsterdão veio integrar o acervo Schengen, com o objetivo de “reforçar a integração europeia” e “possibilitar que a União Europeia se transforme mais rapidamente num espaço de liberdade, de segurança e de justiça”⁸.

Por forma a perceber a relevância que esta matéria assume no seio da UE, deve observar-se que a mesma encontra lugar nos primeiros artigos do TUE, destacando-se como um dos primeiros objetivos a alcançar pela União⁹. De um modo geral, o espaço de liberdade, de segurança e de justiça, tal como hoje se encontra previsto através da redação dada pelo Tratado de Lisboa, integra várias vertentes. Analisando o artigo 62.º do TFUE, extrai-se que este “espaço” tem como objetivo suprimir qualquer tipo de controlo na passagem de pessoas nas fronteiras internas, estabelecer uma política comum de “asilo, de imigração e de controlo de fronteiras externas” sem comprometer “um elevado nível de segurança” devido às populações. Assim, o espaço de liberdade, de segurança e de justiça, assenta nas seguintes vertentes formais: controlo de fronteiras, asilo, imigração e cooperação judiciária e policial. Considerando o número de matérias abrangidas, facilmente se depreende a complexidade e quantidade de políticas que o presente domínio apresenta. Na realidade, falar de liberdade, segurança e justiça, inclui um número de matérias muito superior às referidas, mas a UE apenas dispõe de competências nas áreas mencionadas. Para além disso, o facto de o acordo Schengen ter passado a integrar os Tratados e haver disposições que excluem determinados EM das disposições relativas ao Espaço de Liberdade Segurança e Justiça¹⁰, torna a sua compreensão ainda mais difícil. Na realidade, considerando que o acervo Schengen passou a integrar os Tratados, parecem existir disposições e objetivos que se sobrepõem. A título de exemplo, repare-se que em matéria de fronteiras tanto os Tratados como o Acordo preveem a liberdade de circulação nas fronteiras internas. Apesar de parecer não fazer sentido, as disposições não se contrariam e mais do que se sobrepõem, complementam-se e reforçam-se entre si.

Por forma a conseguir compreender melhor o alcance e propósito das políticas em análise neste capítulo, torna-se necessário e adequado efetuar algumas distinções conceptuais e teóricas. Quando se fala em controlo de fronteiras, pretende-se incluir a gestão das fronteiras internas (fronteiras definidas entre os vários EM que compõem a

⁷ Cfr. Art.º 1.º do Tratado de Amsterdão que procede à alteração do art.º B do TUE. Repare-se que esta descrição ainda se mantém na atual redação do TUE (vide art.º 3.º).

⁸ Cfr. Preâmbulo do Protocolo B, anexo ao TUE e que procede à integração do acervo Schengen.

⁹ Vide n.º 2 do art.º 3.º do TUE.

¹⁰ Vide Protocolo n.º 21 e 22 relativos à posição da Irlanda e da Dinamarca.

UE) e também das fronteiras externas (fronteiras dos EM que pertencem à UE que não são confinantes com outras fronteiras de algum dos EM).¹¹ No que diz respeito ao controlo de fronteiras, o objetivo da política da UE assenta essencialmente em três pilares: liberdade de circulação nas fronteiras internas; controlo eficaz das fronteiras externas; e gestão integradas das fronteiras externas.¹² Apesar das previsões legais que se encontram no TFUE, é o acervo Schengen que vem dar maior solidez em matéria de fronteiras. Para além de prever a ausência de controlos nas fronteiras internas, o acordo acaba por definir uma série de regras no que diz respeito ao controlo das fronteiras externas, condições de entrada e permanência de cidadãos de países terceiros, cooperação judicial e policial e ainda a implementação do Sistema de Informação Schengen¹³.

No que diz respeito à política de imigração europeia, esta encontra a sua sustentação nos artigos 79.º e 80.º do TFUE. Nesses articulados pode constatar-se que a UE é responsável por estabelecer regras comuns de imigração, com o objetivo de garantir “uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos”. Desta forma, a UE assume responsabilidades na definição das condições em que os nacionais de países terceiros podem entrar, permanecer e circular no território da União, mas também no estabelecimento de mecanismos e procedimentos de controlo da imigração ilegal e irregular¹⁴.

No que diz respeito ao asilo, é importante começar por referir que a definição das políticas nesta área, a nível europeu, tem pouco mais de trinta anos. O primeiro marco fundamental que veio instituir algumas medidas de proteção dos refugiados foi a Convenção de Genebra assinada em 1951, com o objetivo de responder ao elevado número de refugiados após o fim da Segunda Guerra Mundial. A nível europeu, o início da política de asilo dá-se em 1990, com a celebração da Convenção de Dublin, assinada a nível intergovernamental, fora do âmbito dos tratados. A incorporação das políticas de asilo no âmbito da UE, acontece apenas com a assinatura do Tratado de Maastricht¹⁵, em

¹¹ Para melhor compreensão dos conceitos, a Convenção de aplicação do Acordo Schengen apresenta as respetivas definições no art.º 1.º.

¹² Vide art.º n.º 1 do 77.º do TFUE.

¹³ Sistema de partilha de informações para a segurança e gestão das fronteiras.

¹⁴ De acordo com Teresa Cierco (2017, p. 21), a “imigração irregular compreende todos os imigrantes que entraram de forma legal num território e cuja permanência no território se tornou irregular quando deixaram passar a validade dos seus documentos” enquanto “a imigração ilegal refere-se àqueles “imigrantes que entraram num determinado território sem qualquer tipo de Documento” (entenda-se autorização).

¹⁵ A política de asilo é prevista no artigo K.1 do Título VI do Tratado de Maastricht.

1993, onde a política de asilo é definida como uma “questão de interesse comum” aos EM. É só com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão que é inserido um novo articulado a nível comunitário com especial foco no asilo e matérias relacionadas, atribuindo um prazo de cinco anos ao Conselho para definir medidas concretas nesta matéria. Por essa razão, já dentro do quadro institucional da UE¹⁶, a Convenção de Dublin sofre a primeira alteração em 2003. Com a assinatura do Tratado de Lisboa, a política de asilo é clarificada e a competência para decidir sobre essa política passa a ser repartida entre o Conselho e o PE, através do processo legislativo ordinário¹⁷. Considerando este novo enquadramento de atribuição de competências, a Convenção de Dublin volta a ser reformulada em 2013, agora com intervenção do PE. Desta forma, a Convenção de Dublin é o instrumento mais relevante do Sistema Europeu Comum de Asilo, porém, importa compreender que a sua criação, mesmo com a última revisão de 2013, não teve como objetivo dar resposta a um elevado número de pedidos de asilo e muito menos garantir uma abordagem de distribuição equilibrada entre os vários EM que integram a UE. A este respeito, verifique-se que a Convenção de Dublin apresenta essencialmente dois critérios para a determinação do EM responsável por analisar o requerimento de asilo. Em primeiro lugar, devem ser verificados os critérios relacionados com os vínculos familiares, numa ótica de atribuir a responsabilidade aos EM que já se encontrem a garantir asilo a membros da família do requerente¹⁸. Em segundo lugar, após a verificação dos critérios referidos, a convenção apresenta o critério geral do primeiro EM onde o requerimento tenha sido apresentado¹⁹. Considerando que a maioria dos refugiados não possui qualquer tipo de vínculo familiar nos vários EM, a responsabilidade de apreciação dos requerimentos recai essencialmente nos países com fronteiras externas, localizados no centro das principais rotas de entrada dos movimentos migratórios. Assim, releva destacar que não existe qualquer tipo de previsão que atribua responsabilidades de acolhimento de forma homogénea por todos os países da UE, o que significa que o atual sistema é suscetível de criar desequilíbrios no que diz respeito à responsabilidade de apreciação dos pedidos de asilo, facto que se acentuará ainda mais em momentos de elevados fluxos migratórios em direção à UE, tal como sucedeu em 2015.

¹⁶ Designadamente pelas competências conferidas, à data, no art.º 63.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia.

¹⁷ Vide n.º 2 do art.º 78.º do TFUE.

¹⁸ Vide artigos 8.º a 11.º do Capítulo III da Convenção de Dublin.

¹⁹ Vide n.º 2 do art.º 3.º do Capítulo II da Convenção de Dublin.

O espaço de segurança, liberdade e justiça, como já foi mencionado, abrange ainda políticas de cooperação judicial e policial que visam, essencialmente, garantir uma articulação mais eficiente dos vários organismos que exercem funções policiais e judiciais nos EM. Assim, as competências atribuídas não passam pelo desempenho de ações efetivas, mas antes uma ação de apoio aos EM com a finalidade de obter uma maior interoperabilidade entre os vários organismos nacionais, sobretudo para fazer face a fenómenos transnacionais e que exijam a ação de vários países em simultâneo. Com esse propósito, foram criadas várias agências europeias com objetivos específicos de coordenação e apoio aos EM²⁰. Uma das poucas exceções a estas competências é a Procuradoria Europeia, cuja função passa por ações concretas de investigação, porém, denote-se que todos os eventuais casos investigados terão de ser julgados nos EM e sujeitas às diferentes jurisdições em vigor nos EM correspondentes. Em suma, não se verifica a existência de competências de execução direta na área da segurança interna ao nível europeu, sendo essa tarefa desempenhada pelos EM, onde a UE desempenha um papel periférico e, essencialmente, de apoio e coordenação.

5. Síntese dos acontecimentos

Efetuada um breve enquadramento sobre o espaço liberdade, segurança e justiça, onde se incluem as políticas migratórias e de asilo, importa apresentar uma súmula dos principais acontecimentos com relevância para a presente investigação, designadamente aqueles que tenham estreita ligação com a gestão europeia dos fluxos migratórios e de refugiados no pós-2015. A questão da gestão dos fluxos migratórios e de refugiados ganhou um ímpeto acrescido a partir do ano de 2015 em virtude do rápido aumento dos fluxos migratórios e de refugiados nesse ano e também no seguinte. De acordo com informação disponibilizada pelo PE, com base nas estatísticas fornecidas pelo Eurostat, os EM da UE, receberam mais de 1.3 milhões de pedidos de asilo durante o ano de 2015, valor que representa mais do triplo dos pedidos registados em 2013, ano em que se promoveu à terceira e última alteração do Regulamento de Dublin. A figura seguinte demonstra o volume dos requerimentos de asilo apresentados à UE entre 2010 e 2022.

²⁰ A este respeito repare-se na criação da Europol, da Eurojust, da CEPOL, e mais recentemente do EPPO.

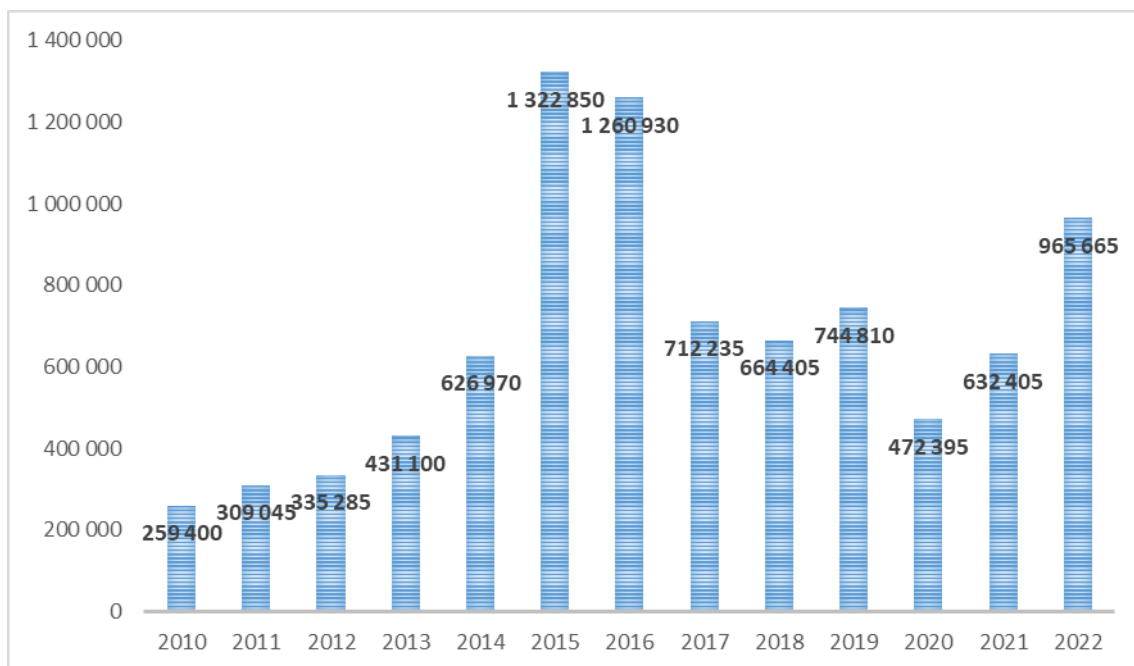


Figura 1 – Evolução dos pedidos de asilo dirigidos aos EM da UE (2010-2022)
 Fonte: Adaptado de Parlamento Europeu²¹

Quanto ao número de passagens irregulares em direção à UE, a tendência acompanha a mesma dinâmica dos pedidos de asilo com o pico no mesmo período²², com especial destaque para o aumento significativo na rota do Mediterrâneo Oriental.

	2014	2015
Rota das Fronteiras Orientais	1 275	1 920
Rota dos Balcãs Ocidentais	43 357	764 038
Rota do Mar Negro	433	68
Rota circular da Albânia para a Grécia	8 841	8 932
Rota do Mediterrâneo Ocidental	7 272	7 164
Rota do Mediterrâneo Oriental	50 834	885 386
Rota do Mediterrâneo Central	170 664	153 946
Rota da África Ocidental	276	874
	284 966	1 824 343

Figura 2 - Comparativo das passagens ilegais em direção à UE entre 2014 e 2015
 Fonte: (Tribunal de Contas Europeu, 2017, p.13)

À semelhança do aumento do número de migrantes e do elevado número de pedidos de asilo, as mortes das pessoas que tentavam chegar ao continente europeu também começaram a assumir proporções chocantes, facto que ecoou e atingiu o âmago

²¹ Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/infographic/asylum-migration/index_pt.html#filter=2022.

²² Podem ser consultados alguns números acerca do volume de chegadas de migrantes na página oficial do Conselho Europeu (<https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/migration-flows-to-europe/>).

da União. Estima-se que, nos últimos dez anos, existam mais de 26 mil vítimas mortais a lamentar nas águas do Mar Mediterrâneo²³, resultantes das várias tentativas de travessia para alcançar o continente europeu. A primeira reação da UE a este fenómeno foi a realização de uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, em 23 de abril de 2015, tendo os vários EM concordado em efetuar esforços para evitar a perda de vidas humanas no mar e combater o tráfico de pessoas através do reforço das operações civis e militares.²⁴ Desde essa altura, a UE mantém em curso várias operações com o objetivo de reforçar as fronteiras externas, desmantelar as redes de tráfico de seres humanos e, resgatar migrantes e refugiados.

Considerando o elevado fluxo de migrantes que se dirigiam à UE, sobrecarregando em demasia os EM de entrada, em maio de 2015, a Comissão Europeia, no âmbito da Agenda Europeia para a Migração, apresenta o primeiro conjunto de medidas em resposta ao elevado número de pedidos de asilo, onde se incluía: a proposta de recolocação de 40 mil refugiados da Grécia e da Itália; a reinstalação de 20 mil provenientes de países terceiros; um plano de ação para o combate ao tráfico de migrantes, recomendações para a recolha de impressões digitais dos migrantes e a consulta pública para a Diretiva Cartão Azul.²⁵ No mês seguinte, o Conselho Europeu acordou avançar com a recolocação e reinstalação, e demais propostas efetuadas pela Comissão Europeia²⁶. Considerando que o número de pedidos de asilo não parava de aumentar, a Comissão Europeia voltou a apresentar, em setembro, um segundo conjunto de medidas, onde se incluía uma nova proposta de recolocação de 120 mil refugiados.²⁷ Importa referir que tendo em conta que a recolocação assentava na solidariedade dos EM, a proposta de recolocação efetuada pela Comissão Europeia nunca se concretizou totalmente, tendo sido recolocados apenas cerca de um quinto do número de refugiados sugerido (Webber, 2019, p. 162).

Em novembro de 2015, decorre a Cimeira de Valeta que resulta no estabelecimento do Fundo Fiduciário de Emergência da UE a favor de África. Este fundo tem como objetivo auxiliar os países africanos mais afetados a melhorar a sua resposta à

²³ Cfr. <https://expresso.pt/internacional/uniao-europeia/2023-02-26-Cemiterio-Mediterraneo-26-mil-mortos-em-dez-anos-06640962>.

²⁴ Vide Comunicado de imprensa do Conselho europeu, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.

²⁵ Cfr. comunicado de imprensa da Comissão Europeia disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5039.

²⁶ Cfr. conclusões do Conselho Europeu de 25 e 26 de junho de 2015, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>.

²⁷ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5596.

migração irregular, promovendo a criação de mais oportunidades económicas e sociais.²⁸ A nível financeiro é também relevante destacar que se verificou um aumento do orçamento das principais agências europeias com intervenção direta na gestão do asilo e na segurança das fronteiras externas, nomeadamente da Europol, Eurojust, Frontex, e do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo que, em 2021, deu origem a uma agência europeia em pleno direito - Agência da UE para o Asilo.

Numa senda de várias reuniões e recomendações, em outubro começam as negociações para tentar travar o fluxo de migrantes na rota dos Balcãs ocidentais e também com a Turquia, que viria a culminar na celebração de um acordo assinado em 18 de março de 2016, com o objetivo de tentar diminuir o número de migrantes que se dirigiam à UE através de território turco²⁹. Por forma a conseguir compreender as consequências da Declaração UE-Turquia, apresentam-se de seguida os números de entradas de migrantes por via marítima nas ilhas gregas ao longo de um período que contempla a celebração do acordo. De acordo com Sara Léonard e Christian Kaunert (2022, p. 746), o governo turco foi capaz de explorar a vulnerabilidade da UE perante os elevados fluxos migratórios.

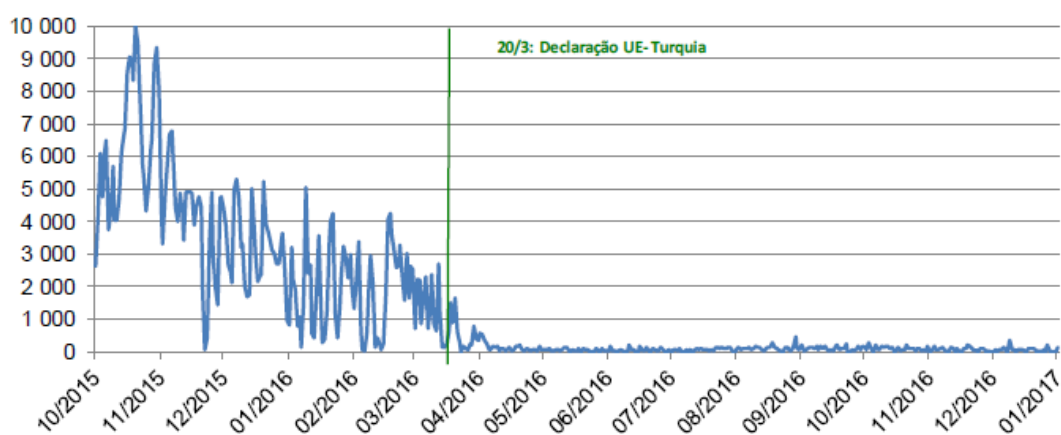


Figura 3 - Chegadas às ilhas gregas entre outubro de 2015 e janeiro de 2017
Fonte: (Tribunal de Contas Europeu, 2017, p.18)

Entretanto, foram sendo definidas algumas prioridades políticas com relevância como é exemplo a integração de migrantes, o reforço das fronteiras externas que iria resultar na constituição da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, a criação de instrumentos de apoio financeiro aos EM para gerirem eventuais crises e prestação de ajuda humanitária, a criação de centros de registo (*hotspots*) para apoio aos EM mais afetados, entre outras medidas.

²⁸ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>.

²⁹ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

Considerando o evidente desequilíbrio que se estava a constatar, relativamente ao número de pedidos de asilo apresentados, com especial impacto negativo para a Grécia e para a Itália, em maio de 2016 a Comissão Europeia veio propor a reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo, recomendando a alteração do Regulamento de Dublin, numa ótica de tornar a distribuição dos pedidos de asilo mais equitativa e sustentável, evitando pressões excessivas nos primeiros EM de entrada.³⁰ Passados estes anos desde essas recomendações, o sistema mantém-se inalterado, mesmo após várias recomendações da Comissão Europeia nesse sentido.

É relevante destacar que com as evidentes dificuldades na gestão dos fluxos migratórios e de refugiados, vários países optaram de forma unilateral por estabelecer controlos nas fronteiras internas, facto que se prolongou por um longo período (Wolff, 2020, p. 547). A este respeito, sublinha-se que o Acervo Schengen prevê que “por razões de ordem pública ou de segurança nacional” os controlos fronteiriços nas fronteiras internas poderão ser implementados, salvaguardando-se, no entanto, que, tais controlos devem vigorar apenas “durante um período limitado” (n.º 2 do art.º 2.º da Convenção Schengen). Destaca-se também que o Conselho da UE autorizou o prolongamento dos controlos nas fronteiras internas entre vários EM (Áustria, Hungria, Eslovénia, Alemanha, Dinamarca, Suécia, Noruega) alegando motivos excepcionais, prorrogação essa que voltou a suceder várias vezes.³¹

No final do ano 2020, a Comissão Europeia definiu um novo Pacto para a Migração e Asilo com o objetivo de melhorar o sistema de gestão dos fluxos migratórios, através da melhoria do Eurodac, melhoria da avaliação dos pedidos de asilo e outras medidas entre as quais a recolocação e o apoio aos EM de primeira linha (Balla, 2023, p. 59).

Muitas das ações (ou omissões) prosseguidas pela UE por referência à gestão dos fluxos migratórios e de refugiados traduzem as fragilidades do sistema que ainda se encontra em vigor, e mais concretamente o Regulamento de Dublin que continua a sobrecarregar os países de entrada e a poupar os restantes, que não tendo que lidar diretamente com o problema, não o têm encarado como uma prioridade premente.

³⁰ Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_16_1620.

³¹ Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/12/internal-border-controls/>.

Capítulo II – Da integração europeia no contexto das Relações Internacionais

“The process of European integration that has produced the European Union (EU) is the most ambitious and most successful example of peaceful international cooperation in world history.” (Moravcsik, 2001, p. 114)

A UE constitui-se uma entidade sem paralelo no cenário internacional. Desde a sua criação até à atualidade, a sua evolução caracteriza-se pela sua singularidade e, digamos, elevada complexidade, que tem servido de base a diversos estudos académicos com o objetivo de melhor compreender as dinâmicas intrínsecas ao seu funcionamento e organização. Neste capítulo, pretende-se efetuar uma abordagem que permita compreender uma das componentes em análise na presente investigação – a integração europeia. Para o efeito, importa concretizar uma definição do conceito e encontrar uma ferramenta de análise que permita apurar as eventuais variações na sequência de acontecimentos que interferem diretamente na integração da UE. Relembra-se que o objetivo da presente investigação é expor qual foi o impacto que a crise migratória e de refugiados provocou na integração europeia e apurar a eventual variação do respetivo processo.

A primeira questão que importa dirimir é se a integração europeia deve ser entendida como um processo ou, por outro lado, como uma condição. Apesar de existirem alguns autores³² que entendem a integração como uma condição, grande parte da comunidade académica encara o fenómeno como um processo. Repare-se que Haas (1958, p. 16) definiu a integração política como o processo através do qual, atores de diferentes configurações são compelidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro de poder. Poder-se-á não concordar com o carácter supranacional da definição, mas será inquestionável a caracterização da integração política enquanto processo e não como condição. Na mesma linha defende Lindberg (1994, p. 103) concordando que a integração política é um processo que se pode desenvolver de duas formas distintas. Por um lado, as nações podem abdicar da sua intenção e capacidade de conduzir políticas externas e nacionais de forma independente, procurando antes estabelecer decisões conjuntas ou delegar o processo de tomada de decisão para novos órgãos centrais, ou por outro lado, podem ser persuadidas a transferir

³² Vide Karl, Deutsch; North, Koch, and Zinnes, citados por Lindberg (1994, p. 101 e 102).

as expectativas e atividades políticas para um novo centro. Numa perspectiva mais recente, Rosamond (2005, p. 247) também defende a integração como processo conduzido de forma instrumental através de interações entre várias partes cujas percepções, valores e lealdades podem alterar durante o decurso do processo. Nesta definição mais abrangente, o autor prevê que o processo pode seguir diferentes sentidos, não se assumindo que a integração apenas evolua no sentido positivo.

Considerando as definições apresentadas parece resultar evidente que a integração europeia deve ser entendida como um processo. O conceito de processo pressupõe um percurso, através do qual se estabelecem procedimentos para alcançar um determinado objetivo, logo, tendo em conta o caminho que a UE tem vindo a traçar, assumindo diferentes formas e características ao longo do tempo, parece evidente que a integração pode ser entendida como processo. A mesma certeza já não resulta da categorização da integração como uma condição, conceito que traduz as circunstâncias em que algo se encontra. Ora se a integração europeia é um fenómeno mutável, cujas circunstâncias se vão alterando ao longo do tempo, não parece adequado entender a integração europeia como uma condição. No entanto, a realidade é que em cada fase do processo de integração, a UE assumirá circunstâncias de funcionamento diferentes, espelhando por isso uma determinada conjuntura (condição) relativa ao momento em que se efetua a observação. Tendo em conta estes considerandos, entende-se que a caracterização da integração dependerá da perspectiva que se pretenda efetuar, se numa lógica temporal mais abrangente ou se vinculada a uma fase circunscrita. Veja-se por exemplo, que pode ser legítimo tentar apurar qual a condição é que a integração europeia assume, em determinada fase do processo. Aliás, apurar a variação no processo de integração europeu será um exercício de análise comparativa entre diferentes fases que a sua condição apresentará, podendo, eventualmente, ter sofrido alterações. Assim, a utilização do termo processo ou condição estará intimamente relacionada com a perspectiva que se pretende transmitir, se uma perspectiva da integração como um todo ou num intervalo de tempo (processo), ou se circunscrita a um determinado momento temporal (condição). Neste aspeto, importa destacar que a integração europeia poderá assumir a mesma condição, mesmo durante um intervalo temporal, eventualmente, com alguma duração.

No que diz respeito ao processo de integração europeia, Lindberg (1994, p. 102) argumenta que, pelo facto do mesmo se encontrar em desenvolvimento, apenas é possível efetuar algumas especulações acerca do seu resultado, mas fica evidente o surgimento de uma estrutura política pluralista que permite às nações manterem a sua identidade

enquanto se juntam num processo que transcende a nacionalidade. Este argumento aponta, evidentemente para a integração de diferentes unidades políticas numa organização de âmbito não nacional, independentemente da sua caracterização. Portanto, fica evidente que a integração pressupõe a existência de uma relação entre diferentes atores políticos que ultrapassa as fronteiras nacionais, mas a sua concretização fica ainda por definir. O autor (p. 105) refere ainda que se consegue alcançar a verdadeira integração quando se estabelece uma solução onde ambas as preferências sejam atendíveis, mas por outro lado, o impacto das instituições que resultam da integração, estarão diretamente dependentes das competências e atribuições que lhe estão atribuídas. No que diz respeito às competências e atribuições e a sua relação com a integração, Groom (2004, p. 114) refere que o processo de integração comporta a transferência de competências para uma nova autoridade (atualmente para a UE). Com esta linha de raciocínio apresentada por diferentes autores, poder-se-á concluir que a integração europeia envolve a atribuição de competências. Desta forma, será pacífico aceitar que a localização das competências será um indicador que traduz o nível de integração em que o processo se encontra, no entanto, efetuar-se-á uma abordagem mais detalhada sobre este assunto mais adiante nos próximos parágrafos.

1. Das variáveis da integração europeia

Ora, se a integração europeia pode ser entendida como um processo, é importante compreender que percurso é que o mesmo poderá seguir. Conforme se pode verificar através da leitura do ponto 3 do presente capítulo, a maioria das teorias abordam o processo no sentido da integração, ou seja, no sentido positivo do fenómeno em que os seus elementos (EM) estão cada vez mais integrados. No entanto, uma observação adequada do fenómeno terá de prever que o processo também pode decorrer, pelo menos no sentido negativo, originando aquilo que se poderá chamar de desintegração. Nesse sentido, alguns autores³³ têm efetuado um esforço empírico para obter algumas ferramentas de análise que permitam efetivamente verificar que direções é que a UE pode seguir e, em alguns casos, assume-se que a desintegração pode mesmo acontecer.

³³ Vide Webber (2019, 2019a), Bosilca (2021), Leuffen et al. (2022), Rosamond (2005), Hooghe e Marks (2009, 2019 e 2020), Börzel (2006) e Riddervold et. al (2021).

Assim, resulta que o processo de integração da UE, para além de poder evoluir de forma positiva no sentido da integração, poderá também ser sujeito a uma retração, reduzindo o nível de integração em que se encontra. Porém, para conseguir efetuar uma correta caracterização do processo de integração da UE, é necessário compreender as suas componentes e variáveis, pois só com esse exercício será possível estabelecer um método de análise que permita apurar variações que, eventualmente, possam ocorrer.

Os autores Lindberg e Scheingold (1970, p. 68) subdividiram o processo de integração em duas componentes: *scope* e *locus* (âmbito e lugar). A primeira está diretamente relacionada com a expansão de autoridade da UE para novos domínios políticos de interesse. A segunda corresponde à importância relativa do processo de tomada de decisão a nível comunitário, quando comparado com o processo a nível nacional. Por outras palavras, *scope* corresponde à abrangência de políticas integradas a nível europeu, enquanto *locus* corresponde ao lugar onde a competência se encontra adstrita.

Em 2005, Tanja Börzel publicou um artigo onde efetua uma análise tendo por base os componentes (*scope* e *locus*) apresentados por Lindberg e Scheingold e também no pressuposto lançado por Phillippe Shmitter (citado por Börzel, 2005, p. 219) de que o nível da tomada de decisão também é determinado pela forma como as instituições usam as suas competências. Börzel (2005) apresenta a sua argumentação construindo o processo de integração baseado em duas dimensões, mas a sua interpretação difere de Lindberg e Scheingold. Assim, a autora defende que o âmbito (*scope*) da integração não corresponde à expansão para novos domínios políticos de interesse, mas sim está intrinsecamente ligado à forma como as decisões políticas são tomadas. Por outro lado, ao *locus* efetua uma correspondência direta com o que designa por nível (*level*).

Apesar da disparidade de conceitos utilizados, o que resulta de maior relevância do trabalho de Börzel é a escala que a mesma apresenta para efetuar um posicionamento e enquadramento do processo de integração europeia. Assim, a autora apresenta duas escalas distintas, uma para cada uma das dimensões que se referiram anteriormente.

Quanto à escala apresentada para definir o nível de autoridade (Figura 4) infere-se que a autora poderá ter associado duas variáveis distintas: o tipo de competência e o número de domínios políticos de interesse. A este respeito, entende-se que essas variáveis são diferentes e não deverão se contabilizadas da mesma forma e em simultâneo.

Level of authority	
breadth (number of issues which fall under EU competence)	
1 – exclusive national competencies (0%EU)	competencies for all policy issues at national level
2 – shared competencies “light”	competencies for most policy issues at national level
3 – shared competencies “medium”	competencies for policy issues split between national and EU level
4 – shared competencies “strong”	competencies for most policy issues at EU level
5 – exclusive EU competencies (100% EU)	competence for all policy issues at EU level

Figura 4 - Escala do nível de autoridade
 Fonte: (Börzel, 2005, p. 221)

Repare-se que a UE poderá, eventualmente, deter competência exclusiva num único domínio político³⁴. Tal situação significará que a integração quanto ao *locus* se encontra num nível elevado (nível 5) mas simultaneamente de acordo com o número de domínios políticos estará num nível de integração reduzido (nível 2). Ora, apesar de parecer desadequado efetuar uma análise tendo por base a escala apresentada, pelos argumentos referidos, o exercício efetuado pela autora não deixa de ser relevante, sobretudo pela exposição das variáveis que se extraem do processo.

No que diz respeito à escala referente ao âmbito de autoridade (Figura 5), é apresentada uma graduação progressiva, tendo por base o processo de tomada de decisão a nível europeu e também o tipo de intervenção que cada órgão desempenha nesse processo de decisão. A referida escala compreende sete níveis de integração, excluindo o nível que corresponde à inexistência de intervenção dos organismos europeus (nível 0).

³⁴ Um exemplo concreto será a política monetária, apresentada pela própria autora (Börzel, 2005, p. 223). Neste caso, a UE detém competência exclusiva numa única área de interesse político.

<p>Scope of authority Depth (involvement of supranational bodies and Council voting rule)</p> <p>0 – No coordination at EU level</p> <p>1 – Intergovernmental coordination (European) Council as executive and legislative body, acts by unanimity No right of initiative of European Commission No involvement of European Parliament No judicial review by European Court of Justice</p> <p>2 – Intergovernmental cooperation Council as main executive and legislative body, acts by unanimity Right of initiative of European Commission shared with Council Consultation of European Parliament Restricted judicial review by European Court of Justice</p> <p>3 – Joint decision-making I Exclusive right of initiative of European Commission Co-legislation by Council acting by: a) Unanimity and consultation of European Parliament (3.0) b) Unanimity and co-decision procedure OR majority and consultation of European Parliament (3.5) Full judicial review by European Court of Justice</p> <p>4 – Joint decision-making II Exclusive right of initiative of European Commission Co-legislation by Council acting by majority and European Parliament via a) Cooperation (4.0) b) Co-decision procedure (4.5) Full judicial review by European Court of Justice</p> <p>5 – Supranational centralization Unilateral decision of European Commission/European Central Bank No involvement of Council and European Parliament Full jurisdiction of European Court of Justice</p>

Figura 5 - Escala do âmbito de autoridade
Fonte: (Börzel, 2005, p. 221)

A questão que se poderá levantar nesta análise reside em saber por que motivo a forma de tomada de decisão tem influência no processo de integração. Ora, já aqui foi referido que Phillipe Shmitter defendeu que o nível (*level*) da integração estaria também relacionado com a forma como a competência é exercida, mas em que sentido é que isso influencia diretamente o processo de integração? A resposta a esta questão resulta da compreensão do tipo de intervenção que os EM detêm no processo de tomada de decisão europeu. Por outras palavras, pode afirmar-se que a forma (ou regras) da tomada de decisão traduz o grau de centralização de determinado assunto e, por sua vez, o quanto os EM abdicam da sua autoridade (soberania) para os órgãos europeus. Quanto mais centralizado for o processo de tomada de decisão nos órgãos europeus (supranacionais),

mais elevado será o nível de integração daquele domínio político. Neste aspeto, poderá dizer-se que, com esta análise teórica, estar-se-á a ter em consideração a representação dos EM (enquanto nação soberana) no poder de decisão, o que espelha o nível de integração pois, quanto maior for o nível de envolvimento dos EM, menor será o nível de integração da política em causa, e vice-versa.

Foi com base nestes argumentos que a graduação foi concebida, ancorando-se nas regras da tomada de decisão ao nível europeu. Repare-se que os níveis inferiores de integração apresentados na escala (nível 1 e 2 da Figura 5) reportam-se à decisão concretizada no nível intergovernamental, pois tem a intervenção direta do Conselho (da UE)³⁵ e nenhuma ou reduzida intervenção do PE ou da Comissão Europeia³⁶. À medida que a Comissão Europeia e o PE ganham poderes de decisão, o nível de centralização e integração aumenta (ver nível 3 e 4). Nas situações em que a Comissão Europeia (ou o BCE) decide unilateralmente, sem qualquer intervenção do Conselho ou do PE, o nível de integração será o mais elevado, pois não haverá qualquer tipo de influência dos EM na decisão sobre aquele domínio político. Para além do referido, é importante acrescentar que a autora também se baseia na forma de decisão (maioria ou unanimidade) pois esse critério reflete o nível de condicionamento que os EM conseguem colocar na tomada de decisão. Em assuntos que requerem a regra da unanimidade, os EM terão maior capacidade de travar a decisão e, por isso, o nível de centralização será inferior. Por outro lado, se o critério de decisão for o da maioria, a restrição será menor e os EM (individualmente) terão menos capacidade de interferência.

O exercício efetuado por Börzel assume particular relevância na medida em que viabiliza a parametrização da integração, no entanto, aparenta expor algumas fragilidades.³⁷ Em primeiro lugar e conforme já foi mencionado aquando da exposição da Figura 4, a análise aborda duas variáveis distintas como se de uma só se tratasse – o tipo

³⁵ É importante referir que o Conselho da UE é constituído pelos ministros dos Governos nacionais de cada EM e, por isso, quanto maior for o seu nível de intervenção, menor será a centralização e integração da política sobre a sua esfera de competência. Esta instituição tem competência para negociar e adotar legislação em determinadas áreas, através do processo legislativo ordinário (codecisão com o PE – vide art.º 289.º e art.º 294.º, ambos do TFUE) ou através do processo legislativo especial. As suas decisões podem ser tomadas por maioria simples, qualificada ou por unanimidade (Vide art.º 16.º do TUE e art.º 237.º e seguintes do TFUE).

³⁶ Órgão totalmente independente, constituído por Comissários nomeados tendo em consideração a composição do PE (Vide art.º 17.º do TUE e art.º 245.º do TFUE).

³⁷ Para uma análise mais detalhada, verifique-se a aplicação incoerente dos parâmetros da Tabela 1, contante do artigo de Börzel (2005, p. 222, 223), onde para cada linha correspondente ao L (*level*) e ao S (*scope*) a autora efetua classificação das áreas de interesse, utilizando números fracionados nas duas dimensões, quando a escala de nível (*level of authority*) apenas apresenta números inteiros.

de competência (e.g.: exclusiva, partilhada) e a quantidade de domínios políticos sobre as quais a competência é exercida. Salvo melhor interpretação, não será adequado medir duas dimensões distintas com uma única escala, até porque os critérios de parametrização serão diferentes. Em segundo lugar, a categorização das dimensões não será a mais adequada, pois para cada uma delas utiliza-se terminologia contraditória. A este respeito, atente-se à utilização dos termos “*level*” (nível) e “*breadth*” (largura) para se referir à primeira escala (Figura 4), enquanto na segunda dimensão (Figura 5) recorre aos termos “*scope*” (âmbito) e “*depth*” (profundidade). Ora, apesar de não serem conceitos perfeitamente opostos, referem-se a significados que traduzem realidades diferentes, não fazendo sentido a sua utilização para definir a mesma situação. Para melhor compreender esta posição, passar-se-á à apresentação da classificação defendida por outros autores que se debruçam sobre o assunto, cuja argumentação coincide parcialmente com esta perspetiva crítica.

Para Douglas Webber (2019, p. 14; 2019a, p. 1135) a integração da UE divide-se em três tipos distintos, aos quais correspondem três diferentes variáveis. Para o autor, a (des)integração poderá ocorrer por: (1) expansão/redução do espectro das áreas onde a UE exerce competência através do processo de tomada de decisão (dimensão sectorial/funcional); (2) expansão/redução da competência formal e autoridade efetiva dos órgãos supranacionais da UE (integração vertical); (3) expansão/redução da quantidade de EM europeus (integração horizontal). Assim, para além de desconsiderar e excluir a variável relativa à forma da tomada de decisão, Webber acrescenta a variável geográfica, a qual enquadra na integração horizontal. Os autores Leruth et al. (2019) e Bosilca (2021) seguem a mesma linha de raciocínio, assumindo que a integração pode ocorrer de forma vertical e/ou horizontal, baseando-se nas mesmas variáveis para efetuar a classificação.

Já Leuffen et al. (2022, p. 30) apresenta a integração europeia como um processo tridimensional. A primeira dimensão abrange o nível de centralização da capacidade de governo. Por outras palavras equivale ao *locus* onde reside a competência para a tomada de decisão e será a dimensão similar à vertical apresentada por Webber (2019). A segunda componente, designada por “*funcional scope*”, traduz o número de políticas que se encontram sob a esfera de decisão (equivalente à dimensão sectorial/funcional de Webber). A última dimensão traduz a extensão territorial e corresponde ao número de territórios políticos subscritos a determinada autoridade – integração horizontal.

Como é possível constatar, existem diferentes designações que são utilizadas para efetuar a caracterização da integração europeia, alguns dos quais se referem exatamente à mesma realidade. Porém, e para o objetivo deste subcapítulo o relevante é identificar as variáveis do processo com influência direta no grau de integração europeia e, nesse aspeto, parecem estar reunidas as condições para as expor no decurso da análise efetuada anteriormente.

Assim destacam-se as quatro variáveis distintas que compõem o processo de integração da UE:

- Quantidade de domínios políticos de interesse;
- Quantidade de EM (atores políticos);
- Processo de tomada de decisão (nível da competência);
- Tipo de competência.

Antes de avançar para o próximo subcapítulo, onde se fará uma abordagem no sentido de tentar estabelecer uma metodologia de análise a eventuais variações do processo de integração da UE, importa efetuar uma breve referência ao conceito de (des)integração diferenciada.

A integração diferenciada é um conceito que encontra reflexo na ferramenta que hoje se conhece por cooperação reforçada³⁸, através da qual os EM têm a possibilidade de avançar na integração sem que todos o façam. Assim, um grupo de EM que pretenda integrar determinados domínios, pode fazê-lo sem que os restantes avancem, desde que cumpridas determinadas regras. Neste contexto, e considerando que o processo de integração pode ser dividido em dimensões diferentes, tal como foi exposto anteriormente, a integração diferenciada significa que o processo decorre a ritmos diferentes em cada uma delas, mas também dentro de cada um dos domínios políticos. Isto significa que poder-se-á dar o caso de, num determinado domínio, existir uma elevada integração e reduzida integração noutra. Importa ainda destacar que o processo diferenciado poderá ocorrer no sentido positivo (integração) ou negativo (desintegração) devendo ser analisado para cada uma das áreas de interesse. No que diz respeito à desintegração diferenciada, Leruth et al (2019, p. 3) defende que o conceito se traduz, grosso modo, pelo conjunto de estratégias e processos através dos quais os EM transferem para si as políticas europeias e abdicam de participar no processo de integração da UE.

³⁸ Vide art.º 20.º do TUE e art.º 326.º e seguintes do TFUE.

Leuffen et al. (2022, p. 35) refere que se pode observar uma situação de diferenciação vertical e horizontal na UE quando a integração (vertical e horizontal) difere ao longo dos vários domínios políticos de interesse.

A política monetária e o acervo Schengen são bons exemplos da integração diferenciada. A política monetária apresenta uma elevada integração quanto ao nível de competência europeia, mas um grau intermédio de integração horizontal, pois só vinte EM integram essa política atualmente.³⁹ Por sua vez, o acordo Schengen foi subscrito pela maior parte dos EM e até alguns que não pertencem à UE⁴⁰, porém a competência para a UE decidir sobre essa matéria encontra-se bastante limitada.

Identificadas as variáveis da integração europeia e expostas as suas dinâmicas que ajudam a compreender melhor o processo em si, fica ainda por concretizar de que forma se conseguem apurar as variações a que o mesmo pode ser sujeito, assim como determinar objetivamente a sua dimensão, com referência a cada um dos domínios que aqui foram abordados. Porém e para fechar este subcapítulo, será apropriado apresentar uma definição que enquadre o conceito que tem vindo aqui a ser discutido, após as várias abordagens com diferentes perspetivas. Assim, entende-se a integração europeia como um fenómeno multidimensional das Relações Internacionais, de carácter regional, sujeito a variáveis que modificam as relações entre os Estados que o integram, tornando-os mais ou menos interdependentes entre si e alterando a condição em que se encontram, através de um processo dinâmico.

2. Da variação do processo

Expostas as principais linhas de argumentação que definem as variáveis do processo de (des)integração europeia, é importante expor de que forma se poderá apurar o nível em que o processo se encontra, por forma a compreender as dinâmicas a que o mesmo pode estar sujeito, sejam elas no sentido positivo, ou negativo.

³⁹ Deverá ter-se em consideração que todos os EM (exceto a Dinamarca que beneficia de um regime de isenção) são subscritores da política monetária (vide art.º 3.º do TUE e art.º 119.º do TFUE). Porém, vários EM beneficiam de uma derrogação (art.º 139.º do TFUE) e não adotaram a moeda única por não cumprirem com os critérios de convergência (previstos em Protocolo anexo ao Tratado de Lisboa).

⁴⁰ Atualmente, dos EM da UE, vinte e três integram o acordo Schengen. A Irlanda é o único país que não aderiu (vide Protocolo n.º 21, relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça). Os restantes EM (Bulgária, Chipre e Roménia) aderiram ao acordo aquando da sua integração na UE, mas o Conselho ainda não decidiu a sua colocação em prática.

Tendo por base as quatro variáveis apresentadas, poderia também afirmar-se que as dimensões do processo de integração enquadram-se em quatro grupos distintos, porém, será prudente efetuar uma abordagem mais cuidada sobre este assunto. Ao analisar as variáveis definidas no subcapítulo anterior, pode verificar-se que as mesmas se podem classificar em dois grupos distintos: um relativo à quantidade e outro relativo à qualidade. Por outras palavras, pode entender-se que um grupo de variáveis traduz a extensão do processo, enquanto o outro grupo reflete o seu aprofundamento. Com esta breve classificação, poder-se-á, com um elevado grau de certeza, concluir que a “quantidade de domínios políticos de interesse” e a “quantidade de Estados” serão variáveis com características semelhantes podendo integrar o mesmo grupo, enquanto a “forma da tomada de decisão” e o “tipo de competência” integrarão outro domínio diferente do primeiro. É com base nestes pressupostos que se atribuem as duas principais dimensões ao processo de integração europeia – horizontal e vertical. Assim, a integração horizontal contempla as duas variáveis que espelham a quantidade, quer de EM envolvidos, quer de áreas de interesse político. Por sua vez, a integração vertical reflete as circunstâncias em que a tomada de decisão ocorre, quer pela forma da tomada de decisão, quer pelo tipo de competência para o fazer. Em resumo, o processo de integração assenta em duas estruturas principais, onde a verticalidade se traduz em níveis, hierarquia, intensidade e profundidade, enquanto a horizontalidade reflete a extensão, o alcance, uma quantificação quer de domínios de interesse, quer de atores políticos envolvidos.

Ancorando-se nesta linha de argumentação, alguns autores poderão criticar a classificação em apenas duas dimensões, referindo que a mesma não abrange todas as características das variáveis, alegando o seu carácter redutor, no entanto, o facto de se efetuar essa divisão, não significa que não possam existir subdivisões dentro de cada uma delas. Repare-se na integração horizontal, pois constitui o exercício mais fácil, onde apurar a variação da integração nesse domínio, será similar a um exercício de contabilização, seja ele de atores políticos (EM), seja ele de domínios políticos de interesse. Ora considerando a tipologia e características dos elementos contáveis, poder-se-á realizar a respetiva categorização. É neste contexto que surge a integração territorial ou geográfica para se referir à abrangência de EM que fazem parte do processo, mas deverá ficar claro que não será errado referir-se a este tipo de integração como horizontal, tal como já foi referido anteriormente. A maioria dos autores tem-se referido a este domínio da integração tendo por base o número de EM que fazem parte do processo, mas deverá ter-se alguma precaução quanto à forma de contabilização das variáveis da

integração horizontal territorial. Repare-se, a este respeito, que os atores políticos não têm todos a mesma área geográfica e muito menos a mesma população. Será por isso correto contabilizar da mesma forma países com população completamente díspares? Obviamente que não, mas poderá surgir a dúvida na medida em que as áreas geográficas também diferem substancialmente umas das outras. Neste aspeto, tender-se-á a crer que o fator humano será o mais relevante, pois a política prossegue através das pessoas, para não referir que o território pressupõe um domínio de um povo sobre o mesmo. Aliás, a este respeito e por essa mesma razão, repare-se que a própria representação no Parlamento Europeu tem em consideração a população dos EM, e não a área geográfica de cada um deles. Assim, o mais adequado para apurar a abrangência territorial será através do apuramento da quantidade de população que se encontra sujeita ao processo.⁴¹

Passando agora para a segunda variável da integração horizontal, definir os domínios políticos de interesse também pode tornar-se um exercício desafiante, pois um domínio pode englobar um sem número de subdomínios, não sendo fácil efetuar um levantamento inequívoco dos mesmos. A título de exemplo Börzel (2005) já efetuou um levantamento de vários domínios políticos, tendo por base os tratados. Efetivamente, os tratados serão a melhor fonte de informação para concretizar esse levantamento, pois ao nível da integração europeia, os tratados englobam uma série de políticas onde as instituições europeias exercem competência. Porém, será importante ter em conta que poderão existir domínios que não estarão previstos nos tratados, sobretudo aquelas onde as instituições europeias não exercem influência. A este respeito, a política fiscal será um exemplo paradigmático, pois a única referência que se encontra nos TFUE está relacionada com as competências da UE no âmbito das regras da concorrência⁴². Assim, a competência para decidir sobre a tributação encontra-se exclusivamente na esfera de ação dos EM.

Entrando na discussão da classificação desta variável da integração horizontal, será pacífico aceitar o conceito apresentado por Webber (2019, p. 14), o qual a veio definir como integração sectorial por referência ao número de políticas comuns existentes. Porém, o autor também vem defender, como já foi referido no subcapítulo anterior, que esta dimensão se poderá designar por integração funcional, argumento que será mais difícil de aceitar, uma vez que o conceito utilizado se reporta ao funcionamento

⁴¹ Para melhor compreender a representação territorial a nível europeu, efetuou-se a compilação dos dados relevantes a ter em consideração, expostos no Anexo A.

⁴² Vide art.º 110.º a 113.º do TFUE.

e, no domínio da integração horizontal, no que diz respeito à variável aqui em análise, apenas se pretende efetuar a abrangência de setores (áreas políticas) integrados. Ou seja, neste aspeto, uma análise funcional terá de ser mais abrangente, não se cingindo apenas à contabilização das políticas, mas também deve versar sobre a competência exercida pelas instituições europeias. Assim, considera-se que classificar funcionalmente a integração europeia terá de incluir o domínio da integração vertical, onde a competência é analisada, admitindo-se que a quantidade de setores existentes também deva ser tida em consideração. Ora, em suma, a abrangência funcional da integração europeia, englobará não só a quantidade de políticas comuns existentes (integração setorial) mas também a qualidade e intensidade da integração ao nível das competências (ver fig. 7).

Quanto à integração vertical importa efetuar uma análise acerca das competências exercidas. Da argumentação tecida no subcapítulo anterior, concluiu-se que se poderiam distinguir duas variáveis distintas quanto à competência – o nível (*level/locus*) e o tipo. No que diz respeito ao tipo de competência, a melhor forma de concretizar será ter em consideração o que prevê a legislação comunitária. Neste aspeto, entende-se que a competência, ao nível da UE, pode ser exclusiva, partilhada ou de apoio⁴³, não esquecendo que poderão existir competências nacionais onde as instituições europeias não têm qualquer tipo de intervenção. Quanto à tipologia das competências, o autor Fausto de Quadros (2015) argumenta que as competências designadas de apoio devem ser consideradas complementares⁴⁴ e as ditas competências partilhadas podem ser classificadas como concorrentes. Porém, tratando-se de uma questão meramente terminológica, não importará para a presente investigação entrar em grandes discussões acerca de qual o conceito mais correto a utilizar, mas fica claro a existência de três tipologias diferentes de competência que podem existir a nível comunitário.

Ainda neste âmbito, é importante recordar que a UE exerce as suas competências ao abrigo do princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade⁴⁵, cingindo-se ao mínimo necessário para alcançar os objetivos previstos nos tratados, atuando apenas na medida em que os objetivos prosseguidos não possam ser suficientemente alcançados pelos EM (exceto em áreas onde a UE possui competência exclusiva). Nas áreas onde a União possui competência exclusiva, os EM não poderão exercer qualquer tipo de

⁴³ Cfr. art.º 2.º, 3.º 4.º e 6.º do TFUE.

⁴⁴ O autor subdivide ainda estas competências em atribuições de orientação e de coordenação e atribuições de apoio, coordenação e complemento (Quadros, 2015, p. 245).

⁴⁵ Cfr. art.º 5.º do TUE.

influência política, sendo isso uma prerrogativa da UE. Nas restantes áreas, onde a UE possui competência concorrente (partilhada) com os EM, podem ser as duas partes a legislar, enquanto nas atribuições complementares (ou de apoio) a União apenas pode agir em complemento e para efeitos de coordenação das políticas definidas pelos Estados. Quanto à questão da parametrização do nível de integração entre os três tipos de competências, será fácil de aceitar que as exclusivas espelham um nível mais elevado, enquanto as complementares ocuparão o patamar mais baixo. Por outras palavras, se a UE detém competência exclusiva numa determinada área, o nível de integração será mais elevado comparativamente com as áreas onde possui competência concorrente e, com uma diferença ainda maior por referência às atribuições complementares.

Com a argumentação apresentada nos parágrafos anteriores, poderia pensar-se que existiriam apenas três níveis de integração vertical, correspondentes com as tipologias da competência, mas a verdade é que a quarta variável permite efetuar uma abordagem mais detalhada sobre esse aspeto. Conforme discutido no subcapítulo anterior, Börzel (2005, p. 221) efetuou uma estratificação em vários patamares, com base na tomada de decisão, o que permite verificar diferentes níveis correspondentes de integração europeia. Desta forma, para se conseguir efetuar a relação com o processo de tomada de decisão, torna-se inevitável compreender de que forma é que o processo decorre. O processo de decisão decorre dos tratados e assenta essencialmente em duas metodologias principais: processo legislativo ordinário e o processo legislativo especial⁴⁶. Em suma, o processo legislativo ordinário assenta numa lógica de decisão conjunta entre o Conselho e o Parlamento Europeu, daí ser conhecido pela codecisão. Por outro lado, o processo legislativo especial, dá maior relevância ao Conselho, onde o Parlamento Europeu apenas pode intervir como órgão de consulta ou de mera aprovação. Quando o Parlamento Europeu deve ser consultado, significa que a proposta do Conselho pode ser aprovada, recusada ou podem ser propostas alterações. Quando as propostas legislativas vão ao Parlamento Europeu para aprovação, este apenas pode aprovar ou rejeitar, não sendo admissível propostas de alteração. Importa ainda ter em consideração que, nestes dois procedimentos, o Conselho pode decidir por maioria qualificada⁴⁷ ou por unanimidade. Por outro lado, numa análise aos Tratados, constata-se que ainda existe a possibilidade de decisão apenas por parte do Conselho, sem qualquer intervenção do Parlamento Europeu.

⁴⁶ Para melhor compreensão do processo de tomada de decisão, ver art.º 289.º e art.º 294.º, ambos do TFUE.

⁴⁷ Regra geral de votação ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 16.º do TUE.

Considerando as várias possibilidades de tomada de decisão, entende-se que a cada um deles corresponde um diferente nível de integração, tal como defendeu Börzel (2005). Porém e considerando que a escala adotada pela autora foi elaborada antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, considera-se essencial reformular os vários níveis existentes, de acordo com a forma do processo de tomada de decisão. Assim, entende-se considerar diferentes níveis de integração, de acordo com o seguinte:

Nível 0	Competência exclusivamente nacional.
Nível 1	Conselho decide por unanimidade sem intervenção das restantes instituições ou com proposta da Comissão Europeia.
Nível 2	Conselho decide por maioria sem intervenção das restantes instituições ou com proposta da Comissão Europeia.
Nível 3	Decisão através do processo legislativo especial com aprovação por parte do PE. Conselho vota por unanimidade.
Nível 4	Decisão através do processo legislativo especial com consulta do PE. Conselho vota por unanimidade.
Nível 5	Decisão através do processo legislativo especial com aprovação por parte do PE. Conselho vota por maioria.
Nível 6	Decisão através do processo legislativo especial com consulta do PE. Conselho vota por maioria.
Nível 7	Decisão através do processo legislativo ordinário – Processo de codecisão.
Nível 8	Decisão tomada de forma unilateral por parte da UE (Comissão Europeia, BCE ou outra.)

Figura 6 – Níveis de integração vertical de acordo com a tomada de decisão.
Fonte: Elaboração própria.

Ora, conforme resulta do que se acabou de descrever, é possível diferenciar oito níveis diferentes tendo por base a variável do processo de tomada de decisão. Tal significa, que no domínio da integração vertical, conjugando com as três tipologias de competência (exclusiva, partilhada e complementar), podemos estratificar a integração europeia em vinte e quatro níveis diferentes, como se poderá observar na tabela de medição apresentada no Anexo B.

Apresentadas as várias componentes do processo de integração da União Europeia, e considerando todos os argumentos que descreveram é possível conceber a integração europeia dividida em duas principais vertentes (horizontal e vertical) onde as mesmas incluem as variáveis do processo que permitirão apurar e concretizar a condição

em que o mesmo se encontra. Esquemáticamente apresenta-se de seguida um resumo da argumentação discorrida acerca da caracterização da integração europeia.

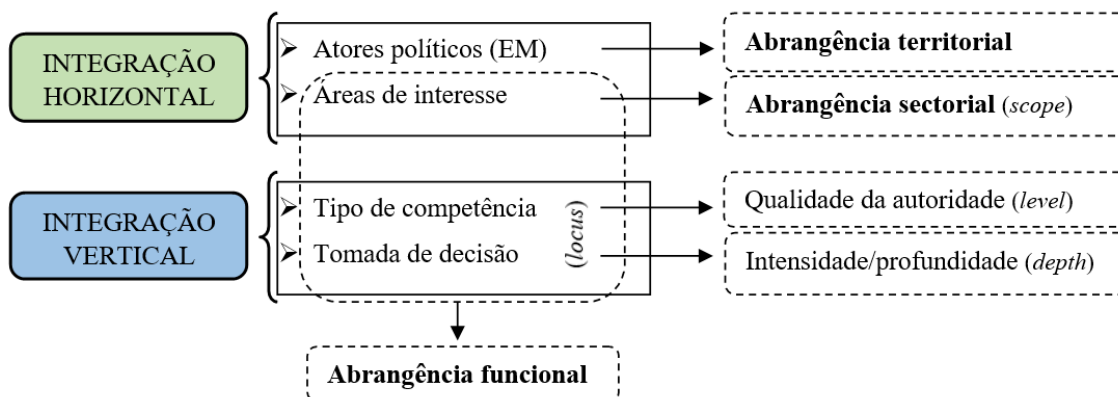


Figura 7 - Esquema descritivo do processo de integração europeia
Fonte: Elaboração própria

Clarificado o processo com base na compreensão das suas variáveis e de que forma as mesmas podem alterar, torna-se mais fácil elaborar uma ferramenta de leitura que permita apurar o nível de integração europeia num determinado momento. Apurar esse mesmo nível é o primeiro passo para identificar eventuais variações concretas a que o processo pode ser sujeito. Para efetuar o preenchimento da tabela de medição da integração europeia efetuou-se uma análise aos principais domínios políticos de interesse onde a UE pode exercer competência. Porém, importa clarificar que, não sendo esse o principal objetivo da presente investigação, deverá ser efetuada uma análise mais detalhada a cada política em si, tendo em conta que determinado domínio integra matérias específicas em que o processo de tomada de decisão pode variar de acordo com a sensibilidade do assunto em questão. Assim, concebeu-se uma tabela de leitura da integração europeia e que inclui as diferentes variáveis aqui discutidas (constante no Anexo B). Conforme se poderá verificar da leitura da tabela, constata-se que a mesma foi construída tendo por base a caracterização do processo de integração europeu efetuada, esquemáticamente representado na figura 7. Assim, a integração horizontal, representada nas colunas da esquerda, apresentam os vários domínios de interesse onde a UE pode exercer competência e também a abrangência territorial, enquanto a integração vertical apresenta os vários níveis definidos pela conjugação entre o tipo de competência exercida e a forma da tomada de decisão. Os vinte e quatro níveis apresentados para a integração vertical resultam da multiplicação dos três tipos de competência (complementar, partilhada e exclusiva) com os oito níveis definidos tendo por base o processo de tomada de decisão (ver figura 6).

No que diz respeito à integração horizontal, designadamente setorial, importa ter em consideração que os domínios políticos de interesse apresentados na tabela são os que foram considerados como principais, onde cada um delas inclui matérias cujo nível de integração poderá diferir do apresentado. A este respeito, repare-se por exemplo que a política monetária se encontra parametrizada no nível máximo da integração pois a mesma é definida, na sua essência, pelo BCE. Porém, atente-se que, relativamente à supervisão das instituições de crédito e financiamento, a integração já assume níveis mais baixos de integração em virtude de as políticas serem definidas pelo Conselho por unanimidade, após consulta do PE⁴⁸. Outro exemplo será o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, que na tabela é apresentado como um único domínio político de interesse, quando na verdade existem matérias diversas incluídas entre as quais: a cooperação judiciária, gestão de fronteiras, asilo, cooperação policial, entre outras. É importante ter em conta que, para cada uma destas matérias, a competência para decidir pode ser diferente e alterar substancialmente. Considerando a elevada quantidade de matérias abrangidas e complexidade da sua representação inequívoca, optou-se por focar os principais domínios de interesse político, apresentando o nível genérico para a globalidade das matérias daquela área, tendo como certo que tal ferramenta não será adequada para análises de pormenor, designadamente para verificar o nível de integração em cada uma das matérias específicas. Não obstante, será pertinente referir que o modelo de análise poderá ser ajustado para qualquer área que se pretenda analisar, tal como foi realizado no Capítulo III.

Ainda no que diz respeito à integração horizontal, designadamente para o apuramento da integração territorial, optou-se por seguir a percentagem de população representada, onde o valor total máximo admissível inclui a população de todos os países que pertencem ao continente europeu, mesmo que não façam parte da UE. Este fator é um aspeto importante a ter em consideração, pois existem domínios onde países que não pertencem à UE também estão integrados (e.g.: Espaço Schengen). Isto significa que podem existir áreas de interesse onde países que não pertençam à UE, optem por integrar determinadas políticas, e países da UE que não avancem na integração.⁴⁹ De uma forma simples, o valor apresentado representa a percentagem de população da Europa que se encontra integrado na respetiva área de interesse, independentemente de essa mesma população pertencer a um país que integre a UE ou não. Desta forma, a análise passa a

⁴⁸ Cfr. n.º 6 do art.º 127.º do TFUE.

⁴⁹ Para uma melhor compreensão veja-se o Anexo A.

ser mais abrangente e encontra-se ajustada à realidade, uma vez que se admite que qualquer país da Europa, poderá decidir por integrar determinada política, através da adesão à UE (mais provável) ou por qualquer outra via.

A tabela apresentada inclui ainda uma valorização para a abrangência funcional, setorial e territorial, espelhando o respetivo nível de integração. A abrangência territorial traduz a quantidade de população integrada em cada uma das áreas de interesse, ou seja, quanto mais áreas de interesse forem integradas e mais população esteja sujeita às respetivas políticas, maior será o nível da abrangência territorial. É importante recordar que nem todas as áreas de interesse apresentam o mesmo nível de integração territorial, o que traduz a importância de apurar a abrangência territorial conjugando as duas variáveis. Por sua vez, a abrangência setorial espelha o número de políticas integradas (designados por domínios políticos de interesse), sendo que quanto mais áreas se encontrem abrangidas, maior será o nível de abrangência setorial. Por fim, a abrangência funcional, inclui a análise de três variáveis, espelhando a quantidade de domínios políticos envolvidos, conjugando com o nível de integração para cada um deles.

A materialização da integração europeia em números, possibilita compreender o processo de integração em patamares que espelham diferentes intensidades. Isto significa que existe um intervalo limitado para cada um dos domínios, o que permite apresentar intervalos concretos com diferentes níveis de integração. Tendo por base estes pressupostos, concebeu-se uma escala com o propósito de traduzir o nível de integração europeia, com referência aos diferentes domínios que se têm vindo a discutir.

ESCALA DE QUALIFICAÇÃO				
INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA				
Nível	Funcional	Setorial	Territorial	Total
Total	768	32	3200	4000
Muito Elevado	600 a 767	25 a 31	2500 a 3199	3123 a 3999
Elevado	450 a 599	18 a 24	1850 a 2499	2316 a 3122
Moderado	301 a 449	11 a 17	1210 a 1849	1520 a 2315
Reduzido	151 a 300	6 a 10	600 a 1209	755 a 1519
Muito Reduzido	1 a 150	1 a 5	1 a 599	3 a 754
Nulo	0	0	0	< 3

Figura 8 - Escala de qualificação da integração europeia.
Fonte: Elaboração própria.

Ao enquadrar os resultados obtidos na tabela de medição da integração europeia (figura 8), é possível apresentar o nível qualitativo da integração para cada um dos domínios. Assim, resulta que a UE se encontra num nível moderado de integração, à

semelhança da integração territorial e funcional, enquanto a nível setorial, a UE encontra-se num nível de integração muito elevado. Tal qualificação significa que o número de domínios políticos envolvidos é bastante elevado, no entanto, a competência da UE para decidir em cada um deles é bastante limitada. Para além disso, extrai-se também que a UE abrange apenas cerca de metade da população europeia, significando que ainda existe uma grande margem para integração territorial.

Considerando algumas limitações já referidas, importa destacar que a tabela de medição apresentada não pretende ser uma ferramenta infalível, mas sim um instrumento complementar e ajustável a qualquer análise que se pretenda efetuar com o objetivo de apurar a intensidade da integração europeia, ou com o intuito de apurar a variação do processo. Facilmente se admitirá que aplicando a tabela em diferentes momentos históricos se conseguirá apresentar um valor de variação positivo ou negativo para cada um dos domínios. Por exemplo, aplicar a ferramenta antes e depois do Brexit, ou antes e depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, certamente apresentará resultados interessantes no que diz respeito à variação do processo de integração europeia por influência de cada um desses acontecimentos.

Mesmo assumindo que a ferramenta de análise concebida se trata de um instrumento complementar, uma perspetiva crítica poderá argumentar que a mesma é demasiado superficial. Eventuais críticas poderão argumentar que a análise efetuada apenas abrange uma perspetiva legal, com base nos tratados, e ignora por completo todas as demais dinâmicas da sociedade e da comunidade internacional, designadamente as teorias das relações internacionais e da integração europeia. Apesar desses argumentos, não se pode desconsiderar a extrema relevância dos tratados e dos preceitos legais que aí se encontram previstos, pois será essa informação a fonte de todas as competências que a UE exerce ou venha a exercer. Na verdade, as teorias podem especular e tentar conceber argumentos com o objetivo de ajudar a compreender as dinâmicas internacionais e, no limite, tecer previsões do que poderá vir a acontecer, no entanto, o nível de integração será sempre apurado, de facto, pelas competências legais que a UE detém. Tal significa que, analisar a variação do processo, tendo por base as teorias, será sempre um exercício subjetivo, mas isso não significa que não seja relevante. Pelo contrário, esse tipo de análise, mais do que a verificação concreta das variações existentes no processo, permite alargar o espectro de análise, antevendo as várias pressões que podem impelir a integração a progredir num ou noutro sentido. Assim, admite-se e considera-se adequado efetuar

uma análise paralela e complementar que tenha por base os pressupostos e argumentos das teorias das relações internacionais e da integração europeia.

3. Abordagem teórico-conceitual

Compreender a integração europeia implica analisar também as teorias existentes que incidam sobre o tema, no entanto, o acervo teórico sobre a integração europeia é demasiado vasto para se abordar integralmente, correndo o risco de retirar consistência e seriedade ao presente trabalho científico. Por outro lado, optar por focar apenas uma das teorias seria demasiado redutor o que resultaria numa análise demasiado influenciada por uma única perspetiva, deixando outros pressupostos, igualmente relevantes, de fora. Tendo em conta este cenário, optou-se por efetuar uma breve abordagem às principais teorias que possuam pressupostos que auxiliem a melhor compreender o processo de integração da UE, tentando retirar as principais ideologias, assim como obter ferramentas úteis que permitam apurar as consequências resultantes de um fenómeno histórico, neste caso, crise migratória e de refugiados com o seu auge em 2015. Todas as teorias da integração europeia colhem pressupostos ideológicos noutras já existentes, nomeadamente as teorias das relações internacionais. Também por esse motivo, foram também analisadas algumas das principais teorias das relações internacionais, as quais, em abono da verdade, se constituem o ponto de partida para as teorias que almejam analisar as dinâmicas subjacentes à UE. Por outro lado, é importante referir que, apesar da UE se assumir como um ator internacional com características muito próprias e similares a um estado soberano, o seu funcionamento assenta na interação entre os vários Estados (soberanos) que a compõem, sendo perfeitamente compreensível que os pressupostos das teorias das relações internacionais sejam passíveis de se aplicar também à UE.

As teorias existentes na literatura pretendem estabelecer orientações para melhor compreender as dinâmicas geradas entre diferentes atores sociais, designadamente ao nível regional, por forma a conseguir justificar determinadas ações e prever algumas consequências. Importa destacar que a UE, enquanto ator político no cenário internacional, ainda é uma entidade recente, significando isso que poderá justificar algumas das suas fragilidades evidenciadas ao nível do seu funcionamento, competências e organização. A verdade é que não será totalmente justo esperar que a UE tenha

mecanismos e ferramentas consolidados, quando o seu tempo de vida ainda é embrionário. Repare-se que existem unidades políticas com uma existência temporal substancialmente superior à UE e, ainda assim, apresentam falhas de funcionamento no tipo de sistema político implementado. Por essa razão, será importante ter este pressuposto presente, enquanto se efetua uma apreciação acerca da sua capacidade e eficácia política, não significando isso que não se devam expor fragilidades que sejam prementes colmatar e que vão ao encontro das elevadas expectativas de todos aqueles que procuram uma Europa melhor.

Apesar da sua primeira pedra ter sido implantada em 1951, apresentando por isso pouco mais de meio século de existência, a UE tem merecido a atenção de diversos académicos e teóricos que muito têm escrito sobre o seu modo de funcionamento e com o intuito de ajudar a melhor compreender as suas ações. Mesmo tendo conhecimento da existência de um largo acervo teórico que incide sobre a integração da UE, alguns autores dão especial destaque a três correntes teóricas: neofuncionalismo, intergovernamentalismo, e o pós-funcionalismo (Lopes, 2022, p. 51; Hooghe e Marks, 2019). Não significa isto a inexistência de outras correntes que possam ser úteis para ajudar a compreender as dinâmicas das relações internacionais e, neste caso na UE. Porém, considerando a complexidade do assunto em análise, é particularmente difícil encontrar uma ferramenta adequada que sirva para analisar e melhor compreender as dinâmicas criadas na União Europeia para responder aos fluxos migratórios e aos pedidos de asilo efetuados. Repare-se que cada teoria tem os seus próprios pressupostos e princípios que diferem substancialmente umas das outras, pelo que a escolha da teoria, influencia diretamente a forma como é entendido e compreendido qualquer tipo de análise teórica que se venha a efetuar. Qual seria o critério a utilizar para a escolha da teoria? Porquê optar por uma teoria em prol da outra? Não será muito fácil encontrar uma resposta inequívoca e adequada a estas questões, sobretudo porque cada teoria se adequa mais a determinadas situações do que outras e vice-versa. Assim, considera-se que utilizar as teorias *per si* e em exclusividade, poderá ser um exercício algo desajustado à observação que se pretende efetuar na presente investigação, no entanto, não se poderá descartar a importância que as mesmas possuem para a compreensão das dinâmicas da integração europeia, sendo por isso imprescindível a sua abordagem, com o objetivo de poder extrair o maior número de indicadores que possam auxiliar o estudo do fenómeno aqui em questão.

Estudar as teorias que abordam as dinâmicas internacionais e a integração regional (neste caso mais direcionado para a integração europeia) torna-se um exercício produtivo na medida em que se recuperam pensamentos e lógicas de interpretação baseada em determinados contextos históricos diferenciados, enriquecendo sobremaneira o acervo de conhecimentos e fundamentos que podem estar na origem das várias dinâmicas que se vão gerando na comunidade internacional e, neste caso, na UE mais em detalhe. A este respeito, o estudo sobre as teorias, não só seria necessário como seria certamente imprescindível. Começar-se-á por abordar o realismo, tendo em conta que se assume como uma das teorias das relações internacionais mais antiga e os seus pressupostos serviram de base a outras teorias que também serão brevemente apresentadas. Após passar-se-á para a exposição dos principais argumentos do liberalismo tendo em conta a sua relevância na compreensão das dinâmicas existentes no cenário internacional a partir do século XX. Outra grande teoria relevante a abordar será o funcionalismo que serviu e ainda tem servido de base para a conceção das mais recentes teorias da integração europeia. Para além destes três blocos principais das teorias das relações internacionais, abordar-se-ão algumas das principais correntes que abordam a integração europeia em concreto.

Antes de entrar na apresentação das teorias propriamente ditas, com destaque para as suas principais ideologias, é importante compreender o motivo da sua exposição. O objetivo de tal exercício será retirar os principais pressupostos tendo a vista auxiliar a análise e leitura do processo de integração europeia de uma forma mais abrangente, pragmática e sustentada. Para melhor compreensão, será relevante acompanhar a leitura dos próximos subcapítulos com uma análise aos indicadores apresentados na tabela do Anexo D. Iniciar-se-á então a apresentação das principais teorias (das relações internacionais e da integração europeia) que irão ajudar a compreender melhor as dinâmicas do processo de integração europeia.

Realismo

O realismo tem raízes implantadas em autores clássicos de renome como Sun Tzu, Thomas Hobbes, Nicolau Maquiavel, entre outros, no entanto, enquanto corrente teórica e sistematizada de análise das relações internacionais do mundo mais recente, surge através de Hans Joachim Morgenthau, que expõe as suas principais perspetivas na sua obra publicada em 1948, intitulada “*Politics among Nations*”. Na sua obra, o autor

defende essencialmente que as relações internacionais são geridas com base no poder detido pelos estados soberanos. Desta forma, o sistema internacional assenta numa ordem definida pelo poder que se encontra distribuído pelos vários estados soberanos, os quais, para garantir a sua sobrevivência, procuram obter para si cada vez mais poder. Mendes (2022, p. 96) refere que os realistas defendem que “a manutenção da segurança e independência territorial está sob hipótese de ameaça constante”, motivo pelo qual os Estados são obrigados a obter para si esse poder por forma a garantir a sua sobrevivência. Neste contexto, os principais atores da comunidade internacional são os Estados, pois são eles que definem o rumo das políticas adotadas, assumindo-se que não existe qualquer tipo de governo a nível internacional. Segundo o mesmo autor, todos os realistas defendem quadro ideias-chave: “o grupismo, o egoísmo, a anarquia e a política do poder” (2022, p. 96). Em 1990, John Mearsheimer (1990, 47), defendia que se a ameaça russa que pendia sobre a Europa ocidental deixasse de existir e se o apoio das forças militares americanas fosse retirado, os Estados europeus iriam começar a encarar-se mutuamente com desconfiança e suspeita, tal como aconteceu décadas antes e que veio a originar as duas guerras mundiais.

Com o fim da Guerra Fria, o realismo veio a perder alguma relevância no mundo académico, uma vez que o sistema internacional entrou numa era de paz e serenidade que não se alinhava com as perspetivas apresentadas por Morgenthau. Mais de meio século depois da publicação da sua obra, os realistas começaram a apresentar outros argumentos que iam além da definição central da teoria - procura pelo poder. Assim, as definições do realismo contemporâneo apresentam algumas combinações entre a centralidade dos Estados, o seu interesse pela sobrevivência, a primazia das suas capacidades materiais e racionalidade (Barkin, 2003, p. 327). Um relevante contributo para a corrente realista foi a obra publicada em 2001, intitulada “A Tragédia da Política das Grandes Potências” escrita por John Mearsheimer, o que permitiu refrescar e atualizar a teoria. Mais recentemente, o realismo veio originar outras correntes, como é exemplo a Teoria da Estabilidade Hegemónica e a Teoria da Transição do Poder (Mendes, 2019), que irão ser brevemente apresentadas nos pontos seguintes.

Apesar de não se caracterizar por uma corrente teórica que aborda especificamente as dinâmicas da integração europeia, o realismo continua a ser uma teoria de extrema relevância para ajudar a compreender as dinâmicas geradas na comunidade internacional, com aplicação e reflexo inegável na UE. É verdade que alguns dos pressupostos apresentados podem parecer desadequados para compreender a integração europeia, mas

repare-se que apesar de a UE almejar o *status quo* de ator internacional, a realidade é que todos os EM têm procurado manter a sua soberania e identidade, tentando obter para si o maior benefício possível e diminuir as desvantagens que a própria integração acarreta. Aliás, a gestão dos fluxos migratórios é um dos exemplos disso mesmo, onde se pode constatar que os interesses nacionais ainda se sobrepõem aos interesses comunitários. Ao olhar atentamente para o processo, poder-se-á verificar que a integração avançou mais rápido nas áreas que apresentavam potenciais vantagens para os próprios EM (designadamente no setor económico). Por outro lado, as vertentes que não apresentem potenciais benefícios para os EM, ou que acarretem um impacto negativo na sua soberania ou identidade, tenderão a apresentar uma evolução muito mais lenta ou, simplesmente, a sua estagnação.

Curiosamente, fruto das circunstâncias da atualidade decorrentes do conflito militar entre a Rússia e a Ucrânia, as perspetivas apresentadas pelos realistas parecem ganhar novo ímpeto e mostrar de novo a sua adequação para melhor observar e compreender o mundo atual. Atente-se que a UE tem as suas fundações intimamente ligadas aos dois conflitos militares mundiais que surgiram na primeira metade do século anterior, e surge como projeto de paz na Europa, mas também como oportunidade para garantir a sobrevivência dos vários Estados que a integram. Ainda hoje, com a deflagração do conflito militar russo-ucraniano, a UE ganha novo ímpeto procurando garantir a sua própria defesa e intervindo fora do próprio território dos seus EM, numa ótica de diminuir o poder de outro Estado (neste caso da Rússia) e aumentar o seu próprio e, por consequência, dos EM que integra. Tal cenário poderá traduzir uma pressão no sentido de aumentar a integração, designadamente no setor da defesa e segurança externa. Tendo por base estes pressupostos, considera-se que o realismo continua a ter relevância para compreender as dinâmicas da integração europeia, não podendo por isso deixar de ser considerado como corrente teórica de auxílio à compreensão do fenómeno. Neste aspeto, Mark Pollack (2011, p. 11) também destaca a relevância do realismo para a compreensão do processo de integração da UE, frisando que oferece uma análise mais cuidada, quer da integração europeia, quer do seu papel no mundo, destacando a importância dos interesses materiais e de fatores estruturais que podem prejudicar as relações entre os EM.

Como referido, passar-se-á agora à apresentação de duas outras correntes com relevância neste campo e com estreita ligação ao realismo – a Teoria da Estabilidade Hegemónica e a Teoria da Transição do Poder.

Teoria da Estabilidade Hegemónica (TEH)

A Teoria da Estabilidade Hegemónica encontra os seus alicerces através de um dos arquitetos do Plano Marshall, o economista Charles Kindleberger, que materializou a teoria na sua publicação “*The world in depression, 1929-1939*”, focando-se essencialmente em aspetos de natureza económica. Na sua obra, o autor destaca que existem essencialmente três aspetos que definem os mercados financeiros globais: o pânico, o poder de contágio, e a hegemonia. Na sua perspetiva, o domínio absoluto de um país é uma das condições necessárias para garantir a estabilidade dos mercados económicos e financeiros a nível mundial (Kindleberger, 1973). Desta forma, o sistema económico internacional precisa de um país que estabeleça padrões de conduta para outros países, e que faça com que o sigam, sobretudo em situações adversas (Kindleberger, 1973, p. 28).

Apesar da teoria ter, de início, um propósito estritamente económico e financeiro, rapidamente foi adaptada às relações internacionais, sobretudo direcionada para a centralidade hegemónica desempenhada pelos Estados Unidos da América após o fim da Guerra Fria. Neste contexto, esta corrente defende que se torna necessário a existência de uma potência hegemónica para garantir a estabilidade de um sistema de relações, que promova o cumprimento de determinadas regras entre os vários elementos que integram esse sistema. De acordo com Mendes (2019, p. 116), uma potência hegemónica apresenta três condições: “capacidade de impor regras, a vontade para o fazer e um compromisso com a ordem internacional do sistema que seja percecionado como mutuamente benéfico para os outros atores principais.” O autor defende ainda que existe uma tendência para as potências mais poderosas expandirem a sua influência para o restante sistema internacional, estando por isso a estabilidade dependente do estabelecimento de um poder hegemónico que “concilie a autoridade legítima com a sua capacidade de poder.” É neste seguimento que importa destacar a imprescindível legitimidade do poder, não assentando numa lógica de autoridade imposta. Por essa razão, Mendes (2019) refere que a estabilidade hegemónica depende diretamente da capacidade de “conseguir demonstrar os benefícios da estabilidade e ordem para os outros atores do sistema”, facto que a não acontecer, terá o efeito oposto e provocará instabilidade no sistema.

No mesmo sentido argumenta Schroeder (2004, p. 299) referindo que o poder hegemónico não é um poder absoluto e autoritário, mas sim aquele sem o qual nenhuma decisão final poderá ser alcançada e sobre o qual impende a responsabilidade de liderança

na tomada de decisão, tornando-se essencial para a boa gestão e manutenção da capacidade de decisão, num sistema em que a autoridade se encontra dispersa. Seguindo a mesma linha de pensamento, Clark (2011) defende que dispor de um poder hegemónico obriga a uma conciliação dos interesses particulares com os restantes interesses dos demais elementos do sistema, por forma a conseguir obter a legitimidade necessária para prosseguir a liderança e manter o respeito por parte dos seus seguidores. Assim, para que um determinado ator possa liderar, é necessário obter o consentimento dos restantes elementos que o seguirão.

Em suma, a corrente teórica aqui em análise assenta essencialmente no pressuposto de que é necessário existir uma liderança hegemónica legítima para garantir estabilidade num sistema em que a autoridade se encontra repartida por vários elementos e de forma heterogénea. Colocando-se a situação contrária que se traduzirá na falta de capacidade de liderança, procedente da falta de confiança ou do necessário consentimento dos restantes elementos, o sistema tenderá a ficar instável e a evidenciar fragilidades que poderão originar o declínio do sistema em si.

Poderia pensar-se que não faria sentido analisar a TEH para a compreensão do processo de integração europeia, sobretudo por considerar que todos os EM estão ao mesmo nível mantendo a sua identidade e soberania, mas a realidade é que cada EM pode exercer a sua influência de forma diferente sobre os demais e de diversas formas. Aliás, o autor Douglas Webber (2019, p. 54) argumenta que nenhuma das correntes teóricas da integração europeia fornece uma explicação útil para a compreensão das consequências das quatro principais recentes crises (crise do euro, crise da Ucrânia, crise Schengen e o Brexit), ancorando toda a sua análise na TEH. Assim, o autor destaca o papel fulcral desempenhado pela Alemanha e a França em diferentes momentos históricos e relaciona a sua capacidade (ou falta dela) de liderança no desenvolvimento das políticas europeias e conseqüentemente do processo de integração europeia. Tendo por base este raciocínio, facilmente se compreende a aplicabilidade da teoria no quadro explicativo da integração europeia e de que forma é que a sua condição pode alterar e por que motivo.

Teoria da Transição do Poder (TTP)

A Teoria da Transição do Poder foi inicialmente concebida por Abramo Organsky (1958) através da sua publicação “*World Politics*”, a qual veio expor uma perspetiva contrária à Teoria (clássica) do Equilíbrio do Poder. Enquanto a Teoria do Equilíbrio do

Poder pressupõe a existência e manutenção de paz num cenário de equilíbrio de poder entre diferentes atores, a Teoria da Transição do Poder defende que, nesse mesmo cenário, o conflito é muito provável. Por outro lado, uma situação de preponderância de poder (grande desequilíbrio) é uma circunstância potenciadora da paz. Na sua obra, o autor argumenta que a China e a Índia se irão tornar potências mundiais e dominar o sistema político internacional.

Como ponto de partida para compreender a teoria, importa referir que para os seus defensores, o poder detido pelos diferentes atores internacionais, encontra-se constantemente em alteração, mesmo que essas alterações possam parecer impercetíveis. Ao longo do tempo, estas alterações de poder criam situações políticas em que existe um equilíbrio de forças (paridade), verificando-se, por essa razão, uma forte probabilidade de deflagrar o conflito, cujo objetivo principal é ocupar o topo do sistema internacional. De acordo com Chan (2008), o perigo é maior numa situação de ultrapassagem, pois a potência em declínio tenderá a agir preventivamente para evitar que o poder em ascendência ocupe o lugar cimeiro. Desta forma, resulta que a distribuição equitativa de poder é um indicador quanto à probabilidade de ocorrência do conflito, mas não é o único. Nesta senda, Rauch e Wurm (2013, p. 54) referem que a teoria foca também a circunstância da “vontade/intenção”, a qual deve ser entendida pelo nível de satisfação com o *status quo* da ordem internacional. Assim, uma potência que tenha ultrapassado a potência dominante, apenas provocará o conflito se não estiver satisfeita com estado atual do sistema internacional implementado.

Neste seguimento, a corrente da transição do poder assenta no conceito da probabilidade do conflito. Assim, o risco de conflito é maior em circunstâncias de paridade, onde pelo menos uma das partes esteja insatisfeita com a ordem estabelecida. Por sua vez, a probabilidade de conflito diminui com a preponderância de uma potência, sobretudo quando se verifica um elevado nível de satisfação por parte dos restantes atores que ocupam a ordem internacional (Tammen, 2008, p. 318). Estes argumentos refletem outra característica que se encontra implícita na teoria – a organização hierárquica do poder. Apesar de não existir uma lista que define a ordem das potências mais poderosas, essa hierarquia é reconhecida de forma intuitiva e reconhecida mutuamente pelos vários atores do sistema. A este respeito, Tammen (2008) apresenta a pirâmide invertida do poder, onde no topo se encontra o poder dominante e na base as pequenas potências. Tendo em conta estas circunstâncias, a potência dominante do sistema internacional aciona todos os esforços para manter a sua posição e evitar que outras potências ocupem

o seu lugar. Apesar desse objetivo poder ser prosseguido através do uso da força, torna-se preferível o recurso a organizações internacionais (políticas, económicas) que acabam por definir regras de atuação e que contribuem para evitar (a custo mais reduzido) a alteração do *status quo*. Para Tammen (2008), é preferível maximizar o poder através da influência para gerir o sistema internacional de uma forma cooperativa, envolvendo outros atores, incluindo a partilha de poder em alianças de defesa ou até associações económicas. Apesar de ser substancialmente difícil, é essencial, para o ator dominante, gerir as preferências políticas dos restantes elementos do sistema através de outras vias que não pela força, facto que poderá ter o efeito contrário, provando insatisfação e conseqüente instabilidade. Assim, torna-se igualmente relevante garantir a proliferação da aceitação generalizada do sistema internacional em funcionamento por parte de todos os seus elementos, mesmo por parte das pequenas potências. Relativamente a este aspeto, o autor destaca ainda que “*as more nations accept the international status quo and fewer nations seek disruptive behavior to achieve their own goals, the burden on the dominant power goes down and the potential economic benefits of trade and cooperation go up*” (Tammen, 2008, p. 321). Nesta ótica, é importante estabelecer uma cooperação baseada em compromissos relacionados com a proteção dos direitos humanos, a manutenção da paz, a redução da pobreza (entre outros), pois todos estes aspetos podem ser fatores fraturantes no que diz respeito à satisfação com o sistema em vigor e, por sua vez, elementos essenciais para despoletar uma situação de conflito latente.

Através das considerações efetuadas acerca da Teoria de Transição do Poder, é possível fazer um paralelismo direto com o processo de integração da UE. Repare-se que os alicerces do processo de integração europeia estão implantados sobre financiamento dos Estados Unidos da América, apresentado nos anos subsequentes da Segunda Guerra Mundial. Para além de uma garantia de estabilidade na Europa, a UE acaba por ser um meio de aumentar o poder e influência no cenário internacional através da cooperação entre vários Estados, afirmando-se também como um relevante ator no sistema de forças a nível global, o principal aliado do poder norte americano e um contrapeso de outras potências emergentes. Por outro lado, para que a própria UE seja considerada um ator internacional, torna-se necessário o reconhecimento desse *status quo* pela comunidade internacional, mas também pelos próprios Estados que a integram, estes últimos não devendo agir de forma individualizada e desconcertada com os demais. Por sua vez, quanto mais legitimidade e autoridade se reconhece à UE (internamente e externamente),

maior será a pressão para que a condição da integração melhore e o processo avance ainda mais.

Como foi possível observar, a TTP não foca apenas a procura pelo poder e o subsequente conflito, mas admite também que o aumento de poder, pode ocorrer através da integração. Os autores Brian Efir, Jacek Kugler e Gaspare Genna (2003) apresentam um estudo interessante neste sentido, onde apresentam uma ferramenta que possibilita verificar a dicotomia entre o conflito e a integração e a respetiva probabilidade de ocorrer um ou outro fenómeno. Segundo os autores (p. 300), a probabilidade de se iniciar um processo de integração é maior em situações de assimetrias de poder e nos períodos após a transição. Os referidos autores (p. 305) apresentam ainda alguns resultados que evidenciam que o conflito e a integração fazem parte de um processo que é condicionado pelo poder relativo, a estrutura hierarquizada e o nível de satisfação. Efetuando um paralelismo com o processo de integração no domínio político que inclui a migração e o asilo, poderá constatar-se que os EM têm estado satisfeitos com a condição (*status quo*) que a UE apresenta. Repare-se que a Convenção de Dublin se mantém inalterada desde 2013 e os procedimentos continuam idênticos aos mesmos que existiam durante a crise migratória e de refugiados.

Liberalismo

As primeiras perspetivas teóricas do liberalismo foram projetadas pelo ex-presidente dos Estados Unidos da América, Woodrow Wilson, logo após o fim da primeira Guerra Mundial, o qual propôs a criação de uma nova ordem internacional, dominada pela Liga das Nações, com o objetivo de atingir uma paz duradoura. Desde essa data que a corrente teórica tem vindo a ser abordada por vários autores, levando à promoção de algumas variações, onde se tem destacado Andrew Moravcsik e mais recentemente John Ikenberry.

De acordo com Jahn (2009, p. 417), o liberalismo aceita a ideia da anarquia existente no sistema internacional, mas não defende que os Estados sejam os únicos atores, atribuindo uma importante relevância ao papel das organizações internacionais, dos grupos privados e dos indivíduos. Porém, os Estados continuam a assumir um papel importante no cenário internacional, mas o seu comportamento, a nível político, é influenciado por outros atores que noutras correntes teóricas é ignorado. Desta forma, as “características nacionais dos estados importam e são decisivas para explicar os motivos e razões dos fenómenos internacionais” (Mendes, 2019, p. 101) que vão acontecendo ao

longo do tempo. Repare-se que, de acordo com outras teorias, designadamente o realismo, o objetivo primordial de todos os Estados é garantir a sua sobrevivência através da acumulação de poder, o que pode não acontecer segundo os liberais. Desta forma, os liberais defendem a racionalidade do Estado e acreditam que as ações políticas implementadas têm por base ponderações de custo/benefício levando à adoção de medidas para evitar o conflito com alguns Estados e estabelecer relações de cooperação com outros. O autor John Ikenberry (2009, p.72) argumenta que na sua forma mais básica, o liberalismo expõe uma visão do mundo aberto, baseado num sistema onde os estados cooperam entre si para atingir benefícios mútuos, tendo por base princípios assentes na contenção, na reciprocidade e na igualdade das soberanias. Com base no pressuposto de que os Estados são influenciados por outros atores, Moravcsik (1997, 513) refere que as ideias e interesses sociais, assim como as instituições assumem um papel preponderante neste aspeto. Assim, as preferências dos Estados são moldadas com base na influência gerada por esses atores. Estes pressupostos encontram um nítido reflexo no processo de integração europeia, no qual os EM procuram obter para si benefícios mútuos através a cooperação, o que levou a que a condição do processo fosse sendo intensificada ao longo do tempo.

Segundo Moravcsik (1997), os três principais argumentos teóricos do liberalismo são os seguintes: (1) primazia dos atores sociais, (2) os Estados representam as preferências das suas sociedades nacionais, (3) a interdependência do sistema internacional influencia o comportamento dos Estados.

No que diz respeito ao primeiro pressuposto apresentado, os liberais defendem que os atores fundamentais no sistema internacional são os indivíduos e os grupos privados, os quais assumem um carácter racional (*risk-averse*) e promovem os seus interesses. Esses interesses são gerados de forma totalmente independente da vontade política, e são transferidos para a esfera política através de ações coletivas.

É com base no primeiro pressuposto que o liberalismo avança para o segundo principal argumento teórico. Assim, o liberalismo acredita que o Estado representa o padrão da sociedade que integra, tendo por base os seus interesses e atuando no cenário internacional em conformidade com esses mesmos interesses. Desta forma, o Estado não é um ator *per se*, mas uma instituição representativa que se encontra constantemente em alteração, de acordo com as diferentes dinâmicas sociais (e respetivos interesses) que se vão manifestando ao longo do tempo. Os indivíduos e grupos privados recorrem ao Estado (através de um *transmission belt*) para atingir objetivos que, de forma individual,

seriam impossíveis de alcançar. Por esta razão, as dinâmicas políticas dos Estados são restringidas pela identidade, interesses e poder dos grupos privados que exercem uma pressão constante nos órgãos de decisão para adotarem políticas que vão ao encontro das suas expectativas. Estes pressupostos que focam as questões de identidade e as preferências das sociedades nacionais oferecem um excelente quadro explicativo para a reticência em alterar a condição da integração no domínio que integra as migrações e o asilo. A gestão dos pedidos de asilo e o acolhimento de refugiados e migrantes é um setor onde os governos nacionais, por regra, assumem cautelas acrescidas por saberem que a posição das sociedades nacionais não é consensual e isso pode significar a diminuição do poder político que detêm a curto prazo.

No que diz respeito ao terceiro pressuposto da corrente do liberalismo, importa detalhar que a interdependência do sistema internacional influencia o comportamento dos Estados. Para os liberais, para além das variáveis já apresentadas, o comportamento do Estado é influenciado também pela interdependência a que está sujeito, designadamente das ações políticas adotadas pelos outros Estados. Assim, os Estados não estão sozinhos na esfera internacional e, por essa razão, não podem atuar de forma totalmente independente sem ter em consideração a posição dos outros Estados (e outras instituições), com os quais existe uma “interdependência complexa”. Isto significa que, cada Estado procura alcançar os seus objetivos com base nos seus interesses próprios, estando constantemente sobre pressões restritivas impostas pelas preferências dos restantes. De forma muito sintética, as sociedades nacionais e transnacionais, onde os Estados estão inseridos, moldam significativamente os seus objetivos e preferências políticas. Assim, as estratégias e ações adotadas não traduzem simplesmente as suas preferências, mas também são o reflexo das dos outros Estados com os quais se encontram interligados numa lógica de interdependência política (complexa). O processo de integração da UE está intimamente relacionado com esta questão da interdependência. Numa perspetiva mais simples, veja-se a influência positiva que os seis países fundadores provocaram nos países adjacentes levando que a condição do processo de integração da UE apresente atualmente vinte e sete EM. Diretamente relacionado com a gestão dos fluxos migratórios e de refugiados pela UE, poderá verificar-se a interdependência quando se verificou o estabelecimento de controlos fronteiriços por parte de alguns dos EM, levando a que outros seguissem as mesmas opções.

Intergovernamentalismo

O intergovernamentalismo é uma das teorias que se dedica em exclusivo ao estudo do processo de integração da UE, apesar de se basear em alguns pressupostos de outras teorias já existentes, designadamente do realismo e do liberalismo. As linhas iniciais do intergovernamentalismo surgem na sequência da crise da cadeira vazia na década de sessenta, acontecimento que originou um período de estagnação no processo de integração europeia. Stanley Hoffmann (1966) é o primeiro autor que veio definir os primeiros pressupostos teóricos que deram origem à corrente que é hoje conhecida como o intergovernamentalismo tradicional. Seguindo a linha de argumentação apresentada por Leuffen et al. (2022, p. 64), esta teoria assenta essencialmente nos seguintes pressupostos: o Estado assume um papel central no processo de integração europeu e age de acordo com os seus interesses; a integração europeia está limitada pelo interesse na preservação de autonomia e diversidades dos estados nacionais, mas também por pressões externas de outros atores; a integração europeia não coloca em causa os Estados europeus, mas sim fortalece a sua posição competitiva com os restantes poderes económicos emergentes no cenário internacional; o processo de integração europeia acontece essencialmente na vertente económica está relacionado com a “*low politic*” (aquela que não coloca em causa a soberania do estado, garantindo a sua autonomia); e as organizações europeias supranacionais são débeis, estando limitadas ao mínimo poder conferido pelos EM, por forma a garantir a sua autonomia.

Após a década de oitenta, o intergovernamentalismo foi alvo de uma nova abordagem por Andrew Moravcsik (1991, 1993, 1998) dando origem ao intergovernamentalismo liberal. Para compreender o intergovernamentalismo, é necessário ter conta que o indivíduo e os grupos privados assumem uma relevância fundamental na política internacional (1993, p. 483). O Estado, que continua a desempenhar um papel central nas RI e neste caso no processo de integração da UE, prossegue os seus objetivos de acordo com os interesses dos atores internos, que se encontram em constante competição para influenciar o Estado tanto quanto possível. Assim, esta corrente baseia-se na ideia de que o processo de integração assenta em três fases (1998, p. 18, 24) distintas, mas interligadas entre si: criação das preferências nacionais de acordo com interesses internos; as negociações ocorrem ao nível intergovernamental entre os vários EM, tendo em vista alcançar as preferências nacionais;

criação de instituições para alcançar os objetivos decorrentes das negociações intergovernamentais.

Assumindo que os estados desempenham um papel central na integração europeia, o intergovernamentalismo defende que o processo de integração é apenas uma forma de conseguir alcançar os objetivos dos estados, definidos pelas preferências nacionais, estando sujeitos a condições diferenciadas, impostas pela posição que ocupam num ambiente de interdependência, o que poderá potenciar a cooperação, eventualmente, através de instituições que prossigam esses mesmos objetivos. No mesmo sentido, Hooghe e Marks (2019, p. 1115) referem que o intergovernamentalismo aborda a integração europeia da perspetiva dos Estados nacionais, que procuram alcançar negociações benéficas mutuamente, resultantes da cooperação e competição entre os respetivos governos. Numa lógica de primazia dos interesses nacionais sobre os relacionados com a integração europeia, os autores (2020, 513) argumentam ainda que o intergovernamentalismo liberal encara a o processo de integração como um fenómeno de negociação entre Estados, os quais possuem, essencialmente, motivações económicas, invés de geopolíticas ou ideológicas.

Institucionalismo

O institucionalismo é uma corrente teórica que surge no final dos anos setenta com a publicação “*Power and Interdependence: World Politics in Transition*” de Robert Keohane e Joseph Nye (1977), onde estabelecem pressupostos que se situam entre os realistas e os liberais. Valerá a pena destacar que, enquanto o realismo se foca na procura dos Estados por poder e segurança para garantir a sua sobrevivência (onde o poder militar desempenha um papel preponderante), o liberalismo centra as suas atenções noutras formas de cooperação, nomeadamente na vertente económica, atribuindo-lhe uma relevância considerável no que diz respeito ao impacto que essa cooperação tem na segurança. Atente-se que Keohane e Nye (1977), admitindo que o poder militar domina o poder económico, realçam que a sua efetivação tem custos muito elevados, para além de não se verificar nenhuma certeza quanto à sua eficácia, podendo até ser mais eficiente utilizar ferramentas económicas para atingir determinados objetivos. Relativamente à utilização do poder militar, os autores referem que sua utilização é demasiado dispendiosa para os Estados pelas seguintes circunstâncias: risco da corrida nuclear, resistência das populações dos países pobres, incerteza no alcance dos objetivos económicos, e pressão

da opinião pública relativa à perda de vidas humanas no conflito. Por essa razão, torna-se essencial para os Estados exercer a sua influência de forma alternativa através da cooperação, facilitada pelas instituições internacionais. Keohane (1998, p. 83) realça:

“Even an unchallenged superpower such as the United States would be unable to achieve its goals through the bilateral exercise of influence: the costs of such massive “arm-twisting” would be too great. International institutions are increasingly important, but they are not always successful.”

É com base neste enquadramento que o institucionalismo defende que as instituições criam condições para os Estados cooperarem tendo em vista obterem benefícios mútuos e, simultaneamente, reduzir os custos associados para atingir determinados objetivos. Apesar de não serem completamente infalíveis nesse propósito, as instituições internacionais constituem-se como uma ferramenta útil para reduzir a incerteza através da negociação entre os Estados que se submetem às mesmas regras para lidar com determinados problemas comuns, onde se promove a transparência e a honestidade (Keohane, 1998, p. 86). Na mesma linha destaca Mendes (2019, p. 99), referindo que o institucionalismo defende que “é possível ultrapassar a incerteza e os obstáculos decorrentes da anarquia que, normalmente, impossibilitam a cooperação”, através das instituições - as quais estabelecem normas, regras e procedimentos por forma a melhorar a gestão de expectativas dos vários atores do sistema internacional. É neste contexto que Robert Keohane argumenta que até os Estados mais poderosos têm todo o interesse em seguir as regras previamente definidas pelas instituições internacionais, pois isso possibilita uma maior estabilidade no sistema internacional, tornando os outros atores mais previsíveis.

“The procedures and rules of international institutions create informational structures. They determine what principles are acceptable as the basis for reducing conflicts and whether governmental actions are legitimate or illegitimate. Consequently, they help shape actors' expectations (Keohane, 1998, p. 91)”

De uma forma geral, as instituições criam condições para melhorar a comunicação entre os Estados, proporcionam diferentes oportunidades para redefinir os seus interesses e adoção de estratégias que de outra forma não seriam possíveis de alcançar (Keohane e Nye, 1987, p. 746). Os institucionalistas acreditam que, através do fornecimento de informação, as instituições ajudam a tornar os compromissos mais sólidos, estabelecem aspetos onde a cooperação é mutuamente benéfica e no geral facilitam a reciprocidade entre os diferentes atores. Com base no pressuposto do acesso facilitado à informação, que de outra forma seria mais difícil obter, os institucionalistas argumentam que a teoria

também se aplica às questões relacionadas com segurança. Aliás, fazendo um paralelismo com as alianças de defesa (eg.: NATO), Keohane e Martin (1995, p. 46) referem que as instituições também ajudam a estabelecer uma gestão mais equilibrada dos conflitos, assegurando que os prejuízos e os benefícios são repartidos ao longo do tempo, disponibilizando informação acerca dos indicadores militares (despesa, capacidades, recursos, etc.) dos vários membros. Os pressupostos do institucionalismo não desconsideram a essencialidade do Estado, figura que continua a ter centralidade, no entanto, tal não significa que as instituições não assumam um papel essencial nas relações internacionais. Assim, as instituições internacionais, sem se imporem aos Estados, surgem no cenário internacional como uma resposta complementar à sua necessidade de cooperação e para alcançar os seus objetivos. (Keohane, 1998, p. 87). Poderá certamente efetuar-se uma correspondência direta com algumas instituições criadas ao longo do processo de integração da UE, e mais especificamente relacionadas com a gestão dos fluxos migratórios e de refugiados. A este respeito importa destacar a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e a Agência da União Europeia para o Asilo, instituições que têm vindo a desempenhar um papel importante neste domínio, gerando pressões positivas que, em última análise, podem potenciar o desenvolvimento do processo de integração da UE. Poder-se-á argumentar que o papel desempenhado pela Europol e Eurojust, essencialmente ao nível da coordenação, tem sido fundamental para aproximar cada vez mais os EM e a ajustar procedimentos por forma a encarar os problemas com soluções mais integradas.

Funcionalismo

“Peace will not be secured if we organize the world by what divides it.”
(Mitrany, 1994, p.95)

O funcionalismo foi concebido na sequência dos dois acontecimentos militares mais importantes da história recente – as duas guerras mundiais. Com o propósito de apresentar uma alternativa válida para as dinâmicas internacionais que garantisse a paz global, David Mitrany publicou a obra *“A working peace system”* publicada em 1943, onde define alguns pressupostos que estão na base da teoria. Na sua obra Mitrany (1994) observa que a divisão do mundo em unidades políticas em competição é o fator que origina os conflitos militares no cenário internacional. Por essa razão, Mitrany propõe uma reorganização do mundo através da implementação de uma “alternativa funcional” a nível mundial. Assumindo que a implementação de um poder federal a nível mundial iria dirimir os conflitos existentes entre os vários atores internacionais, Mitrany defende

antes a implementação de uma rede de agências, através das quais os interesses e necessidades de todas as nações seriam progressivamente integrados.

O autor começa a construir a sua argumentação através da análise aos motivos que levaram ao colapso da Liga das Nações, argumentando que “*it was given a formal authority and promissory tasks for the future, while the immediate, urgent, and most welcome tasks of social reconstruction and reform were left to be attended to by national agencies*” (1994, p. 87). Por esse motivo, a solução para a paz global, passaria antes por implementar soluções funcionais que procurassem satisfazer as necessidades das pessoas, o que levaria inevitavelmente e progressivamente a uma integração voluntária. Mais do que estabelecer formalmente uma autoridade central, seria importante garantir uma atividade de governo que incidisse em finalidades específicas e necessidades do momento e lugar, levando à constituição de um “*living body*”, não através de atos escritos (formais), mas através do desenvolvimento orgânico ativo da comunidade (1994, p. 83). Assim, o aspeto principal que se extrai da argumentação de Mitrany é a necessidade de implementar ações urgentes que visem a resolução dos problemas práticos das populações, mais importante até do que estabelecer imediatamente um sistema formal de governo, pois isso seria uma consequência natural, desde que se garantisse uma solução “funcional”. Em resumo, e na sequência da linha teórica apresentada por Mitrany (1994, p. 95), os elementos de um eventual sistema funcional, poderiam entrar em funcionamento sem qualquer autoridade política formal, porém o estabelecimento de uma autoridade política sem a implementação de funções sociais ativas seria como um “*empty temple*”. Nesta perspetiva poder-se-ão destacar alguns aspetos do processo de integração da UE que estarão alinhados com estes pressupostos do funcionalismo. Ao olhar para algumas das medidas adotadas pela UE, consegue perceber-se que um dos objetivos principais é ir ao encontro das necessidades das populações, tal como defendido por Mitrany. A livre circulação de pessoas, a abolição das tarifas de roaming nos contratos de telecomunicações, a cidadania europeia, a adoção de carregadores universais para dispositivos eletrónicos, entre outras medidas são exemplos claros que vieram resolver alguns dos constrangimentos das populações e, por outro lado, criar pressões positivas no processo de integração europeia. No Espaço de liberdade, segurança e justiça, poder-se-á certamente, constatar alguns exemplos semelhantes que alinham com os mesmos pressupostos. Nesta perspetiva, destaca-se a criação dos *standing corps* da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira com o objetivo de minimizar as pressões sentidas em alguns EM com o aumento exponencial dos fluxos migratórios. Não será

certamente muito difícil de colher que tais medidas são passíveis de criar pressões positivas no processo de integração, através das próprias populações que vêm alguns dos seus problemas serem resolvidos a um nível supranacional.

Importa ainda realçar que a perspectiva funcionalista, como se pode depreender dos argumentos apresentados, não defende que o processo de integração ocorra com base no critério da territorialidade pois isso poderia levar agregação de interesses que não seriam uma preocupação comum e, por outro lado, deixar de fora outros atores cujos interesses e preocupações estivessem alinhados com os do grupo, mas que não poderiam ser admitidos por não cumprirem o critério geográfico. Por essa mesma razão o autor teceu críticas ao critério da territorialidade no processo de integração europeu, referindo que se baseava nos mesmos erros do passado (Kühnhardt, 2008, p. 456).

Não havendo dúvidas dos contributos de Mitrany para o desenvolvimento do quadro teórico de suporte à compreensão das dinâmicas geradas nas RI, com o passar dos anos, houve a necessidade de acrescentar diferentes perspectivas à corrente funcionalista, tendo originado outras correntes teóricas, como é o caso do neofuncionalismo e pós-funcionalismo, com pressupostos diferentes dos originais e que se sintetizarão nos próximos pontos.

Neofuncionalismo

“There is an end to ideology: politics is about giving people what they want, which is crudely interpreted as an increase in goods and services, and the means to achieve this is further integration.” (Groom, 1994, p. 116)

Tendo por base os princípios da corrente funcionalista, Ernest Haas concretizou uma diferente abordagem teórica dando origem ao neofuncionalismo, que terá sido posteriormente abordada por outros autores, entre os quais se destacam Leon Lindberg e Philippe Schmitter. Haas (1958) defende a integração europeia como um processo dinâmico, através do qual os estados são impelidos a transferir as suas funções para um novo centro que os venha progressivamente a substituir. Na análise à sua argumentação destacam-se três aspetos principais: preenchimento das expectativas políticas, o efeito *spillover* do processo, e a progressiva transferência de competências.

O neofuncionalismo é uma corrente teórica que absorve alguns pressupostos do funcionalismo, mas também do federalismo, devido à supranacionalidade das instituições, conforme se abordará nos parágrafos seguintes. Contudo, Chrysochoou

(2009, p. 28) refere que a teoria não deve ser estritamente posicionada entre o funcionalismo e o federalismo pois incorpora uma lógica própria e princípios específicos da integração regional. Apesar da sua forte ligação ao funcionalismo no que diz respeito à constituição de instituições internacionais para dar resposta às necessidades e interesses das pessoas, verifica-se um afastamento da ideia do consenso social, como necessidade para a transferência de autoridade para um novo centro.

Apesar dos neofuncionalistas continuarem a atribuir relevância à satisfação das necessidades e interesses dos grupos sociais para a concretização da integração (Rosamond, 2005, p. 241), os atores impulsionadores são as elites sociais (Groom, 1994, p. 120, 121; Chrysochoou, 2009, p. 30). Assim, os neofuncionalistas atribuem maior relevância aos grupos e elites sociais que procuram satisfazer os seus interesses, essencialmente económicos, através do poder político. Se as necessidades das elites sociais forem melhor atendíveis através de uma entidade supranacional, então haverá uma maior pressão para que a condição da integração europeia seja alterada e o processo avance. É neste contexto que se destaca a característica federalista desta corrente, ao contrário das premissas funcionalistas que deixam essa questão algo em aberto. Relativamente a este facto, Groom (1994, p. 115, 116) refere que o objetivo político do neofuncionalismo é a criação de um novo estado (regional) através da integração de vários estados. Porém, a concretização desse objetivo só é possível através da transferência progressiva de funções para o novo centro supranacional de tomada de decisão, para os quais os grupos sociais são impelidos a dirigir as suas atividades. Por essa razão, os grupos sociais (de carácter não político) são os principais impulsionadores da integração, exigindo uma ação dos estados nesse sentido. Em suma, os neofuncionalistas defendem que a autoridade e legitimidade no novo centro de decisão supranacional vai aumentando à medida que as necessidades e interesses vão sendo satisfeitas mediante a transferência progressiva de competências.

Outro aspeto imprescindível da teoria neofuncionalista é o efeito *spillover* inicialmente apresentado por Haas (1958, p. 297). O conceito traduz um fenómeno através do qual a integração num determinado setor produz uma pressão para avançar com a integração noutras áreas relacionadas. Lindberg (1994, p. 107) detalha ainda mais o conceito original e refere que o mesmo se reporta a uma situação através da qual uma determinada ação, relacionada com um objetivo específico, apenas se consegue concretizar mediante ações subsequentes, que criam uma necessidade de maior e mais integração. Assim, Lindberg refere que “*the initial task and grant of power to the*

central institutions creates a situation or series of situations that can be dealt with only by further expanding the task and the grant of power.” Com estas definições, entende-se que o *spillover* é um processo automático e inevitável, que vai acontecendo de forma sucessiva alargando a integração a outros domínios políticos. Mais tarde, Philippe Schmitter veio atribuir outra dimensão ao conceito, argumentando que o mesmo efeito poderia ocorrer em sentido contrário à integração – “*spill-back*” (Kühnhardt, 2008, p. 459; Webber, 2019, p. 30). Apesar de algumas fragilidades do conceito introduzido pelos neofuncionalistas, a realidade é que o mesmo teve e continua a ter eco na comunidade académica ainda no presente e destaca-se como uma ferramenta de análise teórica importante para ajudar a compreender algumas dinâmicas subjacentes ao processo de integração europeia. Não obstante da longevidade do neofuncionalismo, este continua a afirmar-se como uma das principais correntes teóricas da integração europeia (Hooghe e Marks, 2019; Webber, 2019), facto que se deverá à sua capacidade de adaptação teórica (Rosamond, 2005, p. 251, 252), tendo sempre como base os pressupostos já estabelecidos e que aqui foram apresentados.

Pós-funcionalismo

“To understand European integration we need, therefore, to understand how, and when, identity is mobilized.” (Hooghe e Marks, 2009, p. 2)

O pós-funcionalismo é uma corrente teórica com pouco mais de uma década de existência, concretizada pelos autores Liesbet Hooghe e Gary Marks, na qual concebem uma análise explicativa do fenómeno da integração europeia, tendo por base uma observação da opinião pública, do papel dos partidos políticos e das eleições, tendo por base o conceito de governo multinível, cujo pressuposto principal assenta na ideia de que a autoridade política se encontra dispersa por diferentes jurisdições. Na sua obra, os autores (2009) defendem que a integração europeia beneficiou de um consenso permissivo (“*permissive consensus*”) durante as primeiras três décadas, no entanto, após a celebração do Tratado de Maastricht, as condições foram alteradas o que veio gerar uma pressão divergente (“*constraining dissensus*”). Neste sentido, os autores defendem que, na fase inicial do processo de integração europeia, os cidadãos não sentiam substancialmente o impacto das políticas europeias, nem tão pouco os assuntos europeus eram centrais na vida dos cidadãos nacionais e por isso, nem os partidos políticos tinham agendas que abordassem o assunto. Tais factos levaram à indiferença das populações criando um ambiente favorável ao avanço do processo de integração da UE, que se veio

a desenvolver através de uma lógica funcional. Atualmente, o sentimento dos cidadãos já não é permissivo, levando à existência de pressões negativas sobre o processo de integração.

Na sequência do referido, Hooghe e Marks (2009, p. 2) argumentam que a identidade é uma circunstância com um grande impacto, quer na forma de governo multinível, quer no processo de integração europeia. Esta argumentação assenta na alegação que os cidadãos se interessam por quem os representa e governa (nos diversos níveis) e isso provoca um conflito pois, por norma, existe uma discrepância entre a lógica funcional e o âmbito das comunidades. Por outras palavras, os indivíduos, enquanto seres comunitários possuem uma forte necessidade de autodeterminação coletiva da sua própria comunidade, o que leva ao conflito com as necessidades funcionais que, por questões de eficiência, levariam a que a tomada de decisão fosse concretizada noutros níveis que não o nacional (onde o sentimento de comunidade é muito mais forte). Em suma, se a eficiência tende a induzir uma maior cooperação ou uma expansão das funções das unidades políticas nacionais, a identidade coletiva e o sentimento de pertença contrariam essa tendência, resultando dessa conjugação uma tensão com potencial disruptivo para a integração europeia (Hooghe e Marks, 2019, p. 1116).

O raciocínio pós-funcionalista foi construído, essencialmente, em três diferentes fases (Hooghe e Marks, 2009). Em primeiro lugar, analisam-se as preferências dos indivíduos, da opinião pública e dos partidos políticos. Em segundo lugar, a teoria tenta compreender e explicar de que forma é que as preferências partidárias e da opinião pública são transferidas para a esfera da política (“*politicization*”). No terceiro nível de análise, abordam-se as consequências dos fenómenos dos níveis anteriores para o processo de integração da UE.

Segundo os próprios autores (Hooghe e Marks, 2019, p. 1117), o pós-funcionalismo observa a integração europeia de forma tripartida. Primeiro, os pós-funcionalistas acreditam que existe uma discrepância entre as pressões funcionais e o *status quo* internacional que resulta da interdependência, levando à reconfiguração dos Estados com a finalidade de obter maiores benefícios na obtenção de bens e serviços públicos às suas populações a custos mais reduzidos. Em segundo lugar, os pós-funcionalistas tentam compreender de que forma é que a tomada de decisão decorre, admitindo que o procedimento pode ser influenciado pela opinião pública, comunicação social, partidos políticos e outros grupos ou movimentos sociais internos. Por último e em terceiro lugar, efetua-se uma abordagem à forma como a integração europeia interfere

na tensão existente entre as pressões funcionais e a identidade coletiva, assumindo-se que, se a identidade for de alguma forma afetada, existirá uma tendência para alterar o sistema partidário, dando origem a partidos radicais que colocam entraves às soluções supranacionais.

Em suma, o pós-funcionalismo assume que as unidades políticas (Estados) são o reflexo das comunidades sociais que integram, atribuindo uma importância significativa às ideologias e identidades coletivas, as quais interferem na tomada de decisão, de tal forma que a integração não pode ser vista como um processo que resulta apenas das pressões funcionais. Conforme refere Hooghe e Marks (2009, p. 13), a UE encontra-se perante um cenário de tensão entre uma rápida alteração de jurisdição e várias identidades relativamente estáveis. Estes argumentos acerca da identidade coletiva, encontram um reflexo significativo na crise migratória e de refugiados, sendo facilmente compreensível que tal facto seja um dos motivos que torna o assunto algo sensível e tão difícil de ultrapassar.

Considerações complementares

Considerando os vários argumentos apresentados acerca das teorias expostas, concebeu-se uma compilação de indicadores que podem espelhar as pressões (positivas ou negativas) no processo de integração da UE, com o objetivo de auxiliar a análise acerca do impacto que os fluxos migratórios e de refugiados poderão ter potenciado. Importa desde já ressaltar que o facto de haver pressões positivas, não significa obrigatoriamente que se verifique uma variação positiva ou vice-versa. Aliás, na verdade, podem verificar-se várias pressões em simultâneo, sendo as mesmas positivas e negativas, facto que traduz a verdadeira complexidade do processo. Esta complexidade é tal, que a constatação de um indicador de pressão negativa não significa que provoque uma desintegração, podendo até vir a provocar um efeito contrário (e vice-versa). Por exemplo, a existência de uma ameaça comum será, em princípio, um fator de pressão positiva evidente que levará a uma vontade crescente de integrar políticas tendo em vista a defesa comum da UE e a sua sobrevivência. No entanto, no limite, essa ameaça poderá efetivar-se e se a sua fonte de poder for suficiente poderá vir a impor a organização que entender, levando a que a desintegração aconteça. Outro exemplo possível será a criação de instituições a nível europeu. Em teoria, esse fator exercerá uma pressão positiva na integração europeia, porém, se essas instituições demonstrarem ser ineficazes, desorganizadas e sorvedoras de

recursos, tal facto poderá vir a provocar o efeito inverso e levar à desintegração. Tais argumentos, são expressivos da complexidade do processo e, em algumas situações, imprevisível. Apesar disso, não deixando de ter relevância pelos argumentos já referidos, realizou-se uma compilação dos principais indicadores de pressão a que a integração europeia pode estar sujeita, constante na tabela do Anexo D.

É importante referir que todos os indicadores foram concebidos com base nas teorias apresentadas nos pontos anteriores, porém isso não significa, necessariamente, que a própria corrente defenda explicitamente o indicador em si mesmo. Por exemplo, o intergovernamentalismo assenta na ideia de que o estado assume o papel central no processo de integração, mas por outro lado argumenta que essa integração se encontra limitada pela intenção de preservar a autonomia e diversidade dos Estados. Foi com base nestes pressupostos que se conceberam os indicadores n.º 10. Obviamente se poderá referir que os intergovernamentalistas não defendem que a intenção de preservar a autonomia dos Estados é um obstáculo totalmente intransponível à integração, e também não é esse o raciocínio que se estabelece quando se conceberam os indicadores. Mais do que isso, os indicadores são uma ferramenta teórica de auxílio à análise, um utensílio que não pretende apresentar conclusões imutáveis.

É importante destacar ainda que, em algumas situações, os indicadores expostos resultam de uma interpretação *a contrario* dos pressupostos da respetiva teoria, não significando por isso que a própria teoria conceba essa mesma interpretação. Por exemplo, o pós-funcionalismo aponta para as questões de identidade como um dos pressupostos para que a desintegração aconteça. De uma forma muito simplista e resumida, se a identidade coletiva for colocada em causa, haverá uma tendência para retroceder no processo de integração. A teoria cinge-se essencialmente às consequências negativas que podem afetar o processo e não concretiza uma abordagem no sentido contrário. Porém, será lógico efetuar um raciocínio inverso, ou seja, compreender que se a identidade coletiva sair reforçada, haverá uma tendência (ou pelo menos não haverá oposição) para que a integração avance.

É neste contexto que foram concebidos os indicadores apresentados, uns por uma transferência direta dos pressupostos teóricos defendidos, outros por uma interpretação indireta dos mesmos. Em suma e de forma geral, a tabela concebida visa apresentar uma súmula de fatores a ter em consideração aquando de qualquer análise que se faça ao processo de integração europeia, sobretudo quando se tenta compreender as motivações que servem de suporte ao processo.

Capítulo III – Análise ao impacto dos fluxos migratórios e de refugiados e a variação do processo de (des)integração da UE

“Europe will be forged in crises and will be the sum of the solutions adopted for those crises.” (Jean Monnet, 1978, p. 417)

Efetuada a caracterização da integração europeia, pretende-se neste capítulo realizar uma análise às consequências que os fluxos migratórios e de refugiados acarretaram para o processo, designadamente apurar qual a variação a que mesmo foi sujeito.

Na perspetiva de Ivan Krastev (2017, p. 291 e 292), a migração surge como a nova forma de revolução, sobretudo num mundo de desigualdades e fronteiras abertas. Na perspetiva do autor, a crise de refugiados veio expor e estimular a divisão entre os países europeus de leste e do oeste, sobretudo no que diz respeito aos valores que prosseguem e têm sido as fundações da UE. Neste seguimento, o autor refere que existe um pânico demográfico no leste da Europa em relação aos refugiados, apresentando dados demográficos que demonstram a possibilidade de desaparecimento étnico nos próximos anos. De facto, o fenómeno migratório constitui-se como um desafio premente para as sociedades desenvolvidas, obrigando-as a estabelecer um equilíbrio entre a salvaguarda dos direitos humanos e a garantia de segurança e o bem-estar social. Este difícil equilíbrio que Lavenex (2018) define entre a liberdade, segurança e justiça, é o que torna o fenómeno demasiado complexo (e até controverso), mais ainda do que a constante tensão entre a soberania dos EM e as competências da UE.

De acordo com Léonard e Kaunert (2022a, p. 1417) tem-se verificado uma vasta discussão académica acerca da ligação entre a migração e a segurança, também por vezes referido como o nexu migração-segurança. A este respeito, Wolff (2020, p. 558) adianta ainda que a UE pode ser vista como o paradoxo do Estado Liberal, pois à medida que a tendência internacional favorece o comércio livre e a mobilidade, começam a surgir outras preocupações relacionadas com a segurança interna. Assim, a narrativa de salvar vidas contrasta com as medidas de reforço das fronteiras externas (e até internas) que têm sido estabelecidas pelos EM da União. Bello (2022, p. 1335) alerta para o risco de relacionar a segurança com a migração, referindo que a própria postura da UE tem sido demasiado baseada nessa perspetiva.

Face ao que se acabou de descrever, conclui-se facilmente que a gestão dos fluxos migratórios e de refugiados não é uma área onde a UE intervém de ânimo leve. A este respeito, Balla (2023, p. 57) destaca que o fenómeno tem estabelecido sérios desafios para as sociedades europeias e tem levantado preocupações significativas acerca do impacto económico e fiscal a médio-longo prazo. Para além disso, Buonanno (2017, 122) defende mesmo que a crise migratória é genericamente considerada como uma ameaça às fundações sobre as quais o processo de integração europeia foi construído e, na mesma linha de argumentação, Leuffen et al. (2022, p. 350) argumenta que as dinâmicas da integração europeia foram prejudicadas pela crise migratória, tendo sido reveladas deficiências que ainda se encontram por resolver. Duras críticas são também apontadas por Crawford (2021, p. 503), sublinhando que a crise migratória de refugiados veio expor as fraquezas da UE e demonstrar que as instituições ainda estão incompletas para dar uma resposta eficaz e absorver mais competências.

Apresentados estes argumentos, qual terá sido então o impacto dos fluxos migratórios e de refugiados na integração europeia? Qual terá sido a variação a que o processo foi sujeito? Estas não serão, por certo, perguntas cujas respostas sejam assim tão simples de conceber. Por tudo o que já se referiu, poderia pensar-se que o impacto no processo de integração europeia foi certamente negativo, mas repare-se, por exemplo, que alguns autores (Riddervold, 2021, p. 8; Lavenex, 2018, p. 4) alegam que as crises criam pressões que expõem problemas funcionais, levando ao surgimento de soluções comuns tendo em vista o reforço dos procedimentos organizacionais, das práticas em reforço das dependências institucionais, levando por isso ao reforço da integração e provocando uma variação positiva. Por outro lado, Lavenex (2018, p. 14) também alerta para o perigo daquilo que designa por hipocrisia organizada, conceito que utiliza para caracterizar a postura da UE ao longo dos anos em relação à gestão dos fluxos migratórios e de refugiados, através da qual foi promovendo medidas avulso para minimizar as consequências da situação, adiando qualquer alteração estrutural de fundo que alterasse o paradigma. Este facto, em alturas de maior pressão política, pode gerar um fosso entre as capacidades e as expectativas, colocando em causa a credibilidade da própria UE e exercendo pressões negativas sobre a integração europeia. Considerando esta dualidade de perspetivas, concretizar a variação no processo de integração europeu torna-se um desafio interessante, mas também arriscado.

Numa tentativa de encontrar respostas às questões formuladas, importa também analisar a perspetiva de outros autores que já se debruçaram sobre o assunto. Na obra

apresentada por Riddervold, Trondal e Newsome (2021), definem-se três cenários distintos para caracterizar as modalidades possíveis como a UE lida com as crises. O primeiro cenário aponta para a incapacidade de lidar com a crise, levando à rotura (*breaking down*). O segundo panorama representa uma situação em que a UE vai estabelecendo algumas medidas e procedimentos, mas sem conseguir resolver os problemas gerados pela crise (*muddling through*). A última situação enquadra-se para as situações em que a União consegue lidar com a crise de forma positiva através de processos inovadores que extinguem os problemas da mesma (*heading forward*). Em complemento dos argumentos apresentados, considera-se que o primeiro cenário representa uma situação de variação negativa, o segundo uma situação que não manifesta qualquer variação, e o terceiro significa que existe uma variação positiva no processo de integração europeu.

Se caracterizar os diferentes cenários como a UE lida com as crises não é uma tarefa fácil, apurar em termos concretos a variação exercida no processo de integração, por influência das mesmas, torna-se um exercício ainda mais complexo. A dificuldade é tal que, relativamente a esta tarefa, encontram-se diversas abordagens e conclusões no seio da comunidade académica. Atente-se que, enquanto alguns autores (Hooghe e Marks, 2019; Bosilca, 2021; Schimmelfennig, 2021; Balla, 2023;) recorrem às teorias da integração europeia para efetuar as suas análises, outros (Lavenex, 2018, p. 14; Börzel e Risse, 2018, p. 84; Webber, 2019) defendem que as teorias da integração europeia são desadequadas efetuar esse mesmo estudo, considerando-as desajustadas para apurar se uma crise provocou mais ou menos integração europeia ou argumentam que apenas conseguem explicar parcialmente as diferentes respostas da UE. Por exemplo, Rodrigues (2022, p.4) descarta o intergovernamentalismo e o neofuncionalismo por serem teorias que não têm em consideração as “preferências e os interesses e, com efeito, as identidades”, para além de terem “uma visão unidirecional” acerca do impacto dos acontecimentos, pressupondo sempre uma variação positiva do processo de integração. Por seu lado, Schimmelfennig (2021, p. 75) contrapõe com o argumento de que, apesar do intergovernamentalismo não ser uma teoria de crises, os seus pressupostos gerais e hipóteses podem ser facilmente reajustados a essa finalidade.

Não se pretendendo abrir um debate teórico sobre quais as teorias mais adequadas para efetuar a análise à crise migratória, argumentar-se-á que a complexidade do fenómeno é tal que existem pressupostos válidos nas várias teorias passíveis de auxiliar a análise ao impacto que o mesmo provocou no processo de integração europeu. Aliás,

foi esse argumento que levou à construção da tabela de pressões tendo por base alguns pressupostos de várias teorias (Anexo D), a qual se terá em consideração ao longo da análise aqui efetuada.

O ponto de partida para a discussão reside no necessário equilíbrio entre a liberdade e a segurança que o próprio fenómeno acarreta. Se por um lado a UE tem a obrigação de garantir a salvaguarda dos direitos humanos e no limite, garantir que não se percam vidas humanas, por outro também deve zelar pela segurança das suas populações e simultaneamente, garantir o seu bem-estar social. Esta dualidade encontra reflexo nas duas dimensões políticas que devem ser tidas em consideração nesta análise e que foram apresentadas no Capítulo I – o asilo e a migração. Uma das principais dificuldades da UE para encontrar o necessário equilíbrio, é que a mesma não detém as competências necessárias para o fazer. Neste aspeto, destaca-se a preponderância que os próprios EM têm nos dois domínios políticos, mesmo que o Tratado de Lisboa defina uma competência partilhada para essas áreas. O Sistema Europeu Comum de Asilo assenta, essencialmente, no Regulamento de Dublin III, o qual atribui a responsabilidade de processamento dos requerimentos de asilo ao país de entrada. Ora, se a responsabilidade de análise do pedido reside no primeiro país onde o refugiado dá entrada, a UE não tem qualquer responsabilidade nesse aspeto, esvaziando completamente a lógica por detrás do sistema. Assim, o sistema continua a refletir uma anomalia genética, pois se o mesmo estivesse corretamente implementado a nível da UE, a responsabilidade pelo tratamento dos pedidos de asilo não recaía certamente nos países de entrada, mas sim a nível central, por forma a efetuar uma gestão integrada, equilibrada justa e certamente mais eficaz. Em boa verdade, referir que um Sistema de Asilo é Europeu e Comum é, por si só uma falácia que a UE persiste em manter. No mesmo sentido defende Lavenex (2018, p. 3), argumentando que o sistema provou ser desajustado e veio gerar conflitos entre os EM, levando ainda ao colapso do sistema de asilo grego. Hooghe e Marks (2019, p 1120) sublinham ainda que o sistema não foi concebido para enfrentar um largo número de pedidos, tendo ficado à beira do colapso no pico da crise migratória, aquando do abandono do controlo das fronteiras na Grécia e Itália e conseqüente suspensão do Regulamento de Dublin por parte da Alemanha. Os desequilíbrios sentidos na UE por referência ao número de pedidos de asilo, com evidente e escandaloso prejuízo para os países de entrada, é uma evidência clara de uma fragilidade que importa ultrapassar. Aliás, essa necessidade é tão óbvia que a própria Comissão Europeia já efetuou várias recomendações nesse sentido ao Conselho da UE. Tendo por base estes argumentos,

resulta evidente uma necessidade de transferir algumas competências dos EM para a UE, designadamente a responsabilidade de processamento dos pedidos de asilo. Esta linha de raciocínio leva a concluir que a crise migratória veio provocar uma pressão positiva na integração europeia em virtude de se ter constatado, e ainda se verificar uma necessidade de transferir competências dos EM para a EU (indicador n.º 1).

No que diz respeito ao domínio da migração, é genericamente consensual que a UE adotou algumas medidas com o intuito de reforçar o controlo das fronteiras externas e das pessoas que as tentavam atravessar, já não sendo tão pacífico para o domínio do asilo. A este respeito, Schilde e Goodman (2021, p. 465) referem que a sequência de acontecimentos de bloqueio às propostas de avanço da Comissão Europeia em matéria de asilo, provocou um domínio político estagnado (*muddling through*), porém, essas propostas acabariam por levar a que o domínio da migração sofresse avanços no sentido de maior integração (*heading forward*). Segundo os autores, este desequilíbrio entre os dois domínios, o qual entendem ser um exemplo de integração diferenciada, contribui para a própria turbulência gerada e, em última análise pode vir a ter implicações no próprio projeto da UE a longo prazo. Apesar de se conseguir compreender os argumentos apresentados, a interpretação que se faz dos acontecimentos difere substancialmente, sobretudo no que diz respeito às consequências no processo de integração. Assim, apesar de se verificar a existência de algumas tentativas de implementar soluções para fazer face à crise migratória nos dois domínios (asilo e migração), em nenhum deles se verifica uma alteração das variáveis da integração europeia, definidas e apresentadas no Capítulo II. Nesta linha de pensamento, parece mais adequado defender que as medidas implementadas poderão ter provocado algumas pressões no processo de integração (turbulência), mas a sua variação mantém-se inalterada, mas abordar-se-á esta discussão mais à frente.

É verdade que a UE desenvolveu algumas medidas para reforçar o controlo de migrantes, designadamente a criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e a recolha e registo de impressões digitais, mas as competências para o controlo das fronteiras (incluindo as externas) continuam a pertencer aos EM. A Guarda de Fronteiras viu o seu orçamento e efetivo a ser reforçado, mas as competências de atuação não absorveram as existentes que continuam a estar na esfera dos EM. Desta forma, os agentes da Frontex atuam em complemento e apoio as autoridades locais, não possuindo competências próprias. O mesmo raciocínio poderá efetuar-se para o domínio do asilo, se se tiver em consideração a constituição da Agência da UE para o Asilo ou o

estabelecimento de hotspots. Perante este cenário, verifica-se uma situação de reforço das instituições europeias, através da criação de novas agências, mas também pelo reforço do orçamento das já existentes (Europol e Eurojust). Por esse motivo, Balla (2023, p. 60) sublinha que a UE deu passos significativos na gestão da crise migratória através do reforço das instituições. Assim, considera-se que este cenário reflete uma pressão positiva gerada pela criação e reforço de instituições que promovem a integração europeia (indicador n.º 13).

Tais considerações não pretendem desvalorizar de todo as fragilidades do sistema e os desafios que se colocam à UE no que concerne à gestão dos fluxos migratórios. Aliás, a sua própria fragilidade acaba por ser uma das justificações pelo qual o mesmo se tem mantido inalterado na sua essência. O facto do sistema se basear na solidariedade e atribuir responsabilidades de tratamento do pedido pelo critério do país de entrada, faz com que, países que não estejam no eixo das principais rotas de migração, não sejam fustigados com o fenómeno. Tal situação, potenciadora de desequilíbrios, coloca constrangimentos a determinados EM, mas muito poucos a outros. Para conseguir compreender melhor o alcance dos desequilíbrios gerados, concebeu-se uma tabela comparativa com todos os pedidos de asilo recebidos por cada um dos EM, ao longo dos últimos doze anos (Figura 13 do Anexo C). Analisando essa informação, facilmente se conclui que os EM não estão a acolher refugiados na mesma proporção, sendo que o maior volume de pedidos recai sobre um menor número de países. Em percentagem à população, destacam-se apenas nove países com um rácio de acolhimento superior a 2,5% (Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Grécia, Hungria, Luxemburgo, Malta e Suécia). Por mais curioso que possa parecer, a Itália, um dos países mais referenciados como um dos mais afetados com a crise, apresenta uma percentagem de acolhimento em relação à sua população pouco superior a 1%. Importa ainda destacar que onze países detêm taxas de acolhimento inferiores à unidade, o que por si só, reflete o desequilíbrio que foi referido. Esta situação representa uma condição em que alguns EM usufruem de uma posição mais favorável em relação a outros e, por isso, tiram maiores benefícios das relações intergovernamentais, protelando decisões que não apresentam vantagens económicas, sociais, ou políticas a nível nacional (indicador n.º 6). Relativamente a esta perspetiva, Hooghe e Marks (2019, p. 1121) destacam que os Estados menos afetados beneficiam de uma estratégia dominante, totalmente independente das expectativas dos Estados mais afetados, traduzindo uma situação em que não existe um denominador comum e levando ao bloqueio (ou adiamento) da eventual reforma que se impõe. O autor defende que os

custos económicos de um não acordo não são significativos e, mesmo que se suspendesse totalmente o espaço Schengen, não resultaria num grande impacto para o crescimento económico. Dito isto, resulta evidente que as vantagens da integração neste domínio não são significativas para uma grande parte dos países da UE, logo a pressão negativa que se gera é evidente, levando ao adiamento de qualquer alteração que, eventualmente, possa impulsionar o processo de integração no domínio do asilo.

Como já foi mencionado anteriormente, os autores Börzel e Risse (2018) argumentam que as três principais teorias de integração europeia são desadequadas para compreender a crise migratória. Um dos motivos apresentados pelos autores é que se trata de uma crise de identidade política, ultrapassando por isso os aspetos meramente económicos. A este respeito, Siddi (2017, p. 24) acredita que “a identidade nacional guia e constrange as escolhas dos decisores de política”, levando os líderes dos governos nacionais a aproveitarem-se dessa circunstância “no sentido de atingir objetivos específicos de política externa”. Neste contexto, importa destacar algumas particularidades da crise migratória que tornam o fenómeno, pelo menos, diferente das demais crises que têm assolado a Europa. A verdade é que não se trata de uma crise meramente financeira que afeta os EM na mesma medida, trata-se de um fenómeno em que cada um é afetado de forma diferente e por questões essencialmente de natureza social e cultural. Isto significa que não se encara o assunto como “um problema de todos os europeus”. Aliás, uma das principais circunstâncias que merece destaque, é que se verifica uma falta de empatia para com os refugiados, pois as dificuldades que enfrentam não são problemas “sentidos” pelos europeus. Na realidade, o que resulta imediato é que os fluxos migratórios mechem com questões do foro cultural e identitário, questões essas que mobilizam seriamente as populações que, sobretudo em alturas de maiores dificuldades económicas, tenderão a olhar para os refugiados como os “outros” que a comunidade terá de sustentar e que irão provocar mais dificuldades a ultrapassar, algumas das quais, alegadamente poderão colocar em causa a segurança das populações e alterar substancialmente a paisagem demográfica com em que cresceram e estão habituados a viver. Deste modo, a crise migratória e de refugiados veio colocar um desafio às sociedades dos EM na medida em que apresenta uma possibilidade de afetar negativamente a identidade coletiva nacional (indicador n.º 17), gerando-se por esse motivo, uma pressão negativa sobre o processo de integração da UE. Os autores Börzel e Risse (2018, p.99) descrevem a situação de forma inequívoca, referindo que as questões migratórias e de refugiados colidem diretamente com os sentimentos culturais e de

identidade das pessoas. As questões de identidade cultural e os respetivos receios das consequências de acolher milhares ou, em alguns casos, milhões de refugiados, não são um aspeto leviano que deva ser desconsiderado. Pelo contrário, será um dos principais aspetos fraturantes que os próprios governos nacionais têm em consideração aquando das suas tomadas de decisão⁵⁰. É por essa razão que se verificaram mais medidas de reforço das fronteiras externas e da segurança, do que propriamente medidas que alterassem o sistema de asilo em vigor. Repare-se que a criação de uma polícia de fronteiras ou o reforço do seu efetivo, não é uma alteração que interfira diretamente com a identidade da população dos vários EM, contribuindo, na verdade, para a sua preservação. Assim, considerando o desequilíbrio existente na responsabilidade pelo acolhimento dos refugiados, existe uma grande parte dos EM que não vê vantagens em avançar no processo de integração no domínio do asilo, aliás até pelo contrário. Na realidade, os Estados para perder competências ou até capacidade de decisão num determinado domínio, têm de perspetivar obter outras vantagens. No caso do asilo, para muitos dos países da UE, esse cenário não se coloca, mas sim o oposto, refletindo uma situação em que abdicar de competências não traduz qualquer benefício social, político ou económico. Desta forma, verifica-se que para muitos países europeus, o eventual aumento de integração no domínio do asilo, poderá até causar prejuízos contrários às preferências nacionais (indicador n.º 11), com o quais não têm de lidar atualmente. Esta será obviamente uma das circunstâncias que faz com que o Regulamento de Dublin se mantenha inalterado desde 2013, apesar de todas as recomendações em sentido contrário já efetuadas pela Comissão Europeia e até pelo Parlamento Europeu. A este respeito, destaca-se o argumento apresentado por Leuffen et al. (2022, p. 152) através do qual defende que a integração começa a sofrer um impacto negativo quando afeta a autodeterminação nacional das comunidades políticas da UE. Por outras palavras e em respeito à crise de refugiados, Balla (2023, p.64) também destaca que a fraca interdependência e as preferências incompatíveis fragilizaram as negociações intergovernamentais que levaram a uma desintegração temporária.

Com o aumento do fluxo migratórios e de refugiados, e com a falta de capacidade de resposta por parte da UE, que apresentou uma série de decisões unilaterais adotadas pelos EM, o fenómeno começa a ganhar maior projeção interna e externa, o que viria a manifestar-se diretamente nas dinâmicas geradas na opinião pública. Pelos motivos

⁵⁰ Pensamento corroborado por Lopes (2022, p. 65), o qual argumenta que “o elemento identidade é decisivo para a governação multinível (*multilevel governance*) em geral e para a integração regional em particular”.

expostos anteriormente, os assuntos relacionados com a gestão dos fluxos migratórios e de refugiados é um dos que mais preocupa a população europeia, situação que tenderá a piorar quando a própria UE demonstra sinais de incapacidade para gerir toda a situação. Neste sentido, Webber (2019, p. 162 e 172) destaca que a crise de refugiados mobilizou a opinião pública a uma escala sem precedentes, detalhando que entre a primavera e o outono de 2015, o número de cidadãos europeus que entendia a situação dos refugiados como um dos assuntos mais importantes para a UE, aumentou em cerca de 20%. Estas estatísticas traduzem um aumento da insatisfação das populações com a resposta da UE na gestão dos fluxos migratórios e de refugiados (indicador n.º 19). Perante este cenário, as preocupações das populações começaram a encontrar eco em grupos partidários de extrema-direita que, por sua vez, exerceram pressões diretamente sobre os governos nacionais. Börzel e Risse (2018, p. 100) enfatizam que os debates sobre refugiados e migrantes são demasiado politizados dando destaque a uma clivagem cultural. Existe uma evidência empírica que o apoio aos partidos de extrema-direita e populistas são conduzidos pelo nacionalismo e baseado em políticas anti-imigração. Para Balla (2023, p. 61), o facto de os refugiados começarem a afluir para a Europa logo após a pior crise económica do pós-guerra, também influenciou significativamente a subida de partidos de extrema-direita ao poder, cujos discursos infundados anti-imigração serviam de pretexto para aumento de poder. Desta forma, verificou-se uma maior representação de partidos eurocéticos em vários EM (Webber, 2019, p. 172) (indicador n.º 7), fenómeno que ainda hoje se mantém na atualidade. A Alemanha é um bom exemplo dessa situação, na medida em que presenciou o aumento de representatividade do partido de extrema-direita (Alternative für Deutschland – AfD), momentos após a opinião pública começar a questionar a capacidade do Governo alemão em lidar com a crise (Reiners e Tekin, 2020, p. 123). O aumento de poder dos partidos de extrema-direita na Alemanha, está diretamente relacionado, segundo Léonard e Kaunert (2022a, p.1417) com a política inicial de braços abertos, através da qual a Chancelor Angela Merkel referia ser capaz de acolher um largo número de refugiados no seu país. Porém, apesar do exemplo demonstrado pela Alemanha enquanto país de acolhimento (assim como a Suécia), outros países optavam por recusar a sua entrada (Balla, 2023, p. 61), situação que expôs a (des)União Europeia perante a restante comunidade internacional.

Quanto ao papel desempenhado pela Alemanha na gestão da crise migratória e de refugiados é importante detalhar um pouco mais a sua ação por forma a compreender as consequências do seu papel na dinâmica europeia, designadamente no que diz respeito à

gestão dos fluxos migratórios e de refugiados. Como já foi referido, a Alemanha adotou uma cultura de boas-vindas (*Willkommenskultur*) logo desde início, levando ao acolhimento de um elevado número de pessoas. Ao observar os dados da tabela constante no Anexo C, poderá constatar-se que ao longo dos últimos anos, a Alemanha acolheu mais de 2.8 milhões de refugiados, acima do dobro do segundo país com mais acolhimentos (França). Será importante ter também em consideração que, mesmo em relação à sua população residente, a Alemanha é um dos EM que apresenta taxas mais elevadas (aproximadamente 3,5%). A importância da liderança da Alemanha é referida por alguns autores (Crawford, 2021 p. 503; Webber, 2019, p. 173) com especial destaque para as tentativas de estabelecer um regime de recolocação (apesar de não ter sido totalmente implementado) e, mais tarde, na celebração do acordo com a Turquia. Os autores Reiners e Tekin (2020, p. 126) defendem que a Alemanha foi um ator ativo e relevante na política migratória e que o seu compromisso para com a integração europeia é uma prova da sua ambição para assumir um lugar de liderança, por forma a promover o consenso entre os vários países da UE.

Neste seguimento, apesar de poder ser apontado o fracasso da proposta de recolocação promovida pela Alemanha, destaca-se o seu empenhamento e dedicação para implementar soluções europeias mais eficazes e integradas para responder à crise migratória e de refugiados, facto que se refletiu no acordo com a Turquia, o qual acabou por ser aceite por todos os EM e que significou uma diminuição dos fluxos migratórios em direção à Europa (ver Figura 3). É verdade que a solução encontrada na com a parceria com a Turquia não representa os valores humanitários que a própria UE afirma prosseguir, mas foi a solução que conseguiu encontrar, perante a relutância de vários EM em conceber outras soluções. Assim, considera-se que estes argumentos sustentam a existência de uma pressão positiva exercida no processo de integração da EU, em virtude de se verificar a existência de um poder hegemónico que se esforçou por promover um maior nível de integração europeia (indicador n.º 3). Porém, importa salvaguardar que argumentar que a Alemanha teve um papel ativo na dinâmica europeia, não significa que se tenham alcançado resultados profícuos do ponto de vista humanitário. O que se pretende sublinhar é que a posição alemã demonstrou sinais de liderança e reflete várias tentativas de melhorar a capacidade de resposta europeia. No limite e a título de exemplo, a UE até poderia até ter efetivamente caminhado para um maior nível de integração vertical no domínio do asilo, não traduzindo, simultaneamente, uma maior salvaguarda dos direitos humanos dos refugiados. Atente-se que os EM poderiam transferir a

competência para apreciar os requerimentos de asilo para uma entidade europeia centralizada (aumentando o nível de integração vertical) e, simultaneamente, colocar todos os refugiados em campos de concentração não permitindo a sua integração na Europa. Assim, teríamos um claro exemplo de uma variação positiva no processo de integração da UE, porém a salvaguarda dos direitos humanos não seria propriamente garantida. Em suma, a existência de uma pressão positiva no processo de integração europeu não significa, inevitavelmente, um impacto positivo na gestão da crise migratória e de refugiados, sobretudo quando se aborda a questão do ponto de vista humanitário.

É verdade que se conseguem identificar várias fragilidades na forma com a UE geriu a crise migratória e de refugiados, no entanto, é preciso ter em consideração que a resposta apresentada não foi realmente dada a nível europeu, mas antes ao nível dos respetivos EM. Balla (2023, p. 58) destaca que as estratégias implementadas pelos EM nem sempre coincidiram entre si, nem com a política europeia, facto que veio colocar em causa a credibilidade da União e também ameaçar a sua unidade. Estas conclusões podem representar duas situações distintas, mas interligadas entre si. O facto de existir um problema comum que a UE teima em não conseguir resolver de forma eficiente expõe perante toda a comunidade internacional a sua fragilidade enquanto organização internacional. Isto significa que o poder da UE e a sua relevância no cenário internacional ficam diminuídos (indicador n.º 4). Neste contexto, será relativamente fácil de compreender e aceitar que a UE, enquanto organização que almeja ocupar um lugar supranacional com relevância internacional, sai fragilizada de qualquer situação que exponha as suas imperfeições organizacionais perante os seus competidores presentes no resto do globo, pois tal situação significa a existência de fraquezas, incoerências e debilidades que lhe retiram capacidade. Tais reflexões levam a crer que perante tal cenário, a integração europeia fica sujeita a uma pressão negativa, o que, não deixando de ser verdade, carece de outra reflexão que é necessário ter em consideração. Concordando em pleno com a conclusão já citada de Balla, verifica-se que a unidade da UE sai ameaçada, significando que o próprio projeto europeu se encontra em risco. Este cenário pode ser entendido na perspetiva de que a UE tem um problema comum para resolver e que, se não encontrar uma solução que dê resposta às fragilidades evidenciadas, a sua própria existência poderá ficar em causa. Tais pressupostos significam, em palavras mais simples, que a UE enfrenta uma ameaça comum (indicador n.º 2), o que por si só é uma circunstância que pode impelir o processo de integração a avançar. Em consciência da controvérsia que tal argumento pode gerar, é importante destacar que a ameaça comum

não são os fluxos migratórios e de refugiados, mas sim a falta de capacidade de resposta perante os mesmos por parte da UE. Ora, como foi referido, se a UE se encontra perante uma situação que ainda não conseguiu dar resposta integrada e eficiente, a sua própria existência está ameaçada, logo, a longo prazo podem verificar-se algumas pressões positivas para que a integração avance, por forma a garantir a sua sobrevivência e também a sua credibilidade perante os restantes atores internacionais. No fundo, existem dois cenários, um onde a integração europeia avança ultrapassando as fragilidades evidenciadas, e outro no qual não se encontram soluções e a integração tenderá a regredir em direção ao desmoronamento da União. Crawford (2021, p. 503) argumenta exatamente neste sentido, referindo que a crise de refugiados não quebrou a UE, mas evidenciou deficiências institucionais que têm de ser resolvidas por forma a garantir que futuras crises não enfraqueçam o projeto europeu.

Como foi discutido nos parágrafos anteriores, a gestão da crise migratória e de refugiados demonstrou ser ineficiente e espelhou uma série de fragilidades da UE. Tal situação assenta principalmente no carácter intergovernamental da abordagem implementada para fazer face ao problema, resultando em medidas diferenciadas e descoordenadas. Esta abordagem veio expor um sistema em que os Estados menos afetados não demonstraram grande intenção de encontrar soluções integradas, enquanto os mais afetados iam ficando cada vez mais prejudicados com o agravar da situação (Balla, 2023, p. 60). Assim, resulta evidente que a gestão dos fluxos migratórios e de refugiados será mais eficiente a nível europeu (indicador n.º 14), pelo que numa perspetiva funcionalista, existirão pressões para que a integração europeia avance, por forma a melhorar a sua capacidade de resposta aos problemas e necessidades sociais. A este respeito, Trimikliniotis (2020, p. 200) destaca que as condições de vida indignas dos refugiados e as restrições de acesso à justiça apenas resultaram num aumento de medidas de segurança, não representando uma imagem positiva perante as várias pessoas que procuram uma vida melhor na UE. Tendo em consideração os contornos do fenómeno, designadamente o elevado número de migrantes mortos, a falta de capacidade da sua integração e a implementação de medidas unilaterais descoordenadas, será legítimo acrescentar que a imagem da UE, não fica prejudicada apenas na perspetiva de quem chega, mas também daqueles que cá estão e que começam a denotar evidente e necessária uma reformulação do sistema, por forma a melhorar significativamente a sua capacidade de resposta.

Ao longo das últimas páginas, foram tecidas algumas considerações acerca do impacto que o fenómeno migratório provocou na integração europeia, porém, a variação do processo por influência do aumento dos fluxos migratórios fica por concretizar de forma objetiva. Vários autores que se dedicam ao estudo do tema, já teceram algumas análises interessantes que devem ser tidas em consideração, porém não existe uma uniformidade relativamente às conclusões apresentadas. Enquanto alguns autores referem que houve uma variação negativa (desintegração), outros argumentam que não houve uma variação propriamente dita, e outros perspetivam defendem que a crise migratória até veio provocar uma maior integração, sobretudo no domínio das fronteiras externas.

Webber (2019, p.170) refere que a crise de refugiados não resultou num aumento da integração política, mas provocou uma desintegração política limitada. Por sua vez, Börzel e Risse (2018, p.101) defendem que a UE esteve estagnada durante a crise Schengen, admitindo que se pode ter verificado alguma desintegração com o colapso do Sistema Europeu Comum de Asilo. O entendimento de Bosilca (2021, p. 483) é consistente com as análises que entendem que a resposta da UE se enquadra no conceito de *muddling through*, mesmo admitindo que tenha existido uma ligeira centralização no domínio das fronteiras externas. Dentro da mesma linha de pensamento, os autores Schilde e Goodman (2021, p. 450) referem que apesar de se ter verificado uma estagnação no domínio do asilo, a integração aumentou no domínio das fronteiras externas e internas, sublinhando que foi essa diferenciação que veio gerar a turbulência na UE. Schimmelfennig (2018; 2021, p. 72) apresenta outra perspetiva, referindo que a crise migratória não resultou no aprofundamento da integração, admitindo até que se verificou uma desintegração temporária. Para Balla (2023, p. 64), apesar de concordar que a desintegração temporária possa ter ocorrido, a UE adotou passos importantes na gestão da crise migratória (reforço das instituições, estabelecimento de *hotspots*), razão pela qual admite que, tal facto, pode ser considerado um exemplo de integração defensiva (p. 60), apesar das instituições supranacionais não terem absorvido poderes de decisão autónomos (p. 68). Por sua vez e numa ótica mais positiva, Crawford (2021) expressa uma visão através da qual a resposta da UE à crise migratória demonstra sinais de *muddling through* mas também de *heading forward*, isto por referência ao papel ativo desempenhado pela Alemanha ao longo da crise migratória.

Como foi possível observar através das diferentes perspetivas apresentadas, o estado da arte quanto à variação do processo de integração da UE não apresenta consenso. Se algumas análises apontam para a desintegração, outras apontam para a estagnação,

enquanto outros estudos defendem sinais de integração, sobretudo no domínio das fronteiras externas. Com o objetivo de efetuar uma análise mais objetiva acerca das variáveis do processo de integração europeia, optou-se por efetuar uma súmula da condição atual em que o processo de integração se encontra nos vários domínios que integram o domínio do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

(DES)INTEGRAÇÃO HORIZONTAL		(DES)INTEGRAÇÃO VERTICAL								Fundamentação:
		Competência partilhada								
Domínio político de interesse	EM %	1	2	3	4	5	6	7	8	
		9	10	11	12	13	14	15	16	
Cooperação judicial (civil)	52,6							X		n. 2 do art.º 81.º do TFUE
Cooperação judicial (civil) - Família	52,6				X					n. 3 do art.º 81.º do TFUE
Gestão de Fronteiras internas	52,6							X		n. 2 do art.º 77.º do TFUE
Gestão de Fronteiras externas	52,6							X		n. 2 do art.º 77.º do TFUE
Asilo	52,6							X		n. 2 do art.º 78.º do TFUE
Imigração	52,6							X		n. 2 do art.º 79.º do TFUE
Cooperação judicial (penal)	52,6							X		n.º 1 do art.º 82.º do TFUE
Reconhecimento de sentenças judiciais	52,6			X						al. d) do n.º 2 do art.º 82.º do TFUE
Regras mínimas para as sanções penais	52,6							X		n.º 1 do art.º 83.º do TFUE
Definição da criminalidade grave	52,6			X						n.º 1 do art.º 83.º do TFUE
Apoio à prevenção da criminalidade	52,6							X		art.º 84.º do TFUE
Estabelecimento da Eurojust	52,6							X		n.º 1 do art.º 85.º do TFUE
Estabelecimento da Procuradoria Europeia	52,6			X						n.º 1 do art.º 86.º do TFUE
Cooperação policial	52,6							X		n.º 2 do art.º 87.º do TFUE
Cooperação policial operacional	52,6				X					n.º 3 do art.º 87.º do TFUE
Estabelecimento da Europol	52,6							X		n.º 2 do art.º 88.º do TFUE
Condições de atuação nos EM	52,6				X					art.º 89.º do TFUE

Figura 9 - Condição a integração europeia nos domínios do ELSJ.

Fonte: Elaboração própria.

Conforme se poderá observar, a tabela utilizada segue a mesma estrutura definida no capítulo anterior e apresentada no anexo B. Uma das principais dificuldades referidas aquando da elaboração da tabela de medição da integração europeia é a definição dos domínios políticos, pois cada um deles integra outras áreas cuja integração pode variar significativamente. Por esse motivo, efetuou-se o levantamento com mais detalhe de todos os domínios que integram o ELSJ e a sua respetiva condição ao nível da integração vertical e horizontal. Lembra-se que a definição da condição da integração vertical tem em consideração as duas variáveis que a definem – o tipo de competência e o processo de tomada de decisão (ver figura 6 e 7).

Para conseguir compreender a variação a que o processo foi sujeito, é importante ter em linha de conta as quatro variáveis que foram apresentadas no capítulo anterior. Por forma a efetuar uma abordagem mais pragmática e sistemática, efetuar-se-á a análise variável a variável. Relativamente à quantidade de domínios políticos, pode constatar-se

que não se verificou qualquer variação do número de domínios onde a UE pode exercer competência, pelo menos, desde o pico da crise migratória em 2015. Os autores que alegam o aprofundamento da integração na componente das fronteiras externas, justificam essa perspectiva com a criação da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, no entanto, a ponderação que deve ser feita é se essa entidade absorveu alguma competência dos EM ou se foi dotada de alguma competência nova que os tratados ainda não tinham previsto antes da crise migratória. A este respeito, é importante ter em conta que a Guarda Europeia de Fronteiras foi constituída através das competências já definidas no TFUE, designadamente nas alíneas b) e d) do n.º 2 do artigo 77.º e na alínea c) do n.º 2 do artigo 79.º. Por outro lado, o Regulamento⁵¹ que lhe dá origem e que define as suas atribuições não apresenta a atribuição de competências exclusivas e em substituição às detidas pelos EM. Poderá dizer-se que existe uma nova instituição e que essa pode desenvolver missões de apoio e auxílio que antes não estavam previstas a nível europeu, designadamente operações de busca e salvamento no mar, e a condução de operações de regresso de migrantes. Porém, é preciso ter em conta que a competência para prossecução dessas missões continua a pertencer aos EM, mesmo sabendo que, certamente, seriam realizadas de forma mais ineficaz sem o apoio da UE, pois a quantidade de recursos afetos não seria a mesma. Quanto ao argumento da UE ter passado a desenvolver ações que antes não cumpria, poder-se-ia pensar que o número de domínios políticos aumentou, mas tal não corresponde à realidade. Apesar de se compreender o raciocínio, é preciso ter em conta que a competência política para estabelecer essas ações já estava prevista no Tratado de Lisboa, não se verificando qualquer alteração significativa neste aspeto. Trata-se apenas de operacionalizar competências que já estavam previamente previstas nos respetivos domínios. A constituição da Procuradoria Europeia e da Agência da UE para o Asilo são dois exemplos paradigmáticos deste argumento. O facto de as agências terem sido criadas recentemente não significa que tenha sido acrescentado algum domínio onde a UE possa exercer novas competências. Trata-se apenas de uma forma de operacionalizar as competências (neste caso partilhadas) que a própria União já tinha, conferidas pelo Tratado de Lisboa. Assim, não parece haver qualquer evidência de uma variação da quantidade de domínios políticos integrados a nível europeu.

Passando para a segunda variável relativa à quantidade de atores políticos, que corresponderá à população envolvida nos diferentes domínios, importa destacar que,

⁵¹ Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

desde o pico da crise migratória até à atualidade, a UE viu um dos seus EM mais relevantes abandonar o projeto. Neste seguimento, em junho de 2016, ainda no auge da crise migratória, realizou-se o referendo que determinou a saída do Reino Unido da UE, concretizada apenas em janeiro de 2020. Com esse acontecimento, a variação negativa no processo de integração europeia é inquestionável, designadamente ao nível da integração horizontal. Porém, importa ter em consideração alguns aspetos relativamente a este acontecimento, nomeadamente perceber se existe uma relação direta entre o Brexit e o aumento do fluxo de migrantes. Apesar de não se verificar uma evidência clara de que o referendo tenha sido realizado por referência à controvérsia gerada nas políticas de migração e asilo, parece tornar-se mais clarividente que o resultado do mesmo pode ter sido influenciado pelo acontecimento. Para além do referendo ter sido realizado numa altura em que o número de migrantes e refugiados não mostrava sinais de abrandamento, destaca-se que um dos principais assuntos que preocupava a população britânica e que iria influenciar a sua decisão era o número de migrantes que se dirigiam ao Reino Unido, como se poderá verificar na seguinte tabela.

Assuntos	mai/16	jun/16	jun/16
N.º de imigrantes a chegar ao Reino Unido	28%	33%	32%
Impacto na economia	33%	28%	31%
Capacidade para fazer as suas próprias leis	15%	12%	16%
Impacto no emprego	9%	8%	11%
Custo da imigração no sistema social britânico	9%	7%	11%
Comércio com outros países da EU	10%	6%	10%
Nenhum	7%	7%	7%
Não sabe	13%	11%	8%

Figura 10 - Assuntos mais importantes na decisão do referendo acerca do Brexit.

Fonte: (Webber, 2019, p. 201)

Desta forma, a relação entre a crise migratória e a saída do Reino Unido da UE torna-se evidente. Isto não significa que se não tivesse ocorrido a crise migratória, o Brexit não aconteceria, mas será sensato argumentar que a sua permanência na UE seria mais provável.

Outra circunstância que deve ser observada é que o Reino Unido não subscreveu as políticas adotadas no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça⁵², facto que poderia levar a pensar que não poderia haver desintegração se a integração nunca tinha

⁵² Cfr. Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

ocorrido. É verdade que a integração no domínio do ELSJ nunca incluiu o Reino Unido, mas é preciso ter em conta que havia muito outros domínios políticos nos quais a integração incluía o Reino Unido. A sua saída pode não ter provocado uma variação negativa no domínio do ELSJ, mas provocou nos restantes. É interessante, no entanto verificar que um dos domínios que não estava integrado por força dos Tratados, acabou por ter alguma relevância no destino final daquele país em relação ao projeto europeu.

Quanto às duas restantes variáveis, seja o tipo de competência ou a forma de tomada de decisão, não se verificam quaisquer acontecimentos após a crise migratória que possam ter afetado a sua variação. Em resumo, das quatro variáveis que definem o processo de integração europeia, apenas a quantidade de atores políticos (EM) sofreu uma variação negativa, porém, a sua relação com o aumento dos fluxos migratórios e de refugiados, não é inequívoca.

Capítulo V - Conclusões

Efetuada uma análise transversal ao fenómeno da integração europeia e às consequências geradas pelo aumento dos fluxos migratórios e de refugiados, impera tecer as principais conclusões que se retiram das reflexões aqui concretizadas.

Em primeiro lugar é preciso ter em consideração a dificuldade do tema em investigação, destacando-se a disparidade das várias análises desenvolvidas pelos vários autores que se dedicam ao estudo do fenómeno. Em abono da verdade, a integração europeia apresenta características idiossincráticas que ainda não são fáceis de compreender, seja pela sua complexidade, versatilidade, dimensão ou especificidade. A integração europeia apresenta-se no cenário internacional como um projeto ambicioso, mas também muito desafiante para os atores que o integram, podendo vir a constituir-se como possível solução para um mundo que, apesar de mais pequeno, continua a apresentar divisões fraturantes e potencialmente catastróficas. Esta complexidade encontra, inevitavelmente, reflexo em todas as análises realizadas que incidem sobre a integração europeia, facto que tenderá a ganhar ainda mais preponderância quando se incluem temas controversos, como é o caso da crise migratória e de refugiados. Referidas essas circunstâncias importa apresentar as linhas de resposta às questões de investigação.

No que concerne ao impacto da crise migratória e de refugiados, tal como foi possível observar da análise efetuada, constata-se que a integração europeia foi sujeita a uma série de pressões com diferentes características e intensidades. Porém, é preciso sublinhar que o facto de existirem pressões evidentes na integração europeia não traduz necessariamente uma variação do respetivo processo. Assim, foi possível verificar que a crise migratória e de refugiados veio estimular algumas pressões positivas, designadamente pela verificação da necessidade de transferência de competências para a UE; pela existência de uma ameaça comum; pela tentativa de liderança alemã com o objetivo de melhorar a resposta europeia; através da criação e reforço de instituições europeias; e pelo facto de se verificar uma maior eficiência se o problema for gerido a nível europeu. Por outro lado, a crise migratória e de refugiados também veio provocar várias pressões negativas decorrentes da diminuição da relevância da UE perante o cenário internacional; da inexistência de vantagens na integração para vários EM; do aumento da representatividade de partidos eurocéticos; do desalinhamento com as preferências nacionais; das consequências na identidade coletiva; e da opinião pública se apresentar tendencialmente desfavorável ao acolhimento de refugiados e migrantes. Neste

seguimento, torna-se claro que a crise migratória e de refugiados teve um impacto significativo na integração europeia, provocando uma evidente turbulência decorrente da diversidade de pressões que se foram gerando ao longo do tempo.

Relativamente à variação a que o processo de integração da UE foi sujeito devido à crise migratória e de refugiados, é importante ter em linha de conta a caracterização que se efetuou, de onde se extraem as variáveis que permitem medir a amplitude e o sentido da integração europeia: quantidade de domínios políticos, quantidade de EM, forma da tomada de decisão e o tipo de competência. A este respeito, das quatro variáveis, a única que apresenta sinais de variação é a segunda, por consequência da saída do Reino Unido da UE. Neste contexto, não existe uma relação direta entre o aumento dos fluxos migratórios e as variáveis identificadas, porém, o fundamento para a saída do Reino Unido, que claramente representa uma situação de variação negativa, encontra um alinhamento com as preocupações internas relacionadas com a imigração.

Em suma, conclui-se que a crise migratória e de refugiados teve um impacto significativo, provocando uma evidente turbulência na integração europeia, designadamente pela quantidade e diversidade de pressões positivas e negativas que se geraram em torno do fenómeno, no entanto, o processo não tem apresentado evidências de variação por relação direta com a crise migratória, constatando-se apenas uma variação negativa por influência do Brexit, cujo fundamento da decisão apresenta sinais de poder ter alguma relação com as questões migratórias.

Por fim, importa destacar que, assumir que não tenha havido variação do processo de integração europeia, não significa que não se verifiquem deficiências do sistema que impera corrigir. Aliás, esse facto é tão notório que as pressões evidenciadas falam por si quanto a essa questão. Inevitavelmente, a UE terá de decidir que caminho quer seguir relativamente às políticas de asilo, mas também de imigração, pois o *status quo* atual não é adequado para as pessoas que procuram uma vida melhor no velho continente, para as sociedades que as acolhem e nem sequer para a própria União, cujo reflexo apresenta debilidades que diminuem a sua relevância no contexto das relações internacionais, sobretudo se continuarem a perdurar ao longo do tempo.

Limitações, recomendações e propostas de investigações futuras

A presente investigação apresenta algumas limitações que se devem ter em consideração. Decorrente da complexidade inerente ao objeto em observação, existe uma quantidade e variedade considerável de teorias que abordam o tema, sejam elas específicas para a integração europeia ou para o estudo das relações internacionais propriamente ditas. Tendo por base esta circunstância e considerando a dificuldade em estabelecer um critério de seleção para a escolha da melhor teoria, optou-se por efetuar o levantamento geral dos principais argumentos teóricos das correntes mais relevantes, tendo como pressuposto o papel desempenhado pelos Estados no processo de integração da UE, designadamente por referência ao processo de tomada de decisão. Com consciência dessa circunstância, tudo se fez para a ultrapassar através do levantamento sério e mais detalhado possível dos pressupostos das referidas teorias.

Também é verdade que existem outras teorias que não foram consideradas e que podem apresentar pressupostos igualmente válidos, motivo pelo qual se destaca que o trabalho aqui realizado poderá ser complementado numa perspetiva de melhorar a qualidade das ferramentas que foram concebidas.

Uma outra dificuldade que foi também mencionada ao longo da investigação prendeu-se com a definição dos domínios políticos onde a UE pode exercer competências. A concretização dos mesmos é um exercício muito interessante, mas a sua diversidade, quantidade e volatilidade é tal, que não se torna fácil encerrar a tarefa.

Como recomendações e propostas para eventuais investigações futuras, sugere-se a reprodução da metodologia aqui utilizada, através das ferramentas teóricas concebidas, para efetuar outras análises a diferentes crises que a UE teve de enfrentar, ou verificar qual é que foi a variação do processo de integração europeu com a celebração dos vários tratados ao longo dos anos.

Bibliografia

BALLA, Evanthia (2020). *A crise dos Refugiados: A resposta da União Europeia. Uma Odisseia sem Ítaca*. Revista Europa, n.º 1.

BALLA, Evanthia (2023). The European Union's Response to the Syrian Refugee Crisis in STEPHENSON, Max e YANNIS, Stivachtis "*Policy and Politics of the Syrian Refugee Crisis in Eastern Mediterranean States*" E-international Relations Publishing, Bristol, England.

BARKIN, Samuel (2003). "*Realist Constructivism*." International Studies Review, 5:3, setembro, 325:342.

BELLO, Valeria (2022). "*The spiralling of the securitisation of migration in the EU: from the management of a 'crisis' to a governance of human mobility?*" Journal of Ethnic and Migration Studies, 48:6, 1327-1344.

BESSA, Fernando; MALHEIRO, Luís (2020). "*Migração e (in)segurança: Conhecer para agir*." in Proelium VIII (5) P. 79-98.

BÖRZEL, Tanja (2005). "*Mind the gap! European integration between level and scope*." Journal of European Public Policy, 12:2, 217-236, DOI: 10.1080/13501760500043860.

BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas (2018). "*From the euro to the Schengen Crisis: European integration theories, politicization, and identity politics*". Journal of European Public Policy, 25:1, 83-108, <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>.

BOSILCA, Ruxandra-Laura (2021). The Refugee Crisis and the EU Border Security Policies. in RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi "*The Palgrave Handbook of EU Crises*." The Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

BUONANNO, Lauri (2017). The European Migration Crisis. In DINAN, Desmond; NUGENT, Neil; PATERSON, William "*The European Union in Crisis*." The European Union Series, Red Globe Press.

CHAN, Steve (2008). "*China, the U.A., and the Power-Transition Theory – A Critique*." Routledge.

CHRYSSOCHOOU, Dimitris (2009). "*Theorizing European Integration*." Routledge.

CIERCO, Teresa, et al. (2017). "*Fluxos migratórios e refugiados na atualidade*." Fundação Konrad Adenauer Stiftung.

CLARK, Ian (2011). "*Hegemony in International Society*." Oxford University Press.

COMAN, Ramona; CRESPIY, Amandine; SCHMIDT, Vivien (2020). "*Governance and politics in the post-crisis european Union*." Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108612609.

CRAWFORD, Beverly (2021). Moral Leadership or Moral Hazard? Germany's Response to the Refugee Crisis and its Impact in the European Solidarity. in

RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi “*The Palgrave Handbook of EU Crises.*” The Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

CRUZ, António (2018). “*A Política de Asilo na União Europeia e a sua Evolução motivada pela crise migratória*” Universidade Católica Portuguesa.

EFIRD, Brian; KUGLER, Jacek; GENNA, Gaspare (2003). “*From war to Integration: Generalizing Power Transition Theory*”. *International Interactions*, 29:4, 293-313. DOI: 10.1080/714950654.

GROOM, A. J. R. (1994). Neofuncionalism: A Case of Mistaken Identity, in NELSEN, Brent e STUB, Alexander “*The European Union – Readings on the Theory and Practice of European Integration*” Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.

HAAS, Ernst (1958). “*The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957.*” Stanford, Stanford University Press.

HOFFMANN, Stanley (1966). “*Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Future of Western Europe.*” *Daedalus* 95:4, 861–898.

HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary (2009). “*A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining.*” *British Journal of political Science*, 39:1, 1-23. Cambridge University Press.

HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary (2019). “*Grand theories of European integration in the twenty-first century.*” *Journal of European Public Policy*, 26:8, 1113-1133, DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711.

HOOGHE, Liesbet e MARKS, Gary (2020). “*Is liberal intergovernmentalism regressive? A comment on Moravcsik (2018).*” *Journal of European Public Policy*, 27:4, 501-508.

HYDE-PRICE, Adrian; JEFFEREY, Charlie (2001). “*Germany in the European Union: Constructing Normality*”. *Journal of Common Market Studies* November 39:4, 689-717. DOI: 10.1111/1468-5965.00327.

IKENBERRY, John (2009). “*Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of the Liberal World Order.*” *Perspectives on Politics*, 7:1, 71-87, American Political Science Association.

JAHN, Beate (2009). “*Liberal Internationalism: From ideology to empirical theory – and back again.*” *International Theory*, 1:3, 409-438, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S1752971909000141>.

KEOHANE, Robert (1998). “*International Institutions: Can Interdependence Work?*” *Foreign Policy*, 110, 82-96. State Group, LLC.

KEOHANE, Robert e MARTIN, Lisa (1995). “*The Promise of Institutional Theory.*” *International Security*, 20:1, 39-51. MIT Press.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph (1977). “*Power and Interdependence: World Politics in Transition.*” Boston: Little, Brown.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph (1987). “*Power and Interdependence Revisited.*” *International Organization*, 41:4, 725-753. The MIT Press.

KINDLEBERGER, Charles (1973). “*The World in Depression, 1929-1939*”. University of California Press. Berkeley and Los Angeles.

KRASTEV, Ivan (2017). *The Refugee Crisis and the return of the East-West divide in Europe.* *Slavic Review*, 76:2, 291-296, Cambridge University Press.

KÜHNHARDT, Ludger (2008). “*Academic Evaluation: Theorizing European Integration.*” *European Union – The second founding.* Nomos Verlagsgesellschaft mbH. 445-480.

LAVENEX, Sandra (2018). “*Failing Forward towards which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System.*” *Journal of common Market Studies*, 56:5, 1195-1212, DOI: 10.1111/jcms.12739.

LÉONARD, Sara; KAUNERT, Christian (2022). “*De-centring the Securitisation of Asylum and Migration in the European Union: Securitisation, Vulnerability and the Role of Turkey.*” *Geopolitics*, 27:3, 729-751, DOI: 10.1080/14650045.2021.1929183.

LÉONARD, Sara; KAUNERT, Christian (2022a). “*The securitisation of migration in the european Union: Frontex and its evolving security practices.*” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:6, 1417-1429.

LERUTH, Benjamin; TRONDAL, Jarle, GÄNZLE, Stefan (2019). “*Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union.*” *Journal of Common Market Studies*, 57:5, 1013-1030, DOI: 10.1111/jcms.12869.

LEUFFEN, Dirk; RITTBERGER, Berthold; SCHIMMELFENNIG, Frank (2022). “*Integration and Differentiation in the European Union – Theory and Policies.*” Palgrave Macmillan, 2ª Edição.

LINDBERG, Leon (1994). *Political Integration: Definitions and Hypotheses*, in NELSEN, Brent e STUB, Alexander “*The European Union – Readings on the Theory and Practice of European Integration*” Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.

LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart (1970). “*Europe’s Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community.*” Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

LOPES, Nuno (2022). “*Pós-funcionalismo e o populismo no quadro da integração europeia: uma relação teórico-prática.*” *Intellectus*, Ano XXI, n. 02, 50-68. DOI: 10.12957/intellectus.2022.71652.

MEARSHEIMER, John (1990). “*Back to the future: Instability in Europe after the Cold War.*” *International Security*, 15:1, 5-56.

MENDES, Pedro (2019). “*As teorias principais das Relações Internacionais – Uma avaliação do progresso da disciplina.*” *Relações Internacionais*, março, 95-122. <https://doi.org/10.23906/ri2019.61a08>.

MITRANY, David (1994). *A Working Peace System*, in NELSEN, Brent e STUB, Alexander “*The European Union – Readings on the Theory and Practice of European Integration*” Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.

MONTEIRO, Luís (2020). “*Migrações: uma tragédia humana que a Europa teima em não resolver.*” *Revista Europa*. Abril de 2020, n. °1.

MORAVCSIK, Andrew (1991). “*Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community.*” *International Organization*, 45:1, 19-56.

MORAVCSIK, Andrew (1993). “*Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach.*” *Journal of Common Market Studies*. 31:4, 473-524.

MORAVCSIK, Andrew (1997). “*Taking Preferences Seriously: A liberal theory of international politics.*” *International Organization*, 51:4, 513-553, The MIT Press.

MORAVCSIK, Andrew (1998). “*The Choice for Europe: social Purpose and State Power from Rome to Maastricht.*” Ithaca, Cornell University Press.

MORAVCSIK, Andrew (2001). “*Despotism in Brussels? Misreading the European Union.*” *Foreign Affairs*, 80:3, 114-122.

MORAVCSIK, Andrew (2012). “*Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency.*” *Foreign Affairs*. 91:3, 54-68.

NIEMANN, Arne (2021). Neofunctionalism, in RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi “*The Palgrave Handbook of EU Crises.*” The Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

ORGANSKI, Abramo (1958). “*World Politics.*” New York: Alfred A. Knopf.

PIÇARRA, Nuno (2016). “*A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”*: crónica breve de uma rutura do Sistema europeu Comum de Asilo.” *Revista Eletrónica de Direito Público*. Vol. 3, n.º 2.

POLLACK, Mark (2011). “*Theorizing the european Union: Realist, Intergovernmentalist and Institutional Approaches.*”

QUADROS, Fausto (2015). “*Direito da União Europeia. Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia.*” 3.ª Edição. Edições Almedina, SA.

RAUCH, Carsten e WURM, Iris (2013). “*Making the world safe for power transition - Towards a conceptual combination of power transition theory and hegemony theory.*” *Journal of Global Faultlines*, 1(1), 50-69.

REINERS, Wulf; TEKIN, Funda (2020). “*Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016)*”. *German Politics*, 29:1, 115-130, DOI: 10.1080/09644008.2019.1566457.

RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi (2021). “*The Palgrave Handbook of EU Crises*.” The Palgrave Macmillan.

RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi (2021). The Migration Crisis: An Introduction, in “*The Palgrave Handbook of EU Crises*.” The Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

RODRIGUES, Márcia (2022). “*A posição Alemã durante a crise da dívida soberana: o último reduto do Ordoliberalismo?*” Dissertação em Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

ROSAMOND, Ben (2005). “*The Uniting of Europe and the Foundation of EU studies: Revisiting the Neofuncionalism of Ernst B. Haas*.” *Journal of European Public Policy*, 12:2, 237-254, DOI: 10.1080/13501760500043928.

SCHILDE, Kaija; GOODMAN, Sara (2021). The EU’s Response to the Migration Crisis: Institutional Turbulence and Policy Disjuncture, in RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi “*The Palgrave Handbook of EU Crises*.” The Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2018). “*European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises*.” *Journal of European Public Policy*, 25:7, 969-989.

SCHIMMELFENNIG, Frank (2021). Liberal Intergovernmentalism. In RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi “*The Palgrave Handbook of EU Crises*.” The Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51791-5>.

SCHROEDER, Paul (2004). The Mirage of Empire versus the Promise of Hegemony, in WETZEL, David; JERVIS, Robert e LEVY, Jack, “*Systems, stability and Statecraft: Essays on the International History of Modern Europe*.” Palgrave Macmillan, 297-305.

SIDDI, Marco (2017). “*National Identities and Foreign Policy in European Union. The Russia Policy of Germany, Poland and Finland*”. Rowman & Littlefield International Ltd, London.

SOARES, António (1999). “*De Roma a Amesterdão: o caminho da integração europeia*”. Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa.

TAMMEN, Ronald (2008). “*The Organski Legacy: A Fifty-Year Research*.” *Program, International Interactions*, 34:4, 314-332, DOI: 10.1080/03050620802561769.

TEIXEIRA, Paula (2020). “*Rumo a uma política comum de asilo mais humana, equitativa e eficaz: reforma do Regulamento de Dublin III*.” Universidade Nova de Lisboa.

Tribunal de Contas Europeu (2017). “*Resposta da EU à crise dos refugiados: abordagem dos centros de registo.*”

TRIMIKLINIOTIS, Nicos (2020). “*Migration and the Refugee Dissensus in Europe – Borders, Security and Austerity.*” Routledge.

WEBBER, Douglas (2019). “*European Disintegration? The Politics of crisis in the European Union*”. Red Globe Press, London.

WEBBER, Douglas (2019a). “*Trends in European political (dis)integration. An Analysis of postfunctionalist and other explanations.*” *Journal of European Public Policy*. 26:8, 1134-1152, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1576760>.

WOLFF, Sarah (2020). *Managing the Refugee Crisis: a Divided and Restrictive Europe?* In COMAN, Ramona; CRESPIY, Amandine; SCHMIDT, Vivien (2020). “*Governance and politics in the post-crisis european Union.*” Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108612609.

Documentos oficiais

Ato Único Europeu (JO 87/L 169). Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>. Último acesso: 08 de outubro de 2023 às 22H05.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro, 1ª Parte (1990). Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/20538/1990_dezembro_-_roma__p__part_i.pdf. Último acesso: 10 de outubro de 2023 às 23H08.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 14 e 15 de dezembro, 2ª Parte (1990). Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/20546/1990_dezembro_-_roma__p__part_ii.pdf. Último acesso: 10 de outubro de 2023 às 23H15.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 25 e 26 de junho (1990). Disponível em https://www.consilium.europa.eu/media/20563/1990_junho_-_dublim__p_.pdf. Último acesso: 09 de outubro 22H17.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 28 de abril (1990). Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/20572/1990_abril_-_dublin__p_.pdf. Último acesso: 09 de outubro de 2023 às 22H20.

Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de 28 e 29 de junho (1991). Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/20529/1991_junho_-_luxemburgo__p_.pdf. Último acesso: 10 de outubro de 2023 às 23h30.

Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro (2019). Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>. Último acesso: 11 de outubro de 2023 às 23H00.

Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de dezembro (2021). Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/2303/oj>. Último acesso: 11 de outubro de 2023 às 23H12.

Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht) (JO 92/C 191/01). Disponível em <http://data.europa.eu/eli/treaty/teu/sign>. Último acesso: 08 de outubro de 2023 às 22H20.

Tratado de Amsterdão (JO 97/C 340/01). Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>. Último acesso: 08 de outubro de 2023 às 22H00.

Tratado de Lisboa (JO 2007/C 306/01). Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>. Último acesso: 08 de outubro de 2023 às 21H50.

ANEXOS

ANEXO A - População europeia por país e políticas

País Europeu	População	%	UE	Política Monetária	ELSJ	Shenghen
Albânia	2 793 592	0,3376%	-	-	-	-
Alemanha	83 237 124	10,0583%	83 237 124	83 237 124	83 237 124	83 237 124
Andorra	79 535	0,0096%	-	-	-	-
Áustria	8 978 929	1,0850%	8 978 929	8 978 929	8 978 929	8 978 929
Bélgica	11 617 623	1,4039%	11 617 623	11 617 623	11 617 623	11 617 623
Bielorrússia	9 408 350	1,1369%	-	-	-	-
Bósnia e Herzegovina	3 492 018	0,4220%	-	-	-	-
Bulgária	6 838 937	0,8264%	6 838 937	-	6 838 937	-
Chéquia	10 516 707	1,2708%	10 516 707	-	10 516 707	10 516 707
Chipre	904 705	0,1093%	904 705	904 705	904 705	-
Cidade do Vaticano*	1 000	0,0001%	-	-	-	-
Croácia	3 862 305	0,4667%	3 862 305	3 862 305	3 862 305	3 862 305
Dinamarca	5 873 420	0,7097%	5 873 420	-	-	5 873 420
Eslováquia	5 434 712	0,6567%	5 434 712	5 434 712	5 434 712	5 434 712
Eslovénia	2 107 180	0,2546%	2 107 180	2 107 180	2 107 180	2 107 180
Espanha	47 432 893	5,7317%	47 432 893	47 432 893	47 432 893	47 432 893
Estónia	1 331 796	0,1609%	1 331 796	1 331 796	1 331 796	1 331 796
Finlândia	5 548 241	0,6704%	5 548 241	5 548 241	5 548 241	5 548 241
França	67 871 925	8,2015%	67 871 925	67 871 925	67 871 925	67 871 925
Gibraltar*	32 669	0,0039%	-	-	-	-
Grécia	10 459 782	1,2639%	10 459 782	10 459 782	10 459 782	10 459 782
Guernsey*	67 491	0,0082%	-	-	-	-
Hungria	9 689 010	1,1708%	9 689 010	-	9 689 010	9 689 010
Ilha de Man*	84 263	0,0102%	-	-	-	-
Ilhas Aland*	29 013	0,0035%	-	-	-	-
Ilhas Faroec*	52 889	0,0064%	-	-	-	-
Irlanda	5 060 004	0,6114%	5 060 004	5 060 004	-	-
Islândia	376 248	0,0455%	-	-	-	376 248
Itália	59 030 133	7,1331%	59 030 133	59 030 133	59 030 133	59 030 133
Jersey*	102 146	0,0123%	-	-	-	-
Kosovo	1 798 188	0,2173%	-	-	-	-
Letónia	1 875 757	0,2267%	1 875 757	1 875 757	1 875 757	1 875 757
Liechtenstein	39 308	0,0047%	-	-	-	39 308
Lituânia	2 805 998	0,3391%	2 805 998	2 805 998	2 805 998	2 805 998
Luxemburgo	645 397	0,0780%	645 397	645 397	645 397	645 397
Macedónia do Norte	1 837 114	0,2220%	-	-	-	-
Malta	520 971	0,0630%	520 971	520 971	520 971	520 971
Moldávia	2 597 107	0,3138%	-	-	-	-
Montenegro	617 683	0,0746%	-	-	-	-
Noruega	5 425 270	0,6556%	-	-	-	5 425 270
Países Baixos	17 590 672	2,1256%	17 590 672	17 590 672	17 590 672	17 590 672
Polónia	37 654 247	4,5501%	37 654 247	-	37 654 247	37 654 247
Portugal	10 352 042	1,2509%	10 352 042	10 352 042	10 352 042	10 352 042
Principado do Mónaco	38 300	0,0046%	-	-	-	-
Reino Unido	67 025 542	8,0993%	-	-	-	-
Roménia	19 042 455	2,3011%	19 042 455	-	19 042 455	-
Rússia	143 666 931	17,3605%	-	-	-	-
São Marino	33 698	0,0041%	-	-	-	-
Sérvia	6 797 105	0,8214%	-	-	-	-
Suécia	10 452 326	1,2630%	10 452 326	-	10 452 326	10 452 326
Suíça	8 738 791	1,0560%	-	-	-	8 738 791
Svalbard e Jan Mayen*	2 926	0,0004%	-	-	-	-
Turquia	84 680 273	10,2326%	-	-	-	-
Ucrânia	40 997 698	4,9541%	-	-	-	-
827 550 439	100,0000%	446 735 291	346 668 189	435 801 867	429 468 807	
		53,9828%	41,8909%	52,6617%	51,8964%	

* dados de <https://www.dadosmundiais.com/europa/index.php>

Figura 11 - População por país europeu e políticas envolvidas.
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Eurostat.

ANEXO B - Tabela de medição da integração europeia

ANEXO C - Pedidos de asilo por EM (2010 – 2022)

ANEXO D – Indicadores de pressão na (des)integração da UE

Indicadores de pressão na (des)integração da UE			
N.º	Indicador de pressão positiva (<i>integração</i>)	Indicador de pressão negativa (<i>desintegração</i>)	Base teórica
1	Constatação da necessidade de transferência de poder (competências) dos Estados para a EU (e.g.: manifestação de intenção, por parte dos EM, de integrar determinada política).	Constatação da necessidade de transferência de poder (competências) da UE para os Estados. (e.g.: incumprimento de orientações ou determinações europeias).	Realismo
2	Existência de uma ameaça comum aos vários Estados da UE.	Inexistência de uma ameaça comum aos vários Estados da EU por um longo período.	
3	Existência de um poder hegemónico legítimo a favor da integração europeia.	Oposição à integração por parte de um poder hegemónico; inexistência de um poder hegemónico a favor da integração; ou inexistência de (pelo menos) um poder legítimo que tenha capacidade de demonstrar os benefícios da integração.	TEH
4	Aumento do poder e da relevância da UE no cenário internacional.	Diminuição do poder da UE e da sua relevância no cenário internacional ou aumento evidente das disparidades de poder entre os vários EM da UE.	TTP
5	Aceitação do status quo da UE na cena internacional por parte dos restantes atores internacionais.	Oposição ao status quo da UE na cena internacional por parte dos restantes atores internacionais.	
6	A integração europeia apresenta benefícios económicos, sociais, militares ou políticos para os EM.	A integração não apresenta vantagens ou implica desvantagens económicas, sociais, militares ou políticas para os EM.	
7	Subida ao poder (a nível nacional ou até europeu) de partidos pró-europeus (a favor da integração europeia).	Subida ao poder (a nível nacional ou até europeu) de partidos eurocéticos (contra a integração europeia).	Liberalismo
8	Grupos privados e população (indivíduos) a favor da integração.	Grupos privados e população (indivíduos) contra a integração europeia.	
9	Interdependência política entre os vários Estados europeus é favorável à integração.	Interdependência política entre os vários Estados europeus não é favorável à integração.	
10	Verificação da possibilidade de abdicar da autonomia dos EM.	Verificação de intenção de preservar a autonomia e diversidade dos EM.	
11	Apresentam-se benefícios mútuos alinhados com as preferências nacionais (dos EM).	Apresentam-se prejuízos que não estão alinhados com as preferências nacionais (dos EM).	Intergovernamentalismo
12	Possibilidade de fortalecimento da posição competitiva dos EM perante as restantes economias da comunidade internacional.	A posição dos EM sai enfraquecida perante as restantes economias da comunidade internacional.	
13	Criação ou reforço das instituições europeias ou internacionais que promovam a integração europeia (e.g.: aumento do n.º de candidaturas à UE).	Existência de instituições europeias ou internacionais que sejam ineficientes e que consumam recursos de forma desproporcional à sua missão.	Institucionalismo
14	Integração europeia vai ao encontro das necessidades e dos problemas sociais da população. Maior eficiência na resolução dos problemas se o mesmo for gerido a nível europeu.	Integração europeia não vai ao encontro das necessidades e dos problemas sociais da população.	Funcionalismo

Indicadores de pressão no processo de (des)integração da UE			
N.º	Indicador de pressão positiva (integração)	Indicador de pressão negativa (desintegração)	Base teórica
15	Interesses (essencialmente económicos) dos grupos e elites sociais alinhados com os propósitos da integração europeia.	Interesses dos grupos e elites sociais desalinhados com os propósitos da integração europeia.	Neofuncionalismo
16	Integração de políticas relacionadas ou interligadas (efeito <i>spillover</i>).	Desintegração de políticas relacionadas ou interligadas (efeito <i>spill-back</i>).	
17	Identidade coletiva nacional sai reforçada.	Constatação ou probabilidade de existência de um impacto negativo na identidade coletiva nacional.	Pós-funcionalismo
18	Ideologias e preferências partidárias nacionais maioritariamente favoráveis à integração europeia.	Ideologias e preferências partidárias nacionais maioritariamente desfavoráveis à integração europeia.	
19	Opinião pública favorável à integração europeia ou aumento da satisfação com a gestão da UE.	Opinião pública desfavorável à integração europeia ou aumento de insatisfação com a gestão da UE.	

Figura 14 - Indicadores de pressão no processo de (des)integração europeia.

Fonte: Elaboração própria.