

De solução renegada a política ‘estrela’: o que levou à emissão de dívida conjunta na UE

Ana Matos Neves

Universidade Nova de Lisboa

DOI: <https://doi.org/10.31492/2184-2043.RILP2023.43/pp.25-44>

Resumo

Em 10 anos de crises na União Europeia (UE), as respostas dadas à recessão financeira de 2008 e às consequências económicas da pandemia de COVID-19 em 2020 são diferentes: da austeridade passou-se à solidariedade. Esta mudança de rumo comunitário foi possível porque os Estados-membros, a quem cabe decidir o trajeto das políticas na UE, concordaram com a emissão conjunta de dívida para financiar a recuperação pós-crise da COVID-19, uma solução rejeitada na crise financeira de 2008. Esta investigação visa compreender porque é que isso aconteceu, atentando em *“O que mudou em 10 anos de crises na UE para a emissão de dívida conjunta na UE deixar de ser rejeitada pelos Estados-membros para ser vista como uma política ‘estrela’”*. Recorrendo à literatura existente sobre o processo de decisão política nas duas crises, a conteúdos mediáticos e a estudos de opinião pública, argumento neste ensaio que, na resposta dada à crise da COVID-19 em contraste com a da anterior recessão, pesaram fatores como a mudança de comportamento dos Estados-membros durante as negociações com o reavivar do eixo franco-alemão em prol de medidas conjuntas; os impactos da pandemia que motivaram mais solidariedade entre os 27; a necessidade de resolver consequências da anterior recessão; os resultados dos anos de austeridade que geraram agitação social, euroceticismo e politização; a prevenção de agravamento do défice democrático na UE; e ainda a influência dos meios de comunicação social à tomada de decisões comuns. A inovação que trago reside na análise da resposta a este fenómeno desconhecido, a crise pandémica, por parte de 27 Estados soberanos que abdicam da sua competência exclusiva na área orçamental para avançar com emissão de dívida conjunta de cariz supranacional, num interesse comum de responder às consequências económicas que contrasta com a resposta intergovernamental dada à anterior recessão. Por ter sido bem-sucedida em termos económicos e por ter sido aceite pela opinião pública, esta é hoje uma política ‘estrela’ na UE.

Palavras-chave: União Europeia; crises; emissão de dívida conjunta; COVID-19

Abstract

In 10 years of crises in the European Union (EU), the responses given to the financial recession of 2008 and to the economic consequences of the pandemic of COVID-19 in 2020 are different: from austerity we have moved to solidarity. This change in EU direction was possible because member states, who decide the path of policy in the EU, agreed to jointly issue debt to finance the post-crisis recovery from COVID-19, a solution rejected in the 2008 financial crisis. This research aims to understand why this happened, looking at *“What has changed in 10 years of EU crises for joint debt issuance in the EU to go from being rejected by member states to being seen as a ‘star’ policy”*. Using existing literature on the policy-making process in the two crises, media content and public opinion studies, I argue in this essay that, in the response to the COVID-19 crisis in contrast to the previous recession, weighed a number of factors such as the change in the behaviour of member states during the negotiations with the revival of the Franco-German axis in favour of joint measures; the impacts of the pandemic that motivated more solidarity among the 27; the need to resolve consequences of the previous recession; the results of the years of austerity that generated social unrest, Euroscepticism and politicisation; the prevention of worsening the democratic deficit in the EU; and also the influence of the media to common decision-making. The innovation I bring lies in the analysis of the response to this unknown phenomenon, the pandemic crisis, by 27 sovereign states abdicating their exclusive

competence in the budgetary area to move forward with the issuing of joint supranational debt, in a common interest in responding to the economic consequences that contrasts with the intergovernmental response given to the previous recession. Since it has been successful in economic terms and it has been accepted by public opinion, this is now a ‘star’ policy in the EU.

Keywords: European Union; crises; joint debt issuance; COVID-19

Enquadramento teórico

Para compreender melhor qual a resposta da UE a estas duas crises económicas, urge contextualizar a União Europeia à luz das teorias das relações internacionais. A história da construção europeia demonstra que este começou por ser um projeto de integração supranacional e voluntária entre os Estados-nação europeus¹. Contudo, alguns autores classificam a UE como um compromisso político único e que resulta, acima de tudo, das decisões tomadas pelos governos dos Estados-membros². Por exemplo, o investigador Ben Rosamond³ fala numa organização internacional cuja tomada de decisão tem por base a interdependência política e a forma como os atores usam o seu poder, assente num sistema político altamente descentralizado e baseado no compromisso voluntário dos Estados-membros e dos seus cidadãos e dependente da ação dos governos dos países⁴.

Isto leva-nos a duas das principais perspetivas que explicam o processo da integração europeia, que dão respetivamente destaque aos atores não estatais e supranacionais (neofuncionalismo) e aos Estados (intergovernamentalismo). Se o primeiro quadro teórico vê o projeto europeu como uma conceção regional em que a cooperação é baseada em interesses não estatais⁵ e guiada por entidades supranacionais que se comprometem com o bem comum⁶, o segundo vê como um exemplo bem-sucedido de coordenação política no âmbito da qual os Estados atuam ao nível global com interesses nacionais, que são negociados em conjunto com vista a um acordo⁷.

1. Hix, S., Høyland, B. (2011). ‘1. Introduction: explaining EU Political System’ in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

2. Olsen, J. (2021). ‘2. What is the European Union?’ in Olsen, J. *The European Union: Politics and policies*. New York, NY: Routledge, pp. 11-26.

3. Rosamond B. (2000). *Theories of European Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

4. Hix, S., Høyland, B. (2011). ‘1. Introduction: explaining EU Political System’ in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

5. Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 255-272.

6. Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?. *Journal of European Public Policy*, 22(2), pp. 196-218.

7. Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.

No que toca à questão orçamental, o intergovernamentalismo – principalmente o liberal – explica melhor elementos como a manutenção da regra da unanimidade no que concerne ao Quadro Financeiro Plurianual ou às finanças da UE, já que os Estados-membros atuam no seio comunitário com base em preferências formadas ao nível nacional e que são negociadas em conjunto⁸. Para o intergovernamentalismo liberal, cabe às instituições supranacionais mediar estas negociações interestatais e atuar como legitimadoras das preferências internas, o que quer dizer que os Estados-membros são as peças centrais da integração europeia⁹.

As políticas orçamentais, como as referentes ao Quadro Financeiro Plurianual, são adotadas através de processos intergovernamentais, sendo o Conselho da UE, no qual estão representados os Estados-membros, o principal órgão executivo e legislativo, que decide por unanimidade, e podendo a Comissão ter ideias políticas, mas sem sequer definir a agenda¹⁰.

Foi na formação de mais alto nível do Conselho, o Conselho Europeu, que surgiram as principais decisões (e tensões) na resposta às crises, como a recente aprovação do pacote de recuperação que incluiu uma emissão conjunta de dívida ao nível comunitário¹¹.

As questões de orçamento implicam uma intensa negociação política porque as verbas representam os compromissos com os recursos necessários para atingir o bem público e, assim, os acordos entre os Estados-membros refletem escolhas políticas sobre alocação e distribuição de fundos¹².

Na União Económica e Monetária (UEM), na qual se inserem as discussões sobre as verbas, a negociação intergovernamental prevê que todos saiam a ganhar, com maior poder para países mais fortes, como os do eixo franco-alemão, por terem sido fundadores e, ao longo da evolução da integração, terem desempenhado o papel de importantes motores da construção europeia¹³.

8. *Ibidem*.

9. Menon, A. (2003). Member states and international institutions: institutionalizing intergovernmentalism in the European Union. *Comparative European Politics*, 1(2), pp. 171-201.

10. Hix, S., Høyland, B. (2011). ‘1. Introduction: explaining EU Political System’ in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 1-18.

11. European Council. (2020). *Special meeting of the European Council (July 17-21, 2020) – Conclusions*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>]

12. Laffan, B. Linder, J. (2005). ‘8. The budget: who gets what, when and how?’ in Pollack, M. A., Wallace, H., & Wallace, W. *Policy-making in the European Union*. The European Union Series. Oxford University Press, pp. 191-212.

13. Hix, S., Høyland, B. (2011). ‘10. Economic and Monetary Union: testing times for the euro’ in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 245-272.

Criada com o objetivo político de assegurar cooperação e solidariedade entre os Estados-membros, a UEM ainda não está totalmente concluída, faltando maior integração ao nível orçamental e também maior responsabilização democrática¹⁴.

Além de revelar as vulnerabilidades relativas à UEM, a crise financeira de 2008 afetou a integração europeia ao criar divergências e discussões internas altamente politizadas¹⁵. Este cenário levou a uma consequente reforma supranacional, com maior coordenação em termos orçamentais, aprofundamento económico e reforço do papel do Banco Central Europeu, pois em situações como crises os Estados-membros veem-se incapazes de controlar a direção e o ritmo da integração¹⁶.

Ainda assim, os interesses dos Estados-membros foram determinantes para a resposta então dada à recessão, tendo em conta os limites impostos nas negociações pelas divergentes preferências nacionais que resultaram na rejeição da emissão de dívida conjunta na UE¹⁷.

Nestas negociações de índole intergovernamental sobre a área económico-financeira na UE, os Estados-membros com maior poder, os que têm alternativas ao acordo negociado ou os que são mais pressionados internamente são mais propícios a aceitarem uma negociação difícil, relativamente aos países menos poderosos, o que revela que as características de cada país e também o seu poder de negociação podem condicionar uma discussão¹⁸.

Isto verificou-se, por exemplo, na crise financeira de 2008, quando as barreiras impostas pela Alemanha apoiada pela França levaram a UE a enveredar pelo caminho da austeridade, enquanto, em 2020, foi o eixo franco-alemão que avançou com as chamadas ‘corona bonds’, designação dada à emissão de dívida conjunta¹⁹.

14. McNamara, K. R. (2005). ‘6. Economic and monetary union: innovation and challenges of the euro’ in Pollack, M. A., Wallace, H., & Wallace, W. *Policy-making in the European Union*. The European Union Series. Oxford University Press, pp. 141-160.

15. Schimmelfennig, F. (2018). Liberal intergovernmentalism and the crises of the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1578-1594.

16. Hooghe & Marks (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy*, 26 (8), pp. 1113-1133.

17. *Ibidem*.

18. Dur, A., Mateo, G. (2010), *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective, 2007–13*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48: pp. 557-578.

19. France Diplomatie. (2020). *Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus*, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/informations-coronavirus-COVID-19/coronavirus-declarations-et-communiqués/article/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du>]

Foi no seio do Conselho e do Conselho Europeu, em que se juntam países com diferentes características e interesses, que se levantaram as principais vozes contra uma emissão dívida conjunta na anterior crise.

● O elefante na sala de 2011

Uma possível emissão conjunta de dívida na UE já era uma solução falada há vários anos, mas, que nem um elefante na sala, foi rejeitada até à crise pandémica. Essa rejeição foi visível aquando da crise económica e política na zona euro devido ao colapso internacional do banco norte-americano Lehman Brothers, em 2008.

O projeto da moeda única sempre foi mais político e com vista ao aprofundamento da integração europeia do que económico e, por isso, aquando do colapso financeiro mundial, as salvaguardas do euro não foram suficientes e isso afetou principalmente os países com economias mais vulneráveis²⁰.

Devido às divergências de rendimentos dos países do euro, a moeda única teve diferentes impactos de política económica para os Estados-membros periféricos e centrais, já que, na crise da moeda única, os países do norte sofreram menos consequências negativas do que os do sul²¹.

Perante essas disparidades, começaram a surgir, em 2010, pedidos para um redesenho institucional do euro, que assentaria em garantias dos Estados-membros da moeda única num compromisso conjunto em forma de ‘Eurobonds’ para permitir às instituições supranacionais (como a Comissão) avançar com emissão de dívida conjunta suportada pelos países e, assim, arrecadar dinheiro para responder aos danos da crise²².

Porém, pela oposição principalmente do eixo franco-alemão, a ideia de ter ‘Eurobonds’ não avançou, sendo refutada pela Alemanha e depois também por França, que se juntou à rejeição alemã²³.

Na altura, a UE optou antes por enveredar por medidas económicas vistas como controversas ao nível social²⁴, como a criação de pacotes de assistência

20. Weber, Christoph S. (2015). The Euro crisis: Causes and symptoms. *Estudios fronterizos*, 16(32), pp. 150-172.

21. Matthijs, M. (2016). *The Euro's "Winner-Take-All" Political Economy*. *Politics & Society*, 44, pp. 393-422.

22. Ban, Cornel (2020). ‘9. The economic and monetary union: how did the euro area get a lender of last resort?’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 179-195.

23. *Ibidem*.

24. *Ibidem*.

macrofinanceira desenvolvidos pelo organismo informal de carácter supranacional designado por ‘troika’, composto por representantes da Comissão Europeia, do Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional²⁵. Isso teve consequências ao nível político, com o exacerbar de fenómenos como o populismo e o euroceticismo no conjunto da UE²⁶.

Foram também criados novos instrumentos para reforçar a disciplina orçamental por parte dos países e a supervisão pelas instituições supranacionais, mas nos novos critérios da UEM os investimentos sociais estavam limitados, o que motivou críticas sobre a falta de coesão social²⁷.

Tais políticas afetaram também a perceção da sociedade civil relativamente aos decisores políticos por consequências como a diminuição do investimento público, o aumento dos impostos, o congelamento das pensões, o aumento da idade da reforma e ainda os limites à contratação no setor público²⁸.

Uma vez que grande parte das decisões foram tomadas em ambientes opacos e com um papel limitado do Parlamento Europeu, enquanto única instituição democraticamente eleita, as medidas deram origem a protestos e ao surgimento de novos partidos populistas face à insatisfação com os políticos tradicionais no poder, com alguns investigadores a considerarem que, desde então, a UE sofre de défice democrático²⁹. Devido à dimensão da crise, às desigualdades entre os Estados-membros, ao poder dos países credores face aos devedores e relativamente à Comissão na definição das respostas e ainda pelas medidas impostas e as suas consequências, a crise do euro poderia ter servido para a assembleia europeia defender a democracia comunitária, mas isso não aconteceu e, em vez disso, esta instituição ficou de fora das negociações das políticas³⁰.

25. Dijsselbloem, J. (2019). ‘Enter the troika: the European Commission, the IMF, the ECB’ in European Stability Mechanism. Safeguarding the euro in times of crisis: The inside story of the ESM. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 77-82.

26. Ban, Cornel (2020). ‘9. The economic and monetary union: how did the euro area get a lender of last resort?’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 179-195.

27. de la Porte, C., & Heins, E. (2015). A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. *Comparative European Politics*, 13(1), 8-28.

28. Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (2020). ‘1. Introduction: The European Union as a political regime, a set of policies and a community after the Great Recession?’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 1.30.

29. *Ibidem*.

30. Moury, C. (2016). ‘4. A crise da dívida soberana e a destruição do triângulo institucional’ in Moury, C. *A democracia na Europa*, Fundação Manuel de Santos. Ensaios da Fundação, pp. 61-85.

A UE passou então a estar repleta de casos de ‘política contra a política’, com os cidadãos a manifestarem este seu descontentamento nas ruas e a identificarem-se com mensagens populistas, eurocéticas e antieuropeias³¹.

Nesta conjuntura europeia, a complexidade da crise do euro também assentou na diversidade dos atores envolvidos, trazendo para o debate as instituições europeias e o Fundo Monetário Internacional, atores financeiros, cidadãos e grupos de interesse, mas com a decisão final a caber aos países, dado o cariz intergovernamental da área orçamental³².

Devido à ausência de um espaço de debate político ao nível comunitário, assistiu-se a uma politização da integração europeia, com um debate interno sobre assuntos europeus, para o qual contribuíram os meios de comunicação social de massa (‘mass media’), que provocaram a tomada de decisões de âmbito intergovernamental ao se focarem mais nos interesses e nos políticos nacionais – noticiados como os principais responsáveis pelas decisões tomadas na UE – em detrimento da atuação das instituições supranacionais³³.

Sendo que os meios de comunicação social ligam, através do esclarecimento da opinião pública, atores relevantes³⁴ como responsáveis políticos e sociedade civil, os ‘mass media’ desempenharam um importante papel na crise do euro enquanto principal fonte de informação³⁵.

● A mudança de atuação em 2020

A repartição de competências na UE é definida pelos Tratados³⁶, podendo as instituições supranacionais (como a Comissão) atuar dentro dos limites das tarefas que os Estados-membros lhes atribuíram para alcançar os objetivos estipulados. Ainda assim, situações como crises forçam alterações no desenho institucio-

31. Schmidt, V. (2020). ‘5. Rethinking EU Governance: From ‘old’ to ‘new’ approaches to who steers integration’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 94-113.

32. Hubé, N., Salgado, S. & Puustinen, L. (2016). The euro crisis’ actors and their roles: politicization and personalization of the press coverage. *Politique européenne*, 52, pp. 84-113.

33. *Ibidem*.

34. Van Aelst, P. (2014). ‘12. Media, political agendas and public policy’, in Reinemann, C. (ed.), *Political communication*. De Gruyter Mouton, p.231-248.

35. Jones, B., Wolfe, M. (2010). ‘2. Public policy and the mass media: an information processing approach’ in Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. *Public Policy and the Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*. Routledge/ECPR studies in European political science, Ruhr University Bochum, Germany, pp.17-43.

36. EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado em 23 de dezembro de 2021 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGIS-SUM%3Aai0020>]

nal europeu³⁷ e podem levar, por exemplo, à adoção informal de competências, o que se verificou na resposta à pandemia de COVID-19 pelas acentuadas consequências económicas para os países³⁸.

Com a crise pandémica, verificaram-se fragilidades na cooperação e na resposta conjunta no espaço comunitário, que foram respondidas pela Comissão Europeia³⁹, que extravasou as suas competências para assumir a tarefa de coordenação, nomeadamente no domínio orçamental. Devido à necessidade de orientação, a gestão e a organização do combate à pandemia foram assim assumidas pelo executivo comunitário, que propôs soluções supranacionais para responder à crise económico-financeira. Com a argumentação de que a crise da COVID-19 seria “diferente de qualquer outra” na UE, a Comissão Europeia avançou, no final de maio de 2020, com uma proposta para a emissão de dívida conjunta para arrecadar 750 mil milhões de euros nos mercados financeiros para financiar a Próxima Geração UE (Next Generation EU – NGEU), argumentando que “a solidariedade, a coesão e a convergência” deveriam impulsionar a recuperação pós-pandemia⁴⁰.

Foram necessários cinco dias de negociações no Conselho Europeu para, em julho desse ano, os líderes da UE chegarem a acordo sobre o NGEU e assim aprovarem a proposta do executivo comunitário, naquela que foi uma das cimeiras europeias mais longas da história⁴¹.

A dificultar o acordo entre os 27 Estados-membros estavam três pontos de bloqueio, nomeadamente quem iria pedir verbas emprestadas, que condições seriam associadas a esses empréstimos e como esse montante seria reembolsado, dúvidas que foram ultrapassadas durante a negociação para chegar a um acordo intergovernamental⁴².

37. Moury, C. (2016), *A democracia na Europa*, Fundação Manuel de Santos. Ensaios da Fundação, pp. 61-93

38. Centro de Informação Europeia Jacques Delors. (2020). *Plano de Recuperação Económica da União Europeia: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://eurocid.mne.gov.pt/plano-de-recuperacao-economica-da-uniao-europeia>]

39. European Commission. Coronavirus response. (2020). *Timeline of EU action*, consultado em 19 de dezembro de 2021 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

40. European Commission. (2020). *Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Europe's moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. Brussels: European Commission, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>]

41. European Council. (2020). *Special meeting of the European Council (July 17–21, 2020) – Conclusions*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>]

42. Jones, E. (2021). *Next generation EU: solidarity, opportunity, and confidence*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis.

Depois de um período inicial de hesitação e de divergência sobre a emissão de dívida conjunta, os chefes de Governo e de Estado da UE acabaram por a aceitar, com alguns investigadores a salientarem a solidariedade europeia⁴³ e outros a resposta económica mais rápida e de maior dimensão financeira do que a dada na crise anterior⁴⁴.

● Do ‘não’ ao ‘sim, com certeza’

Uma semelhança entre a resposta à crise da COVID-19 e a dada anteriormente à recessão financeira assenta nos desacordos entre os Estados-membros do norte (também chamados de ‘frugais’, como Holanda, Áustria, Dinamarca e Suécia) e do sul da Europa (como Espanha e Itália), havendo novamente divisão entre os chamados vencedores e os vencidos da crise do euro, em questões como montantes e distribuição das verbas⁴⁵.

Porém, verificaram-se novos bloqueios da Polónia e da Hungria por estes países estarem contra a criação do mecanismo de condicionalidade, que condiciona o acesso aos fundos mediante o respeito pelos valores do Estado de direito e da democracia da UE⁴⁶.

Apesar das dificuldades, o acordo sobre a resposta orçamental e política da UE à pandemia veio contrastar com as políticas de austeridade pois permitiu uma emissão de dívida comum para redistribuição significativa entre os Estados-membros através de subvenções⁴⁷. Isto levou a um maior aprofundamento da integração europeia ao nível económico, já que as negociações orçamentais, apesar de intergovernamentais, passaram a contar com um importante ator supranacional, a Comissão Europeia⁴⁸.

A resposta à crise da pandemia visava evitar um resultado devastador da mais profunda crise desde a Segunda Guerra Mundial⁴⁹, chegando-se à

43. Bénassy-Quéré, A., di Mauro, B. W. (2020). *Europe in the time of COVID-19: A new crash test and a new opportunity*. VoxEU.org.

44. Verwey, M., Langedijk, S., Kuenzel, S. (2020), *Next Generation EU: A recovery plan for Europe*, VoxEU.org.

45. Fernández, J. E. (2021). A critical analysis on the European Union’s measures to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic. *European Papers – A journal on law and integration*, 5(3), pp. 1399-1423.

46. de la Porte, C., Jensen, M. D. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Soc Policy Adm*, 55: pp. 388–402.

47. *Ibidem*.

48. Schmidt, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in *European responses to the COVID-19 pandemic*, *Journal of European Integration*, 42:8, pp. 1190-1191.

49. Pinto, N. G. O. (2021). ‘EU Economic Policy Under the Pandemic Crisis: Key Dimensions for a Sustainable and Resilient Recovery’ in TEPESA Briefs. TEPESA – Trans European Policy Studies Association, consultado em 19 de junho de 2022 [http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2021/01/Brief_NGOP_final.pdf]

conclusão de que o nível de resposta teria de ser europeu e coordenado em vez de nacional e reativo⁵⁰.

São várias as respostas na literatura sobre as mudanças de comportamento dos países na resposta dada em 2010 à recessão financeira e à crise da COVID-19 em 2020, que têm em conta o contexto em cada ano, mas também o facto de os países terem a última palavra.

– Mudança de posições dos Estados-membros e ‘luz verde’ das novas coligações

Uma primeira razão incide sobre as alterações nas posições dos atores centrais nestas negociações, os líderes europeus, com concessões feitas em momentos de conflito, especialmente no que toca à dimensão orçamental e ao Estado de direito⁵¹. Pesou, desde logo, a decisão de a Alemanha apoiar a emissão de dívida conjunta, uma mudança em relação à sua posição ao nível orçamental⁵², depois de na crise anterior a então chanceler alemã, Angela Merkel, ter dito que, “enquanto fosse viva”, não apoiaria este tipo de medidas⁵³. Esta mudança de posição da Alemanha, que acabou por influenciar a francesa, foi complementada pela aceitação por parte dos países ‘frugais’ de subvenções aos países (no total de 390 mil milhões contra 360 mil milhões em empréstimos) embora impondo condicionalidade, bem como da aceitação pela Polónia e Hungria desta condição de respeito pelo Estado de direito para receber fundos da UE⁵⁴.

Estas cedências para a emissão de dívida conjunta representam, contudo, fragilidades no compromisso europeu, existindo divisões devido às diferentes expectativas políticas sobre o rumo do projeto europeu, pelas antigas e novas coligações de Estados-membros que se solidificaram nesta negociação sobre a NGEU: a aliança franco-alemã, os ‘frugais’ e a aliança polaco-húngara⁵⁵.

50. Cochrane, J. H. (2020). ‘Coronavirus monetary policy’ in Baldwin, R., Mauro, B. in *Economics in the Time of COVID-19*. VoxEU.org eBook, CEPR Press, pp. 105-108.

51. de la Porte, C., Jensen, M. D. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Soc Policy Adm*, 55: pp. 388-402.

52. de la Porte, C., Jensen, M. D. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Soc Policy Adm*, 55: pp. 388-402.

53. Euractiv. (2012). ‘Merkel on Eurobonds: not in my life’, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/merkel-on-eurobonds-not-in-my-lifetime/>]

54. de la Porte, C., Jensen, M. D. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Soc Policy Adm*, 55: pp. 388-402.

55. *Ibidem*.

– Verdadeira solidariedade europeia

A necessidade de solidariedade europeia foi outro dos motivos que levou à ‘luz verde’ na UE à emissão de dívida conjunta, sendo que permitiu que os líderes políticos europeus se comprometessem com um plano para relançar a economia europeia, na sequência da iniciativa da Comissão, possibilitando à União e aos seus Estados-membros trabalharem em conjunto para recuperar pós-pandemia⁵⁶.

Com a COVID-19 a expor desigualdades entre países, foram postos em prática os valores europeus quanto à coesão económica e social, como previstos no artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que indica que, para o desenvolvimento harmonioso ao nível europeu, a UE deve tentar reduzir a disparidade entre as regiões⁵⁷.

Comparando a resposta à crise financeira com o pacote de recuperação, a NGEU demonstra a solidariedade entre os Estados-membros da UE, consolida uma expansão de competências ancoradas na Comissão Europeia – incumbida de propor, concretizar e controlar a iniciativa – e lança as bases para uma cooperação mais eficaz em termos macroeconómicos pan-europeus⁵⁸.

A emissão de dívida conjunta foi, assim, simbólica por ter envolvido acordos institucionais e grande dimensão macroeconómica⁵⁹.

– Necessidade de evitar erros do passado

Outros investigadores, por seu lado, consideram que mais do que reativa, esta medida foi uma intervenção preventiva e para evitar problemas verificados no passado, já que, no âmbito desta visão, foram as vulnerabilidades preexistentes e não os impactos da pandemia que conduziram ao compromisso para os recursos da NGEU, até porque os países mais frágeis após a crise económica da COVID-19 receberam a maioria dos recursos, nomeadamente em subvenções⁶⁰.

56. Fernández, J. E. (2021). A critical analysis on the European Union’s measures to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic. *European Papers – A journal on law and integration*, 5(3), pp. 1399-1423.

57. EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Artigo 174.º*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12016E174>]

58. Jones, E. (2021). *Next generation EU: solidarity, opportunity, and confidence*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis.

59. *Ibidem*.

60. Armingeon, K., de la Porte, C., Heins, E.D., & Sacchi, S. (2022). Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU. *Comparative European Politics*, 20, pp. 144-165.

A emissão de emissão conjunta na UE é, de acordo com este posicionamento, uma reação a vulnerabilidades políticas que decorreram de fragilidades e tensões económicas⁶¹.

– Lições aprendidas

Outro argumento reside no facto de os chefes de Governo e de Estado da UE terem aprendido com os erros do passado e, reconhecendo a nova crise como uma ameaça para o projeto europeu, admitiram que a governação económica europeia deixasse de estar limitada à sua função reguladora e passasse a ser complementada também por uma função redistributiva⁶².

Pela primeira vez, a UE comprometeu-se ao nível orçamental, tendo as lições aprendidas com a recessão possibilitado respostas mais rápidas e decisivas à crise da COVID-19, nomeadamente depois de, na crise financeira anterior, as desigualdades sociais e a insatisfação com as medidas impostas ter afetado a economia dos países, especialmente no sul da Europa, e ter reforçado fenómenos como o euroceticismo e o populismo⁶³.

Para evitar uma politização da crise, os Estados-membros optaram por aceitar o papel de liderança da Comissão, mostrando-se favoráveis a iniciativas de governação despolitizada e tecnocrática⁶⁴.

Segundo esta visão, a pandemia abriu novos caminhos em termos de ambição, instrumentos utilizados e características institucionais, o que se deveu à aprendizagem política com a crise financeira, mas também ao contexto da situação e às lições tiradas com a evolução macroeconómica⁶⁵.

– Resposta ao défice democrático

Um outro conjunto de justificações sobre as mudanças de atuação nas duas crises em foco, com o qual tendo a concordar mais, incide sobre a necessidade de dar resposta ao défice democrático da UE, dada a conjuntura.

As medidas de emergência adotadas para tentar conter a propagação da COVID-19, como a limitação de liberdades individuais (por exemplo, proibição de

61. *Ibidem*.

62. Ladi, S., Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and COVID-19: policy learning and windows of opportunity, *Journal of European Integration*, 42:8, pp. 1041-1056.

63. Ladi, S., Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and COVID-19: policy learning and windows of opportunity, *Journal of European Integration*, 42:8, pp. 1041-1056.

64. *Ibidem*.

65. Buti, M., Papaconstatinou, G. (2021). Does the EU ever learn? From the financial crisis to the COVID-19 crisis: looking back to move forward, *STG Policy Briefs*.

circular livremente) e a imposição de novas obrigações (como usar máscara ou ter distanciamento social), levantam dúvidas sobre a legitimidade da governação em tempos de crise, em particular se a obtenção de resultados pode compensar a suspensão temporária da resposta política e dos procedimentos de responsabilização⁶⁶. Como a legitimidade está ligada à eficácia das políticas para o desempenho para o bem comum, a participação e representação dos cidadãos na resposta dada pelas elites e a qualidade dos procedimentos de governação estavam em risco na UE com a COVID-19⁶⁷.

Ciente da possibilidade de agravamento do défice democrático na UE, o Conselho optou por uma resposta diferente, com uma atuação conjunta em vez de isolada⁶⁸.

O que se verificou foi, portanto, uma ação conjunta e solidária para evitar um fenómeno agravado pelos tempos de austeridade, o do défice democrático. Mesmo que haja investigadores que rejeitem a existência deste défice democrático – como Andrew Moravcsik⁶⁹ e Giandomenico Majone⁷⁰ por, respetivamente, a UE ter limites institucionais e não ser um superestado – este é um problema reconhecido pelas elites europeias, que têm vindo a apostar em fomentar a democracia europeia com o reforço dos poderes do Parlamento Europeu, a elaboração de políticas mais transparentes e um carácter cada vez mais participativo do processo decisório na União⁷¹.

Porém, estas estratégias não se têm revelado bem-sucedidas na resposta ao défice democrático da UE e, por isso, a União ainda é vista como um sistema conservador incapaz de responder à crescente agitação social por, muitas vezes, as medidas não terem ‘cara’ e não se poder responsabilizar os seus atores⁷².

66. Schmidt, V. A. (2022). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 29:6, pp. 979-993.

67. Schmidt, V. A. (2022). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 29:6, pp. 979-993.

68. *Ibidem*.

69. Moravcsik, A. (2004). Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, 39: 336-363.

70. Majone, G. (1998). Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards. *European Law Journal*, 4: 5-28.

71. Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (2020). ‘1. Introduction: The European Union as a political regime, a set of policies and a community after the Great Recession?’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 1.30.

72. *Ibidem*.

– Influência da cobertura noticiosa na tomada de decisões

Considerando que os ‘media’ podem influenciar os comportamentos da elite política nas várias fases do processo político, tanto no processo de ‘agenda-setting’, como na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas⁷³, o papel da comunicação social é ainda outro fator para esta mudança na resposta às crises.

Enquanto parte indispensável da vida democrática moderna que, frequentemente, domina o processo político⁷⁴, os ‘media’ foram, durante a pandemia de COVID-19, a principal fonte de informação para a opinião pública, mas também o maior instrumento de comunicação para governos e decisores políticos explicarem, por exemplo, como a doença poderia ser combatida⁷⁵.

Como se verificou na crise do euro, a cobertura mediática contribui para a construção social dos problemas e dos processos decisórios europeus, tendo em conta que a ligação da opinião pública à UE é principalmente feita através dos meios de comunicação regionais e nacionais, contribuindo para a identificação dos principais atores e da sua legitimidade⁷⁶.

– A pressão social decorrente da natureza e o momento das crises

Ouso acrescentar a esta lista um outro argumento que resulta da minha experiência de observação empírica, relativo à resposta das populações no contexto de cada uma das crises.

Em primeiro lugar, pesa o facto de a crise de 2008 ser apenas económica e financeira, enquanto a da COVID-19 envolve uma componente de saúde pública, verificando-se maior sentido de inevitabilidade devido à democratização da doença. Já na recessão financeira, havia uma ideia de que classes mais baixas sofreriam mais com as políticas de austeridade e estariam a pagar por erros de grupos privilegiados, as elites.

Por outro lado, o peso da opinião pública aumentou devido a novas plataformas que lhes deram voz, como as redes sociais.

73. Soroka, S., Farnsworth, S., Lawlor, A., Young, L. (2013). ‘16. Mass media and policy-making’ in Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. & Wu, X. *Routledge handbook of public policy*. Routledge. London and New York, pp. 204-214.

74. Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (2010). *Public Policy and the Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*. Routledge/ECPR studies in European political science, Ruhr University Bochum, Germany, pp. 2-4.

75. Starosta, K., Bogdan Onete, C., Grosu & R., Plesea, D. (2020). *COVID-19 mass media infodemic in six European countries*. The Bucharest University of Economic Studies.

76. Hubé, N., Salgado, S. & Puustinen, L. (2016). The euro crisis’ actors and their roles: politicization and personalization of the press coverage. *Politique européenne*, 52, pp. 84-113.

A pressão da sociedade civil para medidas de cariz mais social contribuiu para decisões ao nível comunitário dado que as crises são um momento crítico no campo político e na elaboração de políticas da UE⁷⁷.

Todos estes argumentos levam a que, hoje em dia, aquela que era uma solução renegada, seja vista como uma política ‘estrela’ equacionada para arrecadar verbas para ajudar a reconstruir a Ucrânia⁷⁸, devido à destruição causada pela invasão russa ou ainda para reforçar a capacidade de defesa na UE⁷⁹. Isto porque já foi aceite pelos Estados-membros, permitiu alcançar dimensão financeira e, principalmente, pelo impacto positivo na opinião pública.

Um Eurobarómetro realizado pelos serviços da Comissão Europeia um ano depois do aval à emissão de dívida conjunta e divulgado em setembro de 2021 demonstrou que o otimismo sobre o futuro da UE atingiu nessa altura o seu nível mais elevado desde 2009, enquanto a confiança no projeto comunitário chegou ao seu nível mais elevado desde 2008⁸⁰.

Esse inquérito revelou uma melhoria significativa na perceção, pelos cidadãos, do estado das economias nacionais, apesar das incertezas relacionadas com a crise pandémica⁸¹.

A emissão de dívida conjunta é, hoje, uma realidade no espaço comunitário e poderá vir a ser novamente usada.

Conclusão

Olhando para os 10 anos de construção europeia retratados neste ensaio, é possível perceber que a última década de integração comunitária tem sido das mais desafiantes da história, dado o colapso financeiro e consequente contágio da zona euro que levou a uma crise da dívida soberana e, mais recentemente, pelo impacto na economia causado pela pandemia de COVID-19⁸².

77. Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (2020). ‘1. Introduction: The European Union as a political regime, a set of policies and a community after the Great Recession?’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 1.30.

78. Reuters. (2022). *EU leaders to make room for more spending over Ukraine, no new joint debt seen*, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.reuters.com/markets/europe/eu-leaders-make-room-more-spending-over-ukraine-no-new-joint-debt-seen-2022-03-10/>]

79. Bloomberg. (2022). *EU to consider massive joint bond sales to fund energy and defense*, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-08/eu-to-consider-massive-joint-bond-sales-to-fund-energy-defense>]

80. European Commission (2021). *Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>]

81. *Ibidem*.

82. Matthijs, M. (2020). Lessons and learnings from a decade of EU crises, *Journal of European Public Policy*, 27:8, pp. 1127-1136.

Em ambas, a UE dependeu das decisões dos seus Estados-membros ao nível intergovernamental, que ainda assim foram mais guiadas pelas instituições supranacionais, como a Comissão, demonstrando uma influência crescente da política interna dos países e da opinião pública na elaboração das políticas europeias⁸³.

Nesta última década, surgiram também novos desafios relacionados com a politização, o euroceticismo e o défice democrático⁸⁴, que se expressaram com crescentes fenómenos de contestação, obrigando as elites europeias a decidir entre enfrentar a oposição dos cidadãos perante políticas insatisfatórias ou abandonar o consenso e politizar as questões europeias nos espaços políticos nacionais⁸⁵.

A construção europeia tem sido marcada por momentos de tensão e conflito, mas também por ocasiões de consenso político e social, que em conjunturas críticas facilitam uma mudança institucional ou política que profunda ainda mais a integração europeia⁸⁶.

Definindo as situações de crise como problemas que necessitam de soluções, as respostas analisadas neste ensaio podem, de facto, demonstrar que se tornou um desafio crítico num momento decisivo⁸⁷. Foi isso que aconteceu com a emissão de dívida conjunta na UE, a meu ver.

Por motivos como a mudança de posições dos Estados-membros, a verdadeira solidariedade europeia, a necessidade de evitar erros do passado, as lições aprendidas com a crise do euro, a resposta para tentar combater o défice democrático e ainda a influência da cobertura noticiosa e da sociedade civil na tomada de decisões, foi possível chegar a uma atuação comum e concertada, inédita no espaço comunitário.

A NGEU tornou-se numa oportunidade para os países menos resilientes e mais afetados pela crise da COVID-19 conseguirem resolver os seus problemas estruturais através de investimentos e reformas financiadas por um pacote de recuperação conjunto⁸⁸.

83. *Ibidem*.

84. *Ibidem*.

85. Hix, S., Høyland, B. (2011). ‘5. Public opinion: from consensus to conflict?’ in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 105-129.

86. *Ibidem*.

87. Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (2020). ‘1. Introduction: The European Union as a political regime, a set of policies and a community after the Great Recession?’ in Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University, pp. 1.30.

88. Bisciari, P., Butzen, P., Gelade, W. Melyn, W., Van Parys, S. (2021). ‘The European Union budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?’ *Economic Review*.

Esta mudança de paradigma trouxe também desafios futuros, para os quais deixou algumas sugestões. Primeiro, uma vez que a negociação intergovernamental relacionada com o orçamento da UE tem em conta os cálculos de custo-benefício dos Estados-membros, sendo que quem beneficia mais está mais disposto a ceder⁸⁹, é necessário criar melhores mecanismos de governação para além do nível intergovernamental para enfrentar futuras crises⁹⁰. A meu ver, isso poderia passar por formas mais eficientes de votação, abandonando a regra da unanimidade em certas questões orçamentais para optar por uma maioria qualificada, que assim evitaria bloqueios como os inicialmente verificados na cimeira de julho de 2020.

Além disso, urge dar resposta às reivindicações dos cidadãos, contando aqui com o papel dos ‘media’ para uma maior discussão dos assuntos europeus, já que a politização também pode ter efeitos positivos. Acrescentaria a sugestão de criar ações de literacia mediática para que, quando a opinião pública contactar com informação produzida pelos ‘mass media’, tenha conhecimentos suficientes para formular a sua visão.

Ao mesmo tempo, poderiam ser criadas novas formas de legitimidade democrática através de melhores meios de participação dos cidadãos e de melhor comunicação por parte das elites políticas, o que poderia refletir-se em mais tomadas de decisão conjuntas e parlamentares, como maior participação da assembleia europeia e dos parlamentos nacionais⁹¹.

Para concluir, a mudança de comportamentos entre estas duas crises demonstrou que as políticas podem mudar quando a situação assim o exige e para isso, no futuro, as elites europeias têm de resolver os desafios – económicos e políticos – com vista a uma Europa mais integrada para conseguir legitimar o espaço comunitário enquanto os cidadãos o politizam⁹².

O insucesso das medidas da primeira crise permitiu evitar erros do passado e este é um exemplo de como a UE será sempre um processo em constante construção e indefinido na sua forma: a União é aquilo que os europeus – representados pelos líderes – quiserem que ela seja em cada momento.

89. Hix, S., Høyland, B. (2011). '13. Conclusion: Rethinking the European Union' in Hix, S., Høyland, B. *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 331-339.

90. Fernández, J. E. (2021). A critical analysis on the European Union's measures to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic. *European Papers – A journal on law and integration*, 5(3), pp. 1399-1423.

91. Schmidt, V. A. (2015). 'Deficit democrático da União Europeia: a crise da zona do euro como um fator agravante?'. *Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia*. Fundação Konrad Adenauer, pp. 257-278.

92. *Ibidem*.

Referências

- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M. & Wu, X. (2013) *Routledge handbook of public policy*. Routledge. London and New York.
- Armingeon, K., de la Porte, C., Heins, E.D., & Sacchi, S. (2022). Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU. *Comparative European Politics*, 20, pp. 144-165.
- Bénassy-Quéré, A., di Mauro, B. W. (2020). *Europe in the time of COVID-19: A new crash test and a new opportunity*. VoxEU.org.
- Bisciari, P., Butzen, P., Gelade, W. Melyn, W., Van Parys, S. (2021). ‘The European Union budget and the Next Generation EU Recovery Plan: a game changer?’ *Economic Review*.
- Bloomberg. (2022). *EU to consider massive joint bond sales to fund energy and defense*, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-03-08/eu-to-consider-massive-joint-bond-sales-to-fund-energy-defense>]
- Buti, M., Papaconstatinou, G. (2021). Does the EU ever learn? From the financial crisis to the COVID-19 crisis: looking back to move forward, *STG Policy Briefs*.
- Centro de Informação Europeia Jacques Delors. (2020). *Plano de Recuperação Económica da União Europeia: reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://eurocid.mne.gov.pt/plano-de-recuperacao-economica-da-uniao-europeia>]
- Cochrane, J. H. (2020). ‘Coronavirus monetary policy’ in Baldwin, R., Mauro, B. in *Economics in the Time of COVID-19*. VoxEU.org eBook, CEPR Press, pp. 105-108.
- Coman, R., Crespy, A., & Schmidt, V. (Eds.). (2020). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University.
- de la Porte, C., & Heins, E. (2015). A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. *Comparative European Politics*, 13(1), 8-28.
- de la Porte, C., Jensen, M. D. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Soc Policy Adm*, 55: pp. 388-402.
- Dur, A., Mateo, G. (2010), *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU’s Financial Perspective, 2007-13*. JCMS: Journal of Common Market Studies, 48: pp. 557-578.
- Euractiv. (2012). ‘Merkel on Eurobonds: not in my life’, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/merkel-on-eurobonds-not-in-my-lifetime/>]
- EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Division of competences within the European Union*, consultado 19 de junho de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>]
- EUR-Lex. Summaries of EU Legislation. (2016). *Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Artigo 174.º*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12016E174>]
- European Commission. (2020). *Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Europe’s moment: Repair and Prepare for the Next Generation*. Brussels: European Com-

mission, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>]

European Commission (2021). *Standard Eurobarometer 95 – Spring 2021*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2532>]

European Commission. Coronavirus response. (2020). *Timeline of EU action*, consultado em 19 de dezembro de 2021 [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en]

European Council. (2020). *Special meeting of the European Council (July 17–21, 2020). Conclusions*, consultado em 19 de junho de 2022 [<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>]

European Stability Mechanism. (2019). *Safeguarding the euro in times of crisis: The inside story of the ESM*. Luxembourg : Publications Office of the European Union.

France Diplomatie. (2020). *Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus*, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/informations-coronavirus-COVID-19/coronavirus-declarations-et-communiqués/article/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du>]

Fernández, J. E. (2021). A critical analysis on the European Union’s measures to overcome the economic impact of the COVID-19 pandemic. *European Papers – A journal on law and integration* 5(3), pp. 1399-1423.

Hix, S., Høyland, B. (2011). *The political system of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hooghe & Marks (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century, *Journal of European Public Policy*, 26 (8), pp. 1113-1133.

Hubé, N., Salgado, S. & Puustinen, L. (2016). The euro crisis’ actors and their roles: politicization and personalization of the press coverage. *Politique européenne*, 52, pp. 84-113.

Jones, E. (2021). *Next generation EU: solidarity, opportunity, and confidence*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), European Policy Analysis.

Koch-Baumgarten, S. & Voltmer, K. (2010). *Public Policy and the Mass Media: The Interplay of Mass Communication and Political Decision Making*. Routledge/ECPR studies in European political science, Ruhr University Bochum, Germany.

Ladi, S., Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and COVID-19: policy learning and windows of opportunity, *Journal of European Integration*, 42:8, pp. 1041-1056.

Majone, G. (1998). Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards. *European Law Journal*, 4: 5-28.

Matthijs, M. (2020). Lessons and learnings from a decade of EU crises, *Journal of European Public Policy*, 27:8, pp. 1127-1136.

Matthijs, M. (2016). *The Euro’s “Winner-Take-All” Political Economy*. *Politics & Society*, 44, pp. 393-422.

Menon, A. (2003). Member states and international institutions: institutionalizing intergovernmentalism in the European Union. *Comparative European Politics*, 1(2), pp. 171-201.

Moravcsik, A. (2004). Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis. *Government and Opposition*, 39: 336-363.

Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473-524.

Moury, C. (2016), *A democracia na Europa*, Fundação Manuel de Santos. Ensaios da Fundação.

Niemann, A., & Ioannou, D. (2015). European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?. *Journal of European Public Policy*, 22(2), pp. 196-218.

Olsen, J. (2021). *The European Union: Politics and policies*. New York, NY: Routledge.

Pinto, N. G. O. (2021). ‘EU Economic Policy Under the Pandemic Crisis: Key Dimensions for a Sustainable and Resilient Recovery’ in TEPESA Briefs. TEPESA – Trans European Policy Studies Association, consultado em 19 de junho de 2022 [http://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2021/01/Brief_NGOP_final.pdf]

Pollack, M. A., Wallace, H., & Wallace, W. (2005). *Policy-making in the European Union*. The European Union Series. Oxford University Press.

Reuters. (2022). *EU leaders to make room for more spending over Ukraine, no new joint debt seen*, consultado em 18 de junho de 2022 [<https://www.reuters.com/markets/europe/eu-leaders-make-room-more-spending-over-ukraine-no-new-joint-debt-seen-2022-03-10/>]

Reinemann, C. (2014). *Political Communication*, Berlin, Boston: De Gruyter Mouton.

Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan.

Schmidt, V. A. (2015). ‘Deficit democrático da União Europeia: a crise da zona do euro como um fator agravante?’. *Temas de uma agenda estratégica entre Brasil e União Europeia*. Fundação Konrad Adenauer, pp. 257-278.

Schmidt, V. A. (2022). European emergency politics and the question of legitimacy. *Journal of European Public Policy*, 29:6, pp. 979-993.

Schmidt, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in *European responses to the COVID-19 pandemic*, *Journal of European Integration*, 42:8, pp. 1190-1191.

Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 255-272.

Starosta, K., Bogdan Onete, C., Grosu & R., Plesea, D. (2020). *COVID-19 mass media infodemic in six European countries*. The Bucharest University of Economic Studies.

Verwey, M., Langedijk, S., Kuenzel, S. (2020), *Next Generation EU: A recovery plan for Europe*, VoxEU.org.

Weber, Christoph S. (2015). *The Euro crisis: Causes and symptoms*. *Estudios fronterizos*, 16(32), pp. 150-172.