

O ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

QUO VADIS?

David Phinnemore | Erhan İçener

INTRODUÇÃO

Em 2024, a União Europeia (UE) assinalou o 20.º aniversário do seu alargamento *big bang* a dez novos Estados-Membros, a 1 de maio de 2004. Este foi o maior alargamento de sempre da UE e um momento histórico no processo de integração europeia, anunciando o fim da divisão da Europa durante a Guerra Fria e transformando a UE numa organização genuinamente pan-europeia. O processo de alargamento «a leste» ficou concluído com a adesão da Bulgária e da Roménia em 2007. Desde então, no entanto, e apesar dos compromissos retóricos de admitir mais membros, a UE alargou-se apenas uma vez – para incluir a Croácia, em 2013. A partir daí, não admitiu um novo Estado-Membro durante o período mais longo desde o primeiro alargamento das Comunidades Europeias em 1973. Pelo contrário, a UE diminuiu efetivamente de dimensão, perdendo o Reino Unido em 2020.

A UE continua formalmente empenhada em prosseguir com o alargamento. Reconhece atualmente nove países como «Estados candidatos» e tem em curso negociações de adesão com sete deles. Em 2020, adotou uma metodologia de alargamento revista e atribuiu 14,2 mil milhões de euros ao seu Instrumento de Assistência de Pré-Adesão para o período de 2021-2027. A Comissão Europeia continua a apresentar relatórios anuais sobre os progressos que os candidatos estão a fazer para atingir o seu objetivo de adesão à UE, e o Conselho Europeu continua a apresentar conclusões anuais sobre o estado do alargamento que apoia. No entanto, não foram formalmente identifi-

RESUMO

Este tem sido o período mais longo sem qualquer alargamento na história da União Europeia, desde o primeiro alargamento em 1973. No entanto, nos últimos anos, o discurso sobre a «fadiga do alargamento» foi substituído por uma ênfase na importância geoestratégica do mesmo, principalmente em resposta à invasão russa e à guerra na Ucrânia. Isto levanta a questão de saber se pelo menos alguns dos atuais nove candidatos irão aderir à União num futuro previsível. Embora as perspectivas de alargamento dependam de os candidatos fazerem progressos significativos no cumprimento dos critérios de adesão, também exigem que a União aprove o alargamento. Consideramos cinco variáveis-chave para avaliar a situação atual do alargamento da União: o compromisso da União, as preferências dos Estados-Membros, o ativismo supranacional, a capacidade de integração e a opinião pública.

Palavras-chave: alargamento, União Europeia, geopolítica, opinião pública.

ABSTRACT

EUROPEAN UNION
ENLARGEMENT:
QUO VADIS?



The European Union has not enlarged for the longest period in its history since its first enlargement in 1973. In recent years, however, talk of ‘enlargement fatigue’ has been replaced by an emphasis on the geostrategic importance of enlargement, primarily in response to the Russian invasion of and war in Ukraine. This begs the question of whether at least some of the current nine candidates will accede to the Union in the foreseeable future. While the prospects for enlargement rely on candidates making meaningful progress in meeting the requirements to join the Union, they also require the European Union to agree to enlargement. We consider five key variables to assess the state of play with European Union enlargement: the Union commitment, member state preferences, supranational activism, integration capacity, and public opinion.

Keywords: enlargement, European Union, geopolitics, public opinion.

cados os próximos Estados-Membros e não foi acordado qualquer calendário para o(s) próximo(s) alargamento(s). Nos últimos anos, contudo, as perspetivas de expansão da UE para além da atual UE-27 parecem ter melhorado. Não obstante, este facto é menos uma consequência da melhoria significativa da preparação dos países candidatos e mais um reflexo da evolução do lado da oferta, ou seja, da vontade da UE de admitir mais países. O principal fator foi a guerra na Ucrânia¹. Para a UE, como referiu o Conselho Europeu em junho de 2024 na sua Agenda Estratégica da UE para 2024-2029, a «nova realidade geopolítica sublinha a importância do alargamento como investimento geoestratégico na paz, segurança, estabilidade e prosperidade». Por conseguinte, existe um «novo dinamismo no processo de alargamento»².

As análises pessimistas da década de 2010, que observavam a «fadiga do alargamento» da UE³ e contemplavam «o fim do alargamento»⁴, foram, por conseguinte, substituídas por um certo otimismo de que o processo verá em breve a UE voltar a acolher novos Estados-Membros. Embora a probabilidade de um novo alargamento *big bang* semelhante ao de 2004 continue remota, a importância geopolítica do alargamento é agora regularmente afirmada pelos líderes da UE. A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, tem sido uma das vozes mais diretas a este respeito. Em setembro de 2022, declarou: «Quero que os povos dos Balcãs Ocidentais, da Ucrânia, da Moldova e da Geórgia saibam: fazem parte da nossa família, o vosso futuro está na nossa União, e a nossa União não está completa sem vocês!»⁵. A guerra na Ucrânia alterou a posição da UE relativamente ao alargamento. Colocam-se as questões de saber até que ponto esta mudança é substancial e se será sustentada, se acelerará efetivamente o processo de alargamento da UE e se fará com que, pelo menos, alguns dos atuais candidatos adiram à UE num futuro previsível. Dada a natureza multifacetada do processo de alargamento da UE e os múltiplos interesses e fatores em jogo, a resposta a estas questões está longe de ser simples. Além disso, muito depende de quão significativos forem os progressos dos candidatos no cumprimento dos critérios para aderir à UE. De facto, a UE tem um processo de adesão muito técnico e centrado na condicionalidade, em que a tónica é colocada nos Estados candidatos que demonstram não só o seu empenho, mas sobretudo a sua capacidade de cumprir as obrigações decorrentes da adesão.

Embora não haja dois alargamentos iguais – cada um envolve diferentes Estados com os seus próprios desafios para aderir a uma UE que continua a ser uma entidade *sui generis* em evolução – a dinâmica dos alargamentos anteriores pode ser instrutiva.

E, como mostra a literatura existente sobre o alargamento da UE, certas considerações têm tradicionalmente desempenhado um papel fundamental em determinar se, quando e a quem a UE se alarga. Com base nestas considerações, centramo-nos anteriormente em cinco variáveis-chave para avaliar a situação do alargamento: o compromisso da UE, as preferências dos Estados-Membros, o ativismo supranacional, a capacidade de integração e a opinião pública⁶. Voltamos a centrar-nos nestas variáveis para analisar até que ponto a dinâmica do lado da oferta está a mudar de tal forma que se justifique um otimismo renovado em relação ao futuro alargamento da UE. Consideramos análises secundárias do alargamento, as posições oficiais das instituições da UE e os discursos dos principais responsáveis da UE, bem como dados de sondagens.

O COMPROMISSO DA UE

O ponto de partida óbvio para qualquer avaliação das perspetivas de alargamento da UE tem de ser a sua atual posição e a forma como esta evoluiu. A posição não apenas expressa a importância estratégica acordada do alargamento, mas também fornece um enquadramento narrativo para o processo. Tal como Schimmelfennig demonstrou amplamente através da sua tese da armadilha retórica⁷, esse enquadramento pode ser utilizado estrategicamente pelos apoiantes do alargamento para persuadir outros atores menos entusiastas do processo a aceitarem o mesmo. A narrativa é importante e pode mudar ao longo do tempo em termos de substância e força, como é evidente no enfraquecimento dos compromissos após o alargamento de 2004 e na maior cautela em relação ao estabelecimento de calendários e prazos⁸.

Atualmente, a UE parece estar mais empenhada no alargamento do que nunca desde a conclusão do seu «alargamento a leste» em 2007. Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022 e da apresentação quase imediata dos pedidos de adesão da Ucrânia (28 de fevereiro de 2022), da Geórgia e da Moldova (3 de março de 2022), os Estados-Membros da UE responderam numa questão de semanas, convidando a Comissão Europeia, em 10 de março de 2022, a apresentar o seu parecer sobre os pedidos. Estes foram rapidamente submetidos, permitindo ao Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2022 conceder à Moldova e à Ucrânia o estatuto de candidato; o estatuto de candidato foi concedido à Geórgia em dezembro de 2023. A rapidez com que os pedidos de adesão foram tratados não teve precedentes. Numa questão de meses, a Moldova e a Ucrânia passaram de «vizinhos» a leste a candidatos à adesão.

A RAPIDEZ COM QUE OS PEDIDOS DE ADESÃO FORAM TRATADOS NÃO TEVE PRECEDENTES. NUMA QUESTÃO DE MESES, A MOLDOVA E A UCRÂNIA PASSARAM DE «VIZINHOS» A LESTE A CANDIDATOS À ADESÃO.

E a dinâmica não abrandou. Em dezembro de 2023, o Conselho Europeu decidiu iniciar negociações de adesão com os dois novos candidatos e a primeira ronda de negociações teve lugar seis meses mais tarde, em junho de 2024.

Entre estes desenvolvimentos, a UE comprometeu-se desde logo a «reforçar os nossos laços e aprofundar a nossa parceria para apoiar a Ucrânia na prossecução do seu caminho europeu. A Ucrânia pertence à nossa família europeia»⁹. Foram emitidas declarações semelhantes relativamente à Moldova e à Geórgia. A guerra na Ucrânia também teve impacto na vontade de a UE assumir compromissos mais fortes em matéria de alargamento aos países dos Balcãs Ocidentais. Na Cimeira UE-Balcãs Ocidentais, realizada em Tirana, em dezembro de 2022, a UE «reconfirmou» o seu «compromisso total e inequívoco com a perspetiva de adesão dos Balcãs Ocidentais» (itálico nosso)¹⁰; um ano antes, em Brdo, tratou-se apenas de um «apoio inequívoco à perspetiva europeia dos Balcãs Ocidentais»¹¹. Mais importante ainda, em Tirana, o Conselho Europeu apelou à «aceleração do processo de adesão»¹². Já tinham sido tomadas algumas medidas. As negociações de adesão foram finalmente iniciadas com a Macedónia do Norte e a Albânia em julho de 2022. Em dezembro de 2022, foi concedido à Bósnia e Herzegovina o estatuto de país candidato, no mesmo dia em que o Kosovo apresentou o seu pedido de adesão à UE.

O interesse renovado da UE no alargamento teve uma expressão proeminente na Declaração de Granada, adotada pelos líderes da UE em outubro de 2023. Esta declaração deu início a um processo «para definir as orientações e prioridades políticas gerais da União para os próximos anos» e «uma linha de ação estratégica para moldar o nosso futuro comum em benefício de todos»¹³. Tendo reiterado «a promessa original do projeto europeu de assegurar a paz, a estabilidade e a prosperidade dos nossos cidadãos, guiados pelos nossos valores e princípios, pelos direitos fundamentais, pela democracia e pelo Estado de direito», a Declaração de Granada definiu o alargamento como «um investimento geoestratégico na paz, na segurança, na estabilidade e na prosperidade» e fez referência explícita à «perspetiva de uma nova União alargada» e à necessidade de os candidatos e a UE se prepararem para tal. A Agenda Estratégica da UE para 2024-2029, adotada pelo Conselho Europeu em junho de 2024, deu continuidade a esta linguagem e, tal como referido, afirmou que havia «um novo dinamismo no processo de alargamento»¹⁴. Seguiu-se a Declaração de Bruxelas da UE, resultante da Cimeira UE-Balcãs Ocidentais de dezembro de 2024, que reforçou os compromissos anteriores: «O futuro dos Balcãs Ocidentais está na nossa União. Reafirmamos mais uma vez o nosso compromisso total e inequívoco com a perspetiva da adesão dos Balcãs Ocidentais à União Europeia»¹⁵.

No entanto, nem a Declaração de Granada, nem a Agenda Estratégica, nem qualquer outra declaração do Conselho Europeu desde então, estabeleceram um calendário para um novo alargamento. É igualmente surpreendente que nenhum conjunto de negociações de adesão esteja a progredir de forma particularmente rápida. Em 2024, Montenegro anunciou que o seu objetivo era tornar-se o 28.º membro da UE em 2028. Em dezembro de 2024, alguns capítulos das suas negociações de adesão foram encerrados pela primeira vez desde 2017. Os três capítulos encerrados elevaram o total para seis,

o que deixou 29 por encerrar. Entretanto, a Albânia abriu seis capítulos e foi dissociada da Macedónia do Norte, que ainda não abriu nenhum capítulo. A Sérvia ainda não abriu mais capítulos desde dezembro de 2021 e tem apenas dois capítulos encerrados. A Moldova e a Ucrânia não concluíram o processo de análise e não houve qualquer iniciativa para reavivar as negociações de adesão da Turquia, que permanecem «em coma»¹⁶.

Não obstante, ao recorrer ao alargamento como um elemento-chave da sua resposta aos novos desafios geopolíticos decorrentes da invasão russa da Ucrânia e ao dar àquele uma tal proeminência como parte da sua orientação estratégica, a UE forneceu ao alargamento uma narrativa nova e mais robusta. E esta está a ser utilizada pelos defensores do alargamento. A presidente da Comissão Europeia, von der Leyen, invoca agora «o apelo da história». Assim,

«[n]um mundo em que alguns tentam eliminar os países um a um, não nos podemos dar ao luxo de deixar para trás os nossos concidadãos europeus. Num mundo em que a dimensão e o peso são importantes, é claramente do interesse estratégico e de segurança da Europa completar a nossa União. [...] Temos de definir uma visão para um alargamento bem-sucedido»¹⁷.

Deste modo, a narrativa e os compromissos em torno do alargamento mudaram.

AS PREFERÊNCIAS DOS ESTADOS-MEMBROS

Qualquer tentativa de compreender a dinâmica do alargamento da UE deve ter em conta os pontos de vista dos seus Estados-Membros. Afinal, são eles que, em última análise, decidem se um Estado candidato deve ser admitido. A decisão do Conselho exige unanimidade, pelo que cada Estado-Membro tem um direito de veto formal. Além disso, cada Estado-Membro tem de concluir a ratificação nacional de qualquer tratado de adesão. Por conseguinte, é importante para o alargamento não só o empenho da UE, mas também o facto de haver Estados-Membros a defender o processo ou Estados candidatos individuais. Igualmente importante é o facto de um ou mais Estados-Membros se poderem opor quer ao processo, quer à adesão de um determinado candidato. Os Estados-Membros tendem a não manifestar uma oposição direta ao alargamento, especialmente tendo em conta o consenso estabelecido de que a UE não é nem deve ser uma comunidade fechada. Em vez disso, seguindo Schimmelfennig¹⁸, podem ser considerados essencialmente como «travões» que procuram abrandar o processo. Tal como referido, a posição acordada pelo Conselho Europeu é a de que o alargamento é um «investimento geoestratégico na paz, segurança, estabilidade e prosperidade» e faz parte da Agenda Estratégica da UE para 2024-2029. Ainda assim, continua a existir uma clara tensão entre os argumentos geopolíticos a favor do alargamento e a vontade dos Estados-Membros de avançarem efetivamente com a admissão de mais Estados.

Isto é particularmente verdade, por uma questão de princípio, quando os candidatos não cumprem os exigentes critérios de adesão da UE. A condicionalidade é importante. Por exemplo, os Estados-Membros continuam divididos quanto à abertura de mais capítulos de negociação com a Sérvia. Enquanto, com o apoio da Comissão Europeia, a França, a Hungria e a Itália estavam ansiosas por ver progressos em 2024, a Estónia, a Letónia e a Lituânia bloquearam o processo devido ao não alinhamento da Sérvia com a política de sanções da UE contra a Rússia. Os Países Baixos também recusaram o apoio à abertura de novos capítulos de negociação devido ao facto de não terem sido cumpridos outros critérios de referência¹⁹.

Noutros casos, o compromisso coletivo de alargamento não impede que alguns Estados-Membros bloqueiem o progresso das negociações por causa de disputas bilaterais ou por razões essencialmente tangenciais, com vista a obter ganhos políticos internos. O exemplo óbvio é a Bulgária e a sua vontade de bloquear o progresso da Macedónia do Norte. A Grécia também ameaçou bloquear o progresso das negociações com a Albânia. E, como Bechev argumentou, «não é preciso um grande feito de imaginação para prever que a Croácia exerça o seu veto sobre as conversações de adesão da Sérvia ou da Bósnia e Herzegovina devido a questões como o estatuto da comunidade croata na Bósnia»²⁰.

No que diz respeito ao alargamento como princípio, 2022 foi um ano crucial, com os Estados-Membros a manifestarem ativamente o seu apoio àquele. Como afirmam Koval

NO QUE DIZ RESPEITO AO ALARGAMENTO
COMO PRINCÍPIO, 2022 FOI UM ANO CRUCIAL,
COM OS ESTADOS-MEMBROS A MANIFESTAREM
ATIVAMENTE O SEU APOIO ÀQUELE.

e Vachudova, no período que se seguiu, os Estados-Membros adotaram posições mais retraídas, tendo surgido divisões. A oposição da Hungria ao avanço da candidatura da Ucrânia tem sido particularmente evidente. Koval e Vachudova acusam

também a França e a Alemanha de «falta de liderança», com a França a defender inicialmente a Comunidade Política Europeia como um «substituto» para o alargamento²¹. Nem a França nem a Alemanha são defensores declarados do alargamento, procurando fazer avançar o processo. Resta saber se o alargamento poderá avançar sem a liderança franco-alemã. A Polónia apresentou-se como defensora da adesão da Ucrânia, mas essa posição foi prejudicada pela vontade de se opor a um melhor acesso ao mercado da UE para os produtos agrícolas ucranianos.

ATIVISMO SUPRANACIONAL

Embora os Estados-Membros definam claramente a posição global da UE sobre o alargamento, concedam o estatuto de candidato aos países candidatos, decidam se as negociações de adesão devem ser iniciadas ou encerradas e, em última análise, tenham de chegar a acordo sobre a admissão de um Estado, a história do alargamento envolve importantes papéis de definição da agenda e de administração e gestão para a Comissão

Europeia²². O empenho ativo das instituições supranacionais da UE no apoio ao alargamento pode desempenhar um papel importante no avanço do processo.

Enquanto, durante o mandato de Romano Prodi (1999-2004), a Comissão Europeia foi uma força política fundamental para impulsionar o alargamento «a leste», com o seu primeiro comissário (Günther Verheugen) e a sua primeira direção-geral, as comissões europeias subseqüentes colocaram o alargamento numa posição inferior nas suas listas de prioridades. A tónica foi colocada na sua consolidação e na aplicação técnica da condicionalidade reforçada, mais do que na concretização do alargamento enquanto prioridade política da UE. Ao tornar-se presidente da Comissão Europeia em 2014, Jean-Claude Juncker declarou, nomeadamente, que a UE precisava de «fazer uma pausa no alargamento», excluindo a possibilidade de entrada de novos países no espaço europeu durante o seu mandato²³.

Mais recentemente, durante o seu primeiro mandato como presidente da Comissão Europeia (2019-2024), von der Leyen defendeu essencialmente a continuação da posição vigente de que o futuro dos Balcãs Ocidentais «reside na UE», embora se reconhecesse que o processo de alargamento estava a vacilar. Assim, no início de 2020, a Comissão Europeia propôs «reforçar o processo de adesão» e proporcionar aos Balcãs Ocidentais uma «perspetiva europeia credível»²⁴. Isto levou a uma reestruturação do processo de adesão com a introdução do modelo de cluster, bem como a um maior envolvimento da UE no alargamento aos países dos Balcãs Ocidentais. No entanto, relativamente à Turquia, von der Leyen declarou, de forma controversa, que o país «é e será sempre um vizinho importante» (itálico nosso), não reconhecendo que o estatuto de candidato tinha sido concedido em 1999 e que, apesar de estarem paradas, as negociações de adesão tinham sido iniciadas²⁵.

Desde a invasão russa da Ucrânia e dos pedidos de adesão à UE da Ucrânia, da Moldova e da Geórgia, a Comissão Europeia tem estado ativa na agilização da inclusão dos novos candidatos no processo de adesão. Esta atitude foi também acompanhada por uma posição mais assertiva sobre o desejo de ver os três antigos «vizinhos de leste» e os países dos Balcãs Ocidentais na UE. Em 2022, como já foi referido, von der Leyen declarou: «Quero que os povos dos Balcãs Ocidentais, da Ucrânia, da Moldova e da Geórgia saibam: fazem parte da nossa família, o vosso futuro está na nossa União e a nossa União não está completa sem vocês!»²⁶. Dois anos mais tarde, ao definir as orientações políticas para um segundo mandato como presidente da Comissão Europeia, von der Leyen declarou a sua convicção de que «é um imperativo moral, político e geoestratégico continuar a completar a nossa União – em conformidade com a promessa que fizemos nos nossos Tratados»²⁷. Refletindo sobre o passado, acrescentou: «Muitos duvidaram da capacidade da UE para integrar um grande número de Estados-Membros em 2004. [...] Mas a UE esteve à altura do desafio, preparando-se internamente e integrando cedo. A Europa voltará a estar à altura deste desafio»²⁸.

Esta linguagem mais assertiva foi acompanhada do facto de o Colégio de Comissários para 2024-2029 ter voltado a ter uma comissão específica para o alargamento, Marta

Kos, em vez de continuar com a atual pasta de «Vizinhança e Alargamento». Entre as declarações iniciais de Marta Kos sobre o alargamento, figurava a de que a Albânia e Montenegro poderiam estar prontos para serem admitidos em 2028²⁹. Embora isto assinala a prioridade dada ao alargamento, não está a ser acompanhado, no entanto, por qualquer proposta de flexibilização dos critérios de adesão. A tónica continua a ser colocada na condicionalidade, no «apoio a estes países em cada passo do seu processo baseado no mérito até estarem prontos para aderir à nossa União»³⁰. E para demonstrar a importância da condicionalidade, é de notar que a Geórgia – reflectindo as preocupações quanto aos compromissos do seu governo relativamente aos critérios de adesão – se juntou à Turquia, não constando da lista de candidatos que von der Leyen referiu especificamente como parte das atuais prioridades do alargamento.

CAPACIDADE DE INTEGRAÇÃO

As declarações que afirmam o empenho da UE no alargamento raramente são feitas sem que a UE declare a necessidade de assegurar a sua própria disponibilidade para admitir mais Estados-Membros e de empreender reformas internas para se preparar para as consequências orçamentais, políticas e decisórias da adesão. Além disso, tem havido uma tendência entre os defensores da integração europeia para utilizar a perspectiva do alargamento como justificação para promover uma integração mais profunda, partindo do princípio de que o alargamento – e, por conseguinte, a diversificação dos membros – exige a salvaguarda do *statu quo* e, sempre que necessário, a realização do trabalho de base para projetos futuros. Os tratados de Amesterdão (1997), Nice (2001) e Lisboa (2009) foram todos justificados, pelo menos em parte, como contendo as reformas necessárias para o alargamento. O atual debate sobre este não é, em princípio, diferente.

Na sua Declaração de Granada de 2023, o Conselho Europeu reconheceu que «tanto a UE como os futuros Estados-Membros têm de estar preparados» para o alargamento, pelo que «a União tem de lançar as bases e as reformas internas necessárias»³¹. Comprometeu-se a «definir as [suas] ambições a longo prazo e as formas de as concretizar [...] abordar questões fundamentais relacionadas com as [suas] prioridades e políticas, bem como com a [sua] capacidade de ação»³². Desde então, na sua Agenda Estratégica para 2024-2029, o Conselho Europeu comprometeu-se a «empreender as reformas internas necessárias para garantir que as nossas políticas sejam adequadas ao futuro e financiadas de forma sustentável, e que as instituições da UE continuem a funcionar e a atuar eficazmente»³³.

Estes compromissos refletem-se igualmente na posição da Comissão Europeia. Para von der Leyen, é «indispensável» uma reforma significativa da UE para o alargamento, e é necessária «uma agenda de reformas ambiciosas para garantir o bom funcionamento de uma União mais alargada, para garantir que estamos equipados para enfrentar os nossos desafios geopolíticos e para melhorar a legitimidade democrática». Daí o seu

apelo, em julho de 2024, para ser dado seguimento às conclusões da Conferência sobre o Futuro da Europa (ver *infra*), para introduzir alterações ao Tratado «sempre que estas possam melhorar a nossa União» e para «utilizar o alargamento como catalisador de progressos em termos da nossa capacidade de ação, das nossas políticas e dos nossos programas de despesas»³⁴. A tónica foi colocada primeiramente na reforma e através de uma maior integração. Von der Leyen foi clara: «A UE deve alargar-se ao mesmo tempo que se aprofunda»³⁵. Em termos de medidas práticas, foram prometidas revisões das políticas «pré-alargamento» nos primeiros cem dias da nova Comissão. Foram igualmente previstas propostas «para reforçar a capacidade de ação da Europa, analisando novos formatos e processos de tomada de decisão, incluindo para uma União mais alargada»³⁶.

Não é claro o grau de reforma que a UE terá de efetuar antes de se sentir em condições de proceder ao alargamento. Foram elaborados vários relatórios que exploram as reformas que poderão ser necessárias. Entre estes, destaca-se o documento *Sailing on High Seas*, elaborado em 2023 por um grupo de trabalho convocado pelos governos francês e alemão³⁷. O documento faz recomenda-

NÃO É CLARO O GRAU DE REFORMA QUE A UE TERÁ DE EFETUAR ANTES DE SE SENTIR EM CONDIÇÕES DE PROCEDER AO ALARGAMENTO.

ções sobre a dimensão, a composição e a organização de algumas das principais instituições da UE, sobre a generalização do recurso à votação por maioria no Conselho e sobre as competências e os recursos da UE. Refletiu também sobre a necessidade de reforma dos tratados e de diferenciação no processo de reforma, incluindo novas opções de exclusão para os Estados-Membros que não estejam dispostos a apoiar a reforma.

Apesar do reconhecimento da necessidade de reformas – como o fim da exigência de unanimidade em áreas importantes, especialmente na política externa –, ainda não está claro se haverá avanços significativos na implementação dessas reformas consideradas necessárias. Em 2023, o então presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, reconhecendo que ainda havia muito a ser feito em relação ao alargamento, propôs que a UE estivesse pronta para o concretizar até 2030³⁸. Poucos outros membros do Conselho Europeu pareciam dispostos a subscrever este calendário.

A experiência adquirida com a Conferência sobre o Futuro da Europa, concebida em 2019 e realizada em 2021-2022, pôs em evidência a relutância em avançar com a reforma dos tratados, dadas as dificuldades que alguns – possivelmente muitos – governos enfrentariam para garantir o apoio interno. O seu relatório concluiu que a maioria dos desafios poderia ser abordada no âmbito das atuais competências e no quadro institucional da UE³⁹. Apesar disso, é de salientar que as suas deliberações quase não se debruçaram sobre as reformas necessárias para preparar a UE para um novo alargamento.

Partindo do princípio de que se avançará com a reforma, o seu valor para o alargamento dependerá do facto de a tónica ser colocada na dimensão e composição finais da UE – e, por conseguinte, numa UE alargada que acolha todos os atuais candidatos e, por-

tanto, a Ucrânia (e potencialmente a Turquia) – ou na admissão de Estados gradualmente ao longo do tempo, no âmbito de um processo determinado pela condicionalidade. Atualmente, a inclinação para uma reforma centrada na primeira opção parece pouca. No entanto, é provável que exista margem para a segunda opção, uma vez que os países candidatos mais avançados nas negociações de adesão têm populações pequenas e não é de todo impossível conciliar uma série de alargamentos em pequena escala na UE. O que importa é a vontade política.

OPINIÃO PÚBLICA

Uma consideração importante na avaliação das perspectivas de reforma da UE e do seu futuro alargamento é a opinião pública. Isto reflete a importância crescente desta na forma como os governos dos Estados-Membros se posicionam sobre as principais questões da UE. Longe vão os dias de qualquer «consenso permissivo» sobre o alargamento.

OS ELEITORES EUROPEUS TÊM OPINIÕES SOBRE SE E A QUEM A UE SE DEVE ALARGAR, E OS PARTIDOS POLÍTICOS POPULISTAS, EM PARTICULAR, TÊM DEMONSTRADO UMA MAIOR VONTADE DE EXPLORAR AS PREOCUPAÇÕES EXISTENTES PARA ATRAIR VOTOS.

Os eleitores europeus têm opiniões sobre se e a quem a UE se deve alargar, e os partidos políticos populistas, em particular, têm demonstrado uma maior vontade de explorar as preocupações existentes para atrair votos. Além disso, e geralmente em resposta às preocupações populares sobre o alargamento, em vários

Estados-Membros tornou-se real a possibilidade de realização de um referendo sobre futuros alargamentos da UE. De facto, no caso da França, um referendo é o requisito constitucional predefinido do processo de ratificação nacional para todas as futuras adesões à UE.

A opinião pública da UE em relação ao alargamento é atualmente favorável. Como observaram Bonomi e Rusconi, o apoio a um maior alargamento da UE atingiu níveis sem precedentes nos últimos anos. Em meados de 2022, o Eurobarómetro indicava que 57% dos cidadãos da UE eram a favor do alargamento da UE; um terço (33%) era contra. Existe, por conseguinte, uma janela de oportunidade para a adoção de medidas audaciosas no que respeita à Política de Alargamento⁴⁰. Dado que a opinião pública sobre o alargamento pode ser bastante volátil, o aparente consenso sobre o alargamento poderá, no entanto, ser de curta duração. A mais recente sondagem do Eurobarómetro sobre as atitudes em relação ao alargamento (outono de 2024) revelou uma ligeira queda no apoio: 53% dos eleitores da UE eram a favor⁴¹. O apoio foi particularmente elevado – ou seja, superior a 60% – na Croácia, na Hungria, na Irlanda, na Letónia, na Lituânia, em Malta, na Polónia, na Roménia, na Eslováquia e em Espanha. No entanto, é de salientar que na Áustria, na República Checa, em França, na Alemanha e no Luxemburgo, mais de metade dos eleitores se opõe ao alargamento.

É evidente que a opinião pública não é de modo algum o único fator determinante das posições dos Estados-Membros em relação ao alargamento. Além disso, o apoio da maioria não é uma condição prévia para que se avance no sentido do alargamento. De facto, em 1999, quando a UE se encontrava em pleno processo de negociação e decisão sobre a admissão dos países da Europa Central e Oriental, de Chipre e de Malta, o apoio médio ao alargamento em toda a UE-15 era de 44%. Como referem Buras e Morina, «se o estado da opinião pública é um indicador importante do desejo de alargamento da UE(15), esta parece estar mais preparada hoje do que há 25 anos»⁴². É, não obstante, surpreendente, o elevado nível de oposição ao alargamento em França e na Alemanha, os dois maiores e politicamente mais poderosos Estados-Membros da UE-15. O facto de o alargamento contar com o apoio de apenas pouco mais de um terço dos eleitores (36%) em França não é um bom presságio para um referendo. O mesmo acontece com o nível de oposição na Áustria (59%), onde poderá ser realizado um referendo.

Para além do alargamento em si mesmo, as opiniões divergem quanto ao apoio à adesão de determinados candidatos à UE. Na Alemanha, os eleitores em 2023 eram, em geral, favoráveis ou indiferentes à adesão da maioria dos países candidatos à UE; a exceção mais óbvia foi a Turquia, onde dois terços dos eleitores se opuseram à sua adesão. Também na Áustria, o número de eleitores que apoiavam ou eram indiferentes à adesão da Bósnia e Herzegovina, de Montenegro e da Macedónia do Norte à UE era superior ao número dos que se opunham. Noutras sondagens, os eleitores austríacos eram mais propensos a opor-se à adesão de Estados, incluindo a Ucrânia (52%) e especialmente a Turquia (72%)⁴³.

Estes casos de oposição ao alargamento não podem ser considerados como exceções inconsequentes à regra geral de que a opinião pública na UE é geralmente favorável à adesão de mais Estados. Os Estados-Membros podem bloquear os progressos nas negociações de adesão e existe a expectativa de alguns eleitorados serem chamados a aprovar diretamente a ratificação dos tratados de adesão. O facto de um Estado não ratificar impedirá que o alargamento se concretize. A acrescentar a esta preocupação está o facto de os níveis de oposição na Áustria, em França e na Alemanha terem sido elevados antes das mudanças políticas nos três Estados durante 2024-2025, que resultaram na tomada de posse de governos ostensivamente mais céticos quanto aos méritos do alargamento. Um cenário em que estes governos defendam o alargamento e desafiem a oposição interna parece improvável.

Ao constatar, em 2024, «o novo dinamismo do processo de alargamento», o Conselho Europeu sublinhou que tinha «a responsabilidade de aproveitar ao máximo esta oportunidade e de a comunicar claramente», presumivelmente também aos eleitores. Um desafio fundamental para a UE, ao considerar um novo alargamento e cumprir os seus compromissos com os candidatos bem estabelecidos e mais recentes, é manter o apoio popular maioritário onde ele existe e ultrapassar a oposição que poderia enfraquecer a mão dos principais atores políticos no processo e ameaçar a perspectiva de ratificação dos tratados de adesão.

CONCLUSÃO

O alargamento está de novo na agenda estratégica da UE, impulsionado por preocupações geopolíticas decorrentes da invasão russa e da guerra na Ucrânia. No entanto, continua em aberto a questão de saber se, quando e a quem será feito um novo alargamento. Há vários fatores em jogo. Em comparação com a década de 2010, o empenho é muito mais forte e está a influenciar as declarações públicas dos líderes da UE. As declarações da presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, foram analisadas. O novo presidente do Conselho Europeu, António Costa, iniciou o seu mandato com uma declaração clara de que o alargamento é «o melhor investimento geoestratégico que a Europa fez para garantir a liberdade e a democracia»⁴⁴.

Embora exista atualmente uma narrativa forte que enquadra o valor fundamental do alargamento, não é claro que o processo tenha uma massa crítica de defensores poderosos entre os Estados-Membros para convencer os que têm reservas a acelerar o processo e a garantir que a UE se concretize para os Estados candidatos devidamente preparados. Ainda que, como observa Schimmelfennig, as condições para a armadilha retórica sejam mais favoráveis do que têm sido desde há muito tempo⁴⁵, tal não é garantia de que a UE se alargará ou incluirá todos os candidatos. Embora a opinião pública, no contexto da agressão russa contra a Ucrânia, seja geralmente favorável, também contém bolsas de oposição que podem facilmente abrandar e, potencialmente, até comprometer o alargamento, uma vez que os governos dos Estados-Membros respondem mais a preocupações populistas internas relativamente à integração europeia do que promovem posições pró-alargamento acordadas ao nível da UE. É também de salientar que a nova narrativa do alargamento como uma «necessidade geopolítica» não se estende necessariamente a todos os candidatos. A Turquia ainda não foi incluída⁴⁶. Embora as considerações de segurança geopolíticas e estratégicas estarem, uma vez mais, a impulsionar o empenho da UE no alargamento, é pouco provável que esse processo se concretize. A condicionalidade é importante e, neste domínio, os preparativos dos candidatos serão de grande importância. Os preparativos internos da própria UE também têm de ser concluídos e, até à data, os progressos têm sido limitados, o que suscita dúvidas quanto à capacidade da UE para realizar um alargamento significativo a médio prazo. É improvável um segundo alargamento *big bang*. Se o alargamento se concretizar, é mais provável que envolva a adesão de Estados individualmente ou em grupos de dois ou três. Isto estaria em conformidade com a abordagem dos méritos próprios que a UE insiste ser a base para a adesão dos Estados. Além disso, um ou mais pequenos Estados poderiam ser admitidos sem que a UE tivesse de sofrer uma grande reforma. Esta poderá ser a opção a seguir. Se o fizer, porá termo a um hiato de mais de uma década no alargamento, e dará à UE a credibilidade necessária para cumprir a sua nova retórica do alargamento como imperativo geopolítico. **RI**

Data de receção: 18 de fevereiro de 2025 | Data de aprovação: 23 de abril de 2025

David Phinnemore Professor de Política Europeia na Queen's University Belfast e professor convidado no Colégio da Europa. Doutorado em Estudos Europeus pela University of Kent.

> School of History, Anthropology, Philosophy and Politics, Queen's University Belfast, Belfast, BT7 1NN, Irlanda do Norte | d.phinnemore@qub.ac.uk
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2968-0279>

Erhan İçener Professor de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Sabahattin Zaim de Istambul. Doutorado em Estudos Europeus pela Queen's University Belfast.
> Universidade Sabahattin Zaim de Istambul,

Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Halkalı Cad. No: 281 Halkalı Küçükçekmece 34303 Istambul, Turquia | erhan.icener@izu.edu.tr
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2198-1883>

NOTAS

1 KOVAL, Nadiia; VACHUDOVA, Milada Anna – «European Union enlargement and geopolitical power in the face of war». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 62, Annual Review Issue, 2024, pp. 135-146.

2 EUROPEAN COUNCIL – *Strategic Agenda 2024-2029*. Bruxelas. Junho de 2024. Consultado em: 23 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf.

3 O'BRENNAN, John – «On the slow train to nowhere? The European Union, "enlargement fatigue" and the Western Balkans». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 19, N.º 2, 2014, pp. 221-241.

4 WALLDÉN, Axel Sotiris – «The demise of EU Enlargement Policy». Eliamep. 2017. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <http://www.eliamap.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>.

5 VON DER LEYEN, Ursula – «2022 State of the Union Address». Estrasburgo. 14 de setembro de 2022. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_22_5493.

6 İÇENER, Erhan; PHINNEMORE, David; PAPADIMITRIOU, Dimitris – «Continuity and change in the European Union's approach to enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared». In *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 10, N.º 2, 2010, pp. 207-223; İÇENER, Erhan; PHINNEMORE, David – «Building on experience? EU enlargement and the Western Balkans». In *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*. Londres: Routledge, 2015, pp. 32-54; PHINNEMORE, David; İÇENER, Erhan – «Holding the door half (?) open: the EU and Turkey 10 years on». In *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 24, N.º 4, 2016, pp. 446-462.

7 SCHIMMELFENNIG, Frank – «The community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union». In *International Organization (IO)*. Vol. 55, N.º 1, 2001, pp. 47-80.

8 İÇENER, Erhan; PHINNEMORE, David; PAPADIMITRIOU, Dimitris – «Continuity and change in the European Union's approach to enlargement...»; PHINNEMORE, David; İÇENER, Erhan – «Holding the door half (?) open...».

9 COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – «Statement of the heads of state or government, meeting in Versailles, on the Russian military aggression against Ukraine, 10 March 2022». Bruxelas. 11 de março de 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10032022/>.

10 EUROPEAN COUNCIL – «Tirana Declaration». 6 de dezembro de 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/60568/tirana-declaration-en.pdf>.

11 EUROPEAN COUNCIL – «Brdo Declaration». 6 de outubro de 2021. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/52280/brdo-declaration-6-october-2021-en.pdf>.

12 EUROPEAN COUNCIL – «Tirana Declaration».

13 EUROPEAN COUNCIL – «The Granada Declaration». 6 de outubro de 2023. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>.

14 EUROPEAN COUNCIL – *Strategic Agenda 2024-2029*.

15 EUROPEAN COUNCIL – «Brussels Declaration». 18 de dezembro de 2024. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/wvld5ka1/brussels-declaration-2024-en.pdf>.

16 İÇENER, Erhan – «Surviving a coma? Türkiye-EU relations in times of crises [2005-2022]». In *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*. Vol. 26, N.º 3, 2022, pp. 71-91.

17 VON DER LEYEN, Ursula – «2023 State of the Union Address». Estrasburgo. 13 de setembro de 2023. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

18 *Ibidem*.

19 JOZWIĄK, Rikard – «Wider Europe briefing: the EU carries over its problems to 2025». RFE/RL Wider Europe Briefing. 17 de dezembro de 2024. Consultado em: 9 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/wider-europe-briefing-eu-review-2024-brussels-2025/33241998.html>.

20 BECHEV, Dimitar – «Can EU enlargement work?». Carnegie Europe. Bruxelas. 20 de junho de 2024. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work/>.

21 KOVAL, Nadiia; VACHUDOVA, Milada Anna – «European Union enlargement and geopolitical power in the face of war», pp. 136-137.

22 O papel do Parlamento Europeu no controle e aprovação do processo, nomeadamente através da sua necessária «aprovação» de qualquer tratado de adesão a partir do alargamento de 1995, também não deve ser ignorado. As limitações de espaço impedem uma análise neste artigo.

- 23** JUNCKER, Jean-Claude – *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the Next European Commission*. Estrasburgo. 15 de julho de 2014. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.
- 24** EUROPEAN COMMISSION – «Enhancing the accession process – a credible EU perspective for the Western Balkans». COM(2020) 57 final. Bruxelas. 5 de fevereiro de 2020. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>.
- 25** VON DER LEYEN, Ursula – «2020 State of the Union Address». Bruxelas. 16 de setembro de 2020. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655.
- 26** VON DER LEYEN, Ursula – «2022 State of the Union Address».
- 27** VON DER LEYEN, Ursula – «Europe's choice: political guidelines for the next European Commission, 2024-2029». Estrasburgo. 18 de julho de 2024, p. 25. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.
- 28** VON DER LEYEN, Ursula – «Europe's choice...», p. 26.
- 29** BONNEYRAT, Salomé – «Two new EU member states by 2028? New commissioner says it's possible». EU Observer. 15 de janeiro de 2025. Consultado em: 16 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar9627be16>.
- 30** VON DER LEYEN, Ursula – «Speech at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme». Estrasburgo. 27 de novembro de 2024. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_6084.
- 31** EUROPEAN COUNCIL – «The Grenada Declaration».
- 32** *Ibidem*.
- 33** EUROPEAN COUNCIL – *Strategic Agenda 2024-2029*.
- 34** VON DER LEYEN, Ursula – «Europe's choice...», p. 30.
- 35** *Ibidem*.
- 36** *Ibidem*.
- 37** FRANCO-GERMAN WORKING GROUP ON EU INSTITUTIONAL REFORM – *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Paris-Berlim. 18 de setembro de 2023. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>. Outros relatórios incluem: KRIBBE, Hans; VAN MIDDELAAR, Luuk – «Preparing for the next EU enlargement: tough choices ahead». Brussels Institute for Geopolitics. Bruxelas. 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement>.
- 38** BAYER, Lili – «Charles Michel: preparem-se para alargar a UE até 2030». POLITICO. 28 de agosto de 2023. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/european-council-president-charles-michel-eu-enlargement-by-2030/>.
- 39** CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE – «Report on the Final Outcome». Maio de 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://wayback.archive-it.org/12090/20220915192132/https://future.europa.eu/pages/reporting>.
- 40** BONOMI, Matteo; RUSCONI, Irene – «From EU "enlargement fatigue" to "enlargement enthusiasm"?». ÖGFE Policy Brief. Viena. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik. 5 de outubro de 2023. Consultado em: 6 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.oegfe.at/policy-briefs/from-eu-enlargement-fatigue-to-enlargement-enthusiasm/>.
- 41** EUROPEAN COMMISSION – «Standard Eurobarometer 102: public opinion in the European Union – Annex». Bruxelas. 2024. QB1.6. Consultado em: 7 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>.
- 42** BURAS, Piotr; MORINA, Engjellushe – «Catch-27: the contradictory thinking about enlargement in the EU». ECFR Policy Brief. Varsóvia/Berlim. Conselho Europeu de Relações Externas. 23 de novembro de 2023. Consultado em: 6 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>.
- 43** EUROPEAN COUNCIL FOR FOREIGN RELATIONS – «New poll: Europeans open to Ukraine joining the EU despite security risks, but cool on further enlargement of the bloc ahead of crucial European Council summit». Dezembro de 2023. Consultado em: 6 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/europeans-open-to-ukraine-joining-the-eu-despite-security-risks/>.
- 44** COSTA, António – «Speech by President António Costa at the official opening of the Polish presidency of the Council of the European Union». Varsóvia. 3 de janeiro de 2025. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/01/03/speech-by-president-antonio-costa-at-the-official-opening-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-european-union/>.
- 45** Ver os comentários de Frank Schimmlenfennig em: LEUFFEN, Dirk, *et al.* – «Rhetorical action in a liberal international order in crisis: theorising EU and NATO enlargements post-2022». In *Journal of European Public Policy*. 2024 [visualização antecipada], pp. 1-46.
- 46** SCAZZERI, Luigi – «The EU and Türkiye: a relationship adrift». Centre for European Reform Insight. Londres. 21 de outubro de 2024. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.cer.eu/insights/eu-and-turkiye-relationship-adrift>.

BIBLIOGRAFIA

- BAYER, Lili – «Charles Michel: preparem-se para alargar a UE até 2030». POLITICO. 28 de agosto de 2023. Consultado em: 13 janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.politico.eu/article/european-council-president-charles-michel-eu-enlargement-by-2030/>.
- BECHEV, Dimitar – «Can EU enlargement work?». Carnegie Europe. Bruxelas. 20 de junho de 2024. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2024/06/can-eu-enlargement-work>.
- BONOMI, Matteo; RUSCONI, Irene – «From EU "enlargement fatigue" to "enlargement enthusiasm"?». ÖGFE Policy Brief. Viena. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik. 5 de outubro de 2023. Consultado em: 6 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.oegfe.at/policy-briefs/from-eu-enlargement-fatigue-to-enlargement-enthusiasm/>.
- BONNEYRAT, Salomé – «Two new EU member states by 2028? New commissioner says it's possible». EU Observer. 15 de janeiro de 2025. Consultado em: 16 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar9627be16>.
- BURAS, Piotr; MORINA, Engjellushe – «Catch-27: the contradictory thinking about enlargement in the EU». ECFR Policy Brief. Varsóvia/Berlim. Conselho Europeu de Relações Externas. 23 de novembro de 2023. Consultado em: 6 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/>.
- CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE – «Report on the Final Outcome». Maio de 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://wayback.archive-it.org/12090/20220915192132/https://futureu.europa.eu/pages/reporting>.
- COSTA, António – «Speech by President António Costa at the official opening of the Polish presidency of the Council of the European Union». Varsóvia. 3 de janeiro de 2025. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/01/03/speech-by-president-antonio-costa-at-the-official-opening-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-european-union/>.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – «Statement of the heads of state or government, meeting in Versailles, on the Russian military aggression against Ukraine, 10 March 2022». Bruxelas. 11 de março de 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/11/statement-of-the-heads-of-state-or-government-on-the-russian-aggression-against-ukraine-10032022/>.
- EUROPEAN COMMISSION – «Enhancing the accession process – a credible EU perspective for the Western Balkans». COM(2020) 57 final. Bruxelas. 5 de fevereiro de 2020. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>.
- EUROPEAN COMMISSION – «Standard Eurobarometer 102: public opinion in the European Union – Annex». Bruxelas. 2024. QB1.6. Consultado em: 7 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>.
- EUROPEAN COUNCIL – «Brdo Declaration». 6 de outubro de 2021. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/52280/brdo-declaration-6-october-2021-en.pdf>.
- EUROPEAN COUNCIL – «Tirana Declaration». 6 de dezembro de 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/60568/tirana-declaration-en.pdf>.
- EUROPEAN COUNCIL – «The Grenada Declaration». 6 de outubro de 2023. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>.
- EUROPEAN COUNCIL – *Strategic Agenda 2024-2029*. Bruxelas. Junho de 2024. Consultado em: 23 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf.
- EUROPEAN COUNCIL – «Brussels Declaration». 18 de dezembro de 2024. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/wvld5ka1/brussels-declaration-2024-en.pdf>.
- EUROPEAN COUNCIL FOR FOREIGN RELATIONS – «New poll: Europeans open to Ukraine joining the EU despite security risks, but cool on further enlargement of the bloc ahead of crucial European Council summit». Dezembro de 2023. Consultado em: 6 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/europeans-open-to-ukraine-joining-the-eu-despite-security-risks/>.
- FRANCO-GERMAN WORKING GROUP ON EU INSTITUTIONAL REFORM – *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*. Paris-Berlim. 18 de setembro de 2023. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>.
- İÇENER, Erhan – «Surviving a coma? Türkiye-EU relations in times of crises (2005-2022)». In *Studia Europejskie – Studies in European Affairs*. Vol. 26, N.º 3, 2022, pp. 71-91. DOI: <https://dx.doi.org/10.33067/SE.3.2022.4>.
- İÇENER, Erhan; PHINNEMORE, David – «Building on experience? EU enlargement and the Western Balkans». In *The EU and Member State Building: European Foreign Policy in the Western Balkans*. Londres: Routledge, 2015, pp. 32-54.
- İÇENER, Erhan; PHINNEMORE, David; PAPADIMITRIOU, Dimitris – «Continuity and change in the European Union's approach to enlargement: Turkey and Central and Eastern Europe compared». In *Southeast European and Black Sea Studies*. Vol. 10, N.º 2, 2010, pp. 207-223. DOI: <https://doi.org/10.1080/14683857.2010.486948>.
- JOZWIAK, Rikard – «Wider Europe briefing: the EU carries over its problems to 2025». RFE/RL Wider Europe Briefing. 17 de dezembro de 2024. Consultado em: 9 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/wider-europe-briefing-eu-review-2024-brussels-2025/33241998.html>.
- JUNCKER, Jean-Claude – *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change – Political Guidelines for the Next European Commission*. Estrasburgo. 15 de julho de 2014. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2019-09/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.
- KRIBBE, Hans; VAN MIDDELAAR, Luuk – «Preparing for the next EU enlargement: tough choices ahead». Brussels Institute for Geopolitics. Bruxelas. 2022. Consultado em: 10 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://big-europe.eu/publications/big002-preparing-for-the-next-eu-enlargement>.
- KÓVAL, Nadiia; VACHUDOVA, Milada Anna – «European Union enlargement and geopolitical power in the face of war». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 62, Annual Review Issue, 2024, pp. 135-146. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13677>.
- LEUFFEN, Dirk; DIMITROVA, Antoaneta L.; SEDELMEIER, Ulrich; LAVENEX, Sandra; RISSE, Thomas; SCHIMMELFENNIG, Frank – «Rhetorical action in a liberal international order in crisis: theorising EU and NATO enlargements post-2022». In *Journal of European Public Policy*. 2024 (visualização antecipada), pp. 1-46. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2413461>.
- O'BRENNAN, John – «On the slow train to nowhere? The European Union, "enlargement fatigue" and the Western Balkans». In *European Foreign Affairs Review*. Vol. 19, N.º 2, 2014, pp. 221-241. DOI: <https://doi.org/10.54648/eerr2014011>.
- PHINNEMORE, David; İÇENER, Erhan – «Holding the door half open? the EU and Turkey 10 years on». In *Journal of Contemporary European Studies*. Vol. 24, N.º 4,

2016, pp. 446-462. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14782804.2016.1178104>.

SCAZZERI, Luigi – «The EU and Türkiye: a relationship adrift». Centre for European Reform Insight. Londres. 21 de outubro de 2024. Consultado em: 13 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://www.cer.eu/insights/eu-and-turkiye-relationship-adrift>.

SCHIMMELFENNIG, Frank – «The community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union». In *International Organization (IO)*. Vol. 55, N.º 1, 2001, pp. 47-80. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081801551414>.

VON DER LEYEN, Ursula – «2020 State of the Union Address». Bruxelas. 16 de setembro de 2020. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655.

ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655.

VON DER LEYEN, Ursula – «2022 State of the Union Address». Estrasburgo. 14 de setembro de 2022. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_22_5493.

VON DER LEYEN, Ursula – «2023 State of the Union Address». Estrasburgo. 13 de setembro de 2023. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426.

VON DER LEYEN, Ursula – «Europe's choice: political guidelines for the next European Commission, 2024-2029». Estrasburgo. 18 de julho de 2024. Consultado em: 13 de

janeiro de 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.

VON DER LEYEN, Ursula – «Speech at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme». Estrasburgo. 27 de novembro de 2024. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_6084.

WALLDÉN, Axel Sotiris – «The demise of EU Enlargement Policy». Eliamep. 2017. Consultado em: 8 de janeiro de 2025. Disponível em: <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2017/03/Enlargement-policy-1701-fin.pdf>.