

A INVASÃO DA UCRÂNIA DE 2022 UMA FORÇA MOTRIZ DO ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA?

Pedro Cunha da Silva

INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE), mesmo na sua iteração pré-Maastricht enquanto Comunidade Económica Europeia (CEE), respondeu aos desafios que se lhe colocavam na vizinhança próxima através de um processo de alargamento dual. A primeira face deste alargamento assume uma vertente funcional e institucional, culminando no desafio político colocado à soberania dos seus Estados-Membros (EMUE), *de facto* e *de jure*, negociada com Bruxelas através do sistema de competências da UE e dos EMUE, exclusivas de parte a parte, ou mesmo partilhadas.

A segunda face procede de modo simultâneo com a primeira, e serve de tema a esta breve investigação: o alargamento geopolítico, com uma inclusão paulatina de Estados europeus na UE enquanto produto final dos respetivos processos de adesão. A circunscrição do tema ao objeto de estudo, de modo temporal e temático, é justificada pelo carácter extraordinário da invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022, que, à data da conclusão desta investigação, consiste numa guerra sem qualquer fim anunciado. Ao contrário da única instância de «contra-alargamento» observada na história da integração europeia pela CEE/UE – a saída do Reino Unido após referendo nacional em 2016, formalizada em 2020 (o chamado «Brexit») –, a Guerra Russo-Ucraniana situa-se nos antipodas de uma solução negociada com a UE. Apesar de existirem, formalmente, apenas dois Estados beligerantes, a UE apoia assumidamente o esforço de guerra ucraniano.

RESUMO

Este artigo propõe uma análise mista do impacto da invasão russa da Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, no alargamento da União Europeia e nos processos individuais de adesão de cada país candidato, potencial candidato e requerente. Após breve explicação do processo político-jurídico de adesão à União, com a metodologia revista em 2021, apresenta-se uma análise quantitativa baseada nos relatórios de progresso da Comissão Europeia, comparando dois períodos: pós-invasão (2022-2024) e um período anterior (2018-2021), incluindo anos pré-pandémicos. A vertente qualitativa explora os desenvolvimentos específicos de cada país nesses períodos. O estudo conclui com as perspetivas e desafios para cada candidato, considerando o impacto da Guerra Russo-Ucraniana no avanço dos seus processos de adesão.

Palavras-chave: União Europeia, alargamento, Guerra Russo-Ucraniana, métodos mistos.

ABSTRACT

**UKRAINE'S 2022 INVASION:
A DRIVING FORCE
FOR THE EUROPEAN
UNION'S ENLARGEMENT?**



This article presents a mixed-methods analysis of the impact of Russia's invasion of Ukraine, which began in February 2022, on the European Union's enlargement and the accession processes of each candidate, potential candidate and applicant country. After providing a brief explanation of the Union's accession process, based on the 2021 revised methodology, the article presents a quantitative analysis using the European Commission's Progress Reports. This analysis compares two periods: the post-invasion period (2022–24) and the pre-invasion period (2018–21), which includes the pre-pandemic years. The qualitative dimension explores the specific developments of each country during these periods. The study concludes by considering the prospects and challenges for each candidate country, taking into account the impact of the Russia-Ukraine War on the progress of their accession processes.

Keywords: European Union, enlargement, Russian-Ukrainian War, mixed methods.

No que ao alargamento geopolítico concerne, tem-se traduzido numa aparente galvanização não só do processo de adesão da Ucrânia à UE, que até então não tinha qualquer componente formal senão um «desejo» da atual liderança ucraniana, mas quicá doutros processos de adesão novos, e também dos mais antigos. O esclarecimento dessa galvanização, i. e., a aferição do início desta guerra enquanto força motriz do alargamento da UE, é o fito desta investigação e a nossa pergunta orientadora.

A produção literária académica sobre o alargamento da UE é amiúde relacionada com a Guerra Russo-Ucraniana, com destaque para os think-tanks associados à UE, o EU Institute for Security Studies e o European Council on Foreign Relations. Todavia, ao relacionar as duas temáticas, que, cruzadas, constituem o objeto de estudo desta investigação, arrisca-se uma elevada subjetividade que se prende com a incerteza em torno do resultado da guerra e a opinião que se tenha dos dois Estados beligerantes como do próprio *rationale* da invasão.

A componente *supra* não será descurada, sob risco de se distorcer o tema e, com isso, o objeto. As secções finais da investigação focar-se-ão em tal sob a forma de consi-

derações acerca das perspetivas e desafios que assistem aos atuais Estados em processo de adesão à UE. Mas a resposta metodológica a esta incerteza surge na prioridade dada ao alargamento geopolítico da UE, na definição de períodos de análise – pré- e pós-invasão – e na escolha de fontes primárias o mais objetivas possível, os chamados «relatórios de progresso» da Comissão Europeia¹, documentos executivos não normativos com carácter programático, entre outros da sua autoria. No que aos relatórios concerne, a utilização de linguagem uniforme que permite a conversão numérica não implica a objetividade plena destas fontes. Todavia, aquelas que enformam os relatórios são de tal modo variadas, como os próprios referem, entre «contributos [do Estado em processo de adesão], EMUE, instituições da UE, e organizações internacionais e não governamentais (ONG)»², que o enviesamento político (a subjetividade) é dificultado pela consideração rigorosa das fontes disponibilizadas. Essa subjetividade inevitável, mas mitigada, fundamenta, a nosso ver, a escolha desta e outras fontes primárias oficiais e tidas por objetivas.

A vertente qualitativa que orienta esta investigação é respondida, em parte, de igual modo pela utilização das mesmas fontes, que não se cingem também a aspectos quantitativos, e noutra parte por referência a bibliografia prévia da nossa autoria, senão com o mesmo objeto de estudo, certamente com um tema plena ou parcialmente idêntico.

SÚMULA DO PROCESSO DE ALARGAMENTO DA UE

O processo de adesão à UE é exposto nos artigos 2.º e 49.º do Tratado da União Europeia (TUE)³, o primeiro prevendo os valores da UE que devem ser harmonizados junto dos países que pretendam aderir e o segundo de carácter procedimental. O processo é esclarecido no site oficial de Direito da União Europeia, o EUR-Lex⁴, com explicações alternativas mais simples, revisitadas pelo autor no contexto dos processos bósnio e georgiano⁵.

De modo sumular, um Estado torna-se requerente (*applicant*) ao pedir a adesão, a título formal, junto do EMUE que detenha a Presidência do Conselho da União Europeia (Conselho) naquele semestre em específico. Circulado esse pedido pelos restantes EMUE, estes decidem, por unanimidade, requerer um parecer à Comissão, submetido à consideração do Parlamento Europeu (PE) e do Conselho Europeu, este último atribuindo o estatuto de candidato, mediante decisão por unanimidade. Com esta aprovação, o requerente torna-se candidato, acordando com a Comissão uma estratégia de pré-adesão após a conclusão do processo (*screening*) de familiarização do candidato com o conglomerado legislativo da UE, o *acquis*. A Comissão avalia o candidato à luz dos chamados «Critérios de Copenhaga»⁶, sendo o primeiro critério, político, de cumprimento necessário neste estágio da adesão (Estado de direito democrático). Os demais, económico (economia de mercado funcional) e do *acquis*, devem ser alcançados durante as negociações formais, apoiadas pela UE através do instrumento de assistência pré-adesão, coordenadas pela Comissão e pelo Conselho Europeu. Nestas negociações, as conferências intergovernamentais (CIG) do Conselho de Assuntos Gerais do Conselho Europeu pautam o ritmo de abertura e encerramento dos 33 capítulos do *acquis*, que, desde a metodologia revista de 2021, são distribuídos por seis *clusters*⁷, com prioridade no *cluster* de fundamentais e seus capítulos 23 e 24, em simbiose com os critérios político e económico, e seu aperfeiçoamento. Esses capítulos podem ser tidos como os critérios do Estado de direito.

Com o encerramento dos 33 capítulos, é preparado um tratado de adesão, aprovado pelo Conselho e pelo PE, e ratificado por todos os EMUE e o candidato. O agora «Estado em adesão» torna-se EMUE na data prevista no tratado de adesão.

Note-se que, apesar de fontes oficiais da UE, v. g., Comunicados da Comissão, reconhecerem o estatuto de «potencial candidato», o termo não consta dos tratados. Este pode ser definido como um país ao qual seja reconhecida uma perspectiva europeia, i. e., a vontade legítima de aderir à UE e se alinhar com os seus valores, bem como o estatuto de candidato, mediante o cumprimento de certas condições, que os relatórios de progresso definiam como «passos» ou «condições» nos casos da Europa de Leste e da Bósnia e Herzegovina (Bósnia). Com a atribuição do estatuto de candidato a estes países, apenas o Kosovo é tido como potencial candidato, não granjeando sequer um parecer da Comissão sobre a sua pretensão de adesão, uma natural decorrência do reconhecimento incompleto da sua soberania pelos EMUE⁸.

O estudo dos conceitos de «poder» e «influência» em Relações Internacionais merece aqui uma referência. Se, na aceção das escolas racionalistas, mais «tradicionais» na disciplina, o poder pode levar a que uma unidade política tome uma decisão, contrária ou não aos seus interesses, proporcionais às suas capacidades de modo (idealmente) racional, por força ou ameaça do seu uso por uma unidade política, a influência é tendencialmente sub-reptícia, levando uma parte a tomar uma decisão contrária aos seus interesses, mas porque esta foi convencida por outra parte, pela diplomacia ou pela economia (em particular, mas sem exclusivo), de que a decisão tomada é tão ou mais frutuosa aos interesses da primeira parte.

Com matizes, os conceitos seriam revisitados sob a forma de *hard power* e *soft power*, por Joseph Nye. Para este autor,

«o *soft power* de um país assenta primariamente em três recursos: a sua cultura (em aspectos em que é atrativa para outros), os seus valores políticos (quando os respeita nos planos interno e externo), e as suas políticas externas (quando vistas como legítimas e dotadas de autoridade moral)»⁹.

O processo de adesão é uma instância clara de *soft power*, mas não sub-reptício. Ao invés, os Estados requerentes, depois candidatos, estão cientes dos critérios e dos

O PROCESSO DE ADESÃO É UMA INSTÂNCIA CLARA DE *SOFT POWER*, MAS NÃO SUB-REPTÍCIO.

termos do processo de adesão de cada país que integrou a UE desde o final da Guerra Fria¹⁰. Se os valores políticos e «políticas externas», que podemos simplificar como

os processos de tomada de decisão de política externa, são de correspondência quase intuitiva aos Critérios de Copenhaga, também a cultura não é incompatível com os «valores comuns» expressos no artigo 2.º do TUE¹¹.

Ademais, a natureza *soft* desta influência da UE pode destacar-se pelos termos não só de galvanização, como de morosidade e/ou suspensão de processos de adesão, os quais não dependem somente da UE em coordenação com os EMUE, mas também de decisões unilaterais do Estado candidato, como veremos adiante.

O conceito de «esfera de influência» é também revisitado com matizes através da Política Europeia de Vizinhança (PEV), estabelecida em 2004 e repartida entre dois grupos: o Mediterrâneo Sul, estendendo-se dos Estados árabes do Magrebe até aos do Médio Oriente e Israel, e a Parceria Oriental, à qual tornaremos posteriormente (e seus Estados¹²). Apesar da designação, a criação e manutenção de uma esfera de influência, historicamente, não se exerce somente pela influência na definição prestada *supra*. A Guerra Russo-Ucraniana presta exemplo suficiente. Mas a equiparação dos Estados parceiros da PEV a tal tipo de esfera é pouco rigorosa, pois esta política de vizinhança foi revista, em 2011, pela UE, não por decisão discricionária, mas em resposta aos eventos do que ficou conhecido como «Primavera Árabe». Nova revisão surgiu em 2015,

em resposta à anexação da Crimeia pela Rússia e ao início da Guerra Russo-Ucraniana circunscrita às regiões ucranianas do Donbass.

A relação entre a PEV e os países em processo de adesão aparenta ser mutuamente exclusiva, diminuindo a primeira na medida em que o segundo grupo se expande. Apesar de os processos de adesão nos Balcãs Ocidentais não terem tido início senão depois da criação da PEV, a sua discussão é contemporânea da primeira formalização de uma perspectiva de adesão por estes países, na primeira Cimeira UE-Balcãs Ocidentais, em junho de 2003, em Salónica (Grécia)¹³. A exclusão dos Balcãs Ocidentais da PEV motiva uma breve indagação, mesmo que não diretamente relacionada com o objeto do estudo, sobre se aquela não deveria ser novamente revista à luz dos processos de adesão mais recentes, junto dos Estados da PEV, em específico da Parceria Oriental, deixando esta para os Estados que pretendam continuar a cooperar com a UE, mas não integrá-la.

ANÁLISE QUANTITATIVA E OS RELATÓRIOS DE PROGRESSO

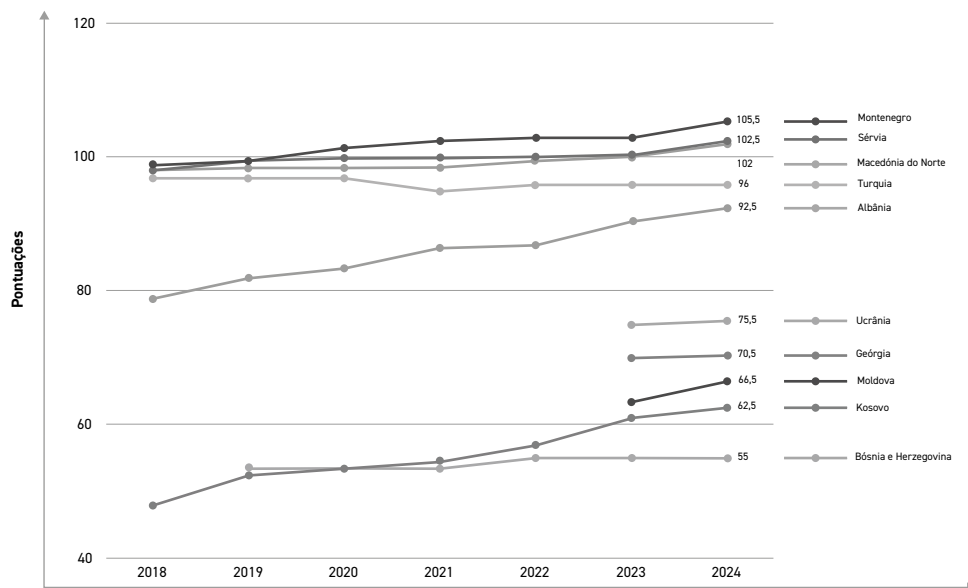
O encontro de uma métrica simples, uniforme pelos processos individuais, é prestada pela linguagem da Comissão nos relatórios de progresso, indicando, para cada capítulo, um estágio avançado (*well advanced*), satisfatório (*good level of preparation*), moderado (*moderate level*), indicativo (*some level*) e inicial (*early stage*), em ordem decrescente. Ademais, a Comissão atribui amiúde classificações qualitativas transitórias, que podemos quantificar por números¹⁴.

Apesar de a narrativa da adesão à UE fazer parte do discurso político da Ucrânia, da Moldova e da Geórgia, estes países entraram nos «cálculos» somente com o primeiro passo do processo exposto na secção *supra*: o pedido formal de adesão, dias após o início da invasão russa da Ucrânia. Os relatórios não cobrem um ano civil, sendo usualmente publicados em outubro ou novembro, pelo que os relatórios de 2022 são «nebulosos» na sua cobertura do efeito de força motriz que se pretende apurar com este artigo. Ademais, pela complexidade dos relatórios, que combinam contributos próprios da Comissão, mas também dos respetivos países interessados, PE e outras partes interessadas, não foi possível lavar estes relatórios para os três novos requerentes em 2022. Foram publicados «relatórios analíticos» no início de 2023, de estrutura igual aos relatórios de progresso, que por sua vez foram publicados no final desse ano para os dez países, estendendo-se assim por novas latitudes europeias.

A figura na página seguinte não releva tanto para a Europa de Leste na medida em que não é lógico destrinçar um período pré- e pós-invasão para aqueles países. Inobstante, e como referimos, existe um aspecto discursivo e uma versão larvar da integração que era prosseguida através dos acordos de associação bilaterais aplicados pela UE e contrapartes. Mas é em si significativa a expansão geográfica do processo de alargamento que, desde

É EM SI SIGNIFICATIVA A EXPANSÃO GEOGRÁFICA DO PROCESSO DE ALARGAMENTO, QUE DESDE A ADESÃO DA CROÁCIA EM 2013 SE CINGIA À TURQUIA E AOS BALCÃS OCIDENTAIS.

Figura 1 > Pontuação total dos países candidatos e potencial candidato entre 2018 e 2024



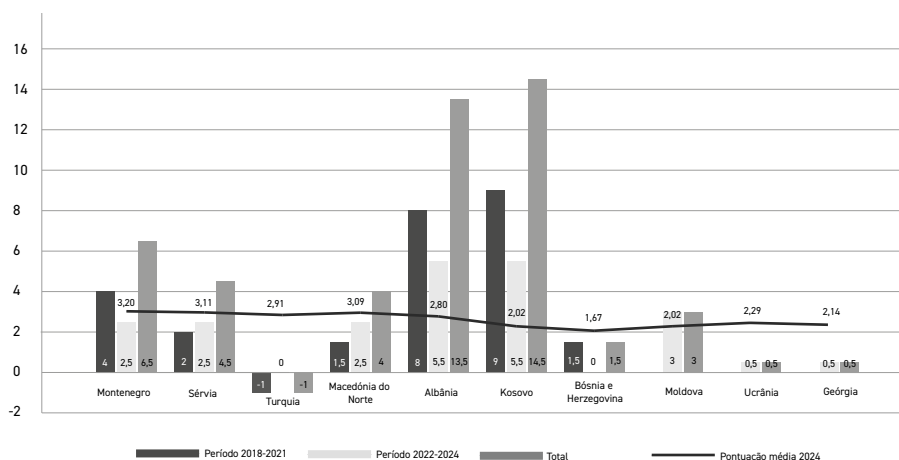
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos relatórios de progresso apresentados pela Comissão Europeia no *site* oficial da Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental¹⁵. Consultado em: 1 de janeiro de 2025. Disponível em: https://enlargement.ec.europa.eu/index_en.

a adesão da Croácia em 2013, se cingia à Turquia e aos Balcãs Ocidentais. Destes sete países, a análise quantitativa observa subgrupos e trajetórias. Num primeiro subgrupo, Sérvia e Macedónia do Norte mantiveram a sua progressão no período pós-invasão, acelerada com Podgorica, que se mantém como mais bem colocado na incorporação do *acquis*. A Turquia, no processo mais longo de qualquer candidato, antigo ou atual, separa-se cada vez mais do primeiro subgrupo, não por progredir a um ritmo mais lento que os demais, mas por instâncias de retrocesso (*backsliding*). Estas advêm de circunstâncias conhecidas desde o suposto golpe de Estado falhado (ou «autogolpe») em 2016, da consolidação unipessoal de poder do atual Presidente, da perseguição a minorias étnicas, entre outros aspectos que colidem com o *cluster* dos fundamentais, do qual os capítulos 23 e 24 assumem, conforme referimos já, uma importância maior, ao ponto de as considerações sobre os mesmos merecerem tanto texto quanto as dos restantes 31 capítulos *combinados*. Refiram-se ainda retrocessos na política económica e monetária turca, num retrato geral que pode ser visto como alheio às circunstâncias da Guerra Russo-Ucraniana. 2024 assistiu ao esforço de relançamento do diálogo de alto nível e melhoria das relações com a Grécia, mas ainda sem dividendos¹⁶.

A Albânia é outro país isolado de subgrupos, mas que, ao contrário da Turquia, mostra uma trajetória positiva em aproximação ao primeiro subgrupo, intensificada no período pós-invasão, com progressos em vários capítulos, incluindo em fundamentais. Note-se que todos os relatórios de progresso merecem várias referências à Ucrânia, em particular no cluster de relações externas, e na secção (à margem de capítulos) das «boas relações de vizinhança e cooperação regional», uma ramificação do critério político. Tirana acolheu a Cimeira dos Balcãs Ocidentais em 2024, que recebeu o Presidente ucraniano como convidado inédito.

Um segundo subgrupo é apurável, mas de modo mais difícil pelas mais breves trajetórias, compreendendo o trio da Europa de Leste, mas igualmente o Kosovo, que tem progredido a um ritmo somente comparável ao da Albânia. Note-se que, devido ao não reconhecimento por alguns EMUE, os relatórios de progresso mais antigos sobre o Kosovo não referiam «capítulos» *per si*, e omitiam alguns destes. Alguns capítulos passaram a ser considerados, aumentando de imediato o *score* do país, mas os mais atinentes às relações internacionais, i. e., cluster de relações externas, são ainda omissos. Tal afeta a pontuação total, mas não a média por capítulo, conforme a figura *infra*.

Figura 2 > Variação de pontuações dos países candidatos e potencial candidato, e média por capítulo em 2024



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos relatórios de progresso apresentados pela Comissão Europeia no *site* oficial da Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental. Consultado em: 1 de janeiro de 2025. Disponível em: https://enlargement.ec.europa.eu/index_en.

A Bósnia é um caso similar, em termos quantitativos, à Turquia, de perfeita estagnação que contribui para o seu distanciamento do subgrupo a que antes pertencia. Não cumprindo aqui versar sobre as circunstâncias de política interna e externa bósnias¹⁷, notamos

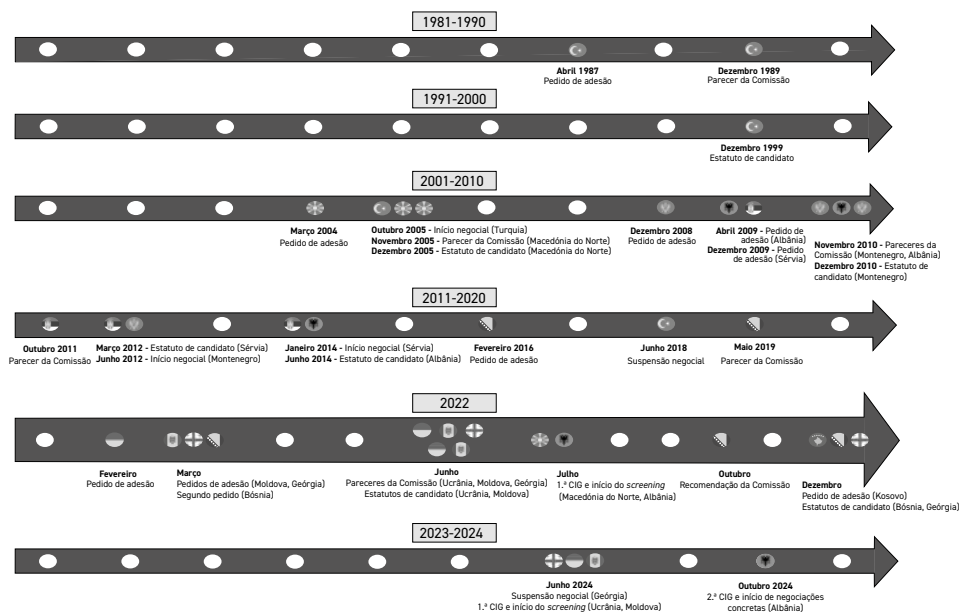
apenas que a estagnação na pontuação total é acompanhada pela dos capítulos em particular, sem avanços nuns a serem equilibrados por retrocessos noutros.

Os subgrupos indicados nesta breve análise quantitativa cingem-se à mesma e não se confundem com a tendência de «acoplamento» (coupling) que a UE favorece nos processos de adesão. Por questões de pragmatismo logístico, os alargamentos passados da UE abarcaram dois ou mais países, com exceção da Grécia e da Croácia, pela morosidade de alguns candidatos ou Estados em adesão em relação aos demais da mesma (eventual) vaga, que aderiram, entretanto¹⁸. Tornaremos aos acoplamentos na secção seguinte.

ASPECTOS QUALITATIVOS DE PROCESSOS INDIVIDUAIS E/OU ACOPLADOS DE ADESÃO

Quanto aos processos individuais de adesão, a figura abaixo revela, com maior clareza, não apenas a expansão geográfica do processo de alargamento da UE, em si um desafio assinalável, senão pelo estado da integridade territorial da Ucrânia, da Moldova e da Geórgia enquanto aspecto básico da sua soberania, mas igualmente pela aceleração dos estádios nos processos individuais, quer leste-europeus, quer balcânicos.

Figura 3 > Cronologia dos processos de adesão dos candidatos e potencial candidato



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos relatórios de progresso apresentados pela Comissão Europeia no site oficial da Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental. Consultado em: 1 de janeiro de 2025. Disponível em: https://enlargement.ec.europa.eu/index_en.

Outros passos poderiam ter sido incluídos, como pareceres da Comissão favoráveis (ou não) ao início de negociações, e alguns até omitidos, como a primeira CIG, que não marca o início formal de negociações, mas do *screening*. Todavia, no entender do autor, estes são os mais significativos, mais concretos, próximos da letra dos tratados e das informações em sites oficiais da UE. Ademais, representam uma *mélange* equilibrada de iniciativas por diferentes atores, sejam os Estados requerentes (pedido de adesão), a Comissão (pareceres), e os EMUE/Conselho Europeu (estatuto de candidato), ou até todos estes (negociações).

A preferência da UE (e disponibilidade política dos candidatos) por acoplamentos foi relativamente intuitiva com a Sérvia e o Montenegro, atenta a divisão pacífica do antigo Estado por referendo e acordo mútuo entre as novas entidades políticas. No caso da Macedónia do Norte, apesar de anteceder a Albânia em alguns anos nos estádios iniciais, os requisitos de unanimidade no Conselho Europeu obstaram a avanços macedónios em similar ritmo aos demais candidatos do primeiro vinténio do século. A onomástica da «Antiga República Jugoslava da Macedónia» (FYROM, na sigla inglesa) colidia, na natural renomeação para «Macedónia», com a região de igual nome na Grécia, já EMUE, e, a um nível mais profundo, com a herança da antiga Macedónia e seus regentes. Sanada essa questão, as relações com a Bulgária, também com questões históricas de identidade nacional, foram levantadas como «irritantes», registando-se poucos avanços¹⁹.

O novo acoplamento é uma decorrência natural da Guerra Russo-Ucraniana e da maior ou menor aproximação política à Rússia. No quadro da Parceria Oriental, fórum de cooperação entre a UE e os seis países da Europa de Leste que não são EMUE – Ucrânia, Moldova, Geórgia, Arménia, Azerbaijão e Bielorrússia – os primeiros três formaram em 2021 um «trio de associação», com o objetivo assumido de aderir à UE, mas aquém de um pedido formal. Formulados os pedidos em 2022, o juízo intuitivo de que os processos individuais do trio seguiriam um rumo similar foi revisto em prejuízo nos

DE MODO INÉDITO, NO QUE PARA ALGUNS PAÍSES DEMOROU ANOS, KYIV (KIEV) E CHISINAU CONSEGUIRAM EM DIAS O AVAL DA COMISSÃO E DE TODOS OS EMUE, EM SEDE DE CONSELHO EUROPEU.

pareceres da Comissão de junho de 2022, em que Ucrânia e Moldova deveriam cumprir certos «passos» para granjear o estatuto de candidato, e a Geórgia «prioridades». De modo inédito, no que para alguns países demorou anos, Kyiv (Kiev) e Chisinau conseguiram em dias o aval da Comissão e de todos os EMUE, em sede de Conselho Europeu.

A divisão geopolítica pelo mar Negro, separando a Geórgia dos demais, é enformada na «continuação de desafios cruciais devido ao cenário político sobredividido»²⁰, da adoção da chamada «Lei dos Agentes Estrangeiros» como precedente de escrutínio a quaisquer organizações não governamentais por suspeitas de atuação contra o Governo sob o pressuposto de influência externa. Ademais, assinalam-se as manifestações pró-UE e a decisão de suspender o processo de adesão, pelo Governo georgiano, até 2028, em resposta a similar decisão do Conselho Europeu, de junho de 2024, reiterada em

outubro, condicionando a retoma do processo não a uma data, mas à retoma do «caminho europeu» da Geórgia²¹.

Tornando aos Balcãs Ocidentais, a aceleração dos processos individuais demonstra uma destriça já antes explorada entre a Bósnia e a Geórgia²², à data os mais recentes candidatos. Se um cenário político sobredividido não é uma avaliação estranha à política interna bósnia, esta não se faz em relação a jogos de soma nula entre a UE e a Rússia. Existe sim um consenso entre as três maiores etnias – bosniaca, bósnio-croata e bósnio-sérvia – representadas na Presidência, de que a UE é um objetivo em si. Existem também divergências sobre as relações com a Rússia, à qual os bósnios-sérvios são mais afetos, por questões culturais e históricas que antecedem as ideias de integração europeia. Mas Bruxelas e Moscovo não são «dois pratos» numa balança.

Dos candidatos mais antigos, o desacoplamento é uma questão política sensível, tão mais quanto mais longo tenha sido o acoplamento. No caso da Albânia e da Macedónia do Norte, o início formal das negociações com a primeira parece encerrar um dossiê conjunto, com prejuízo de Skopje. Se a invasão russa da Ucrânia tem um efeito galvanizador no alargamento da UE, este efeito é também concretizado, em parte, na medida dos interesses dos EMUE²³.

PERSPETIVAS E DESAFIOS INDIVIDUAIS E CONJUNTOS

A secção anterior antecipou aspectos de relações bilaterais entre candidatos e EMUE, além de discutir os acoplamentos. Estes últimos são tidos como tendencialmente positivos, pois resultam do aval dos candidatos e facilitam a gestão dos dossiês pela UE, numa prática de décadas. Não é insipiente incluir, por sua vez, uma categoria de «acoplamento negativo» no que concerne às relações entre a Sérvia e o Kosovo. Se, por um lado, o não reconhecimento da independência kosovar por Belgrado legitima igual juízo pelos EMUE que não reconhecem o Kosovo, tornando-o num potencial candidato *ad eternum*, a gestão do dossiê pela UE²⁴ sob o Diálogo Belgrado-Pristina exige algumas cedências pela Sérvia, que colhe uma visão mais negativa pela Comissão face à sua proximidade à Rússia, por razões brevemente tecidas *supra* no caso bósnio-sérvio, e que se traduzem numa das pontuações mais baixas entre candidatos no cluster de relações externas. O maior diálogo entre os dois países pode permitir deslindar este acoplamento negativo, mas um acoplamento positivo é irrealista nos moldes dos demais, atento o desnível entre Belgrado e Pristina nos seus estádios negociais para a adesão²⁵.

O Montenegro surge como a exceção nas perspetivas e desafios de adesão, alheio a irritantes bilaterais de maior, quer com vizinhos balcânicos, quer com EMUE, vendo na Guerra Russo-Ucraniana uma oportunidade de reiterar o seu alinhamento com a UE. No seu balanço de disputas bilaterais nos Balcãs Ocidentais, Kelmendi²⁶ é simplesmente omissa sobre Podgorica.

Sobre a Albânia, as relações com as vizinhas Itália e Grécia assumem a maior importância, pautada por irritantes circunstanciais que ficam aquém dos demais desafios expostos nesta secção (e do caso macedónio)²⁷.

As circunstâncias das guerras de desintegração da Jugoslávia levantam entraves ainda tidos por recentes, três décadas depois, entre a Croácia e a Sérvia, e a primeira também com a Bósnia. Se as exigências de Zagrebe junto de Belgrado são motivadas pela História, a Guerra Russo-Ucraniana vem prestar uma nova fundamentação que não torna líquida a resposta positiva à pergunta de investigação. Por outro lado, se os requisitos de unanimidade permitem que a Croácia obste à abertura de mais capítulos negociais com a Sérvia, as suas exigências com Sarajevo são alicerçadas pela influência que possui na Bósnia, onde continua a defender a perfeita equidade entre as três maiores etnias, apesar de inferior em número às duas restantes.

Não é lógico discorrer sobre a Ucrânia e a invasão do seu território como influência no seu próprio processo, pois é factual que o curso da guerra influencia(rá) o seu processo individual na medida mais elementar da integridade territorial do país. Por outro lado, sendo um país candidato, não podia ser excluído das avaliações *supra*.

A Moldova e a Geórgia, à data deste artigo, separam-se na encruzilhada dos rescaldos das suas eleições em 2024. Ambas marcadas por acusações de interferência russa (e ocidental, da parte dos partidos e políticos pró-russos), a Moldova manteve-se pró-europeia, mesmo que por curta margem, e a Geórgia aparenta ter resolvido a divisão política (e rivalidades institucionais entre Governo e Presidente) a favor do *rapprochement* a Moscovo. Ambos os países partilham problemas de integridade territorial, com porções separatistas apoiadas pela Rússia, mesmo que «amenizadas» por anos sem conflito, em contraste com a Ucrânia. No entanto, enquanto a Moldova tem um «patrono» evidente na Roménia²⁸, EMUE com o qual partilha maioria religiosa, étnica, cultural e alguma unidade política histórica, a Geórgia sofre de um isolamento não apenas geográfico, mas geopolítico²⁹. O impacto da invasão russa da Ucrânia junto da Moldova é, no mínimo, evidenciado pela partilha de fronteira com a Ucrânia (mesmo que na porção não ocupada pela Rússia), de preocupações com a sua integridade territorial, e, mais recentemente, da gestão conjunta de dossiês pela UE, no mais recente acoplamento.

CONCLUSÃO: UMA FORÇA MOTRIZ PARCIAL


O início da invasão russa da Ucrânia, em fevereiro de 2022, colocou alguns desafios de índole global à UE, que extravasam o presente artigo. Constata-se que a UE, perante o desafio colocado pelos países da Europa de Leste, em circunstâncias que estes não ditaram sozinhos, decidiu escolher uma abordagem ambiciosa: apostar no aumento do escopo geográfico do processo geral de alargamento, agora dividido em três geografias (Turquia, por si, Balcãs Ocidentais e Europa de Leste), sem alienar as geografias antigas a favor de uma Europa de Leste mais «acesa» e mediatizada.

Deveras, não só a Europa de Leste foi incluída no processo de alargamento, como este não indicou maior morosidade pela inclusão de novos processos individuais. Ao invés, o ritmo de alcance dos estádios iniciais pela Ucrânia e pela Moldova foi inédito, e, em menor grau, da Geórgia, enquanto os processos balcânicos foram também acelerados,

em particular nos que apresentavam maiores demoras, como a Bósnia, a Albânia e a Macedónia do Norte. O Kosovo não conseguiu, à data, capitalizar no efeito dinamizador dos processos de adesão.

Apesar do desacoplamento entre a Albânia e a Macedónia do Norte, tido por negativo, a organização das primeiras CIG (e da segunda, no caso albanês), demonstra igualmente que a extensão da guerra, sem qualquer fim anunciado à data, não fez desta força motriz um mero epifenómeno.

O caso turco é o mais distinto e contribui para fazer desta força motriz algo parcial. Ao ler sobre as relações bilaterais entre a UE e cada um dos países em apreço neste artigo, a questão da adesão é amiúde a principal. Com a Turquia, a sua posição geopolítica traz à ponderação outras geografias de interesse da UE, a começar pelo Médio Oriente, bem como a política migratória e os acordos com Ancara neste âmbito. Os avanços, recuos, ou estagnação turca no seu processo de adesão à UE, a aproximar-se das quatro décadas desde o pedido formal (1987), mostra a maior impermeabilidade à Guerra Russo-Ucraniana, sendo prioritárias as questões de Estado de direito, vulgo, a política interna turca.

A influência da Rússia não é uma novidade trazida pela invasão da Ucrânia, nem o é a sua constatação. No entanto, a ausência de uma revisão de política externa dos países candidatos em relação à Rússia, ou, agravando, a revisão no sentido da aproximação à Rússia – caso da Geórgia –, passou a ser uma questão da maior importância na posição, pelo menos, da Comissão³⁰. Esta posição consta do cluster de relações externas do *acquis*, da secção de boas relações de vizinhança e cooperação regional dos relatórios de progresso (parte do critério político de Copenhaga), e, quiçá mais importante, da reacção dos EMUE enquanto decisores finais em sede de Conselho Europeu, para cada estágio do processo de adesão, e cujo contributo político se figura fundamental para definir esta força motriz, quer nos processos institucionais de decisão da UE, quer nas relações bilaterais que aqueles conduzem, a título soberano e independente, com os Estados dos processos de adesão. Alguns EMUE mostram eles próprios proximidade à Rússia, como a Hungria e a Eslováquia, mas esta é, por ora, a exceção que confirma a regra. 

Data de receção: 9 de janeiro de 2025 | Data de aprovação: 12 de junho de 2025

Pedro Cunha da Silva Doutorando em Relações Internacionais pela NOVA FCSH e técnico superior no Ministério da Economia. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela NOVA FCSH, concluiu a dissertação de mestrado com o tema «As Relações UE-Rússia no Horizonte 2035:

Uma Análise prospetiva», cuja adaptação foi premiada com o Prémio Jacques Delors em 2022.
> IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D.º, 1000-155 Lisboa, Portugal | pedrocsilva3@hotmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-4294-3095>

1 DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMUNICATION – «Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/news/enlargement-reports-2024-commission-outlines-progress-and-priorities-candidate-countries-2024-10-30_en.

2 DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Georgia 2024 Report». Consultado em: 15 de dezembro de 2024. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/georgia-report-2024_en. Salvo indicação em contrário, todas as citações são traduções livres do autor.

3 «TRATADO DA União Europeia [versão consolidada]». In *Jornal Oficial da União Europeia*. Consultado em: 20 de dezembro de 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

4 EUR-Lex – «Treaty on European Union – Joining the EU». Consultado em: 20 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114536>.

5 SILVA, Pedro Cunha da – «Multi-track EU enlargement in the first year of war: the Bosnian and Georgian cases». In *Political Reflection Magazine. Online*. Vol. 9, N.º 4, 2023, pp. 23-31.

6 Derivando da sua definição na Presidência dinamarquesa do Conselho da UE em 1993.

7 Existem ainda os capítulos 34 e 35, «Instituições» e «Outros Assuntos», respetivamente, que concernem à adaptação das instituições da UE na incorporação de um EMUE (v. g., número de deputados no PE) e quaisquer questões miscelâneas surgentes. Não são incluídos nos *clusters*, nem mencionados nos relatórios de progresso, salvo circunstâncias extraordinárias. *Vide* Anexo [pp. 092-093].

8 Sobre as posições dos EMUE que não reconhecem o Kosovo como Estado soberano – Espanha, Chipre, Eslováquia, Roménia e Grécia – *vide* SILVA, Pedro Cunha da – «Independência do Kosovo: os desafios de uma adolescência europeia». In *Nação e Defesa*. Lisboa. N.º 167, 2024, pp. 105-121; ARMAKOLAS, Ioannis; KER-LINDSAY, James – *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo*. 1.ª edição. Cham [Suíça]: Palgrave Macmillan, 2020.

9 NYE JR., Joseph S. – *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 1.ª edição. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

10 Para um percurso histórico dos primeiros alargamentos a leste, bem como os anteriores, *vide* QUADROS, Fausto de –

Direito da União Europeia. 3.ª edição. Coimbra: Almedina, 2013.

11 COHEN-TANUGI, Laurent – «Europe as an international normative power: state of play and perspectives». In *Revue Européenne du Droit*. Paris. Vol. 2, N.º 3, 2021, pp. 91-97.

12 DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Review of the European Neighbourhood Policy (ENP)». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: https://enlargement.ec.europa.eu/review-european-neighbourhood-policy-enp_en.

13 COMISSÃO EUROPEIA – Cimeira UE-Balcãs Ocidentais. Salónica. 21 de junho de 2003. Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_03_163.

14 Cf. Anexo [pp. 092-093].

15 Uma das direções-gerais sucedâneas, a partir do início de 2025, da Direção-Geral da Vizinhança e Negociações do Alargamento.

16 DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Türkiye 2024 Report». Consultado em: 13 de dezembro de 2024. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2024_en.

17 SILVA, Pedro Cunha da – «Multi-track EU enlargement in the first year of war...».

18 A Roménia e a Bulgária são disto exemplo, entre a vaga de 2004 e a adesão croata. Por sua vez, a democratização grega seguiu um ritmo mais célere que a espanhola, «descolando» da vaga ibérica.

19 DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «North Macedonia 2024 Report». Consultado em: 15 de dezembro de 2024. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en.

20 DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Opinion on Georgia's application for membership of the European Union». Consultado em: 3 de janeiro de 2025. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en.

21 DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Georgia 2024 Report».

22 SILVA, Pedro Cunha da – «Multi-track EU enlargement in the first year of war...».

23 Para uma súmula abrangente da posição de cada EMUE sobre o alargamento da UE, bem como dos candidatos sobre as suas expectativas, *vide* KAEDING, Michael;

POLLAK, Johannes; SCHMIDT, Paul, eds. – *Enlargement and the Future of Europe. Views from the Capitals*. 1.ª edição. Cham: Springer, 2023.

24 *Ibidem*.

25 MORINA, Engjellushe – «The politics of dialogue: how the EU can change the conversation in Kosovo and Serbia». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-politics-of-dialogue-how-the-eu-can-change-the-conversation-in-kosovo-and-serbia/>.

26 KELMENDI, Tefta – «Separate to integrate: EU enlargement and the trouble with bilateral disputes». Consultado em: 3 de maio de 2024. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/separate-to-integrate-eu-enlargement-and-the-trouble-with-bilateral-disputes/>.

27 *Ibidem*.

28 À data, as últimas eleições presidenciais realizaram-se a 4 de maio de 2025, após os resultados da primeira volta das eleições de 2024 terem sido anulados pelo Tribunal Constitucional, invocando interferência da Rússia. As eleições de maio foram vencidas por Nicușor Dan.

29 SIRBILADZE, Irakli; VENTURA, Elena – «The EU's Eastern Enlargement and differentiated democracy support». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2023/09/the-eus-eastern-enlargement-and-differentiated-democracy-support?lang=en>.

30 MORINA, Engjellushe – «Growing pains: the future of EU enlargement after the European Parliament election». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/growing-pains-the-future-of-eu-enlargement-after-the-european-parliament-election/>; LEIGH, Michael – «EU enlargement: illusion or inevitability?». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.gisreportsonline.com/r/eu-enlargement-2/>; BURAS, Piotr; DUMOULIN, Marie; KELMENDI, Tefta; MARX, Marlene – «The interest of values: the EU's democracy promotion in the Western Balkans and the Eastern Neighbourhood». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-interest-of-values-the-eus-democracy-promotion-in-the-western-balkans-and-the-eastern-neighbourhood/>.

BIBLIOGRAFIA

ARMAKOLAS, Ioannis; KER-LINDSAY, James – *The Politics of Recognition and Engagement. EU Member State Relations with Kosovo*. 1.ª edição. Cham (Suíça): Palgrave Macmillan, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-17945-8>.

BURAS, Piotr; DUMOULIN, Marie; KEMENDI, Tefta; MARX, Marlene – «The interest of values: the EU's democracy promotion in the Western Balkans and the Eastern Neighbourhood». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-interest-of-values-the-eus-democracy-promotion-in-the-western-balkans-and-the-eastern-neighbourhood/>.

COHEN-TANUGI, Laurent – «Europe as an international normative power: state of play and perspectives». In *Revue Européenne du Droit*. Paris. Vol. 2, N.º 3, 2021, pp. 91-97.

COMISSÃO EUROPEIA – Cimeira UE-Balcãs Ocidentais. Salónica. 21 de junho de 2003. Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_03_163.

DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMUNICATION – «Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: https://commission.europa.eu/news/enlargement-reports-2024-commission-outlines-progress-and-priorities-candidate-countries-2024-10-30_en.

DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Georgia 2024 Report». Consultado em: 15 de dezembro de 2024. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/georgia-report-2024_en.

DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «North Macedonia 2024 Report». Consultado em: 15 de dezembro de 2024. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en.

DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Opinion on Georgia's application for membership of the European Union». Consultado em: 3 de janeiro de 2025. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en.

DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Review of the European Neighbourhood Policy [ENP]». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: https://enlargement.ec.europa.eu/review-european-neighbourhood-policy-enp_en.

DIRECTORATE-GENERAL FOR NEIGHBOURHOOD AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS – «Türkiye 2024 Report». Consultado em: 13 de dezembro de 2024. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/turkiye-report-2024_en.

EUR-Lex – «Treaty on European Union – Joining the EU». Consultado em: 20 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A14536>.

KAEDING, Michael; PÖLLAK, Johannes; SCHMIDT, Paul, eds. – *Enlargement and the Future of Europe. Views from the Capitals*. 1.ª edição. Cham: Springer, 2023. DOI: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-43234-7>.

KEMENDI, Tefta – «Separate to integrate: EU enlargement and the trouble with bilateral disputes». Consultado em: 3 de maio de 2024. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/separate-to-integrate-eu-enlargement-and-the-trouble-with-bilateral-disputes/>.

LEIGH, Michael – «EU enlargement: illusion or inevitability?». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://www.gisreportsonline.com/r/eu-enlargement-2/>.

MORINA, Engjellushe – «Growing pains: the future of EU enlargement after the European Parliament election». Consul-

tado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/growing-pains-the-future-of-eu-enlargement-after-the-european-parliament-election/>.

MORINA, Engjellushe – «The politics of dialogue: how the EU can change the conversation in Kosovo and Serbia». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://ecfr.eu/publication/the-politics-of-dialogue-how-the-eu-can-change-the-conversation-in-kosovo-and-serbia/>.

NYE JR., Joseph S. – *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 1.ª edição. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

QUADROS, Fausto de – *Direito da União Europeia*. 3.ª edição. Coimbra: Almedina, 2013.

SILVA, Pedro Cunha da – «Multi-track EU enlargement in the first year of war: the Bosnian and Georgian cases». In *Political Reflection Magazine. Online*. Vol. 9, N.º 4, 2023, pp. 23-31.

SILVA, Pedro Cunha da – «Independência do Kosovo: os desafios de uma adolescência europeia». In *Nação e Defesa*. Lisboa. N.º 167, 2024, pp. 105-121.

SIRBILADZE, Irakli; VENTURA, Elena – «The EU's Eastern Enlargement and differentiated democracy support». Consultado em: 27 de maio de 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2023/09/the-eus-eastern-enlargement-and-differentiated-democracy-support?lang=en>.

«TRATADO DA União Europeia [versão consolidada]». In *Jornal Oficial da União Europeia*. Consultado em: 20 de dezembro de 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

Anexo > Grau de integração do *acquis* nos países candidatos e potencial candidato

Clusters e capítulos	Montenegro							Sérvia							Macedónia do Norte														
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Fundamentais																													
23: Poder judicial e direitos fundamentais	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	1	1	1	1	1	1	1
24: Justiça, liberdade e segurança	3	3	3	3	3	3	3,5	2	2	2	2	2	2	2,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
5: Contratação pública	3	3	3	3	3,5	3,5	3,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
18: Estatísticas	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	3	3	3	3
32: Controlo financeiro	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
Mercado interno																													
1. Livre circulação de bens	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
2. Mobilidade laboral	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3. Direito de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1
4. Livre circulação de capitais	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
6. Direito empresarial	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5
7. Direito de propriedade intelectual	4	4	4	4	4	4	4,5	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
8. Política de competitividade	2,5	3	3	3	3	3	3	2,5	2,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
9: Serviços financeiros	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
28: Proteção sanitária e do consumidor	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4
Competitividade e crescimento inclusivo																													
10. Sociedade de informação e média	3	3	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
16: Tributação	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
17: Política económica e monetária	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3,5	3	3	3	3	3	3	3,5	3,5	3	3	3	3	3	3	3
19: Emprego e política social	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
20: Política industrial e empresarial	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	4	4	4	4	4	4	4
25: Ciência e investigação	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5
26: Educação e cultura	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
29: União aduaneira	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Agenda Verde e conectividade sustentável																													
14: Transportes	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
15. Energia	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
21: Redes transeuropeias	3	3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3	3	3	3	3	3	3,5	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	5
27: Ambiente e alterações climáticas	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Recursos, agricultura e coesão																													
11: Agricultura e desenvolvimento rural	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2
12: Segurança alimentar e política sanitária e fitossanitária	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	2	2	2	2	2
13: Pescas e aquíicultura	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1
22: Política regional e coordenação de instrumentos estruturais	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
33: Disposições orçamentais e financeiras	1	1	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Relações externas																													
30: Relações externas	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3
31: Política externa, de segurança e defesa	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3
Total	99	99,5	101,5	102,5	103	103	105,5	98	99,5	100	100	100	100,5	102,5	98	98,5	98,5	98,5	99,5	100	102	97	97	97	97	97	97	97	
Média simples (arr. para cima)	3,00	3,02	3,08	3,11	3,12	3,12	3,20	2,97	3,02	3,03	3,03	3,03	3,05	3,11	2,97	2,98	2,98	2,98	3,02	3,03	3,09	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	2,94	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos relatórios de progresso apresentados pela Comissão Europeia no site oficial da Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental.

Consultado em: 1 de janeiro de 2025. Disponível em: https://enlargement.ec.europa.eu/index_en.

Turquia				Albânia				Kosovo				Bósnia e Herzegovina				Moldova		Ucrânia		Geórgia												
2021	2022	2023	2024	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024		
1	1	1	1	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	3	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
3	3	3	3	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	2	2			
4	4	4	4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	1,5	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5			
1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2				
1	1	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3			
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2,5	2,5	2,5	2,5	3	3	3			
5	5	5	5	3	3	3	3	3	3	3	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	1,5	1,5	2	2	2	2	2			
4	4	4	4	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	3	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2			
2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	1	1	1,5	1,5	1,5	2	2	1	1	1,5	1,5	1,5	2	2	2	2	1	1,5	1,5			
4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2,5	2,5	2,5	2,5	2	2	2	2		
4	4	4	4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2		
2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3,5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5		
2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3,5	-	-	-	-	-	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3		
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2,5	2,5	2,5	2,5	3	3	3	3	3	
5	5	5	5	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	3	
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2	2	3	3	3	3	
4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2,5	3	4	4	3	3	3	3	3	
3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1,5	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3,5	1	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2	2	2,5	3	4	4	2	2	2	2	2	
5	5	5	5	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,5	1,5	1,5	1	1	1	1	1	1	1
2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2	2	3	3	2	2	2	2	2	2
2	3	3	3	1	1	1	2	2,5	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	3	3	3	3	3	3	4	4	4	4	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	2	2	2	4	4	4	4	4	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
95	96	96	96	79	82	83,5	86,5	87	90,5	92,5	48	52,5	53,5	54,5	57	61	62,5	53,5	53,5	53,5	55	55	55	55	43,5	46,5	75	75,5	70	70,5	70,5	70,5
2,88	2,91	2,91	2,91	2,39	2,48	2,53	2,62	2,64	2,74	2,80	1,71	1,88	1,91	1,88	1,84	1,97	2,02	1,62	1,62	1,62	1,67	1,67	1,67	1,67	1,92	2,02	2,27	2,29	2,12	2,14	2,14	