



Soberania e integração europeia: Uma análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022

André Craveiro

Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais

Especialização em Ciência Política

**Trabalho efetuado sob orientação da Professora Doutora
Catherine Moury**

Versão corrigida e melhorada após defesa pública

Junho 2023

Agradecimentos

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional.

Agradeço à professora Catherine Moury pelo acompanhamento e sugestões.

Declaração de integridade

Declaro que este trabalho é resultado da minha investigação pessoal e independente. Confirmo que atuei com total integridade e não recorri à prática de plágio nem a qualquer outra forma de falsificação de informação em nenhum momento da sua elaboração.

Resumo

Título: Soberania e integração europeia: Uma análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022.

Resumo: Os Estados consolidam a sua identidade e autonomia através de um conceito político chave: a soberania. Quando falamos de soberania falamos da vitalidade da ordem política interna de um Estado, mas também da legitimidade das suas relações internacionais. No entanto, o processo de transferência de competências dos Estados que está na base da construção de organizações supranacionais - como a União Europeia - distorceu a histórica indivisibilidade da soberania. Na Europa, passou a ser muito difícil falar de uma soberania de Estado intocável. Acumularam-se questões em torno do verdadeiro detentor da soberania. Sobretudo, diferentes respostas a estas questões envolvem diferentes entendimentos do conceito de soberania. De um modo geral, existe um entendimento moderno e um entendimento progressista de soberania. O nosso estudo procura apenas trabalhar sobre esta dinâmica e oferecer um pequeníssimo contributo para a sua elucidação. Estudamos a presença da soberania na União Europeia durante um período de doze anos, de 2010 a 2022. Analisamos o impacto fulcral das crises europeias da década de 2010 no tema da soberania, mas também lançamos um olhar à instrumentalização da soberania feita pela Comissão Europeia. É justo dizer que, na União Europeia, existe uma preocupação de primeira ordem com os desafios centrais do nosso século. Propomos que, de maneira a aderecá-los, a União Europeia procurou renovar o conceito de soberania, colocando-o ao seu serviço. Surgiu, da sua intenção, a cada vez mais presente, *European sovereignty*.

Palavras-chave: Soberania; União Europeia; European sovereignty; Integração europeia;

Abstract

Title: Sovereignty and european integration: An qualitative analysis of the State of the Union address between 2010 and 2022.

Abstract: States consolidate their identity and autonomy through a key political concept: sovereignty. To speak of sovereignty is to speak about the vitality of the internal political order of a State, but also about the legitimacy of its international relations. However, the transferring of competences inherent to the construction of supranational organizations - like the European Union - has distorted the historic indivisibility of sovereignty. In Europe, it has become very difficult to speak of an untouchable State sovereignty. Therefore, questions have accumulated over the true holder of sovereignty. There are a several different answers involving different understandings of the concept of sovereignty. Broadly speaking, there is a classic and a progressive undestanding of sovereignty. Our study seeks to work on this dynamic and offer a very small contribution to this discussion. We study the presence of sovereignty in the European Union over a period of twelve years, from 2010 to 2022. We analyse the key impact of the late European crises of the 2010s on the theme of sovereignty, but we also look at the instrumentalization of sovereignty by the European Commission. There is a very important concern in the European Union about the central challenges of our century and we propose that the European Union has sought to renew the concept of sovereignty, putting it at its service, in order to tackle them. We refer to the, increasingly present, European sovereignty.

Key words: Sovereignty; European Union; European sovereignty; European integration;

Índice

Agradecimentos.....	i
Declaração de integridade	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice	v
Lista de abreviaturas	vii
Lista de tabelas	ix
Introdução	1
Parte 1: Soberania e integração europeia	5
1. Conflitos de autoridade	5
1.1. Considerações sobre a estrutura legal da UE e a sua relação com a soberania nacional 5	
1.2. A decisão Lisboa do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha: Impactos na integração europeia	7
2. A crise das dívidas soberanas	11
2.1. Considerações sobre a integração económica europeia e os atributos económicos convencionais do Estado	11
2.2. O conteúdo dos programas de assistência económica da Grécia e a intromissão europeia 14	
2.3. A erosão dos órgãos de soberania nacional da Grécia e a intromissão europeia	19
3. Soberania sem fronteiras	22
3.1. Considerações sobre o impacto da integração territorial europeia na gestão de fronteiras à escala nacional.....	22
3.2. A crise migratória de 2015 e a recuperação do controlo nacional sobre as fronteiras internas	25
3.3. A crise migratória de 2015 e a integração europeia: O caso do Regulamento (UE) 2016/1624 para a FRONTEX e as reações do Parlamento Europeu aos seus impactos para a soberania nacional.....	27

4. A soberania do Reino Unido e o Brexit.....	32
4.1. Considerações sobre a soberania do Reino Unido e a ideia do Brexit	32
4.2. A soberania enquanto a base das restantes motivações a favor do Brexit	36
Parte 2: Análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022	39
Método e escolha de dados.....	41
Análise qualitativa aos Discursos sobre o Estado da União da CE entre 2010 e 2022.....	44
1. Presidência de Durão Barroso entre 2010 e 2014	44
2. Presidência de Jean-Claude Juncker entre 2014 e 2019	53
3. Presidência de Ursula von der Leyen entre 2019 e 2022	64
Resultados gerais	72
Conclusão	75
Bibliografia	78

Lista de abreviaturas

ALDE – Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa

ANEL – Gregos Independentes

BCE – Banco Central Europeu

CDU – Partido União Democrata-Cristão

CE - Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CSV - Partido Popular Social Cristão

EFDD – Grupo Europa da Liberdade e da Democracia Direta

ENL - Grupo pela Europa das Nações e das Liberdades

E.U.A. - Estados Unidos da América

FEEF – Fundo Europeu de Estabilização Financeira

FMI – Fundo Monetário Internacional

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

I.A - Inteligência artificial

LAOS - Concentração Popular Ortodoxa

MdE - Memorando de Entendimento

MEE - Mecanismo Europeu de Estabilidade

ND – Nova Democracia

NI – Não inscritos

PASOK – Movimento Socialista Pan-Helénico

OMS - Organização Mundial da Saúde

PE – Parlamento Europeu

PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PPE – Partido Popular Europeu

PSD – Partido Social Democrata

S&D – Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu

SPD - Partido Social-Democrata alemão

SYRIZA - Coligação Esquerda Radical

TCFA – Tribunal Constitucional Federal da Alemanha

TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TL – Tratado de Lisboa

TM – Tratado de Maastricht

UE - União Europeia

UEM - União Económica e Monetária

Lista de tabelas

Tabela 1 – Perfil político de Manuel Durão Barroso (fonte própria)

Tabela 2 – Contexto europeu entre 2010 e 2013 (fonte própria)

Tabela 3 – Uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União da presidência de Manuel Durão Barroso (fonte própria)

Tabela 4 – Perfil político de Jean-Claude Juncker (fonte própria)

Tabela 5 – Contexto europeu entre 2015 e 2018 (fonte própria)

Tabela 6 - Uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União da presidência de Jean-Claude Juncker (fonte própria)

Tabela 7 – Perfil político de Ursula von der Leyen (fonte própria)

Tabela 8 – Contexto europeu entre 2020 e 2022 (fonte própria)

Tabela 9 - Uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União de Ursula von der Leyen (fonte própria)

Introdução

Os anos de 2010 apresentaram uma série de crises e desafios à UE - União Europeia. Durante esta década, o projeto europeu sofreu mudanças e contestações. Se, por um lado, verificam-se pequenos passos incrementais no processo de integração europeu, por outro lado, vários movimentos nacionais eurocéticos consolidaram a sua influência política através da exploração da instabilidade oferecida pelas crises europeias. Uma das principais formas de atuação política destes movimentos foi encorajar a ideia de que a ação da UE configura uma limitação na autonomia dos Estados membros e na sua soberania nacional.

A soberania é um conceito, intimamente, ligado às ideias de poder e de autoridade. É um conceito associado ao Estado enquanto um território com fronteiras bem definidas, com uma população estável e homogênea e sob a autoridade de um governo. A soberania significa possuir o poder de decisão sobre os assuntos internos e externos de um Estado. Ser soberano é ser a entidade máxima de um Estado. É, precisamente, neste sentido que o soberano possui a autoridade que o permite comandar e o poder que o permite executar esse comando (Jackson, 2007, pp.14-15).

Nos tempos modernos, a soberania passou a estar associada ao Povo e à Nação. Surgiram as ideias de soberania popular e de soberania nacional que significam que o poder de decisão final está na vontade política de um Povo. O Povo passou a ser a origem e o fim da soberania. Porém, devido à sua natureza abstrata, esta forma de organização requereu a delegação do poder em órgãos representativos como o Parlamento. O uso do poder inerente à soberania do Povo passou a estar disponível apenas a um grupo restrito de governantes, democraticamente, eleitos por esse mesmo Povo (Jackson, 2007, p.78).

Para formar a UE foi necessário partilhar parcelas da soberania nacional dos Estados membros com as instituições europeias. Esta partilha de soberania significou, em certas matérias, que o monopólio de decisão do Estado deu lugar a uma negociação comum, em sede europeia, com os restantes Estados membros. A decisão final passou a surgir do processo de negociação multilateral entre Estados membros, instituições e comités europeus (Wallace, 1999, p. 506).

De imediato, este processo de formação originou discussões em torno da fragilização dos Estados e do poder excessivo das instituições europeias em determinados assuntos. Especialmente, forças políticas de convicções adversas ao projeto europeu

patrocinaram a ideia de que a soberania nacional havia sido devassada por esta cedência de competências à UE.

O que aconteceu durante a década de 2010 foi, precisamente, que períodos como a crise das dívidas soberanas, a crise migratória de 2015 e 2016, os desafios do Estado de direito ou o Brexit, permitiram e sustentaram as reivindicações de falta de soberania dos Estados membros face a uma atuação excessiva da UE. O aparecimento e a consolidação de partidos e movimentos populistas e eurocéticos provocaram um reacender da contestação à ideia convencional de integração europeia. Face a face, encontram-se duas visões diferentes do futuro da UE que, por sua vez, conduzem a dois entendimentos, fundamentalmente, diferentes de soberania. De certo modo, existe uma renovação da temática dos conflitos de soberania.

O nosso estudo dirige-se, diretamente, a esta última dinâmica. Dedicamos uma parte aos entendimentos e às articulações realizadas, a nível nacional, em torno da soberania durante períodos importantes da década de 2010, nomeadamente, após a adoção do TL - Tratado de Lisboa, durante duas crises europeias e no processo que conduziu ao Brexit. Dedicamos outra parte do estudo ao entendimento e à promoção que existe da soberania a nível europeu através de uma análise aos reportórios discursivos da CE - Comissão Europeia.

O primeiro estudo, de matriz teórica, é chamado de Parte 1: Soberania e integração europeia e é constituído por três capítulos. Nele, procuramos demonstrar como a soberania esteve implicada na política europeia nos últimos anos, utilizando, para esse efeito, assuntos de carácter legal, económico, territorial e político.

O capítulo 1. Conflitos de autoridade desenvolve-se em volta da relação legal entre soberania nacional e integração europeia. É analisada a atividade da jurisprudência do TCFA - Tribunal Constitucional Federal da Alemanha relativamente às implicações do TL na ordem política alemã. É analisada a decisão Lisboa do TCFA sobre a adoção germânica do TL. A escolha deste tema, em detrimento de outros como, por exemplo, o referendo irlandês ao TL, assenta na pertinência com que a jurisprudência do TCFA vem tratando a doutrina da soberania na UE, sendo uma voz invariável na preservação da soberania nacional da Alemanha face aos passos integracionistas como o TM - Tratado de Maastricht e o TL. Para além disso, a decisão Lisboa data de 2009, o que oferece um estado de situação, particularmente, revelador sobre a relação legal e política entre a soberania nacional e a integração europeia, imediatamente, antes do início da

década de 2010.

O capítulo 2. A crise das dívidas soberanas dedica-se ao estudo das consequências da condicionalidade económica dos programas de assistência financeira na Grécia e o modo como algumas das reformas exigidas configuram violações do princípio da soberania nacional. O caso grego é escolhido, ao invés de outros como o de Portugal ou da Irlanda, porque, dos casos de assistência financeira, o processo da Grécia foi o mais moroso e, como tal, foi aquele cuja presença das entidades europeias mais tempo comprometeu a soberania de um Estado membro.

No capítulo 3. Soberania sem fronteiras são analisadas as principais implicações da crise migratória de 2015 e 2016 na conceção prevalecente de soberania nacional nos Estados membros. Para oferecer um panorama concreto das dinâmicas que se forjam – ou se consolidam - em torno da soberania neste momento são analisadas as intervenções de eurodeputados na sessão plenária do PE – Parlamento Europeu do dia 5 de junho de 2016, sobre a adoção do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à FRONTEX. A escolha deste assunto, ao invés de, por exemplo, a análise a dinâmicas internas de alguns Estados membros, deve-se, principalmente, ao facto de que é possível destringer, visivelmente, quais são os diferentes entendimentos de soberania e, consequentemente, da EU que se consolidam no primeiro rescaldo da crise migratória.

No capítulo 4. A soberania do Reino Unido e o Brexit, o objetivo é estudar a centralidade que o conceito de soberania possui no processo de saída do Reino Unido da UE. Pretendemos demonstrar que, na ideia do Brexit, existe um entendimento clássico e intransigente de soberania enquanto autonomia e independência. O Brexit, enquanto uma ideia desenvolvida no interior do Partido Conservador é reflexo das três preocupações anteriormente estudadas nesta Parte 1. A saber, a consumação política que existe da ideia de soberania como motivação para a saída britânica existe na medida em que é base e sustento das restantes motivações de carácter legal, económico e territorial (migratório). A escolha concreta deste tema, ao invés, por exemplo, dos incumprimentos do Estado de direito na UE, deve-se à importância histórica do acontecimento e aos impactos imediatos na reorientação de futuro da UE.

Apesar de estudarmos quatro acontecimentos diferentes, não procuramos retratar os motivos e os detalhes de cada um. Interessa-nos apenas a forma como a soberania nacional dos Estados membros está implicada em cada um deles.

A Parte 2: Uma análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022 procura identificar o sentido que a CE atribui ao conceito de soberania.

Para isso, leva a cabo uma análise discursiva baseada no método do institucionalismo discursivo como avançado por K. Lynggard (2019). Este método é uma tipologia de análise que encara o discurso como um instrumento fundamental da ação política. Nesta medida, os discursos sobre o Estado da União são encarados como ferramentas discursivas através das quais os presidentes da CE propõem novas ideias e novas direções para o projeto europeu.

O estudo da Parte 2 define-se, fundamentalmente, como um estudo da soberania na dimensão europeia. Procura clarificar quais são os entendimentos que a CE possui de soberania entre 2010 e 2022. Dado que a soberania nacional é utilizada como último baluarte na resistência à integração europeia, identificar o entendimento da CE sobre soberania permite destrinçar os métodos de resposta desta instituição aos crescentes movimentos de reivindicação de soberania nacional existentes na UE.

O grau de independência política, a atividade executiva e a capacidade, praticamente, exclusiva de propor legislação colocam a CE no centro de quase todas as iniciativas europeias. Posto isto, porquanto respeita a relação entre a soberania nacional e a integração europeia, a importância de rastrear as tendências discursivas da CE justifica-se em função do seu compromisso com o projeto europeu.

Por fim, a relação da Parte 1 com a Parte 2 está no paralelismo entre uma análise à soberania segundo o ponto de vista nacional e uma análise à soberania segundo o ponto de vista europeu. Este confronto procura fornecer informação que permita identificar pontos de resistência, áreas mais suscetíveis a conflitos de soberania e, em última análise, confirmar que entendimentos diferentes de soberania estão implicados em entendimentos diferentes sobre o próprio futuro da UE.

Parte 1: Soberania e integração europeia

1. Conflitos de autoridade

1.1. Considerações sobre a estrutura legal da UE e a sua relação com a soberania nacional

Os tratados, os seus respetivos anexos, emendas e alterações, são considerados a fonte primária do direito da UE. É deles que procede a arquitetura jurídica da UE, a sua organização e o seu modelo de funcionamento. O direito primário é criado pelos Estados membros e exige a ratificação comum destes (Hix & Hoyland, 2011, p.78).

Não é invulgar que, antes da adoção de um novo tratado, os Estados, já na qualidade de membros da UE, revejam a sua Constituição. Porém, esta não é a única circunstância que convida a uma revisão constitucional. O cumprimento dos critérios de Copenhaga¹ também exige que os Estados preparem a sua Constituição para uma futura adesão à UE². Estes comportamentos acontecem porque é o substrato constitucional de cada Estado que consolida o respetivo direito nacional, do qual derivam as demais fórmulas jurídicas, que, uma vez na qualidade de membro da UE, devem garantir uma compatibilidade sistémica com o ordenamento jurídico europeu. O objetivo destas alterações é harmonizar o princípio do primado do direito da UE e a centralidade da Constituição nacional, de modo

¹ Os critérios de Copenhaga são as regras que definem se um Estado é elegível para aderir à UE. As Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Copenhaga em 1993 estabelecem que “a adesão exige que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção, bem como uma economia de mercado em funcionamento, e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União” (Conselho Europeu, 1993, p.15).

² Para exemplos de Estados que, já na qualidade de membros – pré Maastricht -, realizaram alterações constitucionais para acomodar determinados termos de um novo tratado, ver Albi, A. (2005) *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge University Press: Cambridge, UK. pp.9-17. No que diz respeito a exemplos de países que alteraram a Constituição nacional para adesão à UE salientam-se os países envolvidos no processo de alargamento de 2004. A saber, segundo Albi (2005), os respetivos países podem ser agregados em três grupos diferentes. Eslováquia, Eslovénia e Chéquia pertencem ao grupo de países que realizou um maior número de alterações. Polónia e Hungria pertencem ao grupo em que as alterações foram de alcance médio. Por fim, Estónia, Letónia e Lituânia pertencem a um terceiro grupo em que as alterações foram mais residuais. É assinalável que a dificuldade em realizar alterações constitucionais para acomodar a UE nesses países começa, de imediato, na presença, praticamente, transversal da distinção entre os conceitos de independência e de soberania nas Constituições nacionais. Interpretadas de modo superficial, independência é entendida como soberania externa no sentido de o Estado ser autónomo na dimensão internacional e soberania é entendida como soberania interna, relativa à autoridade governativa do Estado. Esta distinção é mais invulgar na Europa Ocidental, salvo as exceções de Luxemburgo, Portugal e Irlanda. Isto porque, a Ocidente, existe, para além de décadas prévias de integração, uma tradição de governo diferente, de maior autonomia e integridade territorial, consolidada através do último século. Por sua vez, o contexto histórico a Leste, de subordinação à União Soviética, difundiu, perentoriamente, a necessidade de reiterar a distinção acima aludida (Albi, 2005, pp.24-30).

a legitimizar novos passos integracionistas e evitar conflitos jurídicos (Maduro, 2006, p.21) (Albi, 2005, p.6).

Todavia, ainda que inicialmente previstos, os referidos conflitos podem surgir depois, a nível particular, quando os atos jurídicos da UE não respeitam a repartição de competências estabelecida entre instituições europeias e Estados membros. Por outras palavras, quando os atos jurídicos da UE são incompatíveis ou desaprovam determinada disposição de uma Constituição nacional entram em conflito com o ordenamento jurídico que dela emana. Os atos jurídicos referidos resultam das competências pertencentes às instituições europeias. Resultam, ulteriormente, da transferência de certos poderes soberanos dos Estados membros para as instituições europeias, naquilo que se configura como o processo de construção da UE. Estes atos jurídicos constituem a fonte secundária do direito europeu e decorrem, diretamente, da ratificação dos tratados, logo também gozam do princípio do primado. Ou seja, em caso de conflito entre ordenamentos jurídicos, o princípio do primado do direito da UE determina a aplicação da norma europeia em detrimento da respetiva norma constitucional nacional (Hix & Hoyland, 2011, pp.77-86).

Acresce que, no caso de os atos jurídicos europeus não respeitarem o princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, os parlamentos nacionais podem resistir à sua aplicação. Pode desencadear-se um processo de revisão da proposta pela CE ou pode remeter-se o respetivo ato diretamente para o TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia. Os parlamentos nacionais possuem um prazo de seis semanas para verificar a constitucionalidade da proposta e proceder ao alerta (Hix & Hoyland, 2011, p.42).

Em última análise, a ocorrência de um conflito entre o direito da UE e o direito nacional configura um conflito de autoridade, passível de averiguação. No centro de qualquer problema de autoridade numa comunidade política – moderna, se se quiser -, está o conceito de soberania. Da generalidade destes conflitos decorre, inevitavelmente, perguntas de ordem fundamental como: Em quem reside a última instância de poder? Este tipo de perguntas não é, satisfatoriamente, respondido através de formulações técnico-jurídicas. Ele pertence, sobretudo, ao domínio do político, onde o conceito de soberania pode oferecer-lhe resposta (Maduro, 2006, pp.15-16).

1.2. A decisão Lisboa do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha: Impactos na integração europeia

O posicionamento do TCFA relativamente à ratificação alemã do TL demonstrou uma preocupação evidente com a soberania nacional.

Os argumentos jurídicos daqueles que interpuseram o processo contra a ratificação do TL referiam que a implementação do tratado na ordem político-jurídica alemã contrariava o direito consagrado no art.º 38 (1) da Lei fundamental alemã, correspondente a um direito fundamental. Semelhante violação causaria a erosão dos poderes legislativos do Parlamento alemão e a deterioração da soberania nacional, uma vez que esse artigo determina que a eleição dos deputados para o Parlamento deve permanecer livre, direta e igualitária (Wohlfahrt, 2009, pp.1277-1278).

A subsequente análise do TCFA ao processo partiu de um quadro concetual que entendia a UE como uma “associação de Estados soberanos” que, pelo princípio da atribuição³, não possui autoridade unilateral para modificar as suas competências. O TCFA reconhece que o TL é um passo significativo no processo de integração europeu e que a inclusão de uma nova fonte de direito primário, de valor idêntico aos tratados - a Carta dos direitos fundamentais da União Europeia - concede personalidade jurídica à UE. No entanto, acrescenta, este facto não interfere com a manutenção da soberania nacional alemã porque não é suficiente para reconhecer a UE como um Estado federal europeu (Wohlfahrt, 2009, p.1280).

Nesta decisão, o TCFA, desenvolve um argumento, já presente na sua atividade anterior, que afirma que a integração europeia deve obedecer à identidade constitucional alemã. Isto é, ceder na totalidade o direito fundamental e inviolável da autodeterminação do Povo alemão sob forma de participação num Estado federal europeu só é possível através da elaboração de uma nova constituição. Violar o direito de autodeterminação do Povo alemão é violar, diretamente, o seu poder constituinte. Algo que a forma atual da Lei alemã não permite sem que a própria se torne inócua. No entanto, se esse cenário ocorresse, tal participação significaria a perda total da soberania nacional da Alemanha.

³ Descrito no Tratado de Lisboa, o princípio da atribuição determina a delimitação das competências da UE. Ver Tratado de Lisboa – Versão Consolidada (2008) Divisão de Edições da Assembleia da República: Lisboa. pág.19.

Porém, vista a inviolabilidade desse direito, o TCFA recusa, expressamente, a criação e a participação germânica num Estado federal europeu (Grimm, 2009, pp.357-359).

Convém frisar que, para sustentar esta posição, o TCFA serve-se da definição do filósofo do direito Georg Jellinek. O TCFA argumenta que, apesar do evidente avanço integracionista do TL, a UE não atingiu o estatuto de Estado federal porque a ideia de Estado requer três elementos: povo, território e autoridade. Segundo esta definição, o TCFA conclui, em primeiro lugar, que a cidadania europeia deriva da cidadania dos Estados membros e é resultado da vontade destes. Conclui também que a UE não substitui a Alemanha na sua integridade territorial que continua a existir inalterada. Acrescenta, por fim, que a autoridade que a UE exerce é uma autoridade baseada em tratados que os Estados membros legitimam (Grimm, 2009, p.356) (Wohlfahrt, 2009, p.1281).

Contudo, se, por um lado, nega desta forma a participação num Estado federal europeu, por outro, legitima a integração da Alemanha numa ordem europeia e internacional regida pela paz e pela igualdade. Relembra que esta própria integração está prevista no preâmbulo da Lei fundamental alemã. O conteúdo do preâmbulo justifica a abertura da Lei alemã ao direito europeu, mas, reforça o TCFA, com a reserva de respeitar a identidade constitucional imanente (Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, 2022, p.14)

Ainda, na dimensão da soberania, o TCFA avança com o reconhecimento de que uma certa restrição nos poderes do Parlamento alemão é uma consequência inevitável da transferência de competências para as instituições europeias. Na decisão Lisboa, o TCFA reconhece que a atual soberania nacional da Alemanha existe na medida da sua cooperação com o direito europeu e internacional. Por outras palavras, a soberania existe dentro dos limites que a Lei fundamental alemã estabelece para a receção do direito europeu e internacional. Qualquer que seja o modo, o respeito da identidade constitucional deve também estar garantido através da manutenção de competências importantes do Parlamento alemão. Facto relacionado com o artigo que instigou, num primeiro momento, a análise do TCFA, uma vez que é através desse mesmo artigo que o princípio democrático do direito individual de voto e, por conseguinte, o poder de eleição dos representantes do Povo alemão é consagrado e estabelecido como inviolável. É importante clarificar que é porque o Parlamento representa o Povo que deve, nessa qualidade, permanecer com poderes substanciais (Grimm, 2009, p.359).

O TCFA prossegue para a enumeração das áreas que garantem a manutenção dos poderes do Parlamento. Algumas dessas áreas são: as finanças e a despesa pública, questões de direito penal, questões culturais relativas à língua, educação ou tolerância religiosa e monopólio do uso das forças armadas (Wolffahrt, 2009, p.1284).

Surge como evidente que, no âmbito da discussão sobre soberania, a decisão de Lisboa garante: 1) A presente Lei fundamental alemã não permite a participação da Alemanha num Estado federal europeu, a menos que dessa participação resulte a destruição da sua atual forma. 2) O TCFA define as áreas concretas que devem ficar sob alçada do Parlamento alemão para que a identidade constitucional da Lei e, por conseguinte, a soberania nacional e os procedimentos democráticos sejam salvaguardados⁴ (Grimm, 2009, p.365).

A articulação dos aspetos 1) e 2), apenas mencionados, é importante porque representa o limite que o TCFA estabelece à integração europeia. Pois, esse é o verdadeiro propósito da decisão Lisboa. Por outras palavras, na decisão Lisboa, a preocupação de fundo do TCFA é definir qual é o órgão judicial com o poder final de decisão sobre as matérias de integração europeia⁵. Como expectável, o TCFA responde em seu favor e posiciona-se, em detrimento do TJUE, como o detentor final dessa autoridade. Segundo a sua interpretação, o processo de aprofundamento europeu deve ser conivente com a salvaguarda do princípio da soberania nacional e não o colocar em risco⁶. Dessa forma, o

⁴ A par das apreciações relativas à proteção da identidade constitucional alemã, o TCFA articula a soberania nacional à ilegitimidade democrática da UE. Para o TCFA, o PE é um órgão de representação de somenos. O que o PE representa é os povos dos Estados membros da UE e não o povo de um Estado federal soberano. É ainda de salientar que o TCFA problematiza o défice democrático da UE de duas formas. Do mesmo modo que censura o alcance limitado do PE, utiliza essa mesma falta de legitimidade democrática para afirmar que a UE não é um Estado federal soberano e que, sendo uma “associação de Estados soberanos”, o TL é compatível com a Lei fundamental alemã. Ou seja, segundo o TCFA, é o próprio facto da UE ser uma estrutura democrática deficitária que permite a ratificação do TL e a contínua integração alemã no projeto europeu (Grimm, 2009, p.367) (Wolffahrt, 2009, p.1285) (Tomuschat, 2009, p.1260).

⁵ Este é um aspeto importante e que oferece o enquadramento maior de um debate onde a atividade da jurisprudência do TCFA é apenas uma pequena ramificação. A nível particular, a contestação entre o TCFA e o TJUE sobre qual é o órgão judicial com o poder final de decisão existe sustentada em interpretações diferentes sobre quem são realmente os “mestres dos Tratados”. Para uma pequena discussão do tópico ver Maduro, M. P. (2006) *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*. PRINCIPIA: Publicações Universitárias e Científicas Lda. 1ª edição, pp.18-19.

⁶ O processo de integração europeu não acontece somente com a adoção comum a nível europeu. Antes pelo contrário, a estrutura institucional europeia favorece, tendencialmente, práticas de integração negativa. De modo geral, as políticas judiciais configuram-se como um forte estímulo à integração europeia (Maduro, 2006, p.228). A jurisprudência do TJUE legitima a ordem legal da UE através da consagração de direitos individuais e liberdades económicas (Hix & Hoyland, 2011, p.86). (Schmidt, 2010, p.44). Sendo possível concluir que as políticas judiciais e executivas influenciam mais a integração europeia do que as políticas legislativas (Blauberger, 2010, pp.47-49).

limite interposto entre novos passos a favor da integração europeia e a desobediência da Alemanha em seguir esses mesmos desenvolvimentos é a própria identidade da Lei fundamental alemã (Blauberger, 2010, p.49) (Liebert, 2010, p.73) (Wohlfahrt, 2009, p.1280) (Grimm, 2009, p.359).

Recorde-se, a este fim, que o uso consistente do conceito de soberania na decisão Lisboa é uma forma do TCFA preservar o direito de, enquanto comunidade política, a Alemanha determinar a sua ordem interna. Pois, permanece verdadeiro até aos dias de hoje que, sem esse poder, nenhuma comunidade política pode ser entendida como soberana (Grimm, 2009, p.366).

2. A crise das dívidas soberanas

*“J’ai toujours pensé que l’Europe se ferait dans les crises, et qu’elle serait la somme des solutions qu’on apporterait à ces crises.”*⁷

2.1. Considerações sobre a integração económica europeia e os atributos económicos convencionais do Estado

Um elemento teórico longamente associado à soberania é o poder de cunho da moeda (Hirsch cit. in Mundell, 2002, p.129). A emissão de moeda permite a um Estado ampliar o controlo sobre as políticas económicas, monetárias e fiscais. Permite o exercício de gasto e de tributação dos agentes económicos que lhe estão subordinados, a fixação de um regime de câmbio e a manipulação das taxas de juro. Em situações de crise, um Estado que emita a sua própria moeda possui maior capacidade de intervenção no seu sistema bancário⁸.

A originalidade do projeto UE redesenhou esta fórmula de organização económica. O mercado único europeu lançou as fundações para um sistema económico integrado onde o projeto político seria acompanhado de uma moeda própria. O estabelecimento de regulamentos comuns para produtos e a livre circulação de bens, serviços, mão-de-obra e capital conduziram ao desenvolvimento progressivo de uma UEM - União Económica e Monetária. Os objetivos da UEM europeia são a estabilidade de preços, o crescimento económico e a manutenção de elevados índices de emprego na Zona Euro. Para a prossecução destes objetivos, foi fundamental a implementação de políticas económicas concertadas entre os Estados membros signatários que, numa fase mais avançada da UEM, significou a adoção de uma moeda única, o Euro (Hix & Hoyland, 2011, pp.249-250).

A moeda única foi, provavelmente, o aspeto mais controverso da implementação da UEM. A sua adoção pelos Estados signatários representou, enquanto culminar da terceira fase, a limitação do poder de deliberação dos governos sobre a respetiva economia nacional. Existiu a delegação de uma parte desse poder discricionário para as instituições

⁷ Monnet, J. (1976) *Mémoires*. Fayard: Paris. p.488.

⁸ Teoricamente, os governos não possuem influência sobre as decisões dos governadores dos respetivos bancos centrais. Porém, é comum que, na mudança de mandato, apontem alguém cujas crenças políticas se coadunem com as suas visões sobre a economia. Neste tópico, a ligação com a dimensão política é, comumente, visível através da manipulação das taxas de juro para fins eleitorais (Hix & Hoyland, 2011, p.260).

européias⁹. A cargo dos Estados permaneceu a responsabilidade de conduzir as políticas fiscais e orçamentais. Áreas imprescindíveis para a dimensão social - relativa ao mercado laboral, ao sistema de pensões e à saúde -, mas também para a dimensão económica, uma vez que influenciam o ambiente de negócios e o setor privado (De La Porta & Heins, 2014, p.6).

Não obstante, a adoção do Euro significou uma maior sujeição a determinados critérios de disciplina orçamental. Foram introduzidos mecanismos de prevenção de eventuais irregularidades económicas, passíveis de surgir em função de falhas na coordenação entre política fiscal e política monetária. A ocorrência destas irregularidades poderia conduzir a um aumento desmesurado da dívida pública de um Estado. Por isso, de maneira a adereçar estas preocupações, foi estabelecido um consenso entre os governos nacionais e a UE sobre a gestão das políticas fiscais e da despesa pública. Foram estabelecidos quatro critérios de convergência que viabilizavam a adesão à UEM¹⁰. Adicionalmente, a Alemanha propôs a criação do PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento que, de modo geral, procura conter o crescimento desmedido dos défices¹¹. Todavia, disciplina orçamental à parte, é possível dizer que os Estados continuaram com poder de deliberação suficiente para determinar as suas próprias políticas fiscais e futuro económico (Hix & Hoyland, 2011, pp.261-266).

O mesmo não pode ser dito da política monetária. Atividades como a autorização da emissão de notas de Euro, a fixação das taxas de juro e a gestão das reservas cambiais ficaram a cargo do BCE – Banco Central Europeu. Uma instituição europeia independente dos poderes políticos e com uma natureza inovadora, uma vez que gere uma moeda sem o suporte direto de um Estado. Por ser a autoridade monetária da zona Euro, o BCE

⁹ Também é possível pensar, com Robert A. Mundell (2002), que existiu a perda de soberania sobre a sua própria moeda em troca de uma percentagem de poder de decisão no âmbito do Banco Central Europeu (Mundell, 2002, p.126).

¹⁰ Os 4 critérios de convergência para aderir à UEM são: 1) estabilidade de preços, 2) as taxas de juro não superiores a 2% das taxas de juro do três Estados com melhor performance, 3) o défice público não deve exceder os 3% do PIB do país em questão e a dívida pública bruta não deve exceder 60% do PIB e 4) existir estabilidade nas taxas de câmbio, pois é exigido ao país candidato a participação no Mecanismo de Taxas de Câmbio II no mínimo durante 2 anos, sendo que a sua taxa de câmbio não deve registar grandes desvios relativamente à taxa central do Mecanismo de Taxas de Câmbio II (Hix & Hoyland, 2011, pp.250-251).

¹¹ O PEC é um processo de coordenação de políticas entre Estados membros e a UE, com o objetivo de atingir as metas recomendadas pela UEM (De La Porta & Heins, 2014, p.2). O PEC aliado aos critérios de convergência e a uma série de provisões do tratado de Maastricht determinavam que o défice de um Estado signatário da UEM não deveria ultrapassar os 3% do seu PIB. Todavia, o desenrolar prático dos eventos comprovou que nem a execução dos critérios de convergência, nem a autoridade do PEC foram totalmente respeitadas. Para uma breve explicação deste tópico ver: Hix, S. & Hoyland, J. (2011) *The Political System of the EU*. Palgrave Macmillan 3rd Edition: Macmillan Publishers Limited, UK, p.267.

tornou-se o órgão responsável pela condução das operações de câmbio e pelo garantir da operacionalidade dos sistemas de pagamentos do Euro. Adquiriu um poder determinante na tomada de decisão e um impacto concreto no quadro económico dos Estados da zona Euro (Hix & Hoyland, 2011, pp.260-261).

Na sequência da transferência de competências que formou o BCE, a capacidade de intervenção singular desta instituição permite entender a implementação da moeda única e o aperfeiçoamento do sistema Euro em termos de soberania, se entendermos que a conclusão da UEM significou uma profunda alteração na instância final de decisão sobre uma área, comumente, associada ao poder soberano dos Estados e dos respetivos bancos centrais. Mesmo que a adesão de um Estado à zona Euro parta, invariavelmente, de um consentimento soberano, no plano operacional, a capacidade de atuação global do BCE reflete uma perda – mesmo que autoimposta - de soberania sobre a gestão exclusiva da economia nacional (Mundell, 2002, pp.126-127).

Este modelo de operação transpareceu, com reiterada clareza, durante os impactos da crise financeira de 2008 na zona Euro. Nesse momento, o princípio da soberania nacional adquiriu uma óbvia proeminência porque foi exposta a incapacidade dos Estados membros em controlar a totalidade da sua política económica. Mais, nenhum momento na história da UEM difundiu essa percepção nas opiniões públicas nacionais como este. Nenhum como este, comunicou às populações que, no seio da UE, a ideia da soberania nacional requer um entendimento renovado.

2.2. O conteúdo dos programas de assistência económica da Grécia e a intromissão europeia¹²

Quando, em 2009, o recém-eleito governo do PASOK - Movimento Socialista Pan-Helénico anunciou que o défice orçamental grego excederia os 12% do PIB – Produto Interno Bruto, rapidamente, soaram os alarmes na UE e nos mercados internacionais¹³. As agências de rating como a Fitch, a Moody's ou a Standard & Poor's não demoraram a considerar a dívida pública grega de “lixo”. A Grécia perdia a credibilidade internacional e os investidores abandonavam o país. No ano seguinte, após perceber que o país sucumbiria à pressão dos mercados, o então primeiro-ministro George Papandreou, declarou que não restava outra alternativa à Grécia senão pedir assistência financeira aos parceiros europeus e ao FMI - Fundo Monetário Internacional (Vogiatzoglou, 2019, pp.101-102).

A Grécia configurava um caso particular, uma vez que se tratava de um Estado que, em virtude da sua qualidade de membro da zona Euro, estava prestes a entrar em falência na sua própria moeda e não tinha a autonomia ou a capacidade de financiar o seu défice. Nessa medida, o governo grego dirigiu-se às entidades europeias e internacionais e, após um período de negociação, foi acertado, em conjunto, que a Grécia iniciaria um programa de assistência financeira no valor de 110 mil milhões de euros¹⁴. Os objetivos principais

¹² O conceito de intromissão europeia, aqui avançado, possui uma relação estreita com o processo de integração europeu, como elaborado em De la Porte, C. & Heins, E. (2015) A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. *Comparative European Politics*, 13(1), pp.8-28. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.39>. Também em Theodoropoulou, S. (2014) Has the EU become more intrusive in shaping national welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal. *ETUI Working Paper 04-2014*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2512681>. A ideia central é a de que a integração europeia pode assumir a forma de intromissão das instituições europeias nos assuntos internos dos Estados. Para perceber quando isso acontece, a análise pode ser conduzida segundo três critérios: os objetivos das políticas propostas pela UE, o nível de vigilância e os mecanismos de execução (*enforcement*). Concretamente, os países da Zona Euro a receber assistência financeira configuram um caso em que o nível de intromissão europeia é alto (Theodoropoulou, 2014, p.9) (De la Porte & Heins, 2014, pp.5-6).

¹³ Acabaria por exceder os 15%. Ver em: Smith, H. (2010) Greek deficit much bigger than estimate. *The Guardian*, [online] 15 November. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2010/nov/15/greek-deficit-bigger-than-thought> [Acesso a 23-03-2023].

¹⁴ O montante decorria de empréstimos bilaterais entre os Estados membros e de um empréstimo direto do FMI. O pedido de assistência financeira grego encontrou a UE desprovida de um mecanismo para responder a uma crise de semelhantes proporções. Perante a necessidade de ação imediata, a primeira resposta surgiu através de uma declaração do Eurogrupo que ativava o plano de assistência à Grécia através dos referidos empréstimos bilaterais entre Estados membros. Posteriormente, este método foi substituído por dois instrumentos de combate temporário às dívidas soberanas, o FEEF - Fundo Europeu de Estabilização Financeira e o MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira. Mais tarde, reafirmou-se o carácter temporário destes mecanismos através da sua substituição por um mecanismo intergovernamental permanente, o MEE - Mecanismo Europeu de Estabilidade (Theodoropoulou, 2014, p.7).

eram restaurar a credibilidade internacional da Grécia, potenciar a consolidação fiscal e garantir a manutenção da estabilidade financeira da zona Euro (European Commission, 2010b, pp.1-10).

Para a execução destes objetivos existia um rigoroso regime de condicionalidade económica. Ou seja, para aceder ao empréstimo, o governo grego tinha de comprometer-se a implementar uma série de reformas estruturais. Sendo que estas reformas eram as condições exigidas para aceder ao empréstimo e ficavam estabelecidas num documento, o MdE - Memorando de Entendimento¹⁵. Mesmo que sujeitas a um certo nível de negociação, a cedência do empréstimo estava, totalmente, dependente da sua implementação. Os termos do primeiro MdE dirigiam-se a algumas das seguintes áreas:

- Administração pública (exemplo: simplificação do sistema de remuneração dos funcionários públicos, nomeadamente, a pretensão de realizar pagamentos dos salários de todos os funcionários públicos através de uma só entidade central) (European Commission, 2010b, p.48).
- Mercado laboral (exemplo: reformar salários mínimos e combater o trabalho não declarado) (European Commission, 2010b, p.48).
- Melhorar a absorção dos fundos estruturais da UE através de um trabalho de proximidade com a CE (European Commission, 2010b, p.49).
- Ambiente de negócio (exemplo: adotar legislação que facilite a criação de negócios) (European Commission, 2010b, pp.48.49).

O programa introduziu uma viragem na economia grega. Inseriu uma política de privatização de bens e de empresas públicas, assim como uma flexibilização horizontal do mercado de trabalho. Porém, a célere perceção de que o primeiro programa de assistência económica seria insuficiente terminou com a sua suspensão antecipada e a consequente elaboração de um segundo programa. Com efeito, uma vez terminadas as negociações com os bancos e com os parceiros europeus, o governo grego apresentou os termos deste segundo programa ao país. As reações domésticas que o seguiram foram, amplamente, negativas. Não existia um verdadeiro consenso sobre a necessidade do

¹⁵ Do ponto de vista da UE, até à crise de 2008, a palavra “condicionalidade” estava associada ao cumprimento de critérios para aceder ao estatuto de Estado membro. A condicionalidade económica estava, sobretudo, ligada à intervenção de instituições financeiras internacionais, como o FMI, em países que seguiam um plano de políticas macroeconómicas em troca de assistência financeira. No entanto, perante o pedido de assistência financeira grego, a condicionalidade económica passou a inserir-se no vocabulário da UE e, no plano operacional, não divergiu, significativamente, da condicionalidade associada às intervenções económicas internacionais. A condicionalidade económica europeia significa seguir um plano de políticas macroeconómicas negociado com Bruxelas em troca de assistência financeira (Joerges cit. in Baraggia, 2015, p.272).

programa e a oposição unia-se, cada vez mais, em torno de uma retórica anti Memorando (Crespy & Ladi, 2019, p.877).

Após uma tentativa falhada de convocação de um referendo sobre o segundo programa, o governo de Papandreou é substituído por uma coligação de três partidos – PASOK, ND – Nova Democracia e LAOS - Concentração Popular Ortodoxa - que aponta o tecnocrata Loukas Papademos como primeiro-ministro. No plano prático, este governo ficou meramente encarregue de manejar a implementação do segundo programa de assistência financeira (Vogiatzoglou, 2019, p.104).

A saber, o programa previa cerca de 130 mil milhões de euros de empréstimo, disponibilizados através do recém-criado FEEF. A ambição que justificava o programa, de acordo com Jean-Claude Juncker, então presidente do Eurogrupo, era a de colocar as finanças públicas e a economia da Grécia num caminho sustentável e salvaguardar a estabilidade financeira no país e na zona Euro, como um todo (European Commission, 2012b, p.7) (Juncker cit. In Wearden & Smith, 2012).

Coerentemente, as condições do segundo programa alinhavam com a direção geral que o primeiro procurou implementar na economia da Grécia. Existiu uma atenção particular a vários objetivos fiscais que permitissem atingir um excedente orçamental nos anos seguintes. Continuou a implementação de reformas fiscais estruturais nas áreas da administração e da contratação pública, do sistema de saúde, do sistema de pensões e dos programas sociais. Igualmente, aspirou ao crescimento económico através de reformas no mercado laboral, na regulação das profissões, no mercado da energia e dos transportes, no ambiente geral para negócios. Incluiu também a continuação do plano de reestruturação do setor bancário, que pretendia capitalizar os bancos sem infringir as leis da competitividade (European Commission, 2012b, p.3).

O segundo programa decorreu, sensivelmente, de março de 2012 a junho de 2015. Poucos antes do seu término, já num ambiente político diferente, surgiu a necessidade de negociar um terceiro programa de assistência financeira¹⁶.

¹⁶ Também envolta numa crise de representação política, a Grécia sofreu duas mudanças de governo. A primeira resultou das eleições legislativas de 2012 e culminou com a eleição para primeiro-ministro de Antonis Samaras do ND. Este manteve funções até janeiro de 2015, quando o domínio dos partidos da bancada central, PASOK e ND, chegou ao fim. Em janeiro de 2015, apoiado por uma coligação entre o SYRIZA - Coligação Esquerda Radical e o ANEL - Gregos Independentes, Alexis Tsipras é eleito com uma retórica claramente anti austeridade. O apelo central do novo governo dirigia-se à reestruturação da dívida grega, ao aumento da despesa pública e à reversão de várias reformas estruturais que dos programas dos anos anteriores (Vogiatzoglou, 2019, p.105) (Crespy & Ladi, 2019, p.879).

Em 2015, o governo SYRIZA-ANEL possuía uma interpretação desfavorável sobre o alcance dos programas da Troika, o que dificultou o processo negocial. Para o governo grego, a reiteração das suas convicções conduziu à convocação de um referendo nacional. O que estava em causa era a aceitação dos termos do terceiro programa de assistência financeira, propostos pelos parceiros europeus e internacionais. O referendo de 2015 foi realizado na primeira semana de julho desse ano e determinou a desaprovação maioritária do programa¹⁷. O voto Não venceu com 61% face a 38% do voto Sim. Contudo, apesar do categórico Não, o governo grego regressou à mesa das negociações com a UE e o FMI. Poucos dias depois, na cimeira do Euro, o governo grego encontrou uma retórica mais dura, especialmente, pelo então ministro das finanças alemão. Desta cimeira acabou mesmo por resultar um novo programa de assistência financeira para os próximos três anos. Os empréstimos do terceiro programa ocorreriam no quadro do MEE (Crespy & Ladi, 2019, pp.879-881).

O terceiro MdE organizou as reformas a implementar segundo quatro alicerces fundamentais (European Commission, 2015c, p.5).

- Restaurar a sustentabilidade fiscal através de um programa de reformas, atento, particularmente, às áreas da gestão e da contratação pública, do sistema de saúde e do sistema de pensões (European Commission, 2015c, pp.6-17).
- Salvar a estabilidade financeira segundo os objetivos de restaurar a liquidez no sistema bancário e melhorar os processos de gestão dos bancos e do fundo de estabilidade financeira (European Commission, 2015c, pp.17-21).
- Crescimento, competitividade e investimento. As reformas ao abrigo deste ponto dirigiam-se ao estímulo do investimento privado em áreas como o mercado laboral e o mercado dos serviços em geral (energia, transporte, água) (European Commission, 2015c, pp.21-29).
- Modernização do Estado e da administração pública. Definido como um ponto-chave, alguns destes objetivos eram: potenciar a eficiência geral do setor público, combater a corrupção e aplicar reformas no sistema judicial (European Commission, 2015c, pp.29- 32).

¹⁷ Devido ao fracasso do referendo de 2011, o referendo de 2015 representou a primeira utilização do instituto do referendo na Grécia democrática. Um referendo pode ser entendido como um instrumento de democracia direta usado para legitimar determinadas propostas de acordo com o sentimento prevalecente dos cidadãos (Hobolt, 2009, p.5). Os referendos a matérias europeias, ainda que averiguem, precisamente, matérias europeias, são realizados segundo as disposições constitucionais do respetivo país. Sobre a contestação da validade do referendo de 2015 na Grécia ver Crespy, A. & Ladi, S. (2019) In the name of “the people”? Popular Sovereignty and the 2015 Greek referendum. *Journal of European Integration*, 41:7, pp.871-885. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665661>.

Os três programas de assistência financeira possuíam uma linhagem uniforme. Continham uma série de pressupostos basilares que denotam uma aproximação coerente à economia. Assumiam que o crescimento económico está dependente da redução da dívida e do défice público, que o aumento da competitividade serve melhor os consumidores e que práticas de desvalorização interna, particularmente, no setor do mercado laboral, conduzem a um aumento das exportações de bens e serviços do país (Afonso & Moury, 2019, p.163).

O conteúdo das reformas presentes nos três programas permite clarificar a alta intromissão dos atores económicos e executivos da UE na escolha e na implementação de medidas na dimensão nacional da Grécia. No entanto, isto não significa a inexistência de uma posição participativa dos governantes nacionais nas negociações, uma vez que o conhecimento das particularidades do país era tomado como contributo para a eficiência dos programas (Moury, et al., 2021, p.18). O que não estava, concludentemente, em causa era a necessidade de reformar e as áreas a reformar. Áreas cuja repartição de competências original da formação da UEM atribuía à porção de soberania dos Estados membros (responsabilidade fiscal, despesa pública, sistema de pensões, mercado laboral, saúde, privatização de ativos estatais) e que, em consequência, a sua reforma foi contrária à vontade de autodeterminação do povo grego.

Resta, sobretudo, complementar este aspeto da limitação da soberania nacional durante a crise das dívidas soberanas com a adoção comunitária de novos mecanismos de consolidação fiscal dos Estados membros. Durante o período de 2011 a 2013, a UE adotou três iniciativas legislativas que procuravam reforçar a disciplina orçamental e a consolidação fiscal dos Estados membros: o Six Pack (dezembro de 2011), o Fiscal Compact (2012) e o Two-Pack (maio de 2013). Estes mecanismos, inaugurados como respostas à crise das dívidas soberanas, impelem os Estados membros a remeter para a CE e para o Conselho o programa dos seus orçamentos de Estado, de maneira que as medidas neles contidos sejam analisadas consoante as particularidades e os desafios económicos de cada Estado membro. Estes mecanismos podem ser considerados como passos incrementais no processo de integração europeia, principalmente, nas dimensões da política fiscal e da política macroeconómica. Porquanto interessa ao nosso caso, eles fortalecem o poder das instituições europeias e configuram uma nova restrição no princípio clássico da soberania nacional (De la Porta & Heins, 2014, pp.8-12).

2.3. A erosão dos órgãos de soberania nacional da Grécia e a intromissão europeia

É, geralmente, reconhecido que a intromissão europeia, via condicionalidade inerente aos programas de assistência financeira, provocou a deterioração da soberania nacional dos respetivos Estados membros¹⁸¹⁹ (Greer, 2013, p.52). A questão sobre a soberania já existia no momento de formação das competências da UEM. Porém, a crise das dívidas soberanas destaca-se desta primeira questão, na medida em que provocou a cedência de controlo em áreas que, teoricamente, estavam ainda sob tutela dos Estados membros¹⁹²⁰.

No plano prático, a referida cedência manifestou-se na diluição de poderes dos órgãos nacionais eleitos e na violação de direitos consagrados pela Constituição nacional. Ambas as manifestações deixaram a descoberto a falta de autonomia dos responsáveis nacionais da Grécia. Mesmo que, contra-argumentando, estes responsáveis possuíssem as competências formais para impor as medidas, é irresponsável afirmar que existiu uma vontade concreta, autónoma e voluntária, de levar a cabo a sua aplicação. Pelo contrário, foi a dependência das instituições europeias e internacionais que determinou a obediência dos respetivos responsáveis nacionais. Fundamentalmente, a atuação europeia que provocou a cedência de competências determinantes na implementação de reformas estruturais configura uma perda suplementar de soberania nacional da Grécia. Ora justifica-se, nessa medida, demonstrar, concretamente, as formas através das quais aconteceu a marginalização do Parlamento Helénico e a violação de determinados direitos constitucionais²⁰ (Baraggia, 2015, p.282).

¹⁸ Verificar as intervenções de duas figuras da elite europeia, proeminentes em todo este processo: Jean-Claude Juncker e Mario Draghi. Verificar: Pop, V. (2012) Draghi: euro countries to lose even more sovereignty. *EUobserver*, [online] 4 May. Disponível em: <https://euobserver.com/green-economy/116128> [Acesso a 23-03-2023]. Verificar também: Mahony, H. (2011) Greece faces “massive” loss of sovereignty. *EUobserver*, [online] 4 July. Disponível em: <https://euobserver.com/news/32582> [Acesso a 23-03-2023]. Para entender a articulação dos protestos populares com as reivindicações de soberania nacional ver: Diani, M. & Kousis, M. (2014) The Duality of Claims and Events: The Greek Campaign against Troika’s Memoranda and Austerity, 2010-2012. *Mobilization: An International Quarterly*, 19 (4): pp.387-404.

¹⁹ A questão da transferência de competências monetárias e económicas cruciais ao poder político nacional causava preocupação desde o início, pois sustentava a perceção de que essa transferência conduziria à centralização do poder na burocracia europeia em detrimento do ambiente democrático dos Estados membros. Ver em: Mundell, R. A. (2002) Monetary Unions and the Problem of Sovereignty. *The Annals of the American Academy of Political Science and Social Science*, 559, pp.123-152.

²⁰ Como está referido na Introdução, nas democracias contemporâneas ocidentais, o Parlamento é o órgão que presentifica, por excelência, o princípio da soberania nacional. A natureza abstrata do poder soberano requer um processo de materialização constitucional e de delegação parlamentar que permita o seu exercício. É segundo a dinâmica de delegação representativa que, numa democracia funcional, o Parlamento é o órgão representativo e legislativo que torna presente a vontade eleitoral maioritária do Povo (Jackson, 2007, p.78).

Durante o período de implementação dos três programas de assistência financeira da Grécia, o Parlamento Helénico viu a sua participação legislativa, substancialmente, reduzida. A negociação das reformas económicas e fiscais ficou a cargo exclusivo do governo que, com os parceiros europeus e internacionais, elaboravam medidas de natureza técnica e executiva. Em suma, o Parlamento ficou apenas com a função de ratificação tácita destas medidas, sob pena de provocar a ruína total da banca e da economia grega. A renúncia parlamentar às medidas poderia traduzir-se na perda total da assistência financeira. É neste sentido que a redução do escrutínio político e da participação legislativa do Parlamento Helénico, provocada pela necessidade de aprovação das medidas de austeridade, representou um golpe tremendo nas aspirações de autodeterminação do povo grego (Baraggia, 2015, p.282).

Um exemplo ilustrativo da dinâmica de marginalização do Parlamento acontece em 2015, no momento de aprovação do terceiro programa. O então primeiro-ministro Alexis Tsipras, eleito na base da sua contestação aos programas da Troika, possuía uma maioria parlamentar sólida. No entanto, paradoxalmente, o seu apelo aos deputados foi no sentido de estes aprovarem as novas medidas de austeridade. No final, o terceiro programa foi aprovado mesmo quando o seu conteúdo contrariava as convicções ideológicas do partido com mais assentos parlamentares e, por isso, representativo da vontade democrática do Povo grego. De resto, o antagonismo que se vivia no Parlamento Helénico provocou, ulteriormente, a demissão de alguns deputados do SYRIZA que teimavam em não aceitar um programa contra o qual haviam combatido (Baraggia, 2015, p.282) (Wearden, 2015).

É inegável que os programas de assistência financeira e a declarada natureza da condicionalidade económica provocaram uma série de impactos na dimensão política e social dos Estados membros. Para além da marginalização do Parlamento Helénico, a ação europeia também entrou em conflito com direitos fundamentais consagrados pela Constituição nacional da Grécia. No plano prático, a austeridade presente em medidas que determinavam a redução das pensões, os cortes aos subsídios de Natal e férias, os cortes horizontais na despesa pública configuraram a violação de direitos básicos do Estado social como consagrado pela Constituição.

Portugal testemunhou uma situação paradigmática no que respeita estas dinâmicas. Neste caso, o conflito entre as reformas alavancadas pelos programas de assistência financeira e as disposições da Constituição nacional aconteceu quando o Tribunal Constitucional de Portugal reviu uma decisão legislativa sobre os cortes de subsídio de

Natal, considerando-os inconstitucionais e anulando a sua aplicação. Curiosamente, o caso português confere validade a questões de teor inverso às que se apresentam neste estudo.

Porém, na Grécia, a ausência de um Tribunal Constitucional permanente levou os tribunais gregos a considerar que as medidas deviam avançar na base das dificuldades sem precedentes a que da Grécia estava sujeita.

Nomeadamente a violação de princípios constitucionais tão fundamentais como o princípio de direitos sociais básicos definidos pelos art.º 21, art.º 22 e art.º 23 da Constituição grega e outros princípios estruturantes da ordem política como o princípio da igualdade entre cidadãos e o princípio do Estado de direito social. Em particular, este último define que a ação do Estado deve garantir a prestação de determinados serviços à população (Katrungalos, 2013) (Baraggia, 2015, p.278).

A dinâmica implicada neste processo de erosão da soberania nacional da Grécia não passou despercebida à contestação popular que entendia, precisamente, a ação europeia na medida da violação dos referidos direitos fundamentais. De forma esclarecedora, num dos protestos anti austeridade na praça Sintagma em Atenas, lia-se um cartaz que reproduzia o último artigo da Constituição nacional da Grécia.

“Observance of the constitution is entrusted to the patriotism of the greeks who shall have the right and the duty to resist by all possible means against anyone who attempts the violent abolition of the constitution” (Vogiatzoglou, 2019, p.121).

3. Soberania sem fronteiras

3.1. Considerações sobre o impacto da integração territorial europeia na gestão de fronteiras à escala nacional

O gradual desvanecer das fronteiras internas foi uma condição inerente ao projeto europeu. Desde o tratado de Roma e da ideia da *ever closer union* à instituição do mercado interno e da moeda única que a UE promove um novo entendimento das zonas fronteiriças²¹ (Auer, 2017, p.44). As quatro liberdades de circulação são o emblema desse entendimento²². Por exemplo, uma das quatro liberdades de circulação da UE é a liberdade de circulação de pessoas. As pessoas em questão são todos os cidadãos nacionais dos Estados membros da UE e os indivíduos de outros países que residem legalmente em países da UE²³. Esta é uma ideia ancorada na introdução da cidadania europeia e garante, aos referidos indivíduos, o direito de circular e residir em qualquer Estado membro da UE signatário da Convenção Schengen, sem necessidade de passaporte (Hix & Hoyland, 2011, p.282).

A entrada em vigor da Convenção Schengen resultou na distinção entre fronteiras internas e fronteiras externas da UE. As primeiras são as fronteiras entre os Estados Schengen, que, com a assinatura da Convenção, deixaram, no plano operacional, de existir. As segundas são as fronteiras nacionais dos Estados que também servem como fronteiras externas da UE, ou seja, as fronteiras entre um Estado Schengen e um Estado não Schengen. O território unificado, resultante desta política de abertura fronteiriça, é o chamado espaço Schengen. Um espaço onde o controlo das fronteiras internas é reduzido e o controlo das fronteiras externas é reforçado. A proteção particular das fronteiras

²¹ O efeito operacional da integração económica neste aspeto chave da UE é revelante, mas não deve ser entendido como a única condição da qual este depende. O Euro e o espaço Schengen foram, realmente, os momentos altos da integração europeia da década de 1990. No entanto, a premissa de que o mercado único pressupõe a existência ou a pertença ao espaço Schengen pode ser uma assunção precipitada. A pertença à UE não requer, obrigatoriamente, a pertença ao espaço Schengen. Nem, inversamente, a pertença ao espaço Schengen requer a pertença à UE. Exemplo do primeiro estatuto foi a participação do Reino Unido e exemplo do segundo é o caso da Noruega ou da Suíça. Mais, o mercado único também não pressupõe a pertença obrigatória ao espaço Schengen. O Reino Unido não era membro do espaço Schengen e era membro do mercado único europeu. O espaço Schengen facilitou a mobilidade e o transporte de produtos através das fronteiras nacionais, no entanto, não é fundamento direto do mercado único, nem vice-versa (Nedergaard, 2018, p.5).

²² As quatro liberdades de circulação são a livre circulação de bens, de serviços, de capital e de pessoas (Nedergaard, 2018, p.3).

²³ Particularmente, a liberdade de circulação de pessoas foi instituída através do TM - Tratado de Maastricht e da introdução da cidadania europeia. Até a esse momento, tratava-se da livre circulação de trabalhadores. Daí também deriva a sua estreita relação com o programa do Mercado Único de 1985 (Nedergaard, 2018, p.3).

externas adquiriu uma relevância extraordinária porque a assinatura da Convenção tornou-as uma preocupação comum. Desta forma, no momento da adesão, os Estados, cujos limites que correspondiam às fronteiras externas do espaço Schengen, tiveram de assegurar que estavam em condições de controlar as respetivas fronteiras em nome dos outros Estados. Pois, sem fronteiras internas, qualquer pessoa a que seja garantida entrada, residência ou cidadania, via as fronteiras externas, num dos Estados Schengen fica habilitada a mover-se, livremente, em todo o restante território Schengen (Hix & Hoyland, 2011, p.282) (Nedergaard, 2018, p.4).

De imediato, a gestão integrada das fronteiras tornou-se um tópico importante na agenda europeia. Dada a dissipação das fronteiras internas, o reconhecimento das rotas de imigração ilegal e a preparação de um sistema de asilo comum tornaram-se um desafio comunitário. Primeiramente, a UE adereçou estes reveses através de uma cooperação governamental, ainda prévia à entrada em vigor da Convenção Schengen, elaborando dois regulamentos: a Convenção de Dublin (1990) e a Convenção das Fronteiras Externas (1991)²⁴ (Hix & Hoyland, 2011, p.282).

O aspeto central da Convenção de Dublin foi garantir que os pedidos de asilo eram processados pelo primeiro Estado em que o requerente de asilo emitiu o respetivo pedido. O objetivo era evitar uma situação em que o requerente de asilo emitisse pedido em diferentes países da UE e escolhesse o que lhe aprouvesse. Por sua vez, a Convenção das Fronteiras Externas permitiu o reconhecimento de vistos a cidadãos estrangeiros e terminou com a necessidade dos cidadãos estrangeiros, a residir legalmente na UE, precisassem de obter um visto para moverem-se para outro Estado. Posteriormente, o Tratado de Amesterdão converteu o teor intergovernamental dos acordos Schengen e das políticas migratórias da UE em normas concretas da legislação europeia (Thielemann & Armstrong, 2014, p.149) (Hix & Hoyland, 2011, p.283).

Outra resolução europeia de apreciável importância para esta questão data de 2004. O regulamento (CE) nº. 2007/2004 foi um ato jurídico adotado pelo Conselho que definiu a criação da então Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, vulgarmente chamada de FRONTEX - do francês, *frontiers extérieures*. À

²⁴ Introduzida em 1990, a Convenção de Dublin foi reformada em duas ocasiões, sendo que a última reforma aconteceu em 2013, pouco antes da crise migratória de 2015 e 2016. Em 2020, a CE propôs a abolição da Convenção de Dublin III e a apresentação de um Novo Pacto para a Migração que a substitua (European Commission, 2020).

época, a sensação de que os novos Estados membros, incorporados pelo alargamento de 2004, não reuniam as capacidades securitárias necessárias para proteger as fronteiras europeias contribuiu, substancialmente, para a homologação da nova agência (Leonard, 2009, p.376).

Esta não era uma ideia, totalmente, nova ou desprovida de vínculos. Em 2001, os Estados membros apelaram à criação de uma Política Europeia de Fronteira, mas, devido, sobretudo, às preocupações britânicas sobre o impacto desta na soberania nacional, a resolução acabou por não avançar. Estas preocupações com a soberania nacional permaneciam em 2004, validadas com o argumento de que uma agência europeia de controlo de fronteiras seria um órgão com um poder demasiado centralizado e que, como resultado, retiraria aos Estados membros competências fulcrais respetivas ao controlo fronteiriço. A fim de adereçar estas hesitações, a CE propôs um regime de controlo de fronteiras assente na cooperação entre os Estados membros e a nova agência. O propósito da agência seria complementar as operações dos Estados membros e, de modo nenhum, substituí-las (Leonard, 2009, p.377) (Neal, 2009, p.346).

A FRONTEX iniciou operações em 2005 com a finalidade geral de promover a gestão integrada das fronteiras europeias e garantir a sua segurança e funcionalidade. Para prossecução deste objetivo, foram-lhe conferidas as seguintes funções: coordenar a cooperação entre os Estados membros na gestão das fronteiras externas, assistir os Estados membros com a formação de profissionais das guardas costeiras, efetuar análises de risco, contribuir com trabalho de pesquisa para o controlo e a vigilância das fronteiras externas, auxiliar os Estados membros em operações de complexidade técnica e operacional, assistir os Estados membros na organização de operações de regresso. É, de novo, assinalável o carácter de complementaridade para o qual o Conselho remeteu a agência. É a pretexto desta função subsidiária que, num primeiro momento, a preservação do princípio da soberania nacional tornou-se possível (Leonard, 2009, p.372) (Council Regulation (EC) No 2007/2004, 2004, p.4).

Adicionalmente, nota-se que o Regulamento original de 2004 sofreu duas alterações antes de 2015. Em 2007, surgiu o Regulamento (CE) nº. 863/2007 e, mais tarde, em 2011, o Regulamento (UE) nº. 1168/2011. Nenhum destes é considerado em detalhe, uma vez que a atenção está na crise migratória e na sua relação com a soberania.

3.2. A crise migratória de 2015 e a recuperação do controlo nacional sobre as fronteiras internas

Em meados da década de 2010, a conjunção de fatores externos e internos lançou a UE numa intensa crise migratória e humanitária. Por um lado, o rescaldo da Primavera Árabe e a guerra civil síria aumentavam o número de imigrantes e requerentes de asilo a entrar na Europa. Por outro lado, o próprio desenho do espaço Schengen implicava que, em caso de incapacidade de um Estado membro controlar as suas fronteiras, as consequências que daí advinham, afetavam todos os outros Estados Schengen (Banulescu-Bogdan, & Fratzke) (Hix & Hoyland, 2011, p.282).

Em 2015, vista a dimensão da vaga de imigrantes que atravessava o mar Egeu, a Grécia deparou-se com um enorme problema logístico e de coordenação de todas as pessoas que procuravam entrar no seu território. Mais ao lado, no Mediterrâneo, a Itália via-se a braços com o mesmo problema, tendo em conta a chegada de incontáveis imigrantes à ilha de Lampedusa. A dificuldade de gerir o grande número de pessoas a entrar no país fez com que a Itália e a Grécia permitissem aos imigrantes sair para outros países da UE sem requer asilo no país de chegada. Deixava-os requer asilo no país para onde desejavam mudar-se que, por norma, eram países com maiores benefícios sociais como a Alemanha e a Suécia. A conduta da Grécia e da Itália configurou uma violação da Convenção de Dublin e contribuiu, a nível europeu, para a já existente tensão entre Estados membros relativamente à gestão da crise (Nedergaard, 2018, p.2).

Seguiu-se a resposta da UE manifestada, em primeiro lugar, através de uma declaração conjunta do Conselho. Nessa, era, continuamente, reiterado o compromisso de combater as mortes em alto-mar, a imigração ilegal e o tráfico humano assim como reforçar a solidariedade e a presença europeia no Mediterrâneo. Pouco depois, a CE apresentou a Agenda para as Migrações, um aglomerado de ideias que visavam aprofundar a integração europeia nas áreas da migração, do asilo e das fronteiras. A Agenda para as Migrações configurou-se como uma tentativa de esboçar uma estratégia de resposta coletiva aos desafios da crise migratória. A ambição transversal às declarações das duas instituições europeias era a contenção imediata do número de mortes de imigrantes e a proteção das fronteiras externas do espaço Schengen (European Council, 2015) (European Commission, 2015) (Ceccorulli, 2019, p.306).

A UE procurou executar este objetivo de diferentes maneiras. Em maio de 2015, o principal foco de atuação foi estabelecer um método de realocação de imigrantes entre

Estados membros, com o objetivo de aliviar a pressão dos países da linha da frente, nomeadamente, Grécia e Itália. Nos meses seguintes, o subsequente aumento do volume de imigrantes a fazer a travessia impôs a revisão do plano de realocização. Este, em conjunto com o apoio financeiro e operacional, foi também estendido à Hungria, que era agora utilizada por muitos imigrantes como um ponto de transição para outros Estados membros (European Commission, 2015, p.4) (Ceccorulli, 2019, p.307).

Apesar da distribuição dos mecanismos de apoio da UE, o plano de realocização foi iniciado sem convicção, entre discórdias e a um ritmo, francamente, reduzido. Se uns – principalmente os países da linha da frente -, aludiam ao princípio da solidariedade, outros – principalmente os países da Europa Central e Grupo Visegrado – interpretavam o plano de realocização como uma violação da soberania nacional e do direito de controlo sobre a quem é permitida a entrada no seu território (Carrera, et al., 2015, p.14).

De mais a mais, a incapacidade dos países da linha da frente em gerir o número de imigrantes e pedidos de asilo impeliu vários Estados membros a reintroduzir o controlo temporário das suas fronteiras internas. A legalidade desta provisão é reconhecida, no entanto, a sua execução questiona, diretamente, o princípio fundamental da livre circulação dentro do espaço Schengen. A Alemanha, a Suécia, a Áustria, a Dinamarca, a Bélgica e a Hungria são alguns exemplos de Estados que adotaram esta posição. A França também recorreu à reintrodução temporária do controlo das fronteiras internas, após os ataques terroristas de novembro de 2015 ao Bataclan²⁵ (Schimmelfenning, 2018, p.980) (Nedergaard, 2018, pp.5-7).

Este procedimento, ainda que temporário, é um claro reentendimento da dimensão securitária das fronteiras, avesso àquele que é promovido pela UE e pela Convenção Schengen. A recuperação do controlo fronteiriço reaproxima-se da interpretação de fronteira sugerida pelas teorias clássicas do conceito de soberania. De facto, uma perspetiva geral permite assinalar que o pressuposto da reintrodução de controlo das fronteiras internas presta-se a uma equação muito simples: se a UE não é capaz de proteger a fronteira externa, os Estados membros atuam e adotam medidas autónomas.

²⁵ A disposição legal prevê a recuperação do controlo de fronteiras para um período de apenas 6 meses. No entanto, em 2015, vários países procuraram e conseguiram obter mais tempo (Ceccorulli, 2019, p.312).

3.3. A crise migratória de 2015 e a integração europeia: O caso do Regulamento (UE) 2016/1624 para a FRONTEX e as reações do Parlamento Europeu aos seus impactos para a soberania nacional

Em 2016, de modo a aumentar a eficiência da sua resposta à crise migratória, a UE decidiu apresentar uma nova visão para a FRONTEX, instituindo-a com um novo nome, Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (European Commission, 2015, p.3) (European Parliament and Council Regulation (EU) 2016/1624, 2016, p.13).

O Regulamento (UE) 2016/1624 aumentou, oficialmente, o montante reservado ao financiamento, expandiu o número de funcionários e alterou, comedido, o leque de competências da FRONTEX²⁶.

De forma concreta, o Regulamento de 2016 reforçou a cooperação entre Estados membros e a FRONTEX através da nova capacidade da agência em destacar agentes de ligação para os Estados Schengen. Estes agentes procuram, através do contacto com as autoridades nacionais, contribuir para a proteção global das fronteiras europeias. Antes de 2016, eram apenas indicados para países terceiros e não para Estados Schengen, o que se qualifica como uma pequena novidade. Para além disso, a partir de 2016, a FRONTEX também foi reforçada com a competência de realizar avaliações de vulnerabilidade dos Estados Schengen. Esta competência diz respeito à coleta e ao processamento de informação partilhada pelos Estados que, conjugada com as avaliações de riscos, já realizadas pela agência, devem aperfeiçoar a tomada de decisão política. Particularmente, esta última competência relaciona-se com outra novidade do Regulamento de 2016. A saber, o poder de destacamento de agentes da FRONTEX para o terreno em caso de ausência de cooperação com o Estado membro em causa. Se se entender, na sequência de avaliações de vulnerabilidade, que um determinado Estado não considera as sugestões da FRONTEX e/ou está com dificuldades na gestão da sua fronteira externa, as instituições europeias são, de imediato, notificadas. Pois, nesse caso, o que está em causa é a segurança do espaço Schengen, considerado na sua totalidade. Posto isto, a UE é obrigada a intervir para auxiliar a gestão da fronteira externa e do eventual fluxo migratório. Convém frisar que esta capacidade de destacamento de agentes sem o consentimento dos Estados é uma decisão a ser realizada em última hipótese e está a cargo do Conselho, não

²⁶ Para efeitos de consolidação informativa, importa referir que o Regulamento sofreu uma nova emenda em 2019, [Regulamento \(UE\) 2019/1896](#). Porém, este não é considerado visto, novamente, que o que importa é enquadrar os efeitos imediatos da crise migratória de 2015 e 2016 e a sua relação com a soberania dos Estados membros.

do executivo da FRONTEX. O facto da última palavra ficar a cargo do Conselho é um facto sugestivo. A capacidade de destacamento voluntário de agentes é uma medida com profundas consequências políticas, uma vez que ultrapassa o domínio da autonomia do Estado e mina a credibilidade da sua soberania nacional (European Parliament and Council Regulation (EU) 2016/1624, 2016, pp.17-18) (Deleixhe & Duez, 2019, p.922).

Apesar destas pequenas alterações, no plano geral, a agência continuou apenas com funções complementares à atuação dos Estados no controlo e na proteção das suas fronteiras externas e, de modo nenhum, passou a realizar esse controlo de forma independente ou dissociada destes. As suas áreas de atuação continuaram, praticamente, as mesmas: análise de riscos, formação e treino de profissionais, investigação, cooperação com países terceiros, cooperação com outras agências no âmbito da vigilância e do combate à criminalidade transfronteiriça e organização de operações de regresso de migrantes. Fundamentalmente, o Regulamento de 2016 não concedeu quaisquer competências supranacionais à FRONTEX. Por isso, não é possível, ao contrário dos mecanismos comunitários de consolidação fiscal da crise das dívidas soberanas, registar a adição de qualquer incremento no processo de integração europeu (Schimmelfenning, 2018, p.980).

No entanto, mesmo assim, as novas competências da FRONTEX desencadearam reações reveladoras sobre o alcance da UE na política nacional dos Estados. É possível averiguar os impactos da relação entre a FRONTEX e o princípio da soberania nacional através de um exame à sessão plenária do PE - Parlamento Europeu do dia 5 de julho de 2016. No ponto 11 do documento correspondente à respetiva sessão está o registo do debate ocorrido sobre a chamada Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia²⁷.

Os temas gerais que marcam a sessão prendem-se, sobretudo, com a dimensão da segurança das fronteiras, da responsabilização da agência, da importância do PE nesse processo, da resposta integrada à crise migratória e da gestão do princípio de realocização. Nos assuntos que implicam a soberania nacional, não existe uma interpretação unânime. A razão desta desavença tanto pode estar num entendimento diverso do conceito de soberania como em interpretações opostas do texto do

²⁷ A sessão plenária do PE do dia 05/07/2016 está disponível online em: European Parliament (2016) EP Debate CRE 05/07/2016 - 11, pp.454-481. [online] Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-07-05-ITM-011_EN.html.

Regulamento²⁸. Qualquer que seja o motivo, são analisadas cinco intervenções - duas em língua inglesa e três em língua francesa - que mencionam diretamente o conceito de soberania.

A primeira intervenção em língua inglesa pertence à eurodeputada sueca Anna Maria Corazza Bildt do PPE – Partido Popular Europeu. Consiste numa nota positiva à repartição de responsabilidades entre FRONTEX e Estados. Expressa também satisfação com a preservação da soberania nacional. De um modo geral, a sua intervenção é favorável ao Regulamento de 2016 (European Parliament, 2016, p.475).

A segunda intervenção em língua inglesa é do então eurodeputado britânico Gerard Batten do EFDD - Grupo Europa da Liberdade e da Democracia Direta. Por sua vez, esta intervenção é de um contraste total com a intervenção anterior. É uma intervenção bastante crítica do alcance do Regulamento. Afirma, inclusive, que este, não só não respeita o princípio da soberania nacional, como não é uma resposta eficaz à crise migratória. Segundo o seu entender, o problema é maior e relaciona-se, sobretudo, com a própria essência do espaço Schengen (European Parliament, 2016, p.462).

As três intervenções em língua francesa pertencem, respetivamente, ao representante da Comissão das Pescas, a um deputado do grupo político ALDE - Grupo da Aliança dos Democratas e Liberais pela Europa e a um deputado do grupo político ENL - Grupo pela Europa das Nações e das Liberdades.

A primeira intervenção de Alain Cadec, representante da Comissão das Pescas, é conivente com a disposição geral do Regulamento de 2016. De forma concreta, menciona que o corpo europeu de guardas costeiros e de guardas de fronteiras respeita a soberania nacional dos Estados membros. Adiciona que a legislação reforça a eficiência da gestão integrada das fronteiras europeias. Segundo a sua interpretação, não existe contradição entre a gestão integrada das fronteiras europeias e a manutenção da soberania nacional dos Estados membros (European Parliament, 2016, p.458).

A segunda intervenção é do eurodeputado belga Gérard Deprez do grupo ALDE. Em primeiro lugar, apresenta como argumento central o facto de que as fronteiras exteriores

²⁸ Senão veja-se as ambiguidades do texto sobre o princípio da subsidiariedade. Por exemplo, se por um lado, lê-se que os Estados membros retêm o controlo das fronteiras externas, por outro, lê-se que a gestão integrada das fronteiras deve ser implementada pela FRONTEX como uma responsabilidade partilhada entre agência e as autoridades nacionais (European Parliament and Council, 2016, pp.2-13).

do espaço Schengen não podem ser entendidas como simples fronteiras nacionais. Depois, afirma que os defensores da soberania devem ter esse aspeto em consideração e perceber que uma fronteira comum, deve, idealmente, ser gerida em comum (European Parliament, 2016, p.469).

A terceira e última intervenção é do eurodeputado francês Gilles Lebreton do grupo político ENL. Nela, há a referência à recém-introduzida capacidade unilateral de destacamento de agentes de ligação da FRONTEX como uma afronta inaceitável à soberania nacional dos Estados membros. No seu entender, conferir essa possibilidade à agência representa uma subtração real no poder dos Estados (European Parliament, 2016, p.478).

Do comum destas intervenções, é assinalável que existem apreciações favoráveis ao Regulamento (UE) 2016/1624, presentes nas intervenções de Anna Maria Corazza Bildt, de Alain Cadec e de Gérard Deprez, e apreciações desfavoráveis, expressas pelos eurodeputados Gerard Batten e Gilles Lebreton. Por um lado, existe a percepção de que o Regulamento é congruente com a soberania nacional dos Estados membros e, por outro lado, existe a percepção oposta, nomeadamente, de que o Regulamento é uma transgressão do princípio da soberania.

As diferenças de opinião sobre a relação das novas competências da FRONTEX e o princípio da soberania nacional fundamentam-se, sobretudo, nas diferentes formas de pensar a soberania nacional e a atuação da UE. Para além disso, são sintomáticas de um debate mais geral sobre o próprio desenvolvimento futuro do projeto europeu.

As apreciações favoráveis ao Regulamento de 2016 alinham-se com uma visão mais entusiasta, onde a UE é pensada como um esforço para ultrapassar o ideal do Estado-Nação. Nutrem uma grande convicção nos benefícios da integração como forma de solucionar os desafios do continente. É uma visão que se coaduna com o desenrolar tradicional do processo de integração que até aqui observamos. O entendimento de soberania que está envolvido nesta interpretação, assim como o conceito de fronteira, possui uma forma mais fluída e maleável, distante da rigidez concetual ou geográfica das conceções clássicas.

Por sua vez, as intervenções desfavoráveis representam a ideia de que o conceito de soberania nacional como equacionado pela ordem de Vestefália continua válido, independentemente dos processos de globalização e interdependência da

contemporaneidade. Consequentemente, daqui brota o entendimento de que a organização política da UE deve ser complacente com esta ideia e não procurar transformá-la. A UE não deve procurar substituir-se aos Estados, pois estes continuam a ser os verdadeiros atores políticos. Esta visão está associada, entre outros, ao primeiro-ministro húngaro Viktor Orban e à política francesa Marine Le Pen. Nos últimos anos, desenvolveu-se o conceito de *Europe des Nations* que, afirmando-se pró Europa, procura transformar o processo de integração europeu. Consiste numa ideia de Europa elaborada como resposta à crise cultural provocada pelas tendências homogeneizantes da democracia liberal, da globalização capitalista e do multiculturalismo²⁹ (Bar-On cit. in Garnesh & Froio, 2020, p.726).

Convém, por último, salvaguardar que a discussão sobre as fronteiras, visível através deste debate no PE, é apenas uma das várias ramificações de uma discussão mais geral, com implicações concretas no futuro da UE.

²⁹ Conferir os movimentos, relativamente, recentes de aproximação ideológica entre forças políticas que partilham esta visão para a UE. Ver em: Kucharczyk, M. (2021) Warsaw Summit: European populist far-right parties oppose EU federalisation. *Euractiv*, [online] 21 December. Disponível em: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/warsaw-summit-european-populist-far-right-parties-oppose-eu-federalisation/ [Acesso a 25-03-2023]. Ver também em: Gotev, G. (2021) Orbán, Le Pen, Salvini, Kaczyński join forces to impact on the future of EU. *Euractiv*, [online] 2 July. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/elections/news/orban-le-pen-salvini-kaczynski-join-forces-to-impact-on-the-future-of-eu/> [Acesso a 25-03-2023]. Curiosamente, envolvidos nesta visão, estão os governos cuja CE vem assinalando como deficitários no que respeita o cumprimento das provisões sobre o Estado de³¹ direito, nomeadamente, o governo polaco e o governo húngaro.

4. A soberania do Reino Unido e o Brexit

4.1. Considerações sobre a soberania do Reino Unido e a ideia do Brexit

Quando a linguagem da soberania é utilizada no Reino Unido não está em discussão apenas a soberania do Estado, mas também a soberania do Parlamento britânico enquanto instituição.

É possível definir a soberania do Reino Unido como a soberania nacional de um Estado independente envolvido num sistema variado de relações internacionais. Porém, também é possível falar da soberania do Parlamento britânico que, em si, é uma doutrina mais peculiar. Afirmar que o Parlamento é soberano é afirmar que este possui “o direito de fazer e desfazer qualquer lei” e que nenhuma outra instituição, incluindo os tribunais, possuem a autoridade legal para reverter as suas decisões (Gordon, 2016, p.335) (Dicey cit. in Schmidt, 2020, p.4)

Numa monarquia constitucional, onde a Constituição não está codificada e os ditames jurídicos baseiam-se no direito comum, a centenária prática da soberania do Parlamento, aliada a uma série de provisões de carácter cultural e geográfico, contribuiu para a adoção da ideia de exclusividade do Reino Unido na paisagem política europeia (Elliot, 2016).

Durante o período de participação europeia do Reino Unido, o primado da lei europeia suplantou a suprema autoridade legal do Parlamento britânico. Por esta razão, a relação do Reino Unido com o TJUE ou com o TEDH – Tribunal Europeu dos Direitos Humanos foi marcada por uma certa ambivalência. A aversão à prática judicial de *review* teve de ser posta de lado em função do bom cumprimento das normas europeias. Pois, independentemente das garantias fornecidas pela via do *opt-out*, não existe nenhuma competência legislativa que não possa interferir com as quatro liberdades da UE e que, como tal, não possa demandar revisões às provisões nacionais³⁰ (Tabarelli cit. in Schmidt 2020, p.5) (Schmidt, 2020, p.5).

No Reino Unido, esta discussão em torno da soberania e da sua relação com o primado da lei europeia nunca desapareceu do cenário político britânico, mesmo que, durante

³⁰ O conflito entre a soberania nacional e o primado da lei UE é um aspeto da integração europeia muito discutido. A este propósito, durante o período de participação na UE, o grau de concordância e implementação das leis europeias do Reino Unido foi exemplar (Schmidt, 2020, p.5). Também para o Reino Unido, o surgimento de conflitos entre lei nacional e lei europeia era resolvido através da implementação da lei europeia. Pois, como relembra Elliot (2004), antes da adesão do Reino Unido, já o TJUE havia definido a precedência da lei europeia sobre a lei doméstica (Elliot, 2004, p. 547).

algum tempo, fosse relegada para as franjas. Em todo o caso, o euroceticismo sempre foi uma marca distintiva da sociedade britânica. No período de campanha para o referendo de 2016, a evidência desta relação é ilustrada, por exemplo, por Boris Johnson quando este relembra que não é possível expressar a soberania do Parlamento e aceitar o European Communities Act de 1972. Este foi o ato legislativo que garantiu o acesso do Reino Unido à então CEE - Comunidade Económica Europeia e que, consequentemente, concedeu prioridade à lei europeia sob a lei doméstica britânica³¹ (Forster, 2002, pp.10-31) (Johnson cit. In Elliot, 2006).

Após o referendo de 1975 ao mercado único, a ideia de saída do Reino Unido perdeu alguma força. Durante os anos 80 foi uma ideia próxima à agenda trabalhista, mas sem direta repercussão eleitoral. Na década seguinte, foi, fundamentalmente, mantida pelos extremos políticos e, aos poucos, foi perdendo visibilidade.

O caminho que a ideia trilha para sair da obscuridade e regressar ao ambiente político mainstream deve-se a Norman Lamont, antigo Chanceler do Exchequer e principal negociador britânico do TM. Durante os anos 90, em encontros com outros conservadores, Norman Lamont difundiu a concreta possibilidade existente na saída do Reino Unido da UE, então recém-formada.

Outro contributo para a ideia do Brexit readquirir credibilidade e significado político foram as dinâmicas envolvidas durante os mandatos de Tony Blair. O entusiasmo de T. Blair com a vocação europeia do Reino Unido contribuiu para que, em 2007, no momento de saída, existisse, na oposição conservadora, o florescimento e a consolidação da ideia de Brexit. As intenções europeístas de Blair acabaram por moldar o conservadorismo britânico de início de século XXI, cimentando a convicção de que a integração europeia possuía apenas um sentido e que, se necessário, a saída passava a

³¹ A título informativo, a participação do Reino Unido iniciou-se no dia 1 de janeiro de 1973, a par das restantes adesões da Irlanda e da Dinamarca (Forster, 2004, p.33). A adesão do Reino Unido foi precedida de duas tentativas não conseguidas e de uma inicial relutância à realização de um referendo. Esta relutância assentava na ideia de Edmund Burke de que os deputados eram eleitos para decidir em nome dos seus constituintes (Burke cit. In McConalogue, 2020, p. 236). No entanto, após a adesão à CEE e a alteração no governo britânico de 1974, a convicção subjacente a esta ideia sofreu um desgaste. Em 1975, Harold Wilson, primeiro-ministro trabalhista eleito, decidiu convocar um referendo sobre a pertença do Reino Unido à CEE. Juntamente com o referendo de 2016 sobre a saída da UE, a confirmação popular de 1975 sobre a permanência do Reino Unido na CEE coloca em paradigma uma outra discussão, pertencente, sobretudo, à dinâmica política interna. Isto é, se a soberania reside no Parlamento pode a auscultação popular ser a última instância de decisão? Não é necessária uma posterior aprovação parlamentar? Para uma discussão técnica deste tópico ver em: Ewing, K. (2017) Brexit and Parliamentary Sovereignty. *Modern Law Review*, Volume 80, Issue 4, pp.711-726. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12281>. Para uma resposta da ciência política a estas questões ver em: o Bogdanor, V. (2016) After the referendum, the people, not parliament, are sovereign. *The Financial Times*, [online] 9 December. Disponível em: <https://www.ft.com/content/9b00bca0-bd61-11e6-8b45-b8b81dd5d080> [Acesso a 23-03-2023].

ser uma alternativa plausível e justificável.

O centro da questão da ideia de Brexit é a existência de um entendimento concreto e intransigente do modo como o Reino Unido deve orientar a sua política. Existem noções específicas sobre a capacidade de autonomia e sobre o grau de dependência do Parlamento que, ulteriormente, redundam na prevalência de uma ideia particular sobre o modo como o Estado deve proceder na sua atuação.

É impulsionado por estas e outras dinâmicas que, em 2013, num discurso na sede da Bloomberg em Londres, o então primeiro-ministro britânico David Cameron dissertou sobre a relação do Reino Unido com a Europa. Comprometeu-se, a dado momento, em função do ténue consentimento democrático da UE no Reino Unido, a realizar um referendo sobre a permanência britânica na organização. Considerava fundamental enfrentar este problema sob pena de, não só não deixar de existir, mas complexificar-se no futuro próximo (Cabinet Office, 2013, p.9).

Dois anos mais tarde, em contexto de campanha eleitoral, o Partido Conservador garantiu, aquando do lançamento do seu manifesto, que, em caso de vitória nas eleições legislativas de 2015, realizaria o supracitado referendo sobre o estatuto de membro da UE³² (Conservatives, 2015, p.30).

Após alcançar a vitória nas respetivas eleições, David Cameron, agora reeleito, apresentou ao Conselho Europeu os seus planos de realização do referendo. Iniciou-se um processo de negociação entre o Reino Unido e a UE visando a obtenção de um estatuto especial para os britânicos dentro da UE. No final de 2015, numa carta endereçada ao então presidente do Conselho, Donald Tusk, o primeiro-ministro britânico, convicto da decisão sobre o referendo, apresentou quatro áreas a reformar: economia, competitividade, soberania e imigração. As negociações com a UE concluíram-se com a efetiva criação de um estatuto especial para o Reino Unido. Entre outras coisas, ficava acordado que os tratados europeus sofreriam alterações para amparar o estatuto excecional do Reino Unido, ausentando-o do compromisso com os ideais integracionistas da UE (Cameron, 2015) (Gordon, 2016, p.334).

Depois, uma vez que o ato do Parlamento que previa a realização do referendo estava promulgado, David Cameron anunciou a efetiva realização do referendo no dia 23 de

³² S. B. Hobolt (2016) alerta para a motivação eleitoral do referendo de 2016. As décadas de divisão interna do Partido Conservador sobre a integração europeia e a pressão crescente traduzida na perda de eleitores conservadores para o UKIP incentivou a inclusão do referendo de 2016 no manifesto eleitoral de 2015 (Hobolt, 2016, p.4).

junho de 2016. Os resultados posteriores determinaram a saída do Reino Unido da UE. Uma pequena maioria (51,9%) favorável à saída venceu uma minoria (48,1%) que optava pela permanência. No dia seguinte, atendendo aos resultados, David Cameron apresentou a sua demissão³³.

³³ Em concordância com Thompson (2017), é curioso assinalar que a saída do Reino Unido da UE esteve exposta a uma série de contingências. Em primeiro lugar, foi necessário que David Cameron promettesse e incluísse um referendo no manifesto eleitoral do Partido Conservador para 2015. Em segundo lugar, que o Partido Conservador vencesse as eleições sendo capaz de formar governo. Depois ainda que, em âmbito de discussão no Conselho Europeu, os Estados membros da UE recusassem conceder exceções significativas ao Reino Unido. Em último lugar, que a via da Saída vencesse a via da Permanência no referendo de 2016 (Thompson, 2017, p.2).

4.2. A soberania enquanto a base das restantes motivações a favor do Brexit

É possível organizar as motivações de voto no referendo de 2016 segundo um esquema dual. O fator principal dos eleitores a favor da via da Saída foi a imigração e, por sua vez, a preocupação fundamental dos eleitores a favor da via da Permanência foram os impactos da saída da UE na economia do Reino Unido (Hobolt, 2016, p.6).

A saliência economia-imigração foi, absolutamente, determinante na definição das intenções de voto no referendo de 2016. Porém, como é possível depreender da carta a Donald Tusk em 2015, a par da economia e da migração, uma das preocupações centrais do governo de David Cameron era a soberania (Cameron, 2015).

A necessidade de reformar a área da soberania foi apresentada por David Cameron segundo três dimensões: 1) Terminar o compromisso do Reino Unido com a ambição da *ever closer union* prevista nos Tratados europeus. 2) Enfatizar a função dos parlamentos nacionais que, em número adequado, ao atuarem juntos deveriam ser capazes de reverter uma proposta legislativa europeia indesejada. 3) A UE devia implementar os seus compromissos para com o princípio da subsidiariedade, de modo a atuar apenas onde fosse, estritamente, necessário e permitisse a ação dos governos nacionais nas restantes áreas (Cameron, 2015, pp.3-4).

Inquéritos posteriores aos resultados confirmam, precisamente, a importância da soberania nas motivações dos eleitores³⁴. Traduzida pelo “princípio de que decisões sobre o Reino Unido devem ser tomadas no Reino Unido”, a soberania apresentou-se como um fator diferenciador, principalmente, nos eleitores favoráveis à via da Saída. A forma através da qual a soberania influenciou este processo encontra a sua razão de ser na relação entre o referido princípio de controlo sobre as decisões do Reino Unido e as restantes motivações como a economia e a imigração (Ashcroft, 2016).

³⁴ Ver Ashcroft, L. (2016) How the United Kingdom voted on Thursday ... and why. [online] Disponível em: <https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> [Acesso a 23-03-2023]. Ver também Prosser, C., Mellon, J. & Green, J. (2016) What mattered most to you when deciding how to vote in the EU referendum?. [online] Disponível em: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/what-mattered-most-to-you-when-deciding-how-to-vote-in-the-eu-referendum/#.ZBx1iHbP23D> [Acesso a 23-03-2023].

No plano teórico, esta reivindicação de soberania significa que, uma vez fora da UE, o Reino Unido possuirá maior autonomia legislativa sobre as diversas áreas da sua vida política. Por outras palavras, furtar-se à UE permite ao Reino Unido definir as suas próprias leis, elaborar as suas próprias decisões sobre o seu território e sistema de migração, influenciar a economia consoante o seu entendimento dos desafios atuais e escolher o seu posicionamento em matérias de política internacional. Para os adeptos da via da Saída, é precisamente a ilegitimidade democrática das ações da UE que provoca a mencionada falta de autonomia legislativa do Parlamento e, consequentemente, uma diminuição da capacidade de atuação dos governantes eleitos. Os impactos negativos na economia, na imigração e na qualidade de vida do povo britânico devem-se à intromissão europeia, sendo que, quanto mais interventiva for a UE, maior é a perda de soberania do Reino Unido (Malcolm, 2019).

Esta forma de enquadrar o debate entre soberania nacional e UE não é nova, nem exclusiva ao Reino Unido. É uma dicotomia tradicional quando a discussão é o balanço de poderes entre os Estados membros e as instituições europeias. Porém, a sua fórmula clássica está sujeita a contestações porque a aparente perda de soberania nacional pode ser vista como compensada pelo voto em sede de Conselho e pela influência determinante da UE enquanto bloco nas relações comerciais e internacionais do mundo. Seja como for, esta fórmula primordial é sempre recuperada por aqueles que concebem a soberania segundo uma formulação clássica.

Na campanha para o referendo de 2016 no Reino Unido, a ideia de recuperar a soberania foi traduzida, enfaticamente, através do slogan de *take back control*. A soberania que está no centro de todo o processo de saída do Reino Unido é, a dado momento, definida por David Frost, então negociador Chefe do Brexit, como “a habilidade de decidir as suas próprias regras de acordo com as suas próprias condições”. Sem dúvida que este é um modo de pensar que está realmente bastante próximo das conceções modernas do conceito, prévias à interdependência da globalização e das alianças e organizações internacionais. Porém, é precisamente a reivindicação deste tipo de soberania que está no centro da vontade maioritária do Reino Unido em abandonar a UE. Segundo mesmo Westcott (2020), a definição de soberania que está presente na cabeça dos políticos a favor do Brexit que, mais tarde, acabam por formar governo, é uma definição mais parecida com a definição de soberania da Coreia do Norte do que com a definição de qualquer outra Nação ocidental de economia aberta (Frost cit. in Verovšek, 2020).

O Brexit lembrou, novamente, a importância de identificar os diferentes significados de soberania, existentes na atualidade europeia. Uma interrogação inerente a este processo de saída do Reino Unido e que está presente em todos os governos nacionais quando confrontados com o debate entre soberania e participação na UE é: Será que somos mais soberanos na garantia dos nossos interesses enquanto um Estado-Nação independente ou enquanto um Estado membro da UE? Sendo talvez contraintuitivo perceber que, no caso britânico, aquilo que se assumiu como um desejo por mais soberania poderá terminar, precisamente, numa maior redução dessa mesma soberania (Verovšek, 2020). David Cameron reconheceu, justamente, a centralidade desta pergunta. Em 2016, comentou com o seu Chefe de Staff que tudo se resume a uma pergunta de soberania *versus* influência. Todas as reivindicações de soberania nacional no interior da UE devem encarar, necessariamente, a pergunta de David Cameron.

“De we have more genuine control over things that matter through greater sovereignty at home or through having influence over an organisation that’ll continue to exist?” (Cameron cit. in Menon & Wager, 2020, p.281).

Parte 2: Análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022

Estrutura da análise e pergunta de investigação

A análise procura responder à seguinte pergunta de investigação: Qual é o sentido que a CE atribui ao conceito de soberania? Em função desse propósito central, é possível registar outros resultados.

A Análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União da CE entre 2010 e 2022 é delineada de acordo com os mandatos de presidência da CE. Para isso, a análise empírica está estruturada em três momentos: O primeiro dedica-se ao estudo da presidência de Durão Barroso entre 2010 e 2014. Começa pela explicação do perfil e da experiência política de Manuel Durão Barroso até ao momento da sua tomada de posse enquanto presidente da CE. Nomeia, de seguida, os diversos eventos que constituem o contexto político europeu durante o seu segundo mandato. Os últimos quatros anos deste mandato correspondem à primeira fase do período de análise. Posto tudo isto, apresentam-se os resultados da análise qualitativa dos discursos sobre o Estado da União de 2010, 2011, 2012 e 2013. Estes resultados surgem de uma análise individualizada dos usos do conceito de soberania pela CE de Durão Barroso. Durante a exposição, transcrevem-se determinados excertos dos discursos em questão, de modo a sustentar as ideias e as interpretações apresentadas. Esta estrutura de análise empírica repete-se depois para os outros presidentes da CE.

O segundo momento analisa a presidência de Jean-Claude Juncker entre os anos de 2014 e 2019. De novo, o estudo dedica-se, em primeiro lugar, à exposição do perfil e do percurso político de Jean-Claude Juncker até ao início do seu mandato enquanto presidente da CE. Depois, indicam-se os acontecimentos mais importantes do contexto europeu em que esse mandato decorre. A estes esclarecimentos, seguem-se os resultados das interpretações do uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União de 2015, 2016, 2017, 2018. Da mesma maneira, a apresentação de ideias e interpretações sobre os respetivos usos é acompanhada pela inserção de excertos e passagens que corroboram as mesmas. No caso particular de Jean-Claude Juncker, este momento de análise dedica-se, principalmente, ao estudo do discurso dos anos de 2016 e de 2018. Estes são os únicos discursos com referências concretas ao conceito de soberania.

Por fim, o terceiro momento de análise diz respeito aos primeiros três anos da presidência de Ursula von der Leyen. Com o foco no período entre 2019 e 2022, repete-se o exercício de análise ao perfil político da presidente da CE até ao momento da sua eleição. Depois, referem-se os eventos principais do contexto europeu em que se desenrola o mandato de von der Leyen até 2022. Então, analisam-se os usos individuais do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União de 2020, 2021, 2022. Apresentam-se os resultados destas interpretações através da transcrição de vários excertos dos referidos discursos. Nota-se também que, durante a análise qualitativa aos discursos sobre o Estado da União da CE entre 2010 e 2022, são apresentadas definições pontuais das dinâmicas internas de eventos determinantes para a UE e de conceitos cuja importância para a análise requer explicações complementares.

Após os três momentos da análise, existe uma secção dedicada aos Resultados gerais em que são sugeridos os diferentes achados e conclusões do estudo, como um todo. É apresentada uma resposta para a pergunta de investigação e outras observações complementares que servem o propósito de oferecer uma visão mais completa das dinâmicas recentes da soberania na UE. Para além de identificar o sentido, o carácter cronológico da análise permite perceber se existiu, ao longo dos anos, uma evolução nesse mesmo sentido, mas também reconhecer qual das variáveis é determinante na definição do sentido atribuído ao conceito de soberania pela CE e, ainda, qual a alteração concetual introduzida durante o respetivo período.

Método e escolha de dados

Como se infere do seu título, a análise levada a cabo na Parte 2 possui um fundamento qualitativo. Procura enquadrar os efeitos discursivos que o uso do conceito de soberania provoca quando é usado pelo presidente da CE. Para observar esse uso os dados selecionados são os discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022, disponíveis para descarregamento no site oficial da CE.

Os discursos sobre o Estado da União são discursos anuais realizados pelo presidente da CE ao PE. Surgiram como resultado do objetivo, presente no TL, de construção de uma UE mais democrática, eficiente e transparente (Pansardi & Battegazzorre, 2018, p.3).

Acontecem na primeira sessão após o regresso das férias de verão do PE. Procuram incentivar uma melhoria das relações entre as respetivas instituições europeias. Por um lado, representam um exercício de responsabilização política da CE ao PE. Por outro, são uma oportunidade para o presidente da CE apresentar-se como uma efetiva figura presidencial, manifestando, principalmente, após o ano da sua nomeação, as particularidades da sua Comissão (Desmond, 2015, p.2).

É um evento importante na vida política da UE. O seu conteúdo é ditado pelos eventos e realizações do ano precedente e pelos objetivos e prioridades da CE para o próximo ano legislativo. Por norma, o discurso é seguido de um debate com os eurodeputados de todos os grupos políticos presentes no PE. Uma vez que acompanham os sucessivos acontecimentos do ano a que correspondem, é expectável que, na sua singularidade, cada discurso possua um conteúdo próprio, intimamente, relacionado com eventos e desafios circunstanciais.

O motivo da escolha destes discursos está no seu carácter anual que permite identificar a evolução das tendências políticas da CE consoante previsões, acontecimentos e consequências.

É possível dizer, de modo geral, que os documentos políticos são, por norma, os instrumentos mais adequados para análises discursivas. Os documentos políticos diferem de outras formas de análise discursiva como entrevistas ou inquéritos porque não são produzidos com o acautelamento de serem objeto de análise de determinada ciência social. Por esta razão, tornam-se, especialmente, adequados para destrinçar eventuais intenções políticas, ainda que, na sua totalidade, não sejam desprovidos de uma certa artificialidade (Lynggard, 2019, p.51).

Por força dos dados, a análise aos discursos sobre o Estado da União é uma análise discursiva. De acordo com Lynggard (2019), uma análise discursiva é uma análise que toma o discurso como objeto de investigação. Em si, o discurso é um conjunto de ideias, conceitos e categorizações produzidas, reproduzidas e transformadas num arranjo particular através do qual é atribuído um sentido à realidade (Hajer cit. In Lynggard, 2019, p.2). Para além disso, uma análise discursiva também estuda o modo através do qual o discurso produz a autoridade que, ulteriormente, possibilita e justifica determinada medida ou ação política (Lynggard, 2019, pp.2-3).

Neste estudo, o discurso é entendido como algo mais do que ideias ou textos. Em concordância com Schmidt (2008), uma análise ao discurso deve considerar o contexto (onde, quando, como e porquê é dito), a estrutura (o que é dito e como é dito) e o agente (quem diz e a quem é dito) (Schmidt cit. in Lynggard, 2019, p.2).

Neste sentido, o primeiro passo da nossa análise qualitativa é uma leitura geral de todos os discursos sobre o Estado da União entre os anos de 2010 e 2022. De seguida, procuro rastrear os usos da palavra “soberania” em cada respetivo discurso. Uma vez estabelecidos e localizados os usos da ideia de soberania, são feitas perguntas ao texto de acordo com as apreciações de Schmidt cit. in Lynggard (2019).

Ou seja, em primeiro lugar, perguntamos: quem profere o respetivo discurso sobre o Estado da União? Por isso, importa levar a cabo uma análise ao perfil dos respetivos presidentes da CE que exerceram os seus mandatos durante o período em análise. Deste modo, o perfil do presidente da CE configura-se como uma variável independente do nosso caso de estudo.

Em segundo lugar, perguntamos por: quando é que o respetivo discurso é proferido? Ou seja, é importante entender quais são os principais eventos do ano que precede o respetivo discurso, na intenção de identificar possíveis correspondências entre o conteúdo do discurso e os eventos que o precedem. Portanto, o contexto político europeu qualifica-se como outra variável independente do nosso estudo.

Em terceiro lugar, está o aspeto que confirma o carácter, verdadeiramente, qualitativo da análise. A saber, a importância da interpretação e do enquadramento de cada uso do conceito de soberania. Para este estudo, o conceito de soberania não se desliga do enquadramento, do parágrafo em que é utilizado, isto é, não se toma isoladamente. Por isso, quando determinado uso é analisado, é realizada uma articulação com a temática

do parágrafo ou da secção onde se insere. Consoante as particularidades de cada uso, propomos uma interpretação do uso do conceito e procuramos entender se o fator determinante daquele uso de soberania relaciona-se com o contexto político europeu respetivo ao discurso ou com as especificidades do perfil do presidente da CE.

É fundamental prestar atenção à articulação textual do conceito porque, por exemplo, o conceito pode ser usado na sua dimensão nacional e mesmo assim representar um propósito supranacional.

Posto isto, a aproximação teórica da nossa análise discursiva sustenta-se no método do institucionalismo discursivo como descrito por Lynggard (2019). O institucionalismo discursivo é um tipo de análise que relaciona a dimensão da análise discursiva com a dimensão da investigação institucional. Isto quer dizer que atribui um particular ênfase à função das ideias e do discurso no seu contexto institucional e na influência deste nos resultados políticos. Entendemos o discurso como uma ferramenta crucial para a mudança política, salientando o seu poder transformador (Lynggard, 2019, pp.8-9).

Análise qualitativa aos Discursos sobre o Estado da União da CE entre 2010 e 2022

1. Presidência de Durão Barroso entre 2010 e 2014

Perfil político do presidente: Manuel Durão Barroso foi presidente da CE durante dois mandatos, de 2004 a 2009 e de 2009 a 2014. Nasceu a 1956, em Lisboa, Portugal, e completou a sua formação em direito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Obteve o grau de mestre em Ciência Política e um diploma de Estudos Europeus pela Universidade de Genebra. Realizou, desde então, uma carreira académica com intervalos, relacionada com as disciplinas políticas e jurídicas. O seu ingresso na política partidária aconteceu pouco após a revolução de 1974. Está, politicamente, envolvido nos movimentos estudantis da época e, em 1980, inicia militância no PSD - Partido Social Democrata. Inicia a sua atividade política profissional com o cargo de subsecretário de Estado dos Assuntos Internos em 1985. Segue depois no cargo de secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. Em 1992, toma posse como Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, naquele que é o seu primeiro cargo ministerial. O percurso político nacional culmina, em abril de 2002, com a eleição para primeiro-ministro do XV Governo Constitucional de Portugal. Está no cargo durante dois anos quando, em 2004, apresenta a demissão e dirige-se para Bruxelas onde, nesse mesmo ano, é indicado, por unanimidade, pelos executivos europeus para o cargo de presidente da CE (Magone, 2005, pp.546-550).

Tabela 1 – Perfil político de Manuel Durão Barroso (fonte própria)

Nome:	Manuel Durão Barroso
Nacionalidade:	Portuguesa
Formação:	Direito; Ciência Política
Profissão prévia à presidência da CE:	Político; Professor
Experiência anterior de relevância:	Primeiro-ministro de Portugal

Contexto europeu: Para a política europeia, os anos de 2010 iniciam-se com dois eventos centrais: um ambiente institucional novo, resultante da adoção do TL, e uma dramática crise financeira que estremece as fundações do Euro³⁵.

³⁵ No contexto da década de 2010, particularmente, para o estudo da soberania na UE, continua importante fazer referência à decisão Lisboa do TCFA. As conclusões do TCFA relativamente aos termos do TL simbolizam o estado formal de aceitação do processo de integração europeu por parte das autoridades legais nacionais. A julgar, em primeiro lugar, pela posição central da Alemanha no bloco EU e, em segundo lugar, pela não menor influência da jurisdição do TCFA noutros tribunais constitucionais da UE.

O TL munuiu o PE de poder colegislativo, formalizou o Conselho e determinou que a nomeação do presidente da CE deveria acontecer em consonância com os resultados das eleições europeias. Também terminou com o método rotativo de presidência no Conselho e criou o cargo de presidente do Conselho Europeu. Criou o cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, que, exercido, em simultâneo, com a posição de Vice-Presidente da CE, procurou aumentar a coesão entre as instituições europeias. Vinculou juridicamente a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o que potenciou o reconhecimento da personalidade jurídica da UE e, da extensão geral das suas competências, emergiu uma maior capacidade na assinatura de tratados em nome próprio³⁶. De resto, o TL também se configurou como um incremento na resposta da UE às alterações climáticas. A importância deste tema reflete-se no lugar cativo que adquiriu no reportório discursivo e nos compromissos políticos da UE. Embora pese a pluralidade de inovações do TL, é importante salvaguardar que as alterações climáticas devem ser encaradas como um desafio estrutural da UE (Keleman, 2019, pp.47-55) (Benson & Jordan, 2010).

Posto isto, é exatamente o desenho institucional que nasce do TL que condiciona os métodos de resposta com que a UE se propõe à resolução da crise da zona Euro. Para a UE, os cinco anos que vão de 2009 a 2014 ficaram, indelevelmente, marcados pela gestão das incertezas e das adversidades advindas da crise financeira de 2008.

Porquanto interessa ao caso aquilo que é, convencionalmente, chamado de crise da zona Euro ou de crise das dívidas soberanas possui uma história de difícil categorização. É possível dizer que, num primeiro momento, a crise é, predominantemente, financeira. Está, sobretudo, relacionada às dificuldades do setor bancário europeu resultantes de liquidez reduzida, que, em última instância, está ligada ao *crash* financeiro de 2008 nos

³⁶ A possibilidade da UE assinar acordos internacionais em nome próprio, e não através da CE, alia-se às funções atribuídas aos novos cargos. A saber, o presidente do Conselho fica encarregue da representação externa da UE e o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros fica responsável pelas relações externas da UE. A dualidade do seu cargo, atendendo à sua atividade na CE, é contundente com a intenção de promover uma maior uniformidade de ação entre as instituições da UE. Este potenciar de coesão interinstitucional é acompanhado pela introdução de duas cláusulas na área da segurança e defesa: a cláusula da solidariedade e a cláusula da defesa mútua. Para uma definição destas duas cláusulas consultar Pinto, A. S. Gaspar, C. (2016) Reflexões sobre a nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança. *Instituto da Defesa Nacional – Policy Paper 8*, pp. 7-9. Estes avanços institucionais do TL assentam, fundamentalmente, no reconhecimento de que existem riscos e ameaças comuns aos Estados membros da UE (Pinto & Gaspar, 2016, p.8).

E.U.A. O primeiro impacto da crise na Europa incidiu, pois, sobre os países cujos bancos investiam no mercado de títulos americano. Alguns dos principais afetados foram o Reino Unido, a Alemanha e a Irlanda. Como forma de salvar os respectivos sistemas bancários, os referidos países decidiram “resgatar” os bancos públicos e privados que consideravam relevantes, o que levou a uma escalada substancial na dívida pública. No plano da economia real, seguiu-se um ambiente de desconfiança, o que resultou numa paralisação de empréstimos interbancários e, ulteriormente, numa falta geral de crédito. Os países afetados sofreram com o atrofamento da atividade económica e subsequente aumento do desemprego. Cedo, outras economias, conectadas à alemã e mais dependentes da disponibilidade de crédito, começaram a sofrer o mesmo problema. Especialmente, as economias da periferia da zona Euro cuja dependência dos fluxos de capital era mais acentuada. Aquelas, cuja vulnerabilidade resultava de um desequilíbrio nos níveis de competitividade perante os outros países da zona Euro, decidiram acudir as suas instituições financeiras, exponenciando uma dívida pública de difícil gestão. Em virtude da dúvida perante a sustentabilidade das dívidas públicas e dos governos cumprirem os seus compromissos financeiros, o pessimismo das agências de *rating* internacionais e dos mercados impossibilitou a convergência das economias europeias mais enfraquecidas com a Alemanha, economia mais forte do bloco (Scharpf, 2011, pp.25-26).

Toda esta dinâmica económica fica, visceralmente, exposta com o anúncio do recém-eleito primeiro-ministro da Grécia, Georges Papandreou, em 2010. O pedido de assistência financeira às instituições europeias e internacionais levantou, pela primeira vez, o véu da fragilidade da zona Euro. A crise financeira sofreu uma nova metamorfose e tornou-se numa crise de dívidas soberanas. Paralelamente, enquanto a Grécia assumia, publicamente, a necessidade de assistência, vários Estados da zona Euro aguentavam as suas finanças públicas a muito custo, por entre programas de cortes robustos e de cativações. Em 2010, a Irlanda, também afetada, gravemente, pela crise, juntou-se à Grécia na necessidade de assistência económica. Nesta altura, vivia-se um clima de desconfiança e intensa suspeição sobre qual seria o próximo Estado a suceder à Irlanda e à Grécia. A tendência para a acracia instalou-se no plano político interno dos Estados periféricos da zona Euro. Verificam-se uma série de protestos e mobilizações em massa contra o agravamento das condições de vida, algo que contribuiu, particularmente, para o desgaste das políticas e das instituições europeias (O’Connor, 2017, pp.68-69) (Vogiatzoglou, 2017, pp.99-105).

Apesar dos esforços de contenção, a predisposição para o contágio confirma-se mais tarde. Em abril de 2011, num clima de instabilidade política, Portugal apresenta o seu programa de assistência financeira, negociado com a Troika. De mais a mais, constata-se a formação de uma crise de representatividade política na UE. Por exemplo, nesta altura, o governo socialista de Portugal é substituído em eleições antecipadas, o governo grego de George Papandreou abdica após o fracasso na convocação de um referendo sobre a aplicação do segundo programa e, em Itália, o governo de Silvio Berlusconi não consegue nem gerir as convulsões resultantes das medidas draconianas de austeridade, nem garantir que o país não entrará em insolvência (Andretta, 2017, pp.204-206) (Fernandes, 2017, p.169-176).

Em dezembro de 2011, a adoção do Six-Pack representa uma resposta de pendor comunitário. A introdução de um mecanismo europeu de vigilância sobre a economia dos Estados membros estabeleceu objetivos concretos na dimensão macroeconómica e na dimensão da consolidação fiscal. Passa a existir um aprovisionamento relativo à convergência dos orçamentos anuais dos Estados membros com os parâmetros europeus, definidos de acordo com a economia de cada Estado. Tudo considerado, o ano de 2011 foi um ano de instabilidade económica, degradação social e paralisia política (De la Porte & Heins, 2014, p.8-10).

Ainda em matérias de política comunitária, fevereiro de 2012 marca a substituição dos mecanismos temporários de combate à dívida pela permanência do MEE. Depois, no mês seguinte, existe o aval do Eurogrupo sobre o montante a disponibilizar à Grécia, naquilo que, mais tarde, se consuma como o segundo programa de assistência financeira em dois anos. Em junho, a Espanha também inicia negociações com as entidades europeias sobre a possibilidade de receber assistência financeira. O governo espanhol foi capaz de patrocinar a dimensão da sua economia como um fator diferenciador, argumentando que a injeção financeira deveria acontecer, diretamente, no sistema bancário espanhol. Semelhante procedimento evitava o estigma e a perda de soberania nacional associada aos programas de assistência financeira dos restantes Estados membros. Contudo, em julho de 2012, o acordo final entre a Espanha e a UE define que o apoio financeiro seria atribuído diretamente ao governo espanhol, mas que a atuação do FMI ficava restrita a um acompanhamento técnico, não existindo efetiva inspeção das decisões do governo (Moury, et al., 2021, pp.119-120). No que concerne as instituições europeias, o ano de 2012 assinala a tomada de posse de Mario Draghi como presidente do BCE e o célebre

discurso de salvação do Euro. Em retrospectiva, esta alteração na liderança da instituição bancária configura-se como um facto importante na medida em que garante o compromisso da UE com a zona Euro, transmitindo segurança aos investidores (Moury, et al., 2021, p.9). Ainda, a UE termina o ano de 2012 com a atribuição do Prémio Nobel da Paz. Facto indicativo do curso e das contribuições geopolíticas do bloco.

A chegada de 2013 confirma uma nova atuação comunitária na resolução da crise da zona Euro através da entrada em vigor de duas resoluções que ficaram conhecidas como Two-Pack. Definidas na sua forma elementar consubstanciam 1) a apresentação dos planos orçamentais nacionais à CE e 2) o reforço da supervisão económica de Estados membros sob maior dificuldade e que possam prejudicar a estabilidade da zona Euro (De la Porte & Heins, 2014, p.11-14).

No entanto, o ano de 2013 não é uma exceção à regra até aqui observada. A crise continuou a propagar-se pelas economias dos Estados membros, sendo, desta feita, o Chipre a iniciar um programa de assistência financeira (Moury, et al., 2021, pp.131-135). Por fim, no meio de todas as atribuições, a UE regista um novo alargamento com a adesão da Croácia.

Tabela 2 – Contexto europeu entre 2010 e 2014 (fonte própria)

Ano	Contexto europeu
2010	- Decisão Lisboa do TCFA - Novo quadro institucional com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa - Crise das dívidas soberanas
2011	- Crise das dívidas soberanas
2012	- Crise das dívidas soberanas
2013	- Crise das dívidas soberanas - Eleições europeias de 2014
2014	- Crise da zona Euro - Eleições europeias de 2014 - Crise da Crimeia de 2014

Resultados: Durante o segundo mandato, os discursos sobre o Estado da União de Durão Barroso contêm o total de treze referências ao conceito de soberania. Uma inspeção superficial ao uso do respetivo conceito permite identificar que o contexto geral da crise da zona Euro determina, em larga medida, o sentido que lhe é aplicado. É óbvia a prevalência com que, entre 2010 e 2014, o conceito de soberania é anexado às ideias de dívida e de risco de *default*. Aliada a esta ideia também está a narrativa geral que acompanha qualquer uso do conceito, isto é, a promoção do processo de integração europeu.

Apesar do discurso de 2010 não possuir nenhuma referência concreta à soberania, em 2011, o conceito é, taxativamente, articulado à ambição de integração europeia. Com este uso, Durão Barroso promove a ideia de que a forma adequada de responder à crise da zona Euro é um novo movimento de integração. Neste discurso, dois usos do conceito de soberania estão, diretamente, relacionados com a dimensão nacional, o que remete para a significação moderna de soberania. Porém, a contextualização do excerto em que estão inseridos possibilita distinguir a submissão deste sentido à intenção maior de incentivo à integração europeia. Por outras palavras, se tomado isoladamente, este uso do conceito de soberania conecta-se com o sentido clássico, porém, se prestamos atenção ao panorama geral do texto desvenda-se a intenção integracionista em que está inserido. Há a sujeição do conceito de soberania nacional ao processo de construção tradicional da UE e, de maneira nenhuma, uma apologia às suas valências. Aliás, o aspeto central da passagem são os eventuais entraves que este entendimento de soberania pode provocar ao projeto europeu.

“But it may be necessary to consider further changes to the Treaty. I am also thinking particularly of the constraint of unanimity. The pace of our joint endeavour cannot be dictated by the slowest. And today we have a Union where it is the slowest member that dictates the speed of all the other Member States. This is not credible also from the markets' point of view, this is why we need to solve this problem of decision making. A Member State has of course the right not to accept decisions. That is a question, as they say, of national sovereignty. But a Member State does not have the right to block the moves of others, the others also have their national sovereignty and if they want to go further, they should go further” (European Commission, 2011, p.5).

Os restantes usos do conceito de soberania demarcam-se, nitidamente, pela anexação direta às ideias de dívida e de crise das dívidas (European Commission, 2011, pp.2-5).

O discurso de 2012 continua a tendência iniciada pelo seu antecessor. Aqui, o conceito de soberania adere às noções de partilhar e agrupar, o que reforça a ideia de aprofundamento da integração europeia como resolução da crise das dívidas soberanas. Acontece, justamente, que as expressões *sharing sovereignty* e *pooled sovereignty* são

referências concretas à narrativa construtora e ao processo de fundamentação da UE. Estas expressões assentam no pressuposto de que parcelas da soberania nacional de um Estado membro são partilhadas com a UE no momento de adesão. Posto isto, um Estado ao tornar-se membro da UE não perde, totalmente, a sua soberania, nem deixa de ser, totalmente, soberano. Complementa-se, ao invés, com os procedimentos europeus, especialmente, em áreas onde os benefícios dessa partilha são maiores. Da parte da presidência de Durão Barroso, a propulsão integracionista encontra espaço para progressão através do argumento de que subseqüentes partilhas de soberania nacional não conduzem a uma perda de poder dos respetivos Estados, mas, ao invés, a um ganho suplementar de protagonismo e capacidade, sobretudo, no plano internacional. É, já em 2012, resolutamente, perceptível a difusão da ideia de que a partilha de soberania nacional no quadro da UE não significa perda de soberania. Significa, ao invés, um ganho de autossuficiência e preponderância global (European Commission, 2012a).

“Today, I call for a federation of nation states. Not a superstate. A democratic federation of nation states that can tackle our common problems, through the sharing of sovereignty in a way that each country and each citizen are better equipped to control their own destiny. This is about the Union with the Member States, not against the Member States. In the age of globalisation pooled sovereignty means more power, not less” (European Commission, 2012a, p.11).

O ano de 2013 testemunha o início de uma determinada mudança no sentido aplicado ao conceito de soberania. No discurso correspondente, a crise está apenas presente em um dos três usos do conceito de soberania. A saber, está, diretamente, relacionado com o objetivo de conclusão da União Bancária. O conceito de soberania é utilizado no sentido de caracterizar o risco máximo de insolvência dos bancos nacionais, caso a União Bancária não seja finalizada (European Commission, 2013a, p.4). O segundo uso é caracterizado pela conformidade com o conceito clássico de soberania. É utilizado para referir a vontade da Ucrânia em aderir à UE. Aqui, a soberania é entendida na sua aceção primordial como a capacidade de um país em tomar decisões autónomas e independentes. O terceiro uso também sugere um entendimento da soberania nacional na sua definição clássica. Porém, desta vez, o conceito surge no contexto da emergente discussão em torno do cumprimento do Estado de Direito em determinados Estados membros e do desrespeito pelos valores fundamentais da UE. Concretamente, surge com a salvaguarda de que um novo mecanismo europeu para o controlo do Estado de direito não prejudicará a soberania nacional dos Estados membros. Excetuando a referência isolada à soberania da Ucrânia, os usos de soberania no discurso de 2013 também se confirmam inseridos numa narrativa de incentivo à integração europeia.

“Experience has confirmed the usefulness of the Commission role as an independent and objective referee. We should consolidate this experience through a more general framework. It should be based on the principle of equality between member states, activated only in situations where there is a serious, systemic risk to the rule of law, and triggered by pre-defined benchmarks. The Commission will come forward with a communication on this. I believe it is a debate that is key to our idea of Europe. This does not mean that national sovereignty or democracy are constrained. But we do need a robust European mechanism to influence the equation when basic common principles are at stake. There are certain non-negotiable values that the EU and its member states must and shall always defend” (European Commission, 2013a, p.11).

Durão Barroso é o presidente da CE que mais utiliza o conceito de soberania. Consigo, o conceito de soberania é apresentado em diferentes fórmulas conceituais como a soberania nacional do Estado e a partilha de soberania nacional no quadro da UE. Porém, estas são sempre conceptualizadas na medida dos benefícios que a partilha de soberania nacional acarreta a nível europeu. Os seus discursos sobre o Estado da União enfatizam a necessidade da UE tornar-se um ator global. Salientam também que a partilha de soberania nacional, necessária para isso, não significa uma perda de poder do Estado, mas, ao invés, significa um ganho de preponderância na capacidade de influenciar a direção da política internacional e na capacidade de resposta aos desafios da atualidade.

Tabela 3 – Uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União da presidência de Manuel Durão Barroso (fonte própria)

Ano do Discurso	Quantidade de usos	Sentido atribuído ao conceito de soberania
2010	0 (zero)	-
2011	5 (cinco)	- “... <i>sovereign debt crisis is, above all, a crisis of political confidence ...</i>” - “<i>sovereign debt crisis ...</i>” - “<i>sovereign debt ...</i>” - “<i>national sovereignty ...</i>” - “<i>national sovereignty ...</i>”
2012	5 (cinco)	- “<i>sovereign debt ...</i>” - “<i>Sharing sovereignty in Europe means being more sovereign in a global world</i>” - “<i>sharing of sovereignty ...</i>” - “<i>pooled sovereignty ...</i>”
2013	3 (três)	- “... <i>decoupling bank from sovereign risk</i>” - “<i>countries own sovereign choices</i>” - “<i>This does not mean that national sovereignty or democracy are constrained.</i>”

(European Commission, 2011) (European Commission, 2012a) (European Commission, 2013a)

2. Presidência de Jean-Claude Juncker entre 2014 e 2019

Perfil político do presidente: Natural de Redange, Luxemburgo, Jean-Claude Juncker começou a militar no CSV - Partido Popular Social Cristão em 1974. Ingressou na Universidade de Estrasburgo, França e concluiu o curso de direito em 1979. Ocupou quatro posições ministeriais no Luxemburgo durante um período total de 29 anos: Ministro do Trabalho (1984-1989); Ministro das Finanças (1989-1994) (1994-1995) (1995-1999) (1999-2004) (2004-2009) (2009-2013); Primeiro-ministro (1995-1999) (1999-2004) (2004-2009) (2009-2013); Ministro dos Assuntos Religiosos (abril-dezembro 2013). Os vários anos como ministro das finanças e como primeiro-ministro do Luxemburgo foram também anos de pertença aos respetivos Conselhos da UE. É ainda digno de nota que, entre 2005 e 2013, Jean-Claude Juncker foi o primeiro presidente formal do Eurogrupo. Por estas razões, já possuía bastante experiência a nível europeu quando, em 2014, após uma campanha bem-sucedida, assumiu a presidência da CE. Cargo que exerceu durante um mandato, de 2014 a 2019 (Tömmel, 2019, pp.7-8).

Tabela 4 – Perfil político de Jean-Claude Juncker (fonte própria)

Nome:	Jean-Claude Juncker
Nacionalidade:	Luxemburguesa
Formação:	Direito
Profissão prévia à presidência da CE:	Político
Experiência anterior de relevância:	Primeiro-ministro do Luxemburgo

Contexto europeu: O primeiro evento de 2014 a destacar é a invasão russa da Crimeia. A ausência de uma resposta clara da UE a este assalto territorial a um país soberano inaugura um precedente de complacência nas relações com a Rússia. O segundo evento de 2014 a destacar são as eleições europeias. Não obstante as perdas pontuais em alguns Estados, o PPE e S&D - Grupo da Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas no Parlamento Europeu consolidaram, uma vez mais, a sua posição de grupos políticos com maior expressão no PE. No mandato anterior, mais de 70% das propostas aprovadas pelo PE dependeu do apoio mútuo destes dois grupos políticos. Outro facto apreciável resultante destas eleições é a alteração no balanço de poderes entre instituições inserida pela eleição de um presidente da CE proposto pelo PE. Como referido, o TL introduziu a disposição de que o Conselho deve ter presente os resultados das eleições europeias

quando propor um candidato para a presidência da CE. O PE interpretou a ambiguidade desta cláusula e, devido à coesão geral em torno da candidatura de Jean-Claude Juncker, propôs o seu próprio candidato, mais tarde, aprovado pelo Conselho (Kohn, 2014, pp.205-208) (Meissner, Schoeller & Moury, 2021, p.23).

Ainda em 2014, foram introduzidos dois procedimentos de combate à crise da zona Euro. Concluiu-se a União Bancária num esforço que visa assegurar a estabilidade do sector bancário europeu e o BCE criou 4 programas de compra de dívida³⁷. Entre eles, um programa de compra de dívida pública que torna o BCE capaz de exercer pressão sobre os mercados de modo a influenciar a diminuição das taxas de juro. A compra desta dívida pública dava-se em proporção do PIB e da população de cada país da zona Euro (Reis, 2022).

O ano de 2015 poderia marcar a pacificação da política europeia uma vez que, exceto casos pontuais, o continente começava a recuperar da crise das dívidas soberanas. No entanto, este cenário ficou suspenso devido à implosão de outros focos problemáticos na Europa. Apenas decorridos sete dias do novo ano e acontecem os ataques terroristas à revista Charlie Hebdo em Paris. O caso não será pontual. Durante o restante período desse ano outras cidades europeias – Bruxelas, Londres, Barcelona etc... – são alvo de ataques terroristas. Mobilizaram-se, na sequência da regularidade dos ataques, métodos de prevenção do radicalismo e intensificaram-se os procedimentos de cooperação judicial entre Estados. Para além das sucessivas ocorrências terroristas, as atribulações internas da Grécia também contribuíam para a história do ano de 2015. A eleição do governo SYRIZA-ANEL e a posterior rejeição popular, via referendo, dos termos do terceiro programa de assistência financeira muniam de confiança o governo grego para uma renegociação da dívida pública. Porém, após extensas negociações, o veredicto final determinou mesmo a aplicação do terceiro programa de assistência financeira da Grécia (Vogiatzoglou, 2017, pp.104-105). Ainda, a sul da Europa, a crescente tendência da migração para o continente europeu adquire tons dramáticos. Antes do final de 2015, as travessias do mar Egeu e do mar Mediterrâneo colocavam às portas da Europa mais de um milhão de requerentes de asilo. Inaugurava-se um novo período na vida política da

³⁷ A União Bancária é arquitetada segundo três mecanismos principais. O mecanismo único de supervisão, o mecanismo único de resolução e o mecanismo único de garantia de depósitos. Este último ainda por completar. Para uma discussão sobre o processo de negociação destes mecanismos entre os Estados membros ver Howarth, D. J., Quaglia, L. (2016) *The Political Economy of the European Banking Union*. Oxford University Press: Oxford, UK. pp.89-155.

UE que, assim como a crise das dívidas soberanas, causaria animosidade entre os Estados membros.

A origem da crise migratória de 2015 está na bissetriz de uma série de consequências de guerras inter-relacionadas na periferia da Europa. No encalço da Primavera árabe, as guerras civis que nascem no Médio Oriente e em África, a destacar, a guerra civil da Líbia e a guerra civil da Síria, e a degradação económica e social de outros países da região, impulsionaram o movimento em massa para a Europa (Banulescu-Bogdan, Fratzke, 2015) (Lehne, et al., 2015). Existiam três rotas principais de chegada dos refugiados: 1) a rota Central, do norte de África para Itália e Malta, 2) a rota Ocidental, do norte de África para Espanha, e 3) a rota Oriental, da Turquia para a Grécia³⁸. Durante o período de 2015 e 2016 o volume colossal de travessias colocou uma tremenda pressão logística nos países de chegada, principalmente, na Grécia e na Itália. A subsequente inaptidão e ineficiência dos instrumentos comunitários existentes para a gestão coordenada de fluxos migratórios, bem como a incapacidade dos Estados membros encontrarem uma resposta comum e expressarem o princípio de solidariedade, enfraqueceu, visivelmente, a UE. À época, na sequência do que foi dito, a CE propôs um programa de distribuição de refugiados da Grécia e da Itália por todos os Estados membros. Ainda que aprovado a custo, por maioria qualificada, o programa da CE de Juncker obteve um sucesso residual, visto que, pelo final de 2015, poucos dos 400 000 refugiados previstos para realocização haviam sido, efetivamente, realocizados (Desmond, 2016, p.7).

Não só a solidariedade entre Estados ou a precariedade da Convenção de Dublin ou do espaço Schengen foram questionados. De imediato, surgiram problemas demográficos, sociais e políticos, principalmente, nos Estados que acolheram mais refugiados. A crise migratória expôs a fragilidade de conquistas emblemáticas da UE. Revelou que a falta de prontidão na resposta das instituições europeias incita os Estados membros a operar segundo os seus próprios termos e critérios. Na ausência da capacidade de resposta coordenada, os Estados membros valem-se dos mecanismos nacionais para resolver os seus problemas.

³⁸ As três rotas apresentadas são definidas em: International Organization for Migration (2015) *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/migration-trends-across-mediterranean-connecting-dots>.

Em março de 2016, como modo de minimizar a intensidade dos fluxos migratórios, especialmente via rota Oriental, a UE negociou um acordo com a Turquia. O acordo estabelecia um *resettlement scheme*, visando o controlo das passagens ilegais. Cada novo emigrante a ultrapassar, ilegalmente, a fronteira da Turquia para a Grécia teria de regressar a território turco. Em contrapartida, a UE aprofundava as relações bilaterais com a Turquia, revitalizava as negociações em torno da adesão e fornecia uma ajuda humanitária no valor de 6 biliões de euros (Dagi, 2020, p.203). O óbvio intuito de estancar os fluxos migratórios para a UE não impediu a difusão crescente de um ceticismo em alguma opinião pública dos Estados membros, principalmente, naqueles mais afetados. Por outras palavras, uma vez que o Islão era a ordem religiosa e cultural da maioria dos emigrantes, surgiram interrogações sobre o grau de coexistência entre os valores ocidentais e os valores dos refugiados. É na esteira destes desenvolvimentos que uma, já existente, embora marginal, secção política readquire fôlego eleitoral. As convicções anti-imigração e os modos populistas de atuação política culminaram num ímpeto redobrado e, cedo, os partidos populistas e eurocéticos resgataram para si a bandeira da ilegitimidade de atuação da UE em matérias do foro interno. Curiosamente, apesar da aparente contiguidade dos euroceticismos nos Estados da UE, as repercussões políticas destes movimentos começaram a sentir-se de imediato em 2016. É exatamente em junho de 2016 que o Reino Unido realiza o referendo sobre a permanência na UE. Não obstante a singularidade do caso britânico, a saída de um Estado do bloco UE marca, invariavelmente, um acontecimento histórico (Hobolt, 2016). De novo, a instabilidade de uma crise adicionava-se a um novo desafio para a UE e os presságios de colapso acumulavam-se.

Em 2017, o encadeamento imediato de duas crises e a crescente influência das forças políticas eurocéticas na opinião pública marcavam o ambiente político da UE. O ano registará uma nota positiva em relação ao crescimento da economia da zona Euro que, com exceção da Grécia, crescerá mais do que o Japão e os E.U.A. (Rodrigues, 2018). No entanto, o contraponto a este facto era dúplice. Pois, os esforços de gestão da crise migratória aliavam-se agora ao acompanhamento da posição negocial de Westminster, vista a ativação do art.º 50 por parte do Reino Unido. Também em 2017, os ciclos eleitorais que aconteceram em Estados membros determinantes como a França, a Alemanha ou os Países Baixos são dignos de registo. Sobretudo, convém assinalar a eleição de Emmanuel Macron nas eleições presidenciais francesas. Outro acontecimento

de política internacional com impacto direto na vida política da UE é a tomada de posse de Donald Trump como o 45º presidente dos E.U.A. Mais do que outra coisa, a política protecionista a que o Partido Republicano se propõe começa por ameaçar os contornos tradicionais da aliança transatlântica. Paralelamente, antes ainda do término do ano, a UE responde à consolidação dos movimentos iliberais no seu interior. A saber, em parte devido a uma tendência existente, em parte devido ao agravamento causado pelas consequências da crise migratória, a CE ativa, pela primeira vez, o art.º 7 contra a Polónia³⁹. Em causa está a detioração do Estado de direito, nomeadamente, a implementação de leis que minam a independência do Tribunal Constitucional da Polónia. Este procedimento surgia na sequência da desvalorização polaca das recomendações prévias da CE sobre o Estado de direito (Kelemen & Laurent, 2019).

Em 2018, esta tendência perpetua-se com diferentes atores. Desta vez, é o PE que ativa o mesmo procedimento contra a Hungria. De novo, na origem desta resolução está a violação do Estado de direito e do respeito pelos valores basilares da UE⁴⁰ (Ágh, 2018, p.39-40). Ademais, apesar do visível abrandamento nas chegadas de refugiados à Europa, o ano de 2018 revela as dificuldades inerentes ao processo de normalização da situação herdada dos anos anteriores. As eleições italianas de 2018 demonstram, particularmente, este problema, visto que a coligação que forma governo é constituída por partidos populistas e eurocéticos (Chiaramonte, et al., 2018). A centralidade do tema da migração reflete-se, uma vez mais, com a aprovação de um novo financiamento à Turquia, devotado ao auxílio dos refugiados sírios. Reflete-se também com as discussões gerais sobre a cooperação da UE com países terceiros e a nova expansão do mandato da FRONTEX proposta pela CE. Esta última resolução será mesmo adotada pelo Conselho em 2019, o

³⁹ Diz-se que é produto de uma tendência existente porque, com factualidade, a discussão sobre o Estado de direito começa a adquirir destaque a partir de 2011. Quando, na viragem do ano, a Hungria assume a presidência rotativa do Conselho, numa conferência de imprensa destinada à receção da nova presidência, o então presidente da CE, Durão Barroso, criticou o governo húngaro – que havia tomado posse em 2010 – pelo fraco compromisso que apresentava, através da sua atividade legislativa recente, com os valores fundamentais da UE. Episódios deste género entre a CE e a Hungria acabariam por repetir-se por toda a década. Em 2013, é assinalável o definitivo reconhecimento de que a UE enfrentava uma crise de Estado de direito de natureza sistémica (Laurent & Scheppele, 2017, pp.5-9).

⁴⁰ A importância da discussão em torno do Estado de direito não está circunscrita a um único membro. O decalque das normas do Estado de direito num Estado membro afeta todos os cidadãos da UE, não só os cidadãos do respetivo Estado. Afeta, em primeiro plano, na medida em que significa que há um Estado iliberal com poder sobre os processos de tomada de decisão em Conselho, que, mais tarde, implicam todo o bloco UE. Em segundo plano, uma vez que a aplicação da lei europeia acontece nos Estados membros, um Estado iliberal que não compactue com a lei europeia cria irregularidades que minam a credibilidade da lei europeia e, porventura, a sua legitimação a nível nacional (Laurent & Scheppele, 2017, p.8).

que, após o Regulamento de 2016, analisado noutro momento deste estudo, configurou a segunda alteração ao mandato da agência desde a crise migratória de 2015 e 2016.

Tabela 5 – Contexto europeu entre 2014 e 2019 (fonte própria)

Ano	Contexto europeu
2015	- Crise da zona Euro - Terrorismo - Crise migratória de 2015 e 2016 - Brexit
2016	- Crise migratória de 2015 e 2016 - Terrorismo - Brexit - Advento dos populismos
2017	- Crise migratória de 2015 e 2016 - Terrorismo - Brexit - Advento dos populismos - Estado de direito
2018	- Crise migratória de 2015 e 2016 - Brexit - Advento dos populismos - Estado de direito - Eleições europeias de 2019
2019	- Eleições europeias de 2019 - Brexit - Advento dos populismos - Estado de direito

Resultados: A irregularidade dos usos aliada à articulação textual do conceito sugere que o contexto político europeu é o fator definidor do sentido atribuído ao conceito de soberania por Jean-Claude Juncker, nos respetivos discursos sobre o Estado da União. Apesar da crise migratória e do Brexit - eventos principais deste período - permeabilizarem o conteúdo dos discursos, não conferem nenhum sentido concreto ao conceito de soberania. Não do mesmo modo que a crise das dívidas soberanas conferiu nos discursos anteriores. Surge, ao invés, uma nova forma de instrumentalizar o conceito de soberania que encerra uma resposta geral a estes e outros desafios.

Durante os três primeiros discursos sobre o Estado da União de Juncker, existiu apenas uma referência ao conceito de soberania, em 2016. Diz respeito ao nível e tributação da Irlanda e à repartição das competências na formação da UEM. A CE salvaguarda o

pressuposto de que o capítulo fiscal permaneceu a cargo dos Estados, mas que a supervisão do cumprimento da lei europeia da concorrência pertence à CE.

“The level of taxation in a country like Ireland is not our issue. Ireland has the sovereign right to set the tax level wherever it wants. But it is not right that one company can evade taxes that could have gone to Irish families and businesses, hospitals, and schools. The Commission watches over this fairness. This is the social side of competition law. And this is what Europe stands for” (European Commission, 2016, p.11).

Se, também aqui, é o contexto que define o sentido atribuído ao conceito de soberania deve-se, sobretudo, ao discurso sobre o Estado da União de 2018. Do período em análise, este discurso regista o recorde de usos do conceito de soberania num só discurso, onze. A quantidade de usos é acompanhada por uma inovação conceptual na forma de articular a soberania. O conceito *European sovereignty* que encabeça o discurso de 2018 - *“The hour of European sovereignty”* – atravessa, preponderantemente, todo o corpo do texto (European Commission, 2018b, p.1). Mais do que a quantidade de usos, a origem do conceito deve-se a uma conjuntura política específica. É necessário colocar em perspetiva vários acontecimentos externos à UE para oferecer uma justificação, não só para a recorrência do uso, mas também para o próprio significado de *European sovereignty*.

Primeiro, é conveniente considerar dois discursos de 2017 do então recém-eleito presidente francês Emmanuel Macron. O primeiro discurso acontece em Atenas e apresenta, sucintamente, o compromisso de reconstruir a Europa, tornando-a mais soberana. O segundo discurso é realizado em setembro de 2017 à Sorbonne. Neste, E. Macron revela a sua Iniciativa para a Europa, apresentando-a segundo seis prioridades⁴¹. A partir daí, a articulação entre Europa e soberania passou a integrar o vocabulário do presidente francês e da política externa francesa. Por isso, é plausível admitir que, senão foi o seu criador, E. Macron contribuiu, substancialmente, para a difusão da ideia de *European sovereignty*. Admite-se também que, após E. Macron, essa designação é incorporada no vocabulário institucional da UE, sendo que um dos exemplos mais evidentes dessa incorporação é o discurso sobre o Estado da União de 2018 da CE de Jean-Claude Juncker (Barbou des Places, 2020, pp.287-288).

⁴¹ Segundo a Iniciativa para a Europa de E. Macron o caminho para uma Europa soberana reside em 6 pontos: 1) Uma Europa que garante a segurança 2) Uma Europa que aborda o desafio da migração 3) Uma Europa que olha para África e Mediterrâneo 4) Uma Europa exemplar no desenvolvimento sustentável 5) Uma Europa da inovação e regulação adaptada ao mundo digital 6) Uma Europa que se mantém como um poder económico e monetário. Ver em: Macron, E. (2017) President Macron gives speech on new initiative for Europe. [online] Disponível em: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en> [Acesso a 20-03-2023].

O significado de *European sovereignty* está, intrinsecamente, ligado aos eventos que desencadeiam a sua difusão. A linguagem da *European sovereignty* nasce da percepção de que a UE atravessa desafios tão determinantes que o próprio projeto europeu, como até aqui o conhecemos, está em risco.

Por exemplo, a Iniciativa para a Europa de E. Macron reconhece, no ponto “*A Europe that addresses the migration challenge*”, que um dos maiores desafios para a UE depende-se com a crise migratória de 2015 e 2016. A forte instabilidade interna provocada por esta crise, principalmente, ao nível das tensões populistas no interior da UE, tornam-na um fator-chave na definição do futuro da UE. Adereçar este problema é um objetivo estratégico de combate ao populismo e configura-se como a dimensão interna existente na ideia de *European sovereignty* (Macron, 2017). A recuperação concreta do conceito de soberania e a sua aliança à ideia de Europa permite contestar o entendimento comum de que a integração europeia é contrária à preservação da soberania nacional dos Estados membros. Sendo que este é um argumento muito presente nas agendas dos principais partidos populistas e eurocéticos.

Porém, por sua vez, também existe uma dimensão internacional definida, por E. Macron, como a capacidade da UE existir, autonomamente, no palco político mundial. Esta dimensão está associada aos impactos da saída do Reino Unido da UE e à tomada de posse da administração Trump nos E.U.A. Os dois acontecimentos provocaram a sensação de que é necessário fortalecer o compromisso europeu dos Estados membros, de maneira a assegurar a autossuficiência geral do continente⁴². É esta percepção que leva, mais tarde, às declarações de Josep Borrell sobre a necessidade da UE reaprender a linguagem do poder. Para além disso, utilizar, em específico, um conceito com a bagagem histórica do conceito de soberania reconduz-nos para autores célebres como Jean Bodin, Thomas Hobbes ou Carl Schmidt. Nestes, a soberania arrasta consigo ideias indivisíveis de afirmação de poder, autoridade e comando (Verellen, 2020, p.313)

⁴² A influência da saída do Reino Unido do bloco UE no cunho do conceito é claramente confirmada por E. Macron numa intervenção datada da véspera da efetiva concretização do Brexit. A 31 de janeiro de 2020, E. Macron reforça a ideia de que o projeto europeu só poderá avançar com implementação de reformas de modo a alcançar mais soberania e mais democracia. A saber, “*Europe can only continue to advance if we reform it thoroughly, to make it more sovereign, more democratic, closer to its citizens (...)*” (Macron cit. In Verellen, 2020, p.308). Por sua vez, a influência da tomada de posse da administração republicana de Donald Trump na proposta do conceito de *European sovereignty* está nas implicações negativas da política protecionista dos E.U.A na parceria transatlântica. Por exemplo, a decisão da administração Trump em sair do acordo nuclear com o Irão e a imposição de novas sanções com impactos negativos na possibilidade de negócio entre empresas europeias e o Irão, aliada ainda à crítica aos “*chronic underpayments*” dos países europeus à NATO, representam exemplos desse azedar de relações (Barbou des Places, 2020, p.292).

(Borrell, 2020) (Barbou des Places, 2020,p.296-297) (Bickerton, et al., 2022, p.266).

A dimensão interna relaciona-se com a dimensão internacional na medida em que, sem a capacidade auto governativa de responder aos problemas internos, a UE não consegue tornar-se um ator internacional a uma só voz. Para E. Macron, a dimensão internacional é apenas alcançável através de um maior envolvimento dos cidadãos na definição das políticas europeias e da implementação de novos mecanismos para monitorizar Estado membros que coloquem em risco as políticas da UE⁴³. Sem dúvida, para prossecução de ambos objetivos é necessário reformar os tratados e aprofundar a integração europeia (Verellen, 2020, pp.313-317).

De forma fundamental, o sentido atribuído por Jean-Claude Juncker ao conceito de soberania no discurso sobre o Estado da União de 2018 não difere substancialmente do diagnóstico de E. Macron, apenas apresentado. Prova disso é o documento tornado público após o discurso de 2018 em que está, visivelmente, ilustrada a importância da geopolítica no significado de *European sovereignty*. Existe uma complementaridade entre o desejo de fortalecer a UE, impulsionando-a enquanto ator global, e estreitar o pacto interno dos Estados membros como forma de resolução dos desafios comuns (European Commission, 2018a). Importa acrescentar que Jean-Claude Juncker, assim como Durão Barroso, insiste na promoção da ideia de que a partilha de soberania nacional no quadro da UE significa um fortalecimento do Estado membro e não o seu enfraquecimento.

“The geopolitical situation makes this Europe's hour: the time for European sovereignty has come. It is time Europe took its destiny into its own hands. It is time Europe developed what I coined “Weltpolitikfähigkeit” – the capacity to play a role, as a Union, in shaping global affairs. Europe has to become a more sovereign actor in international relations. European sovereignty is born of Member States' national sovereignty and does not replace it. Sharing sovereignty – when and where needed – makes each of our nation states stronger” (European Commission, 2018b, p.5).

Posto tudo isto, Jean-Claude Juncker atribui um sentido supranacional ao conceito de soberania. A sua intenção é incentivar o processo de integração europeu e salvaguardar a ideia de que partilhar soberania nacional não significa perder poder, mas, ao invés, um ganho de influência através de uma UE mais forte. O que é, fundamentalmente, assinalável em 2018 é que aquilo que, nos discursos sobre o Estado da União anteriores,

⁴³ Alcançar soberania externa passa por alcançar soberania interna. No discurso de setembro de 2017, E. Macron avança com a ideia de listas transnacionais nas eleições europeias para o PE, incentivando a participação cívica como elemento definidor na atuação legislativa da UE. Porém, continua ambíguo até que ponto o atual presidente francês deseja alterar o balanço de poderes entre a CE, o PE e o Conselho. Aumentar a prevalência da CE e do PE pode resultar em legislação indesejada pelos Estados membros que, com o balanço de poderes atuais, possuem maior influência sobre o processo de tomada de decisão (Verellen, 2020, p.317).

manifestava-se através de uma ambição dispersa segundo apelos circunstanciais, adquire um conceito genérico - *European sovereignty* -, que procura recuperar o vocabulário da soberania, renová-lo e colocá-lo ao serviço da UE.

Tabela 6 - Uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União da presidência de Jean-Claude Juncker (fonte própria)

Ano do Discurso	Quantidade de usos	Sentido atribuído ao conceito de soberania
2015	0 (zero)	-
2016	1 (um)	- “... Ireland has the sovereign right to set the tax level ...”
2017	0 (zero)	-
2018	11 (onze)	- “The hour of European sovereignty” - “... the need to share sovereignty.” - “The hour of European sovereignty” - “...the time for European sovereignty has come.” - “Europe has to become a sovereign actor ...” - “European sovereignty is born of Member States national sovereignty...” - “Sharing sovereignty (...) makes each of our nation states stronger.” - “European sovereignty...” - “... plant the seeds of a more sovereign Europe.” - “The euro must become the face and the instrument of a new, more sovereign Europe.”

(European Commission, 2016) (European Commission, 2018b)

3. Presidência de Ursula von der Leyen entre 2019 e 2022

Perfil político da presidente: A primeira mulher a presidir à CE é a alemã Ursula von der Leyen. Nascida na Bélgica para pais alemães, Ursula von der Leyen regressa à Alemanha em 1971. Após experiências na Universidade de Göttingen, na Universidade de Münster e na London School of Economics, Ursula von der Leyen inicia o curso de medicina na Universidade de Hanover no ano de 1980. Obtém o doutorado pela mesma instituição em 1991 e mantém atividade de investigação até 2002. A militância no CDU - Partido União Democrata-Cristão começa em 1990, porém a sua atividade profissional na política alemã inicia-se apenas em 2001. Após ser eleita pelo CDU para o Parlamento da Baixa Saxónia, von der Leyen assume o seu primeiro cargo ministerial em 2005, é Ministra Federal da Família, Terceira Idade, Mulheres e Juventude. A este cargo segue-se, de 2009 a 2013, o de Ministra do Trabalho e dos Assuntos Sociais e, de 2013 a 2019, o de Ministra da Defesa. Em 2019, é proposta pelo Conselho Europeu como candidata para presidente da CE. É aprovada por uma escassa maioria e toma posse a 1 de dezembro de 2019, exercendo o seu primeiro mandato até 2024. Da perceção geral do seu percurso político é possível reter a sua tendência para privilegiar o pragmatismo das decisões em detrimento da ideologia e do partidarismo (Muller & Tömmel, 2022, pp.312-314).

Tabela 7 – Perfil político de Ursula von der Leyen (fonte própria)

Nome:	Ursula von der Leyen
Nacionalidade:	Alemã
Formação:	Medicina
Profissão prévia à presidência da CE:	Político; Médica
Experiência anterior de relevância:	Ministra da Defesa da Alemanha

Contexto europeu: O ano de 2019 foi ano de eleições europeias. O Brexit, o desrespeito pelo Estado de direito da Polónia e da Hungria e o recente governo populista em Itália marcam uma narrativa, predominantemente, antieuropeia. Porém, paradoxalmente, os resultados das eleições foram um golpe nas aspirações e nos sentimentos anti UE. A histórica adesão dos eleitores e a crescente confiança dos cidadãos na UE tende a confirmar a legitimidade do PE e do sistema político europeu. No entanto, é curioso apontar que, segundo J. Tallberg (2019), verifica-se uma alteração no comportamento

político dos partidos eurocéticos, principalmente, no que respeita a aceitação do PE. Por outras palavras, ao invés de advogar pela saída da UE, os partidos eurocéticos competem pelo poder no PE como forma de condicionar as políticas europeias aprovadas e, ulteriormente, alterar o curso da construção da UE. Sem dúvida que a principal tendência das eleições europeias de 2019 é a consolidação dos partidos populistas e eurocéticos (Talleberg, 2019, p.13) (Mudde, 2019, p.23). Relativamente à presidência da CE, a incapacidade de criar *public awareness* sobre o processo de eleição, a relutância do Conselho em aceitar Manfred Weber e também uma certa divisão no PE relativamente ao candidato alemão determinam a eleição de Ursula von der Leyen para o cargo (Meissner, Schoeller & Moury, 2021, p.2021). A nova CE toma posse com um forte sentido de vocação no combate às alterações climáticas. A primeira grande iniciativa da CE de von der Leyen é o lançamento do *European Green Deal*. Com esta iniciativa, a UE estabelece o objetivo pioneiro de tornar a Europa o primeiro continente a atingir a neutralidade carbónica em 2050.

A viragem de ano é, inicialmente, marcada pela ratificação parlamentar do *withdrawal agreement* do Reino Unido e a subsequente saída do país do bloco UE. A 1 de fevereiro de 2020 a UE regressa aos 27 Estados membros, sendo que é com estes que responde a uma nova crise causada pelo surto do vírus COVID-19. O elevado nível de mortes e infeções leva a OMS - Organização Mundial da Saúde a declarar uma pandemia. Na UE, a primeira reação à rápida propagação do vírus foi o fecho de fronteiras e a corrida entre Estados membros à obtenção de equipamento de combate ao vírus. Porém, à medida que a crise pandémica persistia, a perceção de que o colapso da economia e o combate ao vírus eram uma ameaça comum provocou uma alteração no comportamento dos Estados membros. É na sequência desta mudança de comportamento que o PE e o Conselho chegam a um entendimento sobre a proposta legislativa da CE relativamente ao plano de recuperação conhecido como *NextGenerationUE*. A ação coordenada da UE também registou sucessos relativamente à compra de vacinas, o que potencializou a vacinação de todas populações nacionais, independentemente, da expressão económica dos Estados membros (Lehne, 2022). Convém ainda assinalar que, em 2020, dá-se a aprovação parlamentar de um mecanismo que determina a suspensão de fundos comunitários para Estados membros que desrespeitem os valores fundamentais da UE e as diretrizes do Estado de direito. O *Rule of Law Conditionality Regulation* é um novo elemento na

discussão sobre o cumprimento do Estado de direito e o respeito pelos valores fundamentais da UE⁴⁴.

A crise pandémica continuou a absorver o debate e a ação política da UE em 2021. É digna de realce a vinculação jurídica do objetivo da neutralidade carbónica da UE e o reconhecimento da importância da dimensão digital em todos os assuntos da atualidade. O ano é marcado pela retirada política de Angela Merkel, uma das figuras europeias mais proeminentes da década. O cargo de Chanceler alemão é ocupado por Olaf Scholz do SP - Partido Social-Democrata alemão. A alteração na liderança não determinou uma diminuição do compromisso europeísta da Alemanha. Porém, é questionável se O. Scholz perpetuará a atuação do Chanceler alemão enquanto um reformador europeu (Münchau, 2021).

O ano de 2022 é definitivamente histórico. Marca o regresso da guerra aberta ao continente europeu com a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro. Os Estados membros da UE reconheceram o perigo que a invasão apresentava à segurança nacional e ao modo de vida europeu. Demonstraram unidade relativamente à aplicação de sanções, excetuando o caso da Hungria. De resto, mesmo que não sejam suficientes para quebrar a unidade europeia neste tema, as divisões entre Estados membros surgem em função dos diferentes entendimentos sobre a duração e a necessidade das consequências impostas pela guerra. O conflito acentuou uma taxa de inflação galopante que afeta os Estados de forma assimétrica e provocou cortes na dependência energética russa que exacerbaram o, já existente, problema energético da UE (Lehne, 2022).

Tabela 8 – Contexto europeu entre 2019 e 2022 (fonte própria)

Ano	Contexto europeu
2019	- Eleições europeias de 2019 - Brexit - Advento dos populismos
2020	- Pandemia COVID-19
2021	- Pandemia COVID-19
2022	- Pandemia COVID-19 - Guerra Ucrânia-Rússia

⁴⁴ É interessante complementar a situação polaca no que concerne o Estado de direito na UE em função da invasão russa da Ucrânia. Para um breve *update* da discussão ver: Buras, P. (2022) The final countdown: The EU, Poland and the rule of law. European Council of Foreign Relations [online] 14 December. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/the-final-countdown-the-eu-poland-and-the-rule-of-law/> [Acesso a 25-03-2023].

Resultados: Partindo do pressuposto que o estímulo à integração é um princípio da atuação da CE, a análise aos três primeiros discursos sobre o Estado da União de Ursula von der Leyen possibilitam esclarecer que a presidente não se desencaminha desta prática. Os discursos dos anos de 2020, 2021 e 2022 contêm referências residuais ao conceito de soberania. Também aqui o sentido atribuído ao conceito é, largamente, determinado pelo contexto inerente ao respetivo discurso. O contexto da pandemia COVID-19 associa-se à emergência de desafios muito importantes para a CE de von der Leyen, nomeadamente, as alterações climáticas e a transição digital. Acresce, em 2022, a temática da segurança europeia com a invasão russa da Ucrânia. Regista-se, fundamentalmente, que o sentido atribuído ao conceito de soberania acompanha, gradualmente, a proeminência dos desafios que o respetivo contexto impõe à UE.

No discurso sobre o Estado da União de 2020, von der Leyen apresenta uma equivalência entre os sacrifícios individuais que a pandemia exigiu para a segurança geral e os sacrifícios dos Estados membros na formação de uma UE mais forte. O incentivo à partilha de soberania acontece, uma vez mais, segundo o critério dos seus benefícios comuns no quadro europeu.

“As individuals, we have all sacrificed a piece of our personal liberty for the safety of others. And as a Union, we all shared a part of our sovereignty for the common good” (European Commission, 2020b, p.3).

Ainda em 2020 existe a articulação do conceito de soberania com a dimensão digital. Há uma referência concreta à *“Europe’s digital sovereignty”* naquilo que significa, por um lado, a continuação do uso do conceito popularizado por E. Macron e Jean-Claude Juncker e, por outro, a singularização da importância que o desafio da transição digital apresenta à UE. Em concreto, a referência está relacionada com o estímulo financeiro que o fundo *NextGenerationEU* procura oferecer no desenvolvimento de infraestruturas digitais na UE, na expansão da fibra e do 5G para todas as áreas rurais e também na segurança dos dados pessoais e da conectividade da rede (European Commission, 2020b).

“NextGenerationEU is also a unique opportunity to develop a more coherent European approach to connectivity and digital infrastructure deployment. None of this is an end in itself - it is about Europe’s digital sovereignty, on a small and large scale” (European Commission, 2020b, p.13).

A importância da transição digital e da soberania digital europeia verifica-se, novamente, no discurso de 2021. Neste, o conceito de soberania é nomeado três vezes. Por duas vezes

o conceito é relacionado com o desafio da transição digital. A alusão à soberania surge envolta da percepção de que, na dimensão digital, a UE está dependente de atores globais como os E.U.A e a China. Consciente do atraso europeu, a CE de von der Leyen reconhece a urgência de investimento europeu na dimensão digital, sendo que é, precisamente, nesse sentido que a ideia de *European tech sovereignty* é referida.

“Digital is the make-or-break issue. And Member States share that view. Digital spending in NextGenerationEU will even overshoot the 20% target. That reflects the importance of investing in our European tech sovereignty. We have to double down to shape our digital transformation according to our own rules and values” (European Commission, 2021).

“But while global demand has exploded, Europe's share across the entire value chain, from design to manufacturing capacity has shrunk. We depend on state-of-the-art chips manufactured in Asia. So this is not just a matter of our competitiveness. This is also a matter of tech sovereignty. So let's put all of our focus on it” (European Commission, 2021).

Quando a linguagem da *European sovereignty* começou a incorporar o vocabulário de várias figuras europeias, - Jean-Claude Juncker, Mario Draghi, Angela Merkel, Olaf Scholz – foram desenvolvidas novas formas de dimensionar o conceito⁴⁵. Uma das articulações mais célebres do conceito aconteceu com o desafio da transição digital. A nível institucional, em abril de 2020, a Comissária Europeia para a Concorrência, Margherete Vestager, promoveu, diretamente, a ideia da *EU digital sovereignty*. Em 2021, o reforço da articulação entre a soberania e a transição digital encontra outro apoiante no Comissário, Thierry Breton, nomeadamente, quando promove a ideia de *European technological sovereignty* e da regulação do ciberespaço e das empresas a atuar nele. De destacar ainda que a *European tech sovereignty* consolidou-se enquanto uma tendência na atividade executiva da CE de von der Leyen. A esta parte, são dignas de

⁴⁵ Consulta do discurso de Mario Draghi em Draghi, M. (2019) Sovereignty in a globalised world. [online] Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.en.html> [Acesso a 20-03-2023]. Para os restantes usos ver em: Barbou des Places, S. (2020) Taking the language of “European sovereignty” seriously. *European Papers*, Vol. 5, No. 1, p.288. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/392>. Acrescenta-se que Olaf Scholz apresentou a sua visão estratégica para a UE, em Praga, segundo o conceito de *European sovereignty*. Ver em: Boutelet, C. (2022) In Prague, Olaf Scholz articulates his strategic vision for Europe. *Le Monde*, [online] 30 August. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/08/30/in-prague-olaf-scholz-articulates-his-strategic-vision-for-europe_5995267_4.html [Acesso a 23-03-2023]. Ainda a este respeito, é importante complementar que as ambições inerentes à *European sovereignty* também estão presentes noutros tipos de conceitos. Também estes, crescentemente, popularizados pelas figuras europeias. O caso mais paradigmático é o conceito de *Strategic autonomy*. Embora seja, particularmente, recorrente no vocabulário de E. Macron, este conceito, tal como a *European sovereignty*, foi introduzido no discurso da UE. Para um exemplo da sua utilização por figuras europeias em cargos de topo ver em: Michel, C. (2020) Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation, speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank, [online] 28 September. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie-strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/> [Acesso a 25-03-2023].

referência duas Comunicações da CE do dia 29 de janeiro de 2020 onde o conceito também é mencionado (Barbou des Places, 2020: p.288).

Posto isto, convém salvasguardar que a ideia de *Digital sovereignty* ou *tech sovereignty* não é um conceito exclusivo à UE. Floridi (2019) define *digital sovereignty* como “o controlo dos dados, *software* (I.A - Inteligência Artificial), *standards* e protocolos (domínios, 5G), processos (*cloud computing*), hardware, serviços (redes sociais, *e-commerce*) e infraestruturas (cabos, satélites, *smart cities*)”. Com efeito, a soberania digital significa o controlo da dimensão digital nos seus diferentes formatos e níveis. Por sua vez, o termo *Europe digital sovereignty* encerra o objetivo de tornar a UE um agente político capaz de controlar as várias ramificações da dimensão digital e, nessa medida, de controlar os impactos desta dimensão na vida dos cidadãos europeus e na própria UE⁴⁶ (Floridi, 2019, pp.370-371).

O discurso sobre o Estado da União de 2022 contém apenas uma referência ao conceito de soberania. Neste, Ursula von der Leyen não só usa, novamente, o conceito de *European sovereignty*, como propõe a criação de um novo *European Sovereignty Fund*. Segundo a sua própria descrição, o *European Sovereignty Fund* está na continuidade de outras iniciativas como o *Battery Alliance* sobre a produção autónoma de baterias e o *European Chips Act* de 2021 sobre a produção europeia de chips. Concretamente, o novo fundo procura 1) garantir que a indústria do digital passa pelo continente europeu e 2) colmatar a dependência externa da UE, terminando com a ideia de que a UE está condenada a ser um ator passivo, sem capacidade de se pronunciar sobre a evolução da dimensão digital. Para além da relevância indiscutível da transição digital, o propósito do fundo procura estender-se a todos os projetos de interesse e fortalecimento comum da UE, principalmente, aqueles relacionados com a indústria e as energias verdes. A CE prevê a apresentação desta iniciativa legislativa para o verão de 2023 (Allenbach-Ammann, 2022).

“Five years ago, Europe launched the Battery Alliance. And soon, two third of the batteries we need will be produced in Europe. Last year I announced the European Chips Act. And the first chips gigafactory will break ground in the coming months. We now need to replicate this success. This is also why we will increase our financial participation to Important Projects of Common European Interest. And for the future, I will push to create a new European

⁴⁶ A relação entre tornar a UE uma organização capaz de controlar as várias valências da dimensão digital e tornar a UE um ator global está precisamente na exigência de independência perante atores políticos como os E.U.A e a China. Estes possuem maior *leverage* sobre os ativos digitais e, por conseguinte, influenciam a oferta e a direção concernentes à dimensão digital, como um todo. Estas decisões tomadas por terceiros são fulcrais porque, em última análise, as populações europeias estão, totalmente, dependentes delas.

Sovereignty Fund. Let's make sure that the future of industry is made in Europe” (European Commission, 2022).

Com efeito, entre 2019 e 2022, o uso do conceito de soberania pela CE de von der Leyen revela um entendimento supranacional de soberania que perpetua o uso da linguagem da *European sovereignty*, introduzida nos discursos sobre o Estado da União por Jean-Claude Juncker, em 2018. No entanto, verifica-se uma inovação na articulação desse termo a desafios prementes da sua CE, sobretudo, ao desafio da transição digital. Qualquer que seja o modo, a intenção subjacente ao uso do conceito de soberania é a promoção do processo de integração europeu. Por sua vez, subjacente a esta promoção está a crença de que a corrida pelo controlo das tecnologias e das energias limpas é, absolutamente, fulcral para o nosso futuro comum e a UE precisa de se afirmar nessa corrida. Esta informação também contribuiu para explicar a apresentação da CE de Ursula von der Leyen como uma CE “geopolítica” (Barbou des Places, 2020, p.297).

Tabela 9 - Uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União de Ursula von der Leyen (fonte própria)

Ano do discurso	Quantidade de usos	Sentido atribuído ao conceito de soberania
2020	3 (três)	- <i>“And as a Union, we shared a part of our sovereignty for the common good.”</i> - <i>“Europe’s digital sovereignty”</i> - <i>“...protecting their legitimate sovereignty rights.”</i>
2021	3 (três)	- <i>“European tech sovereignty”</i> - <i>“... tech sovereignty.”</i> - <i>“... when we became part of this Union as free and sovereign countries”</i>
2022	1 (um)	- <i>“New European Sovereignty Fund”</i>

(European Commission, 2020b) (European Commission, 2021) (European Commission, 2022)

Resultados gerais

Mesmo que de diferentes maneiras, a peculiaridade das crises da década de 2010 perpetuou a permanência da temática da soberania na UE. Se, por exemplo, imediatamente, antes do início da década, a interpretação do carácter integracionista do TL pelo TCFA voltou a reconduzir o foco para a importância da preservação da soberania nacional, as atribuições políticas provocadas pela crise das dívidas soberanas e pela crise migratória de 2015 e 2016 confirmaram e acentuaram este problema face aos limites da integração.

É, sobretudo, assinalável o crescimento de uma ideia de Europa alternativa ao tradicional processo de integração europeu que até aqui vimos a conhecer. A ideia da “Europa das Nações” procura reconfigurar a UE segundo o predomínio indiscutível da identidade de cada Nação. Possui uma visão bastante concreta da soberania, alicerçada nas concepções e nos fundamentos modernos do conceito. Para os seus adeptos, o Estado-Nação é a entidade, verdadeiramente, soberana. Esta visão é incompatível com a que tem vindo a ser praticada pela UE, assente na base da partilha de competências dos Estados com as instituições europeias.

Prova do desfasamento entre estas duas visões para a UE está na análise ao uso do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União entre 2010 e 2022. Desta análise discursiva surgiram três resultados principais que contribuem para clarificar a posição recente da CE no que respeita a soberania.

- 1) O sentido que a CE atribui ao conceito de soberania é o sentido supranacional.

Quando analisados, os três presidentes da CE usam o conceito de soberania com o objetivo de promover uma narrativa favorável à integração europeia. A atribuição do sentido supranacional ao conceito de soberania acontece de acordo com a lógica de que a partilha de soberania nacional é benéfica para os próprios Estados membros. Mesmo quando o conceito de soberania aponta, expressamente, para a dimensão nacional, este uso acontece apenas na medida da necessidade de partilha dessa soberania no quadro da UE. Portanto, identificamos que os presidentes da CE procuram, através da retórica política, criar um efeito de harmonização entre a soberania nacional e o processo de integração. Pretendem, com este tipo de atuação, acautelar os mais apreensivos relativamente à integridade da soberania nacional e abrir caminho para novos passos no processo de integração europeu.

- 2) O contexto político europeu é o fator que determina o sentido que a CE atribui ao conceito de soberania.

Após análise, é nítido que o contexto político inerente a cada discurso é determinante tanto na inserção textual e articulação direta do conceito de soberania, quanto na direção proposta para o processo de integração europeu. Por exemplo, durante os três primeiros discursos de Durão Barroso, a soberania é mencionada para descrever a situação económica, para incentivar uma resposta coordenada entre Estados membros e para impulsionar o processo de integração europeu. Apenas no discurso de 2013 registam-se indícios de mudança, com dois dos três usos do conceito a direcionarem-se para outras questões e apenas um uso a referir a crise das dívidas soberanas. Claramente, a partilha de soberania nacional no quadro da UE é mencionada por Durão Barroso como modelo ideal de solução da crise das dívidas soberanas e da segurança bancária europeia.

A mesma coisa acontece na análise à CE de Jean-Claude Juncker, principalmente, se atentarmos ao discurso sobre o Estado da União de 2018. A recorrente promoção da *European sovereignty* está patente em todo o corpo do discurso. Apesar de funcionar numa lógica diferente da presidência anterior, a ideia de *European sovereignty* está dependente dos acontecimentos prévios a 2018. É, sobretudo, a combinação de eventos como a crise migratória de 2015 e 2016, o Brexit e a tomada de posse de Donald Trump nos E.U.A. que determinam a promoção desta ideia para a UE.

Ursula von der Leyen continua a tendência apresentada uma vez que os usos do conceito de soberania presentes nos respetivos discursos sobre o Estado da União relacionam a ideia de *European sovereignty* com a urgência de desafios concretos da sua Comissão. Encara a pandemia COVID-19, a transição digital e a indústria verde como principais forças motrizes do desenvolvimento futuro da UE. Exemplos desta atuação é a promoção de termos como *European tech sovereignty* ou a designação da proposta legislativa *European Sovereignty Fund*.

- 3) A partir de 2018, o conceito de *European sovereignty* passa a incorporar o vocabulário dos presidentes da CE. Esta introdução representa uma nova forma de instrumentalização do conceito de soberania.

Avançamos a ideia de que, a partir de 2018, a presença de um conceito genérico como *European sovereignty* representa uma ambição de aprofundamento do processo de integração europeu. Este uso alia o conceito de soberania à UE procurando consolidar

uma forma discursiva geral que impulse a narrativa da integração. O termo surge, pela primeira vez, no discurso sobre o Estado da União de 2018 de Jean-Claude Juncker, mas, como vimos, acaba por permanecer nos repertórios discursivos da CE. Acontece, mais tarde, que a própria ideia integracionista de *European sovereignty* é aplicada a desafios concretos da UE. A presidência de von der Leyen representa um exemplo deste tipo de aplicação.

De acordo com a nossa análise, é possível dizer que, até 2022, esta é a prática observável no que diz respeito aos usos do conceito de soberania nos discursos sobre o Estado da União da CE.

Posto tudo isto, acrescentarmos que a escolha concreta do conceito de soberania para simbolizar a visão integracionista da UE está dependente de uma estratégia interna com dois propósitos centrais. O primeiro é o objetivo de resgatar o conceito de soberania da sua associação habitual com partidos populistas e eurocéticos e, nessa medida, incompatível com a UE. O segundo está relacionado com a vocação internacional da UE. A linguagem da soberania permite aceder a um conceito que carrega uma linhagem histórica muito forte, principalmente, no que respeita à linguagem do poder e da autoridade. De certo modo, a perceção de que o bloco europeu precisa de afirmação internacional contribui para o relançamento da linguagem da soberania na retórica política das figuras europeias.

Conclusão

O estudo demonstrou algumas das formas com que a soberania está presente na UE. Na Parte 1 observamos que, em função do processo de transferência de competências que está na base da construção do projeto europeu, é difícil considerar que a soberania dos Estados continua intocável. É assinalável que os diferentes momentos de crise da década de 2010 conferiram uma especial importância à problemática da soberania, tanto ao nível da sua exploração política nacional, quanto no reconhecimento da sua atualidade a nível europeu.

As reivindicações de soberania nacional aliam-se a uma visão alternativa para o projeto europeu. O objetivo é a alteração da evolução tradicional do processo de integração. Já não interessa tanto estancar ou inverter a direção do projeto europeu, mas reformulá-lo de acordo com a identidade de cada Nação, alterá-lo através de uma influência legislativa no PE. Esta visão, oposta à corrente, é já particularmente visível nos desenvolvimentos da crise migratória de 2015 e 2016 e no processo de saída do Reino Unido. É notório que os entendimentos de soberania envolvidos nestes eventos possuem características clássicas e modernas, o que complica a necessidade de partilha de soberania no quadro da UE.

Observamos uma resposta europeia muito interessante a este fenómeno. A crescente utilização do conceito de soberania como forma de contestação à UE é contrariada com a reconceptualização do conceito pelas figuras europeias. O estudo empírico correspondente à Parte 2 corrobora, particularmente, este pressuposto. Demonstra, em primeiro lugar, que a CE promove, declaradamente, um sentido supranacional quando fala de soberania. Fá-lo com a intenção de comunicar a ideia de que a soberania é passível de harmonização com o projeto europeu. Em segundo lugar, demonstra que a forma com que o faz está, altamente, dependente do contexto político, uma vez que parece orquestrar respostas circunstanciais aos problemas que se apresentam a cada momento. Em terceiro lugar, argumenta que a promoção da ideia de *European sovereignty* representa, precisamente, a referida reconceptualização do conceito de soberania.

Basta atentarmos ao momento de origem e à articulação inicial de *European sovereignty* para vermos que está, diretamente, ligada aos esforços europeus de resposta à urgência da crise migratória de 2015 e 2016 e à saída do Reino Unido do bloco UE. Está presente pela primeira vez no discurso sobre o Estado da União de 2018, mas, desde então,

adquiriu praticamente um lugar cativo no vocabulário da CE e dos líderes europeus mais pronunciados. A *European sovereignty* está presente em iniciativas nacionais, em comunicações de comissários e em propostas legislativas. Em todas estas, é nítido o compromisso com o processo de integração europeu tradicional.

As interrogações sobre a escolha inadvertida do conceito de soberania para simbolizar esta ambição são esclarecidas quando atendemos às motivações internas. A *European sovereignty* faz parte de uma estratégia política que procura afastar a conotação negativa que o conceito de soberania possui quando está relacionado com a UE. Por outras palavras, a escolha concreta do conceito de soberania pauta-se por ser um combate retórico à instrumentalização do conceito de soberania nacional, levada a cabo pela agenda eurocética que consolidou o seu poder no interior da UE na sequência das crises europeias da década de 2010.

Para além disso, pelo menos desde 2020, o compromisso da CE com desafios, absolutamente, determinantes do nosso futuro comum é bastante evidente. Em continuidade com este facto, notamos que o projeto inerente à linguagem de *European sovereignty* é aplicado às necessidades europeias na dimensão da transição digital, da indústria verde, das responsabilidades ambientais e, mais recentemente, da defesa e segurança regional. Sendo na sequência desta atuação que surgiram outros termos como *European digital sovereignty* ou *European tech sovereignty*. Estes desafios, impulsionados, rapidamente, pela pandemia COVID-19 e pela invasão russa da Ucrânia, configuram novas e peculiares necessidades de estender as competências da UE. No entanto, sem certezas sobre o que o futuro reserva, as diferentes sensibilidades dos governantes nacionais podem originar formas de progresso mais acauteladas onde o Estado continue a ser a entidade que garante essas necessidades⁴⁷. Independentemente, o plano para uma ideia de Europa progressista está, claramente, lançado em conceitos como *European sovereignty*. Consequentemente, ao seguir por esta via, reconhecemos que a utilização concreta da linguagem da soberania indica que a UE está a reaprender a

⁴⁷ Para todos os efeitos, é interessante recordar que, por exemplo, no caso da Alemanha, durante a adoção do TL, o TCFA determinou que o monopólio das forças armadas é uma das competências que não pode ser violada e deve permanecer a cargo dos Estados membros para que a integração europeia respeite a identidade da Lei fundamental alemã. Não só por este motivo, é de esperar que o assunto de integração nos domínios da segurança e defesa seja bastante delicado para os líderes europeus. No caso da Alemanha, o seu passado bélico aliado à sua importância ímpar em todos os assuntos atuais do bloco europeu originam uma situação muito peculiar que pode explicar os aparentes avanços e retrocessos do governo alemão, principalmente, nas matérias da defesa e das forças armadas.

linguagem do poder (*hard power*). Existe, nas figuras europeias, a percepção de que a atual situação geopolítica exige uma UE dedicada à garantia da sua autossuficiência.

Por estas razões, é interessante complementar este estudo com uma análise à profundidade e à aplicação de conceitos como *European digital sovereignty* e *European tech sovereignty*, principalmente, na sequência da pandemia COVID-19 e da invasão russa da Ucrânia. É importante destrinçar se são mais do que simples golpes retóricos se a UE possui, efetivamente, mais valias e capacidade de competir nas áreas da transição digital e da indústria verde. Estas áreas destacam-se como os desafios do nosso século. Talvez, agora, mais do que nunca, aliadas ao problema da defesa e da segurança geopolítica. Na realidade, o que notamos é a criação de perspetivas de futuro para a UE. Estas, repetimos, inscrevem-se na percepção que o controlo pelas energias renováveis e pelas tecnologias que influenciam a nossa vida são a oportunidade económica do século. A Europa sabe que quem dominar estas áreas será capaz de determinar os contornos segundo os quais acontecerá o futuro.

Bibliografia

- Ágh, A. (2018) Decline of Democracy in the ECE na the Core-periphery divide: Rule of Law conflicts of Poland and Hungary with the EU. In Turska-Kawa, A. & Wojtasik, W. (2018) *Direct democracy in Poland. Between democratic centralism and civic localism*. Journal of Comparative Politics, Vol. 11, No. 2, pp. 30-48.
- Albi, A. (2005) *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge University Press: Cambridge, UK.
- Allenbach-Ammann, J. (2022) Commission President: EU Sovereignty Fund will be proposed in summer. *Euractiv*, [online] 14 December. Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/commission-president-eu-sovereignty-fund-will-be-proposed-in-summer/> [Acesso a 23-03-2023].
- Andretta, M. (2017) Neoliberalism and Its Discontents in Italy: Protests Without Movement?. In Della Porta, D., Andretta, M., Fernandes, T., Romanos, E., O'Connor, F. & Vogiatzoglou, M. (ed.) *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*, Palgrave Macmillan, pp.201-242.
- Ashcroft, L. (2016) How the United Kingdom voted on Thursday ... and why. [online] Disponível em: <https://lordashcrofthpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> [Acesso a 23-03-2023].
- Auer, S. (2017) Brexit, Sovereignty and the end of an ever closer union. In Outhwait, W. (eds.) (2017) *Brexit: Sociological Responses*. Anthem Press: London, UK. pp.41-53.
- Avbelj, M. (2020) A Sovereign Europe as a Future of Sovereignty. *European Papers*. Vol. 5, No. 1, pp. 299-302. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/382>
- Banulescu-Bogdan, N. & Fratzke, S. (2015) Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?. *Migration Policy*, [online] Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/europe%E2%80%99s-migration-crisis-context-why-now-and-what-next> [Acesso a 23-03-2023].
- Baraggia, A. (2015) Conditionality Measure within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle?. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, Volume 4, Issue 2, pp.268-288.

- Barbou des Places, S. (2020) Taking the language of “European sovereignty” seriously. *European Papers*, Vol. 5, No. 1, pp. 287-297. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/392>
- Benson, D. & Jordan, A. (2010) European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?. *Environmental Politics*, 19:3, pp. 468-474. <http://dx.doi.org/10.1080/09644011003690948>
- Bickerton, C., Brack, N., Coman, R. & Crespy, A. (2022) Conflicts of sovereignty in contemporary Europe: a framework of analysis. *Comparative European Politics*, 20, pp. 257–274. <https://doi.org/10.1057/s41295-022-00269-6>
- Bickerton, C. (2019) ‘Parliamentary’, ‘popular’ and ‘pooled’: conflicts of sovereignty in the United Kingdom’s exit from the European Union. *Journal of European Integration*, 41:7, pp. 887-902. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1670172>
- Bifulco, R. & Nato, A. (2020) *The concept of sovereignty in the EU – past, present and the future*. RECONNECT Deliverable, D4.3, <https://reconnect-europe.eu/wpcontent/uploads/2020/05/D4.3.pdf>
- Blauberger, M. (2010) Reinforcing the Asymmetries of European Integration. In Fischer-Lescano, A., Joerges, C. & Wonka, A. (eds.) (2010) *The German Constitutional Court’s Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*. Zentrum für Europäische Rechtspolitik: Universität Bremen. pp.47-54.
- Bogdanor, V. (2016) After the referendum, the people, not parliament, are sovereign. *The Financial Times*, [online] 9 December. Disponível em: <https://www.ft.com/content/9b00bca0-bd61-11e6-8b45-b8b81dd5d080> [Acesso a 23-03-2023].
- Bogdanor, V. (2016) Europe and the Sovereignty of the People. *The Political Quarterly*, Volume 87, No. 3, pp.348-351.
- Borrell, J. (2020) Apostar na força da Europa. Project Syndicate, [online] 8 February. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02/portuguese> [Acesso a 23-03-2023].
- Borriello, A. & Brack, N. (2019) ‘I want my sovereignty back!’ A comparative analysis of the populist discourses of Podemos, the 5 Star Movement, the FN and UKIP during

the economic and migration crises. *Journal of European Integration*, 41:7, pp. 833-853.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665658>

Boutelet, C. (2022) In Prague, Olaf Scholz articulates his strategic vision for Europe. *Le Monde*, [online] 30 August. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/08/30/in-prague-olaf-scholz-articulates-his-strategic-vision-for-europe_5995267_4.html [Acesso a 23-03-2023].

Börzel, T. A. & Risse, T. (2017) From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, Volume 25, Issue 1, pp.83-108.
<http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>

Brack, N., Coman, R. & Crespy, A. (ed.) (2021) *Understanding Conflicts of Sovereignty in the EU*. Routledge: London, UK. <https://doi.org/10.4324/9781003165675>

Buras, P. (2022) The final countdown: The EU, Poland and the rule of law. *European Council of Foreign Relations* [online] 14 December. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/the-final-countdown-the-eu-poland-and-the-rule-of-law/> [Acesso a 25-03-2023].

Cabinet Office (2013) EU speech at Bloomberg. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [Acesso a 23-03-2023].

Cameron, D. (2015) Letter to Donald Tusk, 10 November 2015. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D. & Guild, E. (2015) The EU's Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities. *CEPS Essay*, No. 20/16.

Ceccorulli, M. (2019) Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. *West European Politics*, Volume 42, Issue 2, pp. 302-322.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510196>

Charrier, L. & Heumann, H. (2022) Time for European sovereignty. *International Politics and Society*, [online] Disponível em: <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/time-for-european-sovereignty-6365/> [Acesso a 23-03-2023].

Chiaromonte, A., Emanuele, V., Maggini, N. & Paparo, A. (2018) Populist Success in a Hung Parliament: The 2018 general election in Italy. *South European Society and Politics*, Volume 23, Issue 4, pp. 479-501. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1506513>

Conselho Europeu (1993) Conclusões da Presidência – Copenhaga. 21-22 de junho de 1993, SN 180/1/93 REV 1.

Conservative Party (2015) Strong Leadership, A Clear Economic Plan, A Brighter, More Secure Future.

Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders”. *Official Journal of the European Union*, [online] L 349. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004R2007> [Acesso 20-03-2023]

Crespy, A. & Ladi, S. (2019) In the name of “the people”? Popular Sovereignty and the 2015 Greek referendum. *Journal of European Integration*, 41:7, pp.871-885. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665661>

Dagi, D. (2020) The EU-Turkey Migration Deal: Performance and Prospects. *European Foreign Affairs Review*, 25:2, pp. 197-216. <https://doi.org/10.54648/eerr2020019>

De la Porte, C. & Heins, E. (2015) A New Era of European Integration? Governance of Labour Market and Social Policy Since the Sovereign Debt Crisis. *Comparative European Politics*, 13(1), pp.8-28. <https://doi.org/10.1057/cep.2014.39>

Deleixhe, M. & Duez, D. (2019) The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?. *Journal of European Integration*, Vol. 41, Issue 7, pp. 921-936. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665659>

Diani, M. & Kousis, M. (2014) The Duality of Claims and Events: The Greek Campaign against Troika’s Memoranda and Austerity, 2010-2012. *Mobilization: An International Quarterly*, 19 (4): pp.387-404.

Dinan, D. (2016) Governance and Institutions: A More Political Commission. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 54, Issue S1, pp. 101-116. <https://doi.org/10.1111/jcms.12427>

Dinan, D. (2011) Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, pp.103-121.

Draghi, M. (2019) Sovereignty in a globalised world. [online] Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp190222~fc5501c1b1.en.html> [Acesso a 20-03-2023].

Elliot, M. (2004) United Kingdom: Parliamentary sovereignty under pressure. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 2, Issue 3, pp.545-554. <https://doi.org/10.1093/icon/2.3.545>

Elliot, M. (2016) “Vote leave, take control”? Sovereignty and the Brexit debate. *Public Law for Everyone*, [online] Disponível em: <https://publiclawforeveryone.com/2016/06/23/vote-leave-take-control-sovereignty-and-the-brexit-debate/> [Acesso a 23-03-2023].

European Commission, Directorate-General for Communication, Barroso, J., State of the Union 2010, Publications Office, 2010a.

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The economic adjustment programme for Greece, Publications Office, 2010b. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/46750>

European Commission, Directorate-General for Communication, Barroso, J., State of the Union 2011, Publications Office, 2011.

European Commission, Directorate-General for Communication, Barroso, J., State of the Union 2012, Publications Office, 2012a.

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The second economic adjustment programme for Greece: March 2012 review, Publications Office, 2012b. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/20212>

European Commission, Directorate-General for Communication, Barroso, J., State of the Union 2013, Publications Office, 2013a.

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, The second economic adjustment programme for Greece: first review – December 2012, Publications Office, 2013b. <https://data.europa.eu/doi/10.2765/25065>

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A European Agenda on Migration, 13 May 2015, COM (2015)

0240 final, 2015a. [online] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0240>

European Commission, Directorate-General for Communication, Juncker, J., State of the Union 2015, Publications Office, 2015b. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/83144>

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Memorandum of Understanding Greece: August 2015, Publications Office, 2015c.

European Commission, Directorate-General for Communication, Juncker, J., State of the Union 2016, Publications Office, 2016. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/968989>

European Commission, Directorate-General for Communication, Juncker, J., State of the Union 2017, Publications Office of the European Union, 2017. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/31701>

European Commission, Directorate-General for Communication, State of the Union 2018: European sovereignty: what does it mean to President Juncker?, Publications Office, 2018a. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/72573>

European Commission, Directorate-General for Communication, Juncker, J., State of the Union 2018, Publications Office of the European Union, 2018b. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/243922>

European Commission (2020) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum. COM(2020) 609 final de 23/09/2020.

European Commission, Directorate-General for Communication, Leyen, U., State of the Union 2020, Publications Office of the European Union, 2020b. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/27587>

European Commission, Directorate-General for Communication, Leyen, U., State of the Union 2021: 15 September, Publications Office of the European Union, 2021. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/20168>

European Commission, Directorate-General for Communication, Leyen, U., State of the Union 2022, Publications Office of the European Union, 2022. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/95046>

European Council (2015) Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement. [online] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> [Acesso a 20-03-2023].

European Parliament and Council Regulation (EU) 2016/1624 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC”. *Official Journal of the European Union*, L 251. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1624>

European Parliament and Council regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624”. *Official Journal of the European Union*, L 295. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>

European Parliament (2016) EP Debate CRE 05/07/2016 - 11, pp.454-481. [online] Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2016-07-05-ITM-011_EN.html

Ewing, K. (2017) Brexit and Parliamentary Sovereignty. *Modern Law Review*, Volume 80, Issue 4, pp.711-726. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12281>

Fernandes, T. (2017) Late Neoliberalism and Its Discontents: The Case of Portugal. In Della Porta, D., Andretta, M., Fernandes, T., Romanos, E., O'Connor, F. & Vogiatzoglou, M. (ed.) (2017) *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis. Comparing Social Movements in the European Periphery*, Palgrave Macmillan, pp.169-200.

Floridi, L. (2020) The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU. *Philosophy & Technology*, Volume 33, pp.369-378. <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00423-6>

Forster, A. (2002) *Euroscepticism in Contemporary British Conservative and Labour Parties since 1945*. Routledge: Taylor & Francis Group, pp.1-47.

Ganesh, B. & Froio, C. (2020) A “Europe des Nations”: far right imaginative geographies and the politicization of cultural crisis on Twitter in Western Europe, *Journal of European*

Integration, Volume 42, Issue 5, pp. 715-732.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1792462>

Gordon, M. (2019) Parliamentary Sovereignty and the Political Constitution(s): From Griffith to Brexit. *King's Law Journal*, Volume 30, Issue 1, pp.125-147.
<https://doi.org/10.1080/09615768.2019.1594614>

Gordon, M. (2016) The UK's Sovereignty Situation: Brexit, Bewilderment and Beyond.... *King's Law Journal*, Volume 27, Issue 3, pp. 333-343.
<https://doi.org/10.1080/09615768.2016.1250465>

Gotev, G. (2021) Orbán, Le Pen, Salvini, Kaczyński join forces to impact on the future of EU. *Euractiv*, [online] 2 July. Disponível em:
<https://www.euractiv.com/section/elections/news/orban-le-pen-salvini-kaczynski-join-forces-to-impact-on-the-future-of-eu/> [Acesso a 25-03-2023].

Greer, S. (2013) Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality debates. *Global Social Policy*, Volume 14, Issue 1, pp.51-71.
<https://doi.org/10.1177/1468018113511473>

Grimm, D. (2015) *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*. Columbia University Press.

Grimm, D. (2009) Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State. *European Constitutional Law Review*, 5:3, pp. 353-373.

Haapala, T. & Oleart, Á. (ed.) (2022) Tracing the Politicisation of the EU The Future of Europe Debates Before and After the 2019 Elections. Palgrave Studies in European Political Sociology (PSEPS), pp.217-294. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82700-7>

Heinisch, R. & Werner, A., Habersack, F. (2020) Reclaiming national sovereignty: the case of the conservatives and the far right in Austria. *European Politics and Society*, 21:2, pp. 163-181. <https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1632577>

Hix, S. & Hoyland, J. (2011) *The Political System of the EU*. Palgrave Macmillan 3rd Edition: Macmillan Publishers Limited, UK.

Hobolt, S. B. (2009) *Europe in Question – Referendums on European Integration*. Oxford University Press: UK.

Hobolt, S. B. (2014) A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21:10, pp. 1528-1540. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>

Hobolt, S. (2016) The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, 23 (9). pp. 1259-1277. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225785>

Howarth, D. & Quaglia, L. (2016) *The Political Economy of European Banking Union*. Oxford University Press: UK, pp.89-155.

International Organization for Migration (2015) *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/migration-trends-across-mediterranean-connecting-dots>

Jackson, R. (2007) *Sovereignty: Evolution of an idea*. Polity Press: UK.

Jakbo, N. & Luhman, M. (2019) Reconfiguring sovereignty: crisis, politicization, and European integration. *Journal of European Public Policy*, Volume 26, Issue 7, pp.1037-1055. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1619190>

Katrungalos, G. (2013) The Greek Austerity Measures: Violations of Socio-Economic Rights. Iconnectblog.com, [blog] 29 January. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2013/01/the-greek-austerity-measures-violations-of-socio-economic-rights/> [Acesso a 07-11-2022].

Kelemen, R. D. (2019) The Impact of the Lisbon Treaty: From Misdiagnosis to Ineffective Treatment. In Södersten, A. (ed.) (2019) *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?*. SIEPS: Swedish Institute for European Policy Studies, pp.45-89.

Kelemen, R. D. & Laurent, P. (2019) The uses and abuses of constitutional pluralism: undermining the rule of law in the name of constitutional identity in Hungary and Poland. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, pp.59-74. <https://doi.org/10.1017/cel.2019.11>

Kohn, C. (2014) Stability amid change: Impact of the 2014 European Parliament elections at the European level. *Electoral Studies: An International Journal*, ISSN 0261-3794, No. 36, pp.204-209.

Kucharczyk, M. (2021) Warsaw Summit: European populist far-right parties oppose EU federalisation. *Euractiv*, [online] 21 December. Disponível em: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/warsaw-summit-european-populist-far-right-parties-oppose-eu-federalisation/ [Acesso a 25-03-2023].

Ladi, S., & Graziano, P. R. 'Fast-Forward' Europeanization: Welfare State Reform in Light of the Eurozone Crisis. In Coman, R., Kostera, T. & Tomini, L. (ed) (2004) *Europeanization and European Integration*. Palgrave Studies in European Union Politics: London, UK.

Laurent, P. & Scheppele, K. L. (2017) Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, pp. 3-47. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>

Lehne, S., Muasher, M., Pierini, M., Techau, J., Vimont, P. & Yahya, M. (2015) The Roots of Europe's Refugee Crisis. Carnegie Europe, [online] Disponível em <https://carnegieeurope.eu/2015/10/01/roots-of-europe-s-refugee-crisis-pub-61465> [Acesso a 23-03-2023]

Lehne, S. (2022) The EU and the Creative and Destructive Impact of Crises. Carnegie Europe, [online] Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2022/10/18/eu-and-creative-and-destructive-impact-of-crises-pub-88145> [Acesso a 20-03-2023]

Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (2022) Deutscher Bundestag: Berlin.

Leonard, S. (2009) The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy. *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 5, Issue 3, pp. 371-388.

Léonard, S., & Kaunert, C. (2020) The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 48, Issue 6. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2020.1851469>

Liebert, U. (2010) More Democracy in the European Union?! Mixed Messages from the German Lisbon Ruling. In Fischer-Lescano, A. Joerges, C. Wonka, A. (ed.) (2010) *The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives*. Zentrum für Europäische Rechtspolitik: Universität Bremen. pp.71-82. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-62568-8>

Lynggard, K. (2019) *Discourse analysis and European Union Politics*. Palgrave Studies in European Union Politics: Springer Nature Limited, UK.

Mabbett, D. (2017) Parliamentary Sovereignty and Brexit. *The Political Quarterly*, Volume 88, Issue 2, pp.167-169. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12364>

Macron, E. (2017) President Macron gives speech on new initiative for Europe. [online] Disponível em: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe.en> [Acesso a 20-03-2023].

Maduro, M. P. (2006) *A Constituição Plural – Constitucionalismo e União Europeia*. PRINCIPIA: Publicações Universitárias e Científicas Lda. 1ª edição.

Magone, J. M. (2005) José Manuel Durão Barroso: A Political Scientist in the World of European Union. *International Journal*, Vol. 60, No. 2, pp. 554-552. <http://www.jstor.org/stable/40204310>

Mahony, H. (2011) Greece faces “massive” loss of sovereignty. *EUobserver*, [online] 4 July. Disponível em: <https://euobserver.com/news/32582> [Acesso a 23-03-2023]

Malcom, N. (2019) Brexit is about sovereignty and parliament must respect that. *The Financial Times* [online] 25 January. Disponível em: <https://www.ft.com/content/e0b30912-1fff-11e9-a46f-08f9738d6b2b> [Acesso a 23-03-2023]

McConalogue, J. (2020) *The British Constitution Resettled*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-25290-8>

Meissner, K. L., Schoeller, M. G. & Moury, C. (2021) The European Parliament and the Investiture of the Commission A first-mover in European Integration?. *Working Paper Series*, No. 03/2021, pp.1-41.

Menon, A. & Wager, A. (2020) Taking back control: sovereignty as strategy in Brexit politics. *Territory, Politics, Governance*, 8:2, pp.279-284. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1702895>

Michel, C. (2020) Strategic autonomy for Europe - the aim of our generation, speech by President Charles Michel to the Bruegel think tank, [online] 28 September. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/09/28/l-autonomie->

[strategique-europeenne-est-l-objectif-de-notre-generation-discours-du-president-charles-michel-au-groupe-de-reflexion-bruegel/](#) [Acesso a 25-03-2023].

Monnet, J. (1976) *Mémoires*, Fayard: Paris. p.488.

Moury, C. & Afonso, A. (2019) Beyond Conditionality: Policy Reversals in Southern Europe in the Aftermath of the Eurozone Crisis. *South European Society and Politics*, 24:2, pp.155-176. <https://doi.org/10.1080/13608746.2019.1641945>

Moury, C., Ladi, S., Cardoso, D. & Gago, A. (2021) *Capitalising on constraint: Bailout politics in Eurozone countries*. Manchester University Press: Manchester.

Mudde, C. (2019) The 2019 EU Elections: Moving the Center. *Journal of Democracy*, Volume 30, Number 4, pp. 20-34. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0066>

Mundell, R. A. (2002) Monetary Unions and the Problem of Sovereignty. *The Annals of the American Academy of Political Science and Social Science*, 559, pp.123-152.

Müller, H. (2017) Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership. *Journal of European Integration*, 39:2, pp.129-142. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2016.1277712>

Müller, H. & Tömmel, I., (ed.) (2022) *Women and Leadership in the European Union*. Oxford University Press: London, UK. pp.312-314. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192896216.001.0001>

Münchau, W. (2021) El nuevo 'senor no' de Alemania. *El País*, [online] 18 October. Disponível em: <https://elpais.com/opinion/2021-10-18/el-nuevo-senor-no-de-alemania.html>. [Acesso a 20-03-2023].

Neal, A. W. (2009) Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47: pp.333-356. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.00807.x>

Nedergaard, P. (2018) Borders and the EU legitimacy problem: the 2015-16 European Refugee Crisis. *Policy Studies*, Vol. 40, Issue 1. <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1533112>

O'Connor, T. (2017) The presence and the absence of Protest in Austerity Ireland. In Della Porta, D., Andretta, M., Fernandes, T., Romanos, E., O'Connor, F. & Vogiatzoglou,

M. (ed.) *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis*. Comparing Social Movements in the European Periphery, Palgrave Macmillan, pp.65-98.

Pansardi, P. & Battagazzore, F. (2018) The discursive legitimization strategies of the president of the commission: a qualitative content analysis of the State of the Union Addresses (SOTEU). *Journal of European Integration*, Vol. 40, Issue 7. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1482286>

Peterson, J. (2017) Juncker's political European Commission and an EU in crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, Issue 2, pp. 349-367. <https://doi.org/10.1111/jcms.12435>

Pinto, A. S. & Gaspar, C. (2016) Reflexões sobre a nova “Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança. *Instituto da Defesa Nacional – Policy Paper 8*

Pop, V. (2012) Draghi: euro countries to lose even more sovereignty. *EUobserver*, [online] 4 May. Disponível em: <https://euobserver.com/green-economy/116128> [Acesso a 23-03-2023].

Prosser, C., Mellon, J. & Green, J. (2016) What mattered most to you when deciding how to vote in the EU referendum?. [online] Disponível em: <https://www.britishelectionstudy.com/bes-findings/what-mattered-most-to-you-when-deciding-how-to-vote-in-the-eu-referendum/#.ZBx1iHbP23D> [Acesso a 23-03-2023].

Reis, R. (2022) Antifragmentação. *Expresso*. [online] 27 Julho. Disponível em: <https://leitor.expresso.pt/semanario/semanario2595/html/economia/opinioao/antifragmentacao> [Acesso a 23-03-2023].

Rodrigues, J. N. (2018) PIB da zona euro com o maior crescimento da década em 2017. *Expresso* [online] 30 Janeiro. Disponível em: <https://expresso.pt/economia/2018-01-30-PIB-da-zona-euro-com-o-maior-crescimento-da-decada-em-2017> [Acesso a 23-03-2023].

Rone, J. (2022) Instrumentalising sovereignty claims in British pro- and anti-Brexit mobilisations. *The British Journal of Politics and International Relations*, pp.1-18. <https://doi.org/10.1177/13691481221089136>

Scharpf, F. W. (2011) Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy, *MPIfG Discussion Paper*, No. 11/11, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.

Tallberg, J. (2020) A sign of strength for EU legitimacy. In Bolin, N., Falasca, K., Grusell, M. & Nord, L. *Euroflections: Leading academics on the European elections 2019*. Demicom: Mid Sweden University.

Theodoropoulou, S. (2014) Has the EU become more intrusive in shaping national welfare state reforms? Evidence from Greece and Portugal. *ETUI Working Paper 04-2014*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2512681>

Thielemann, E. & Armstrong, C. (2012) Understanding European asylum cooperation under the Schengen/Dublin system: a public goods framework. *European Security*, Volume 22, Issue 2. pp.148-164. <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.699892>

Thompson, H. (2017) Inevitability and contingency: The political economy of Brexit. *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, Issue 3, pp.1-16. <https://doi.org/10.1177/1369148117710431>

Tomuschat, C. (2009) The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon. *German Law Journal*, Vol.10, pp. 1259-1262.

Tömmel, I. (2019) Political leadership in times of crisis: the Commission presidency of Jean-Claude Juncker. *West European Politics*, Vol. 45, Issue 5. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1646507>

Tömmel, I. & Verdun, A. (2017) Political leadership in the European Union: an introduction. *Journal of European Integration*, 39:2, pp.103-112. <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2016.1277714>

Tratado de Lisboa – Versão Consolidada (2008) Divisão de Edições da Assembleia da República: Lisboa.

Saurugger, S. & Terpan, F. (2019) The Court of Justice of the European Union, conflicts of sovereignty and the EMU crisis. *Journal of European Integration*, 41:7, pp.903-920. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665655>

Scipioni, M. (2017) Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, Volume 25, Issue 9, pp.1357-1375. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2017.1325920>

Schimmelfennig, F. (2018) European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25:7, pp.969-989. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>

Schmidt, S. K. (2020) No match made in heaven. Parliamentar sovereignty, EU over-constitutionalization and Brexit. *Journal of European Public Policy*. Volume 27, Issue 5, pp.779-794. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1733635>

Smith, H. (2010) Greek deficit much bigger than estimate. *The Guardian*, [online] 15 November. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2010/nov/15/greek-deficit-bigger-than-thought> [Acesso a 23-03-2023].

Verellen, T. (2020) European Sovereignty Now? A Reflection on What It Means to Speak of 'European Sovereignty'. *European Papers*, Vol. 5, No. 1, pp. 307-318. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/383>

Verovšek, P. (2020) Brexit and the misunderstanding of sovereignty. *Social Europe*, [online] 9 December. Disponível em: <https://www.socialeurope.eu/brexit-and-the-misunderstanding-of-sovereignty> [Acesso a 23-03-2023].

Vogiatzoglou, M. (2017) Turbent Flow: Anti-Austerity Mobilization in Greece. In Della Porta, D., Andretta, M., Fernandes, T., Romanos, E., O'Connor, F. & Vogiatzoglou, M. (ed.) *Late Neoliberalism and its Discontents in the Economic Crisis*. Comparing Social Movements in the European Periphery, Palgrave Macmillan, pp.99-130.

Walker, N. (2006) Late Sovereignty in the European Union. In Walker, N. (ed.) (2006) *Sovereignty in Transition*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, pp.3-32.

Wallace, W. (1999) The Sharing of Sovereignty: The European Paradox. *Political Studies*, XLVII, pp.503-521.

Wearden, G. (2015) Business live: Greek parliament approves bailout reform package – as it happened. *The Guardian*, [online] 22 July. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/live/2015/jul/22/business-live-greece-votes-on->

[further-bailout-reforms?filterKeyEvents=false&page=with%3Ablock-55afbe5de4b02ab2dca28b4b](#) [Acesso a 23-03-2023].

Wearden, G. & Smith, H. (2012) Eurozone reaches deal on second Greece bailout after all-night talks. The Guardian, [online] 21 February. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/2012/feb/21/eurozone-reaches-second-greece-bailout-deal> [Acesso a 26-03-2023].

Westcott, N. (2020) A peculiar definition of sovereignty is the root of a failed Brexit. lse.ac.uk LSE British Politics and Policy Blog, [blog] 27 November. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2020/11/27/a-peculiar-definition-of-sovereignty-is-the-root-cause-of-a-failed-brexite/> [Acesso a 23-03-2023].

Wohlfahrt, C. (2009) The Lisbon Case: A Critical Summary. *German Law Journal*, Vol.10, pp. 1277-1286.