



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A UNIÃO EUROPEIA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA EM BELARUS:
O QUE DEU ERRADO?**

MIDIÃ CONCEIÇÃO CAVALCANTE SILVA

SÃO CRISTÓVÃO

2022

MIDIÃ CONCEIÇÃO CAVALCANTE SILVA

**A UNIÃO EUROPEIA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA EM BELARUS:
O QUE DEU ERRADO?**

Trabalho de Conclusão de Curso II apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque.

SÃO CRISTÓVÃO

2022

MIDIÃ CONCEIÇÃO CAVALCANTE SILVA

A UNIÃO EUROPEIA E A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA EM BELARUS:
O QUE DEU ERRADO?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Departamento de Relações Internacionais da
Universidade Federal de Sergipe, como um dos
requisitos para obtenção do título de Bacharel em
Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rodrigo Barros de Albuquerque (orientador/UFS)

Prof. Dra. Bárbara Vasconcellos de Carvalho Motta (examinadora/UFS)

Prof. Dra. Flávia de Ávila (examinadora/UFS)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Rodrigo, cuja contribuição para minha vida acadêmica se estendeu para além da supervisão deste trabalho. Ele me fez acreditar até que eu poderia aprender métodos quantitativos. Pela paciência e por ter enxergado em mim algum potencial, muito obrigada!

Aos docentes do Departamento de Relações Internacionais. Aos professores Cairo Junqueira e João Paulo Oliveira, não somente por terem lido tão atentamente o projeto deste trabalho e feito importantes apontamentos, mas também por terem sido sempre solícitos para responder minhas dúvidas durante toda essa jornada; e às professoras Bárbara Motta e Flávia de Ávila, que muito gentilmente aceitaram avaliar esta versão final da pesquisa.

Agradeço aos colegas de turma, pois suas dúvidas e comentários em sala de aula muitas vezes despertaram em mim também a vontade de estudar e questionar. Em especial, agradeço a Raquel e Renatha, por terem feito com que minha passagem por Aracaju e pela Universidade fosse mais divertida e por terem me ajudado tanto durante o curso. Obrigada pela amizade.

Aos meus pais, Orlando e Monika, porque invariavelmente me apoiaram. Mesmo sem entender o que é cursar Relações Internacionais. Eles acreditaram em mim e isso foi o suficiente. Também agradeço à minha irmã, Mírian, pela companhia alegre de sempre.

Agradeço a Ivan, eu certamente fiquei mais inteligente depois que o conheci. Obrigada por me amar, me entender e, às vezes, me tolerar. Também não posso deixar passar sua contribuição em ter me introduzido à Beatlemania, pois tantas vezes os garotos de Liverpool embalaram minhas noites de escrita deste trabalho e as deixaram menos cansativas. Que estejamos juntos também em outras etapas, pois *“to lead a better life/I need my love to be here”*.

RESUMO

Por meio da técnica do estudo de caso, este trabalho busca compreender os motivos pelos quais a Política Europeia de Vizinhança (PEV) e a Parceria Oriental fracassaram em Belarus. Sob o governo autoritário de Aleksandr Lukashenko desde a dissolução da União Soviética, o país vive um regime marcado pelo progressivo cerceamento de direitos políticos e civis. Como resultado da pesquisa, tem-se que o fracasso das políticas de democratização da União Europeia (UE) em Belarus deve ser atribuído não somente às suas condições domésticas, mas especialmente a fragilidades intrínsecas à própria PEV que persistiram na elaboração da Parceria Oriental. Ambos os projetos carecem de uma abordagem individualizada, que leve em consideração os interesses e expectativas dos países parceiros. Além disso, prevalece uma confusão conceitual nos Planos de Ação e Acordos de Associação estabelecidos entre as partes.

PALAVRAS-CHAVE: Promoção da democracia; União Europeia; Belarus; Política Externa de Vizinhança; Parceria Oriental.

ABSTRACT

Through the case study technique, this work seeks to understand the reasons why the European Neighborhood Policy (ENP) and the Eastern Partnership failed in Belarus. Under the authoritarian rule of Aleksandr Lukashenko since the dissolution of the Soviet Union, the country has lived a regime marked by the progressive curtailment of political and civil rights. As a result of the research, it appears that the failure of the democratization policies of the European Union (EU) in Belarus must be attributed not only to its domestic conditions, but especially to weaknesses intrinsic to the ENP itself that persisted in the elaboration of the Eastern Partnership. Both projects lack an individualized approach that takes into account the interests and expectations of partner countries. In addition, conceptual confusion prevails in the Action Plans and Association Agreements established between the parts.

KEYWORDS: Democracy promotion; European Union; Belarus; European Neighbourhood Policy; Eastern Partnership.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Eleições livres e justas em Belarus	18
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Pontuações de Belarus no <i>Freedom in the World 2022</i>	16
Tabela 2: Perguntas para cálculo da pontuação de Belarus no <i>Freedom in the World 2022</i>	16
Tabela 3: Áreas prioritárias da PEV e ações específicas	27

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. A DEMOCRACIA COMO VALOR UNIVERSAL	13
2.1 O que é a democracia	13
2.2 Como mensurar a democracia	14
3. A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA	19
3.1 Definição e abordagens	19
3.2 A União Europeia e a promoção da democracia	23
3.3 A Política Europeia de Vizinhança	26
3.4 A Parceria Oriental	30
4. UNIÃO EUROPEIA E BELARUS EM PERSPECTIVA	33
4.1 Aspectos políticos de Belarus	33
4.2 As relações entre a União Europeia e Belarus	36
4.3 Explicando o fracasso em Belarus	39
5. CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1. INTRODUÇÃO

A saída de Belarus da Parceria Oriental (conhecida pela sigla EaP, do inglês *Eastern Partnership*), em junho do ano passado, trouxe à tona o fiasco das políticas de promoção externa da democracia que a UE empreendia no país. Para além disso, o apoio à Rússia nas circunstâncias da invasão da Ucrânia tornou as relações com o bloco ainda mais problemáticas. É fato que, sob a liderança autoritária de Aleksandr Lukashenko desde 1994, o governo não parece dar sinais de que haverá mudança de regime num futuro próximo, tendo rejeitado por diversas vezes uma aproximação com a comunidade ocidental – e com a UE, especificamente – e se concentrado mais em garantir recompensas por fidelidade de Moscou (BROWNING e CHRISTOU, 2010). Tendo isso em mente, este trabalho busca responder à seguinte questão: Por que a Parceria Oriental, e mesmo a PEV, iniciativa anterior, foram um fracasso em Belarus?

Vale dizer que, no caso da UE, não existe uma doutrina de promoção da democracia explícita (GLOANNEC e RUPNIK, 2008). Ainda assim, é evidente que a organização buscou desenvolver, ao longo dos tempos, uma gama de instrumentos com vistas a promover valores democráticos para além de seus limites – na América Latina e na Europa do Sul e do Leste, por exemplo. O projeto de maior relevância relacionado ao assunto foram os processos de alargamento em que grande parte dos países pós-soviéticos da Europa Central e Oriental aderiu ao bloco como membro pleno. Mas a primeira década deste século acabou por produzir um novo contexto, e o fim da terceira onda de democratização fez com que a promoção da democracia nesses moldes se tornasse, com o passar dos anos, um desafio (CAROTHERS, 2008). Assim, a entidade começou a investir mais em projetos que incentivassem o diálogo com países terceiros sem pressupor adesão, com destaque, até então, para a Política Europeia de Vizinhança (PEV).

Lançada em 2004, a PEV previa inicialmente uma parceria entre a UE e a Argélia, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldávia, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia e Ucrânia, e tinha como principal objetivo estabelecer, no cenário pós-alargamento, um *ring of friends* (SMITH, 2005). Em outras palavras, a ideia era que a UE desenvolvesse uma relação especial com esses países, podendo firmar acordos específicos com eles. A organização iria ofertar “tudo, menos instituições” (SMITH, 2005, p. 760). Maior cooperação política e integração econômica seriam elementos imperiosos dessa parceria.

Entretanto, a capacidade da iniciativa de estimular reformas domésticas mostrou-se “altamente questionável” (BÖRZEL e VAN HÜLLEN, 2014, p. 1034), fato que motivou sua revisão e a criação de uma nova dimensão cinco anos depois, a Parceria Oriental. Focando ações

na Armênia, Azerbaijão, Belarus, Geórgia, Moldávia e Ucrânia, o projeto visava fortalecer e aprofundar as relações entre a UE e os países parceiros e incentivá-los a empreender “processos sustentáveis de reforma” (SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA, 2021). Para tanto, estava prevista a assinatura de importantes acordos bilaterais como os Acordos de Associação, bem como a construção de uma agenda de prioridades que pressupunha o fortalecimento das economias e da governança e uma conexão mais aprofundada com a entidade.

O fato é que, mesmo após mais de anos de vigência, a Parceria Oriental ainda mantém um potencial pouco expressivo de estimular reformas na Europa Oriental. Com exceção dos *frontrunners* Geórgia e Ucrânia, os resultados não são convincentes (SHAPOVALOVA e BOONSTRA, 2010). O caso de Belarus é o mais problemático, haja vista que os insistentes esforços de promoção externa da democracia ocidental não levaram a lugar algum. O país foi o único da vizinhança a não manifestar vontade alguma de aderir à UE, ou ao menos de engajar-se à PEV (KOROSTELEVA, 2009). No âmbito da Parceria Ocidental, as relações bilaterais se restringiram a tópicos como facilitação de vistos e apoio à sociedade civil e a vítimas de repressão, como consta em comunicação do Conselho da União Europeia (2021).

Em relação ao tema da democratização, a posição de Belarus era de que este seria um assunto estritamente interno e que não poderia ser submetido à interferência da UE. Apesar dos efeitos positivos que o projeto traria a longo prazo, como a adoção de acordos de livre-comércio e a ampliação da assistência financeira, pesou mais para Belarus as concessões que deviam ser feitas, sobretudo no que diz respeito à esfera política. Por exemplo, grande parte da legislação do país precisaria ser adaptada aos moldes da entidade. Certamente, o governo gostaria de desfrutar de uma parceria pragmática em áreas neutras como as de tecnologia e energia, mas sem a necessidade de empreender reformas políticas (ULAKHOVICH, 2011).

Em linhas gerais, este trabalho defende o argumento de que a atuação de atores externos – neste caso, das organizações internacionais – nos assuntos internos de democratização não pode ser relegada. Aqui, tais atores são entendidos como instituições internacionais que desenvolvem “arranjos explícitos, negociados entre atores internacionais que prescrevem, denunciam e/ou autorizam comportamentos”, como apontam Koremenos, Lipson e Snidal (2001, p. 762). Em outras palavras, tais arranjos são públicos – pelo menos entre as partes – e podem ser completamente novos ou decorrer de pactos não oficiais que evoluíram ao longo dos tempos e foram formalizados. Com efeito, essas instituições são dotadas de uma burocracia racional que

lhes confere o poder de criar interesses para os atores envolvidos e disseminar modelos de organização política pelo mundo, como observado por Barnett e Finnemore (1999).

Em coadunação com o que defende grande parte dos autores especialistas sobre o tema, o argumento central é de que, em que pese a revitalização da PEV para a Parceria Oriental, esta última iniciativa herdou fragilidades e ainda carece de coesão e especificidade quanto à lida com os países parceiros. Com efeito, projetos que empreendem as mesmas políticas para países com demandas tão distintas não têm condições de prosperar em sua totalidade. Falta uma abordagem individualizada, que leve em conta as experiências e aspirações de cada parceiro. No caso de Belarus, seu fracasso não pode ser de todo debitado na conta do governo nacional. Além disso, a confusão conceitual observada na PEV persistiu também na Parceria Oriental.

A relevância deste estudo se justifica porque busca diminuir a lacuna analítica existente nos estudos sobre democratização e seus atores externos, nomeadamente as organizações internacionais. A promoção externa da democracia na periferia da Europa ainda é pouco compreendida e necessita de maior atenção – curiosamente, Belarus comumente aparece na literatura como *a última ditadura da Europa* e um caso *especial e difícil* (GROMADZKI, 2006; MARPLES, 2005). Esta pesquisa configura um esforço para contribuir com o desenvolvimento da produção acadêmica brasileira sobre a promoção externa da democracia. Neste sentido, o procedimento técnico empregado é o do tipo estudo de caso, pois o objetivo é analisar Belarus a fim de obter conhecimento mais detalhado em matéria de sua (não) democratização. A escolha pelo país foi motivada pelo fato de que, em comparação com outros países incluídos na PEV e na Parceria Oriental, as relações entre Belarus e a UE são muito mais complicadas.

O objetivo deste trabalho é, portanto, compreender melhor a PEV e a Parceria Oriental – entendendo que uma iniciativa não pode desvincular-se da outra – do ponto de vista de seus potenciais democratizantes e seus impactos quase nulos em Belarus. O trabalho está dividido como segue. O capítulo 1 trata do significado da democracia, particularmente a democracia *liberal*, bem como discute as formas de mensurá-la de acordo com a literatura especializada. Em seguida, o capítulo 2 busca fazer uma breve síntese do *corpus* teórico da promoção externa da democracia e discutir o papel da UE como ator participante desse processo, além de apresentar as iniciativas do bloco que objetivam a disseminação de valores democráticos em países não membros, nomeadamente a PEV e a Parceria Oriental. Por fim, o capítulo 3 faz um resgate da situação política de Belarus e das relações com a UE, e aponta os motivos pelos quais ambas as políticas fracassaram no país. A análise compreende sobretudo o período após 1994, ano em

que Aleksandr Lukashenko assume o poder. Especialmente neste último capítulo, vale dizer que a literatura é pouco desenvolvida, o que compromete o uso de bibliografia diversificada.

2. A DEMOCRACIA COMO VALOR UNIVERSAL

2.1 O que é a democracia

Durante a segunda metade do século XIX, o mundo vivenciou uma transformação política nunca antes experimentada. As principais alternativas à democracia desapareceram ou ao menos “transformaram-se em sobreviventes excêntricos” (DAHL, 1998, p. 1). Regimes mais tradicionais como as monarquias hereditárias perderam sua legitimidade, e os sistemas antidemocráticos posteriores – comunista, fascista e nazista – ruíram em decorrência de suas guerras dispendiosas ou, no caso da União Soviética, colapsaram de dentro. As ditaduras militares, forma de governo típica da América Latina entre os anos de 1960 e 1980, também fracassaram, e onde conseguiram sobreviver adotaram uma fachada pseudodemocrática. A democracia havia se tornado então “a nova religião universal do mundo” (CORCORAN, 1983, p. 14).

Com efeito, uma das definições de democracia mais comumente usadas pelos estudiosos é aquela preconizada por Schumpeter, segundo a qual a democracia é um *método* de decisão política, um “arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (1984, p. 336). Neste sentido, a questão da participação popular das massas não tem grande importância. Mas essa definição de democracia não é unívoca. Por exemplo, além das perspectivas minimalistas focadas na esfera eleitoral, há também aquelas maximalistas, preocupadas com o princípio da equidade e da justiça social, como a de Whitehead (1986). A teoria democrática schumpeteriana é uma teoria realista em comparação às teorias clássicas da época e enfatiza a competição pela autoridade política, desvinculando-se de qualquer carga de valoração positiva ou negativa.

Como aponta Kurki (2010), no caso da promoção da democracia, existe um consenso de que esta implica a promoção da democracia *liberal*. Em concordância com o que postula Dahl (1971), os estudiosos defendem que esse tipo de democracia deve atender a pelo menos quatro requisitos básicos: sufrágio universal; governantes eleitos por meio de eleições livres e competitivas entre múltiplos partidos; ampla proteção aos direitos das minorias e respeito às liberdades civis, incluindo liberdade de expressão e de associação; e ausência de militares ou figuras monárquicas ou religiosas não eleitas que limitem o poder do governo. Levitsky e Way (2010) adicionam ainda um quarto requisito, a existência de um campo razoavelmente nivelado entre governo e oposição. Sobre este último, certamente o governo pode desfrutar de algumas vantagens, como lançar mão de políticas sociais clientelistas e ter acesso privilegiado aos canais de mídia, mas isso não pode minar por completo a capacidade de competição da oposição.

Especialmente no contexto da democratização, Merkel (2004) defende o argumento de que uma definição razoável da democracia não deve restringir-se à democracia eleitoral. Uma democracia eleitoral deve ser integrada (do inglês *embedded*) de duas formas. Internamente, é preciso observar a presença de cinco regimes parciais interdependentes: um regime eleitoral democrático que viabilize o acesso a cargos públicos por meio de eleições abertas e competitivas; promoção de direitos políticos, o que fortalece o poder organizacional e de comunicação da arena pública; proteção dos direitos civis, para garantir o Estado de direito; uma divisão de poderes que resulte numa *accountability* horizontal, ou seja, os governantes devem ser monitorados por uma rede de instituições relativamente independentes; e um poder efetivo de governar que resida nas mãos de representantes eleitos democraticamente – este pode parecer óbvio no caso das democracias tradicionais, mas não pode ser dado como certo nas democracias recentes. Externamente, os regimes parciais devem ser capazes de proteger a democracia contra “choques externos e internos e tendências desestabilizadoras” (MERKEL, 2004, p. 36).

Sem dúvidas, a democracia liberal possui muitas qualidades – não somente por sua capacidade de promover ambientes políticos estáveis, mas também porque traz consigo a garantia de liberdades e direitos desejados por muitos países em democratização. No entanto, vale fazer uma observação. É curioso, para dizer o mínimo, que a literatura sobre a democratização e a promoção da democracia baseie-se quase exclusivamente no modelo liberal de democracia, apesar da diversidade de teorias existentes. Com efeito, ao longo dos anos, os especialistas têm analisado a democracia pelo prisma de diferentes abordagens, empregando uma gama de substantivos e atribuindo noções participativas ou representativas, normativas ou empíricas, liberais ou não liberais etc. A pluralidade de significados da democracia não é captada pelo modelo liberal, e acepções alternativas, tais como a social democracia e a democracia radical, podem ser concebidas paralelamente, o que incita uma reflexão sobre se e como esses modelos podem ser considerados pelas teorias da democracia e da democratização (KURKI, 2010).

2.2 Como mensurar a democracia

A fim de entender as diferenças na qualidade dos regimes democráticos do mundo, uma variedade de métricas desenvolveu-se nos últimos anos. A democracia passou então a ser medida de diversas formas: por exemplo, através do foco na existência de instituições democráticas fundamentais, ou no tempo de vigência do regime, ou na dinâmica da sociedade civil etc. A

maioria das formas de se medir a democracia concentrou-se na importância (1) da competição política entre indivíduos e grupos políticos organizados, (2) da participação dos cidadãos, ao selecionar, por meio de eleições livres e justas, líderes que representam seus pontos de vista, e (3) do nível das liberdades e direitos que garantem a integridade da competição e participação políticas (SORENSEN, 1993). Neste sentido, de modo geral, os índices da democracia podem ser divididos em termos de dicotomia e continuidade: a dicotomia refere-se à distinção entre democracia e não democracia, ao passo que a continuidade diz respeito à mensuração da democracia numa escala de mais ou menos democracia. Os resultados podem ser, portanto, nominais bem como ordinais ou intervalares (ERSSON, 2001 *apud* SILANDER, 2005).

Tradicionalmente, a mensuração da democracia é realizada em três etapas. O primeiro passo diz respeito à *conceitualização* do regime democrático. Há dois grandes desafios em se definir a democracia: escolher as características institucionais que estão associadas ao regime, e especificar como essas características interagem entre si. O segundo passo está relacionado à determinação de um conjunto de indicadores que reflita o conceito de democracia em questão (*operacionalização*). Na verdade, grande parte desses indicadores não pode ser diretamente mensurável, e a forma mais comum de resolver isso é criar pontuações subjetivas baseadas em especialistas – o que também pode ser uma questão, haja vista a possibilidade de estas serem tendenciosas em razão de experiências ou interesses pessoais. Por fim, o último passo refere-se à transformação das características do regime democrático numa medida unidimensional da democracia (*agregação*) por meio de função matemática (MUNCK e VERKUILEN, 2002).

Os indicadores da mensuração da democracia são divididos em objetivos e subjetivos, como nota Silander (2005). Os indicadores objetivos concentram-se nas características institucionais e procedurais da democracia e podem incluir a observação da frequência de eleições e do número de partidos políticos numa sociedade, por exemplo. No entanto, embora tenham o ponto positivo de serem facilmente replicados, eles podem não dizer nada além dos números. Neste sentido, para entender realmente a qualidade de uma democracia, os indicadores objetivos podem ser complementados com os subjetivos, como defendem Fuchs e Roller (2018). Os indicadores subjetivos refletem a opinião de especialistas sobre a qualidade de uma democracia, e podem englobar a mensuração do nível de repressão política ou da liberdade de expressão e associação. Eles também têm suas fragilidades: podem ser influenciados pela orientação política do avaliador, pela relação entre seu país de origem e o país a ser analisado etc. Além disso, pode ainda haver problemas relacionados à qualidade ou quantidade de informação disponível.

Um índice bastante conhecido de mensuração da democracia é o da *Freedom House*, organização sem fins lucrativos dedicada à promoção da democracia e liberdade. O *Freedom in the World* é um relatório global anual produzido pela entidade que analisa os direitos políticos e liberdades civis, por meio de classificações numéricas e textos descritivos para cada país e um grupo de territórios – a edição deste ano cobriu 195 países e 15 territórios durante todo o ano de 2021. A pontuação é calculada como segue: um país ou território pontua de 0 a 4 pontos para cada um dos 10 indicadores de direitos políticos e 15 indicadores de liberdades civis, que assumem a forma de perguntas. Neste sentido, uma pontuação de 0 representa o menor grau de liberdade, enquanto 4 representa o maior grau de liberdade. A maior pontuação geral atribuída por direitos políticos é 40 (ou uma pontuação de 4 para cada uma das 10 questões). A pontuação geral mais alta atribuída para liberdades civis é 60 (ou uma pontuação de 4 para cada uma das 15 questões). A combinação da pontuação geral do país ou território atribuída para os direitos políticos e liberdades civis, depois de ponderadas, define o *status* de *livre*, *parcialmente livre* e *não livre*¹. Uma pesquisa específica por Belarus² revela as seguintes pontuações:

Tabela 1: Pontuações de Belarus no *Freedom in the World 2022*.

País	Pontuação total e status	Direitos políticos	Liberdade civil
Belarus	8 (não livre)	2/40	6/60

A título de informação, as perguntas para cálculo das pontuações incluem, por exemplo:

Tabela 2: Perguntas para cálculo da pontuação de Belarus no *Freedom in the World 2022*.

Direitos políticos	<i>O atual chefe de governo ou outra autoridade nacional principal foi eleito por meio de eleições livres e justas?</i>	0/4
	<i>As salvaguardas contra a corrupção são fortes e eficazes?</i>	1/4
Liberdades civis	<i>Existem meios de comunicação livres e independentes?</i>	0/4
	<i>Os indivíduos são livres para expressar suas opiniões pessoais sobre assuntos políticos ou outros assuntos delicados sem medo de vigilância ou represália?</i>	0/4

¹ “Freedom in the World 2022 Methodology”

(https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_Methodology_For_Web.pdf).

² Belarus em Freedom in the World 2022

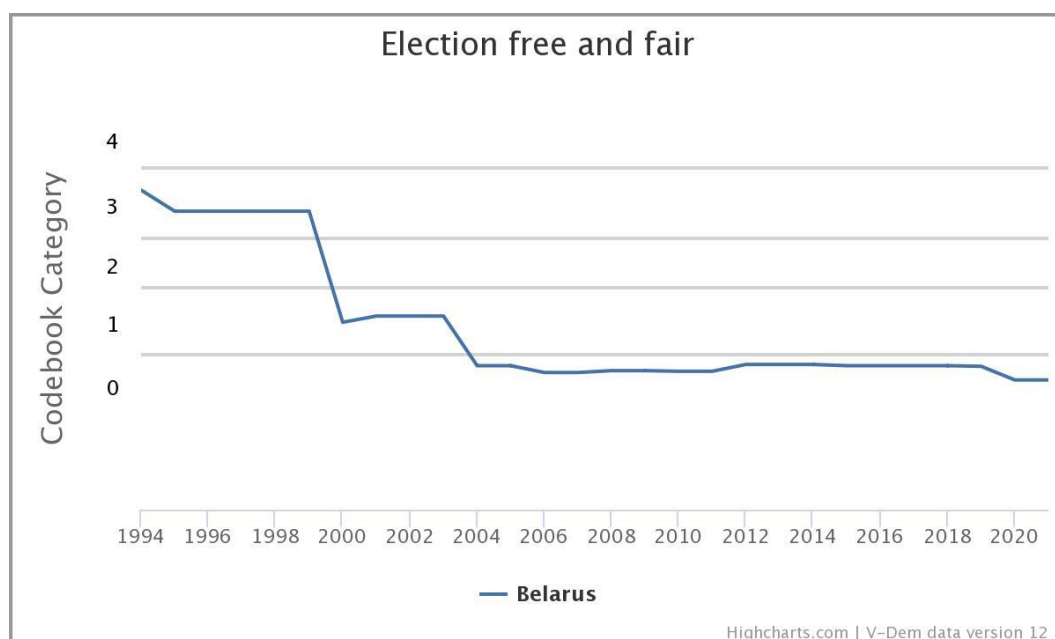
(<https://freedomhouse.org/country/belarus/freedom-world/2022>).

Em suma, de acordo com o relatório, Belarus é um país de regime autoritário em que as eleições são fraudadas e as liberdades civis fortemente reprimidas. Se por um lado a *Freedom House* cobre todos os países do mundo e a maioria dos territórios autônomos, pelo lado negativo, há de se levar em conta que as amplitudes de mensuração dos relatórios são relativamente curtas, haja vista que estão disponíveis somente a partir de 1972. Além disso, do ponto de vista prático, um problema-chave dos relatórios produzidos pela organização diz respeito ao fato de que a definição de democracia defendida é maximalista, o que faz negligenciar muitas outras acepções. Alguns especialistas tentam resolver a questão considerando somente o índice de direitos políticos, e isso pode dirimir o problema até certo ponto, já que o índice de liberdades civis engloba a maioria dos aspectos que não fazem parte de uma definição minimalista de democracia. No entanto, a medida não basta para resolver o problema, pois não considera a exclusão de elementos como a corrupção política no cálculo (GRÜNDLER e KRIEGER, 2021).

Por fim, outro índice conhecido é o *Varieties of Democracy* (V-Dem). A *database* do projeto é resultado de uma cooperação entre dezenas de especialistas em todo o mundo. Na verdade, como observa Boese (2019), vários dos acadêmicos envolvidos na iniciativa fizeram notáveis contribuições para a literatura da mensuração da democracia muito antes de sua criação – Michael Copedge e Jan Teorell, por exemplo – e certamente conheciam o debate acerca das dificuldades de conceitualização, operacionalização e agregação dos medidores da democracia. A *database* do V-Dem inclui mais de 450 características de regime que podem ser selecionadas a depender da definição de democracia que se quer enfatizar, e parece ser, portanto, “a mais rigorosa e transparente *database* sobre a democracia disponível hoje” (BOESE, 2019, p. 105). Em contraposição a esforços anteriores, o V-Dem considera a democracia como um conceito de múltiplas dimensões (eleitoral, participativa, igualitária, deliberativa e liberal). A seleção do indicador *eleições livres e justas*, por exemplo, revela o seguinte gráfico³ para Belarus:

³ *Variable Graphs* em *Graphing Tools* para Belarus (https://www.v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/).

Figura 1: Eleições livres e justas em Belarus.



Fonte: *Variable Graphs* em V-Dem.

O gráfico foi construído como segue. O período selecionado compreende o intervalo entre 1994, ano em que ocorreram as primeiras eleições na Belarus recém-independente, e 2021. O índice escolhido foi o da democracia liberal, seguido do índice da democracia eleitoral e do indicador de eleições livres e justas. O eixo vertical do gráfico indica códigos para categorias determinadas pelo avaliador (Staffan I. Lindberg) com o objetivo de responder à pergunta “*Levando em consideração todos os aspectos do período pré-eleitoral, dia das eleições e processo pós-eleitoral, você consideraria esta eleição nacional livre e justa?*” e que foram relacionados às respostas (0) definitivamente não, as eleições foram fortemente fraudulentas e os resultados oficiais tiveram pouco ou nada a ver com a vontade dos cidadãos, (1) na verdade, não, pois houve alguma competição eleitoral, mas ao final as irregularidades afetaram o resultado, (2) é ambíguo, houve competição e liberdade de participação, mas também houve irregularidades significativas, então é difícil dizer precisamente se as irregularidades afetaram ou não o resultado, (3) sim, um pouco, pois houve algum grau de fraudes e irregularidades, mas isso não acabou afetando o resultado, e (4) definitivamente sim, houve algum erro humano, mas em grande parte não intencional e sem grandes consequências. Note-se que, nesse aspecto, o ano de 1994 foi realmente o ponto alto da democracia em Belarus; as eleições seguintes foram progressivamente marcadas pela diminuição dos níveis de justa competição eleitoral.

3. A PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA

3.1 Definição e abordagens

A literatura sobre a promoção da democracia começou a ganhar impulso com o estudo dos chamados *fatores internacionais* da democratização. Para Huntington (1991), no contexto do declínio do poder da União Soviética, grandes atores como os EUA e a UE foram capazes de disseminar ideais democráticos em outras regiões do mundo e provocar nos Estados um efeito dominó, o qual ele denominou de terceira onda de democratização. Nesse sentido, o ambiente internacional, entendido como o conjunto de “governos estrangeiros e outros atores que são eles próprios democráticos, favorecem a existência de regimes democráticos em outros países [...] e que são capazes de exercer influência nesses países” (HUNTINGTON, 1991, p. 274) exerceu um papel de importância na formação da terceira onda de democratização.

A partir de então, autores como Pridham (1991) e Pridham, Herring e Sanford (1994) passaram a dar maior atenção à dimensão internacional do fenômeno. Nesses trabalhos desenvolveram-se considerações importantes – mas ainda vagamente explicadas – sobre os domínios doméstico e internacional da democratização e a interação entre as duas esferas. Por exemplo, uma grande limitação para o aperfeiçoamento desses estudos dizia respeito à própria complexidade em se definir o que constitui de fato esses fatores internacionais. Eles poderiam englobar todos os atores e estruturas para além do Estado, e por isso seriam difíceis de distinguir. No entanto, a contribuição desses trabalhos certamente reside no fato de que incentivaram uma mudança chave no debate acadêmico: o foco deixou de ser a discussão sobre a democracia ser ou não a melhor forma de governo e passou a ser o grau de participação ativa de atores estatais e não estatais em relação à promoção externa da democracia (SCHRAEDER, 2003).

Com essas considerações mais preliminares em mente, podemos partir agora para a definição do conceito central de *promoção (externa) da democracia*. A fim de evitar confusão conceitual, importa antes dizer que os termos promoção e assistência da democracia, que aparecem comumente na literatura especializada, não devem ser tratados como sinônimos. Para os fins deste trabalho, a promoção da democracia pode ser entendida como “um termo amplo que se refere a qualquer esforço por parte de atores internacionais para encorajar ou facilitar o crescimento e a consolidação das instituições democráticas” (HAWKINS, 2008, p. 375). A assistência da democracia, por sua vez, é uma forma mais específica – e a mais comum – da promoção da democracia, e ocorre quando um determinado ator internacional concede recursos

(dinheiro ou *expertise*, por exemplo) para programas do governo ou da sociedade civil, com o intuito de auxiliar a criação ou o fortalecimento de instituições democráticas num outro país.

No curso das últimas décadas, as atividades de promoção da democracia alcançaram tal legitimidade de modo que mudaram a percepção internacional sobre a dicotomia entre ser um Estado soberano e incorporar a norma da democracia preconizada por atores não domésticos – a bem da verdade, tem-se percebido um desgaste gradual da norma⁴ da soberania do Estado também em favor de outras normas. A norma da democracia determina as regras políticas doméstica e internacionalmente, bem como estabelece as expectativas do comportamento da comunidade internacional do indicar um padrão de conduta da dinâmica política. A defesa da norma da democracia na esfera nacional pode também expandir-se para outros Estados, pois “é da natureza de qualquer sistema de crenças que o que é percebido como a melhor forma de governança doméstica também seja aplicado internacionalmente” (SILANDER, 2005, p. 92).

A promoção da democracia tornou-se um objetivo de política externa bastante estimado por grande parte da comunidade internacional, conforme aponta McFaul (2004). Sobretudo no século passado, os EUA desempenharam um papel fundamental no tocante à disseminação de valores democráticos em outras regiões do mundo. Hoje, entretanto, o país não detém mais o monopólio sobre as atividades de promoção da democracia – o que demonstra que a estratégia é aderida também por outros Estados e atores tais como as organizações internacionais, e não somente configura um assunto de interesse nacional dos EUA. O número de agentes externos engajados com a promoção da democracia aumentou significativamente nas últimas quatro décadas, de modo que esta tornou-se uma “norma internacional” (MCFAUL, 2004, p. 148).

A disseminação da democracia em nível internacional no pós-Guerra Fria assumiu duas formas básicas, alavancagem (*leverage*) e interligação (*linkage*), termos cunhados por Way e Levitsky (2007). A alavancagem diz respeito à pressão externa para a democratização e pode ser exercida por meio de condicionalidade política ou sanções punitivas, por exemplo. Com efeito, Estados fracos e economias pequenas são mais vulneráveis do que aqueles que detém maior poder econômico e militar. A interligação, por sua vez, refere-se ao aprofundamento de laços políticos, econômicos, sociais e de comunicação entre o país alvo e os EUA e a UE. Embora fatores como alianças geoestratégias e abertura e desenvolvimento econômicos tenham grande influência sobre a densidade dessas relações, certamente é a geografia a principal causa

⁴ As normas “definem um padrão coletivo de comportamento adequado para os atores” (SCHIMMELFENNIG, 2002, p. 6).

de aproximação – países situados próximos aos EUA e à UE geralmente são marcados por um grau de fluxos transfronteiriços mais elevado do que aqueles geograficamente mais distantes.

Diferentes níveis de alavancagem e interligação poderiam explicar, portanto, a variação da pressão internacional para a democratização, e acabariam por criar ambientes distintos. A influência das forças domésticas e internacionais sobre a mudança de regime varia consideravelmente: “onde a alavancagem e interligação são altas, os fatores internacionais podem ser decisivos [...] mesmo onde as condições domésticas são desfavoráveis, e onde a alavancagem e interligação são baixas, os fatores domésticos tendem a predominar” (WAY e LEVITSKY 2007, p. 386). No primeiro cenário, com a forte reação negativa da comunidade democrática internacional e os custos das ações punitivas por parte desta, é pouco provável que as elites autoritárias sobrevivam. No segundo cenário, a pressão externa para a democratização seria mínima, pois o isolamento perante a comunidade democrática internacional não teria grandes consequências, e as ações punitivas também dificilmente teriam impacto significativo.

Especialmente no caso da UE, outro modelo para além da alavancagem e interligação surgiu para explicar a democratização internacional. A governança externa é particularmente importante para entender a dinâmica de funcionamento da PEV e da Parceria Oriental. Pode ser definida como o fenômeno em que os limites institucionais/legais da UE ultrapassam o círculo dos países membros. Em outras palavras, refere-se à ampliação do limite legal da autoridade para além da integração institucional. Em contraste com a cooperação na forma de acordos ou convenções internacionais, a governança externa é percebida quando partes do corpo de direitos e obrigações comuns que vinculam todos os Estados membros, o *acquis communautaire*, são estendidas para os países situados além das fronteiras do bloco (LAVENEX, 2004).

Ainda de acordo com Lavenex (2004), a governança externa reflete a necessidade de estreitamento dos laços entre a UE e os novos vizinhos em tempos de complexa interdependência, considerando o fato de que o modelo de alargamento havia chegado à exaustão. Como consequência desse processo, a UE teve de encarar o desafio de redefinir as relações com esses países, os quais – pelo menos num horizonte próximo – não têm perspectiva de adesão ao bloco, mas têm um papel fundamental sobre a manutenção da estabilidade no continente. A governança externa constitui, portanto, uma tentativa de analisar as formas de integração no sistema europeu situadas abaixo do limiar de adesão, como apontam Lavenex e Schimmelfennig (2009). Pode assumir a forma de uma estratégia de política externa, como é o caso da PEV e da Parceria

Oriental, de acordos de cooperação menos restritivos, a exemplo daqueles estabelecidos com a África, ou mesmo pode surgir espontaneamente, quando a interdependência mútua é elevada.

Em relação aos instrumentos utilizados pelos agentes externos, embora o tema da promoção da democracia tenha recebido atenção considerável dos estudiosos, as tentativas de sistematizar esse tópico foram bastante modestas por muito tempo, como nota Beichelt (2012). Schraeder distingue-os em sete categorias: diplomacia clássica, ajuda financeira, condicionalidade política, sanções econômicas, e forças secreta, paramilitar e militar. A promoção da democracia acabaria por tomar a forma de um espectro intervencionista, de maneira que as primeiras ações listadas seriam menos coercitivas – e as mais comumente empreendidas – e as últimas teriam um caráter mais violento. Certamente, à medida que se avança nesse espectro, pode-se refletir sobre a pertinência dessas intervenções, ou melhor, se a democracia num país terceiro pode ser forçada. A extremidade mais coercitiva é a que mais gera controvérsias entre os defensores da promoção da democracia pois, para alguns, é contrária ao ideário democrático.

Alguns autores falam ainda sobre *métodos* da promoção da democracia. De modo geral, estes podem ser sumarizados em políticos, econômicos e militares. Os métodos políticos, mais utilizados, podem incluir a promoção de eleições livres e competitivas e consultoria na forma de assistência institucional, assim como monitoramento das condições democráticas no país alvo. Os métodos econômicos, por sua vez, tratam dos recursos econômicos como capacidades. Com efeito, considerando a interdependência global e o fato de as riquezas não serem distribuídas de modo uniforme no mundo, tais recursos podem ser manipulados para influenciar o processo de democratização. Medidas como sanções, boicotes e embargos são aplicadas como forma de desafiar o país alvo e normalmente canceladas após o cumprimento de padrões democráticos. Por último, os métodos militares costumam ser adotados quando os outros métodos falharam. Podem envolver ação clandestina de apoio a forças pró-democráticas ou terrorismo com vistas a desestabilizar o regime autoritário (SILANDER, 2005).

Esses métodos podem ser canalizados em direção ao país alvo através de estratégias *top-down* e *bottom-up*, que se referem respectivamente aos esforços diretos e indiretos da promoção da democracia. Segundo Carothers (1999), a primeira abordagem é voltada para a elite política no país alvo, de modo a convencê-la a adotar o comportamento democrático e estabelecer instituições democráticas. Nesse caso, as ações de promoção da democracia se concentram nos poderes legislativo e judiciário a fim de evitar o abuso de poder por parte do executivo, e podem incluir treinamento para pessoal legislativo e juízes, por exemplo. A segunda abordagem

consiste em incentivar a consciência política e engajar organizações e movimentos da sociedade civil em atividades pró-democráticas. A estratégia pode envolver assistência técnica e treinamentos, bem como apoio financeiro para entidades que promovem participação cívica.

A relação entre o promotor da democracia e o país alvo é uma relação assimétrica, em razão dos métodos e canais utilizados pelo primeiro. Para além do interesse em influenciar um determinado país, tais esforços demonstram que o promotor tem poder para empregar recursos e capacidades na questão. Portanto, o que se percebe é que este “assume o papel de formulador de políticas e tenta converter o país alvo num tomador de políticas” (SILANDER, *op. cit.*, p. 100). Essa relação é definida conforme a variação de dois indicadores: demanda e apoio, sendo a *demand*a relacionada aos requisitos ou condições exigidas pelo promotor da democracia, transmitidos para o país alvo como orientações para o progresso, ao passo que *apoio* diz respeito à assistência fornecida ao país em questão em seu caminho rumo à democratização – e isso pode, certamente, denotar o grau de interesse/comprometimento do promotor da democracia (EASTON, 1965). De toda forma, o promotor da democracia lança mão de certas ferramentas e recursos para tentar modificar os valores e estruturas políticas de um outro país.

3.2 A União Europeia e a promoção da democracia

A promoção da democracia configurou-se como objetivo de política externa da UE em meados dos anos 1990. No decorrer dessas últimas três décadas, o bloco institucionalizou a democracia, direitos humanos e Estado de direito como princípios norteadores. Priorizando uma *abordagem positiva* em vez da retórica mais hostil usada pelos norte-americanos até então, a UE utilizou-se do diálogo e da cooperação como meios de estimular em outros países o respeito aos valores democráticos. As atividades relacionadas ao tema, no entanto, basearam-se mais num processo de aprender fazendo do que num grande plano, como observam Börzel e Risse (2008). As estratégias adotadas foram inicialmente pensadas para os países da África, Caribe e Pacífico, e apenas reproduzidas na Rússia e nos países do Leste e do Mediterrâneo.

Uma das características mais marcantes da promoção da democracia da UE é a falta de determinação conceitual e, conseqüentemente, de uma orientação ideológica, conforme Kurki (2015). Não se pode ver, no discurso dos órgãos de tomada de decisão – a Comissão Europeia e o Conselho Europeu – uma definição precisa do tipo de democracia a ser promovida. Ainda hoje, observando que as estratégias e instrumentos amadureceram e multiplicaram, não se

entende o que de fato a entidade representa. Mas a imprecisão conceitual pode ser compreensível. Num ambiente tão pluralista como o que a UE opera, marcado pela diversidade de experiências históricas de seus membros, certamente “nenhuma tradição democrática coerente e singular poderia emergir facilmente” (KURKI, 2015, p. 36). Se nos EUA é o modelo liberal que indiscutivelmente direciona a agenda da promoção da democracia, na UE a situação é mais complexa, haja vista o fato de que, no que diz respeito a esta última, o ideal liberal democrático sempre competiu com a democracia participativa, a social democracia e tantas outras vertentes.

De modo geral, na literatura especializada não existe um consenso sobre a natureza da promoção da democracia da UE. Embora em teoria o modelo a ser defendido pelo bloco seja o liberal, como argumenta Carothers (1997), na prática, num grande número de casos, muitos elementos centrais desse tipo de democracia foram negligenciados, sobretudo aqueles que dizem respeito ao papel da sociedade civil e às liberdades políticas. Para Kurki (2011), a promoção da democracia da UE possui uma tendência tecnocrática, evidenciada especialmente nas políticas de adesão e nos critérios de condicionalidade, que é marcada pela despolitização e pela abordagem racionalista e voltada para a esfera econômica. Mas isso não é de todo problemático: pelo lado positivo, essa inclinação tecnocrática pode ajudar a prevenir conflitos e confusão política relacionados aos objetivos e identidade da política externa da entidade.

De maneira fundamental, existem dois cenários gerais para o exercício da promoção da democracia da UE, como observam Wetzel e Orbie (2011). O primeiro cenário é baseado numa abordagem única (*one size fits all*). Em linhas gerais, ocorre quando a UE lança mão do ideal liberal para promover a democracia nos países alvos, sem diferenciação, inspirada em suas próprias condições democráticas. Isso pode ser justificado pelo que Peters e Wagner (2006) chamam de analogia doméstica, considerando que a UE deseja que o ambiente internacional reflita seu próprio sistema político e social e opere de acordo com as mesmas normas e valores. O segundo cenário é baseado na ideia de que a promoção da democracia da UE pode apresentar uma variação qualitativa em sua natureza. Para Wetzel e Orbie (2011), o tópico ainda carece de maior esclarecimento na literatura especializada, mas fatores como interesses geoestratégicos no país alvo ou vontade de cooperar por parte da elite política doméstica e da sociedade civil poderiam influenciar, de país para país, a forma como a democracia é promovida pela entidade.

Tradicionalmente, as estratégias de promoção da democracia da UE têm se baseado em três pilares: na utilização de incentivos positivos para fomentar reformas, com destaque para as ofertas de adesão; no uso seletivo de medidas de punição, tais como o isolamento político, e de

pressão diplomática; e no financiamento de programas que estimulam a democracia. No entanto, importa dizer que a dinâmica da promoção da democracia ao redor do mundo passou por transformações fundamentais ao longo dos últimos tempos: o *boom* de democracias que surgiram com o começo da terceira onda de democratização cessou, e os “autocratas estão aprendendo a se defender dos esforços de promoção da democracia, frequentemente cooperando entre si para fazê-lo” (YOUNGS, 2008, p. 1). Em relação a esse contexto mais recente, a UE ainda tem reagido de maneira difusa, sem uma estratégia consistente e efetiva que se baseie numa visão realista sobre a democratização externa e os objetivos políticos do país alvo.

No que diz respeito aos instrumentos empregados pela UE para promover a democracia, Kotzian *et al.* (2011) argumentam que a escolha destes pode ser impulsionada por duas motivações fundamentais. A primeira motivação tem caráter normativo e intrínseco, e tem a ver com o argumento de que sistemas políticos preferem ser cercados por outros sistemas que compartilhem dos mesmos princípios e valores. No caso da UE, esta tende a reproduzir-se nas suas relações com países não membros, como observam Bretherton e Vogler (1999). A segunda motivação é racionalista e deriva do fato de que estar cercado por democracias oferece segurança, como preconiza a teoria da paz democrática, e previne contra efeitos *spillover* de instabilidade provocada por terrorismo ou políticas migratórias ruins. Kotzian *et al.* Apontam ainda alguns fatores adjacentes que podem motivar a escolha dos instrumentos de promoção da democracia europeus. por exemplo, quanto mais recursos possuir o país alvo, menor é a chance de a UE utilizar instrumentos negativos, tais como sanções econômicas e isolamento político.

Com efeito, a condicionalidade política tem sido considerada o instrumento de maior destaque, haja vista seu caráter proativo como política explicitamente concebida para o fim da promoção da democracia. Refere-se à oferta de benefícios (apoio financeiro ou participação numa organização, por exemplo) em troca do cumprimento de determinada condição, neste caso, o estabelecimento da democracia e de instituições democráticas. Refletida mais claramente nos Critérios de Copenhague⁵ para adesão, a condicionalidade política toma a forma de punições e recompensas (*sticks and carrots*) para persuadir um país terceiro a adotar a política desejada. A democracia é, portanto, resultado de um cálculo racional, pois parte de uma análise de custos e benefícios sobre a implementação das reformas democráticas (KUBICEK, 2003).

⁵ Também chamados de critérios de adesão, são as condições precípua que todos os candidatos devem cumprir para tornarem-se Estados membros da UE.

A condicionalidade política foi vista pelos *policy makers* como o meio mais propício para exercer influência sobre a mudança de regime num país terceiro sem lançar mão da intervenção coercitiva. De fato, as políticas do bloco já pareciam bem sintonizadas com a estratégia, e os novos protocolos apenas estipularam expressamente que recompensas e incentivos poderiam e deveriam ser ofertados aos países que estivessem progredindo na reforma democrática. Ou seja, a oferta de recompensas era baseada na direção da mudança, e não no nível real da democracia do país alvo. Mas a condicionalidade política apresentou grandes limitações. Primeiro porque, na prática, muitos países não reformistas continuaram a receber incentivos generosos – e na verdade estes estiveram mais relacionados ao compromisso retórico do que com sua concretização. Depois, mesmo para aqueles países realmente empenhados na tarefa da democratização, as recompensas eram insignificantes (YOUNGS, 2001).

Por último, cabe dizer ainda que a promoção da democracia da UE é marcada por uma série de paradoxos que se manifestam para além da aplicação contraditória de alguns de seus instrumentos. Um tópico relativamente novo da literatura especializada tem analisado o fato de que, em regiões como o Oriente Médio e o Norte da África, por exemplo, o bloco prioriza outros interesses de política externa – econômicos e de segurança – em detrimento da promoção da democracia, apesar da narrativa em favor desta última. Nesse caso, a cooperação com regimes autoritários para garantir o acesso ao petróleo e a repressão ao terrorismo prevaleceriam, pois a transformação política seria uma estratégia de grande risco para o bloco (PACE, 2009).

3.3 A Política Externa de Vizinhança

Criada num contexto de redefinição das fronteiras da UE, a PEV foi pensada como uma abordagem estratégica para orientar as relações entre a organização e os *outsiders*. Os chamados novos vizinhos compreendiam parte dos países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), os quais faziam parte da antiga União Soviética, e os países do Cáucaso do Sul e do Leste do Mediterrâneo. A ideia de lançar a iniciativa surgiu a partir da justificativa de estimular a criação de um “ambiente regional estável para a integração europeia” (WHITMAN e WOLFF, 2010, p. 3). Nessas condições, a UE teria então que lidar com três desafios principais: garantir sua segurança e estabilidade ao longo das fronteiras recém-estabelecidas, evitar o surgimento de novas linhas divisórias entre si e os novos vizinhos e fortalecer as relações bilaterais com

esses países que, embora não fossem membros ou mesmo candidatos à adesão, eram de grande relevância para o bloco em termos geopolíticos e econômicos (CELATA e COLETTI, 2015).

Na realidade, antes da criação da PEV, as relações com os vizinhos – com a possível exceção da Rússia – não figuravam como uma grande prioridade da UE. Mas o processo de alargamento anterior⁶ fez surgir a necessidade de garantir que as novas fronteiras do bloco fossem estáveis, a fim de evitar que o risco de instabilidade se espalhasse para o bloco. Como nota Smith (2005, p. 758), a extensão dos limites da UE criou “novas linhas divisórias entre *insiders* e *outsiders*” que certamente poderiam causar problemas para ambas as partes. As diferenças no que diz respeito aos padrões de vida entre as fronteiras da UE e seus vizinhos foram potencialmente acentuadas em razão do crescimento das economias dos novos Estados membros. Além disso, o bloco desejava evitar desgastes em novos processos de alargamento.

A PEV foi baseada também nos próprios interesses da UE, na ideia de que “ao ajudar o próximo, nós nos ajudamos” (CELATA e COLETTI, *op. cit.*, p. 7). Em linhas gerais, a intenção era de que a estratégia englobasse os três pilares que constituem o arcabouço institucional da organização – Comunidades Europeias, Política Externa e de Segurança Comum e cooperação policial e judiciária em matéria penal – e promovesse os objetivos da Estratégia de Segurança. Disso resultaram os Planos de Ação, com foco em sete áreas prioritárias: diálogo político e reformas, desenvolvimento social e econômico, comércio e mercado interno, justiça e assuntos internos, conexão com a vizinhança, ações *people-to-people*, e setores transversais. A tabela a seguir mostra mais detalhadamente essas áreas e suas ações específicas:

Tabela 3: Áreas prioritárias da PEV e ações específicas.

Área prioritária	Ações específicas
Diálogo político e reformas	Promover diálogo político e reformas
	Promover o Estado de direito e a boa governança, incluindo melhorar a efetividade da administração pública e a imparcialidade e efetividade do Judiciário, e apoiar a luta contra fraude e corrupção
	Promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo os direitos das mulheres e das crianças
	Apoiar a democratização, <i>inter alia</i> , reforçando o papel das organizações da sociedade civil e promovendo o pluralismo dos meios de comunicação, bem como através da observação e assistência eleitoral
	Fomentar o desenvolvimento da sociedade civil e das organizações não governamentais
	Promover o desenvolvimento sustentável em todos os aspectos

⁶ A UE empreendeu em 2004 seu maior processo de alargamento, ao incluir a República Tcheca, Polônia, Hungria, Malta, Chipre, Lituânia, Estônia, Letônia, Eslováquia e Eslovênia como novos Estados membros.

Desenvolvimento social e econômico	Prosseguir com esforços de desenvolvimento regional e local, tanto nas áreas rurais como urbanas, a fim de reduzir os desequilíbrios e melhorar a capacidade de desenvolvimento regional e local
	Apoiar políticas voltadas para a redução da pobreza, para ajudar a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas
	Apoiar políticas para promover o desenvolvimento social, inclusão social, igualdade de gênero, não discriminação, emprego e proteção social, incluindo proteção dos trabalhadores migrantes, diálogos sociais e respeito pelos direitos sindicais e normas trabalhistas fundamentais, incluindo trabalho infantil
Comércio e mercado interno	Promover uma aproximação legislativa e parlamentar de padrões mais elevados em todas as áreas relevantes e, em particular, encorajar a participação progressiva dos países parceiros no mercado interno e a intensificação do comércio
	Reforço das instituições e organismos nacionais responsáveis pela elaboração e implementação eficaz de políticas em áreas abrangidas por acordos de associação, acordos de parceria e cooperação e outros acordos multilaterais de que a Comunidade e/ou seus Estados membros e países parceiros sejam partes
	Apoiar ações destinadas a aumentar a segurança alimentar dos cidadãos, em particular nos domínios sanitário e fitossanitário
	Apoiar ações destinadas a aumentar a alimentação e promover o desenvolvimento de uma economia de mercado, incluindo medidas de apoio ao setor privado e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas, de incentivo ao investimento e de promoção do comércio global para os cidadãos, em particular o setor sanitário e domínios fitossanitários
	Apoiar a cooperação administrativa para melhorar a transparência e o intercâmbio de informações na área da fiscalização, a fim de combater a evasão fiscal
Justiça e assuntos internos	Garantir uma gestão de fronteiras eficiente e segura
	Apoiar a reforma e o fortalecimento dos campos da justiça e assuntos internos, incluindo questões como asilo, migração e readmissão, e a luta contra e prevenção do tráfico humano, bem como do terrorismo e do crime organizado, incluindo seu financiamento, lavagem de dinheiro e fraude fiscal
Conexão com a vizinhança	Promover a proteção Ambiental, conservação da natureza e gestão sustentável dos recursos naturais, incluindo água doce e recursos marinhos
	Promover a cooperação nos setores de energia, telecomunicações e transportes, incluindo interconexões, redes e suas operações, aumentando a segurança dos transportes internacionais e das operações energéticas e promovendo as fontes de energia renováveis, a eficiência energética e os transportes limpos
	Promover a participação em atividades comunitárias de investigação e inovação
Ações <i>people-to-people</i>	Promover a cooperação entre os Estados membros e os países parceiros no ensino superior e a mobilidade de docentes, investigadores e estudantes
	Promover o diálogo multicultural, contatos pessoais, incluindo conexões com comunidades de imigrantes que vivem nos Estados membros, cooperação entre sociedades civis, instituições culturais e intercâmbio de jovens
	Apoiar a cooperação destinada a proteger o patrimônio histórico e cultural e promover seu potencial de desenvolvimento, inclusive por meio do turismo
	Apoiar políticas para promover saúde, educação e treinamento, incluindo não apenas medidas para combater as principais doenças transmissíveis e não transmissíveis e distúrbios, mas também acesso a serviços e educação para boa saúde, incluindo saúde reprodutiva e infantil para meninas e mulheres
Setores transversais	Apoiar a participação de países terceiros em programas e agências comunitários
	Apoiar a cooperação transfronteiriça através de iniciativas locais conjuntas para promover o desenvolvimento econômico, social e Ambiental sustentável nas regiões fronteiriças e o desenvolvimento territorial integrado através da fronteira externa da Comunidade
	Promover a cooperação e integração regional e subregional, incluindo, se for o caso, com países não elegíveis para assistência comunitária sob o presente regulamento
	Fornecer apoio em situações pós-crise, incluindo apoio a refugiados e pessoas deslocadas, e assistência na preparação para desastres
	Incentivar a comunicação entre os parceiros sobre as medidas e atividades financiadas no âmbito dos programas
	Abordar os desafios temáticos comuns em domínios de interesse mútuo e quaisquer outros objetivos consistentes com o âmbito do presente regulamento

Fonte: Traduzida de Cugusi (2007).

Duas características proeminentes marcaram os Planos de Ação elaborados para a PEV. A primeira foi o destaque para o respeito aos direitos humanos e aos valores democráticos como objetivos políticos. A ênfase no tema marcou o início de uma nova era das relações entre a UE e os vizinhos, e certamente pareceu refletir o *zeitgeist* da época, haja vista o fato de que os EUA também investiam no discurso em favor da difusão da democracia no Oriente Médio. Vale ainda mencionar que pressionar governos autoritários a implementar reformas democráticas é uma tarefa delicada – sobretudo se estes últimos enxergarem a insistência como uma ameaça ao seu poder – e, como se não fosse o bastante, a forma imprecisa como os termos do Plano de Ação foi estabelecida não representou um bom começo. A segunda característica diz respeito ao fato de que, como mencionado anteriormente, os Planos de Ação refletiram claramente os interesses próprios da UE: no caso da Ucrânia, por exemplo, o bloco pedia a continuação de consultas a respeito da possibilidade de uso das capacidades de transporte aéreo de longo curso do país, o que era de necessidade para a segurança e defesa europeias (SMITH, 2005).

O fator mais relevante que diferencia a PEV de políticas de promoção da democracia anteriores, como os processos de alargamento, é a ausência de condicionalidade democrática. Para Freyburg *et al.* (2009), a capacidade da UE de incentivar os países vizinhos a fazer parte da iniciativa decorre do uso de seu poder de governança em vez das promessas de adesão. Isso significa dizer que o foco reside sobre o potencial democratizador da cooperação funcional em setores individuais. Ou seja, a cooperação técnica, baseada no *acquis communautaire*, poderia conferir a possibilidade de promover a democracia de maneira indireta. A intensificação do diálogo em áreas específicas como transporte, migração e meio ambiente, por exemplo, faria com que se desenvolvesse uma espécie de padrão setorial instituído através da transferência de normas jurídicas e administrativas do bloco – estas criadas para democracias liberais avançadas, importa dizer – para os países parceiros. No entanto, ainda que tenha ocorrido a adoção dessas regras, em parte considerável desses países sua aplicação não foi efetiva.

Por fim, em contraposição à abordagem *high politics* tradicionalmente utilizada pela UE, marcada pela busca de influência por meios hierárquicos e pelo uso da condicionalidade política, o modelo de governança democrática no qual a PEV se baseia possui uma visão mais estrutural e institucionalista sobre a expansão dos limites da integração regional. As relações entre os novos vizinhos e a UE, e consequentemente a influência que esta exerce sobre os primeiros, são vistas como um processo que em teoria deveria promover, gradualmente, uma

institucionalização formal e informal e modos mais horizontais e inclusivos de *policy-making*. Na prática, no entanto, o modelo de governança é negligenciado pela entidade, e a abordagem hegemônica ainda predomina. Para além disso, existe também a questão de que a governança exige um determinado grau de descentralização, recursos e empoderamento da sociedade civil, elementos que não podem ser dados por garantidos nos países parceiros (LAVENEX, 2008).

3.4 A Parceria Oriental

A Parceria Oriental foi concebida com o intuito de promover maior grau de integração econômica e diálogo político com os vizinhos ao Leste: Armênia, Azerbaijão, Belarus, Geórgia, Moldávia e Ucrânia. Idealizada como uma política proativa por parte da UE para incentivar a aproximação com os países pós-soviéticos, a Parceria Oriental foi lançada como uma dimensão mais regionalizada e revigorada da PEV, com a diferença de que inclui uma agenda de associação mais intensa sob a forma dos Acordos de Associação (AA). Considerando a ausência de perspectiva de adesão, o pleno acesso ao mercado único do bloco continuava sendo, como já o era sob a égide da PEV, a maior recompensa para os países incluídos. A iniciativa adotou uma abordagem inovadora *dual track* que pretendia, para além do aprofundamento das relações bilaterais com os parceiros, uma aproximação com aqueles que até então não desfrutavam de relações estruturadas com a entidade, a exemplo de Belarus (KOROSTELEVA, 2011a).

Em oposição ao caráter mais abrangente da PEV, que admitia que os parceiros determinassem o grau de cooperação, a Parceria Oriental utiliza condicionalidade explícita e requer compromissos juridicamente vinculativos para oferecer recompensas políticas concretas, como a liberação de vistos e o livre comércio (BÖRZEL e SCHIMMELFENNIG, 2017). Na teoria, a implementação bem sucedida da agenda proposta pela Parceria Oriental colocaria os parceiros “numa posição similar à da Noruega: não dentro da UE, mas completamente integrados economicamente, e politicamente semelhantes” (NICOLL, 2013, p. 1). No entanto, a realidade tem sido diferente do planejado. Com exceção da Geórgia e da Moldávia, considerados hoje os *frontrunners* da iniciativa, os demais países incluídos na Parceria Oriental não demonstram interesse em participar da democracia de mercado ou de fazer parte da UE.

A Parceria Oriental baseia-se na aplicação de medidas de condicionalidade positiva e oferece incentivos adicionais aos países com melhor desempenho. Certamente, o argumento de que a competitividade aumentaria a eficácia da condicionalidade parecia lógico, como o foi

durante os processos de alargamento. À época, o desejo de adesão dos candidatos da Europa Central e Oriental era forte, haja vista o interesse pelo acesso ao mercado europeu, e isso fazia com que a UE detivesse um poder de barganha consideravelmente maior. Além disso, os benefícios de fazer parte do bloco eram maiores em comparação aos custos das reformas. No caso da Parceria Oriental, a percepção que os parceiros tinham da iniciativa era outra. Não havia uma preocupação em atingir um objetivo comum, mutuamente acordado. A realidade política também era diferente, pois tratava-se de países relutantes, comandados por governos autoritários que são incapazes ou mesmo não querem integrar-se à UE (SCHNELLBACH, 2014).

Com efeito, a aderência dos vizinhos à Parceria Oriental significa uma escolha deliberada pela intensificação da agenda doméstica de mudança de regime, bem como a aceitação da assistência técnica do bloco para este fim. Como observa Misnikov (2016, p. 61), na Parceria Oriental a narrativa da democratização aparece de modo mais assertivo do que na PEV, pois “carrega uma obrigação formalizada para melhorar as políticas internas e impedir práticas não democráticas nas esferas pública e política, em conformidade com os padrões de democracia da UE”. Mas alguns elementos-chave da democracia ainda são negligenciados nos documentos oficiais, como aqueles relacionados ao tema da cidadania democrática, incluindo a participação política. O problema é especialmente relevante considerando o fato de que, durante muitos anos, quaisquer culturas cívicas alternativas às regras socialistas eram reprimidas, e esse legado comunista ainda hoje influencia de modo negativo os países que fazem parte da iniciativa.

Em relação ao que se chama de *abordagem regional* da Parceria Oriental, pode-se dizer que três fatores fundamentais prejudicam uma aproximação bem sucedida entre a UE e os países parceiros. Primeiro, estes últimos não constituem uma única região política e econômica, o que certamente faz com que os níveis de reforma pretendidos por cada um sejam discrepantes. Isso diminui, consequentemente, o potencial de efetividade da iniciativa. O segundo fator diz respeito ao fato de que a UE não promove o estreitamento de laços econômicos e políticos entre os vizinhos, e a Parceria Oriental acaba por funcionar mais como um elemento causador de desintegração do que de integração. Por fim, o bloco também não estimula a autonomia econômica dos parceiros, subjugando-os sempre ao papel de periferia da Europa (BOSSE, 2014).

Por fim, trabalhos mais recentes que analisam os dez anos de vigência da Parceria Oriental reafirmam suas deficiências. A iniciativa produziu resultados descoordenados nos países parceiros. Além disso, há a considerar que a forma como foi conduzida poderia levar a UE ao risco de inércia política: seu caráter pragmático pode parecer uma boa ideia no curto

prazo, mas traz consigo uma sobreposição da estabilidade sobre as reformas, o que coloca em xeque as ambições do bloco. Como resultado disso, para além do enfraquecimento perante a vizinhança, a UE veria diminuído o seu poder transformador⁷, que constitui parte primordial da sua identidade de política externa (CROMBOIS, 2019). A Parceria Oriental exerce pouca influência sobre a elite política e os processos regionais dos países parceiros, considerando que a abordagem funcional e despolitizada adotada pela entidade, bem como os incentivos oferecidos, não atraem nem engajam o suficiente (SYDORUK e TYSHCHENKO, 2018).

⁷ Ou seja, sua capacidade de transformar significativamente os países com os quais entre em contato (CROMBOIS, 2019).

4. UNIÃO EUROPEIA E BELARUS EM PERSPECTIVA

4.1 Aspectos políticos de Belarus

Tradicionalmente, Belarus recebeu pouca atenção dos estudiosos e *policy makers*. No entanto, seu desempenho político e econômico desde a dissolução da União Soviética merece uma análise aprofundada. Localizado no centro do continente europeu e cercado pela Rússia, Ucrânia, Lituânia, Letônia e Polônia, o país ocupa uma posição geoestratégica relevante. Para além disso, o afastamento da comunidade democrática internacional causa curiosidade. Com Aleksandr Lukashenko no poder desde 1994, o governo tem se tornado cada vez mais repressivo – de lá até aqui, a Constituição foi arbitrariamente modificada, o Parlamento e os canais de imprensa suprimidos, líderes da oposição simplesmente desapareceram ou foram presos, e as violações aos direitos humanos têm sido frequentes (KOROSTELEVA *et al.*, 2003).

Conforme Korosteleva *et al.* (2003), ainda que Belarus historicamente possuísse uma base sobre a qual a democracia poderia ter sido construída – a economia era relativamente estável, e havia capital intelectual significativo e uma oposição e eleitores ansiosos –, isso não foi o suficiente para que houvesse transição para um regime democrático. Os conflitos políticos e sociais poderiam ter levado ao fortalecimento das forças de oposição, mas nem mesmo isso fez com que o governo abrisse caminho para a democratização. Problemas estruturais, como ser um Estado fraco e ainda explorado pela *nomenklatura*⁸, com leis inoperantes e dependente da Rússia também foram grandes impasses para a institucionalização da democracia. Some-se a esses fatores a adesão de parte considerável dos civis a uma liderança nacionalista, que se utilizava de um discurso potencializador da dicotomia entre as identidades europeia e belarussa.

De modo geral, o regime político de Belarus é classificado como autoritário. Embora haja realização periódica de eleições presidenciais, não existe um regime eleitoral justo, competitivo, dotado de elementos de inclusão e de validação dos votos. As eleições de 1994, as primeiras realizadas depois da queda da União Soviética, foram “o ponto alto da democracia” no país (BEICHELT, 2004, p. 119). Aleksandr Lukashenko, o candidato vitorioso, mostrou-se inicialmente como sendo anticorrupção e *anti-establishment*, mas logo após a chegada ao poder reintroduziu práticas autoritárias. Belarus seria um exemplo claro de *breakdown* de um regime democrático eleitoral. Depois do período de liberalização, a eleição de um ator político com as características de Lukashenko acarretou o interrompimento do processo de democratização.

⁸ Classe burocrática da antiga União Soviética.

No entanto, apesar do aparente consenso de que Belarus realmente não pode ser categorizada como uma democracia, alguns autores defendem o argumento de que uma análise mais imparcial poderia fazer repensar a classificação do país no espectro de regimes de governo. O caso de Belarus “não é o mais fácil de diagnosticar, como a experiência internacional pode confirmar” (KOROSTELEVA, 2003, p. 528). Belarus não é um Estado totalitário ou ditatorial clássico – há cerceamento dos direitos de expressão, mas isso não afeta radicalmente o diálogo entre o governo e os civis, e também não há violência explícita para impedir a ascensão de qualquer outra figura ao poder. A bem da verdade, como mostraram as eleições que reelegeram Lukashenko em 2001, a maioria esmagadora dos cidadãos devolveu deliberadamente o poder ao presidente, que continuava a ostentar aprovação pública impressionante.

Belarus também não é um Estado autoritário pleno, pois goza da contestação de massas e pluralismo ideológico. Portanto, um termo mais adequado para definir o regime político do país seria o que se chama de *democracia autoritária*, ou ainda *democracia demagógica*, nas palavras de Aristóteles (1996). É definida como um “sistema que opera por meio de aprovação em massa, numa estrutura constitucional frágil e se baseia na centralização de poder e controle ideológico” (KOROSTELEVA, *op. cit.*, p. 528). Neste sentido, as normas democráticas operam em benefício do líder, que adequa as instituições ao seu próprio projeto de governo. Além do mais, pelo menos até a reeleição de Lukashenko em 2001, não houve fraude explícita no sistema eleitoral de Belarus, que é relativamente corrupto – sobretudo em comparação aos vizinhos –, e o governo gozava de legitimidade, funcionalidade e estabilidade, o que tornava injustificadas quaisquer tentativas de interferência por parte do Ocidente nos assuntos internos do país.

Embora parte considerável das publicações sobre o cenário político de Belarus date de duas décadas atrás, a situação no país parece ser a mesma. O regime autoritário de Lukashenko continua com bons níveis de popularidade, muito em razão de sua capacidade de proporcionar altos padrões de vida e emprego para a população. Desse modo, o governo pôde “garantir a legitimidade de suas vitórias futuras e dar ao país a aparência de uma democracia” (NECHYPARENKA, 2011, p. 12). Sob a justificativa do crescimento econômico, Lukashenko conseguiu consolidar o poder em suas mãos. Afora a questão da dubiedade de sua veracidade, o Referendo de 1996, por exemplo, foi um ponto de virada para a solidificação do poder do governo ao apontar que aproximadamente 80% do eleitorado apoiava um presidente autoritário, que rejeitava elementos-chave de um sistema democrático. Em outro referendo que discutia o limite de mandatos presidenciais, realizado em 2004, parte considerável da população apoiou o governo novamente, ao decidir efetivamente pelo número ilimitado de candidaturas.

Aproveitando a identidade nacionalista dos eleitores, o governo adotou um discurso que colocava Belarus como um *player* politicamente independente, que não deveria ser influenciado nem por Moscou, nem por Washington, nem por Bruxelas (IOFFE, 2008). Considerando o fato de ter sido alcançado a despeito do isolamento internacional, o desempenho do país impressiona. Mas a retórica que prega o crescimento genuíno não é de todo convincente, já que este foi conseguido muito graças aos subsídios da Rússia. Lukashenko geriu habilmente as relações com a Rússia, fazendo com que o parceiro se tornasse a principal fonte de ajuda para a economia do país. Por muito tempo esses subsídios assumiram a forma de grandes descontos sobre o gás e petróleo russos – que eram reexportados a preços mais altos para o mercado europeu – e, entre 2005 e 2015, chegaram a aproximadamente \$100 bilhões (RUMER e BELEI, 2017).

As relações com a Rússia sempre foram um tema crítico para Belarus, mesmo depois da independência e do estabelecimento de uma Constituição que declarava o país como um Estado neutro e não-alinhado. Belarus possui grande relevância para a Rússia em termos militares e de segurança, além de ser um canal para petróleo e para a distante região de Kaliningrado, exclave russo entre a Polônia e a Lituânia (MARPLES, 2012). Neste sentido, uma possível mudança política em Belarus significaria não apenas um problema de política externa, mas também uma ameaça direta aos interesses domésticos russos. As relações entre Minsk e Moscou podem ser definidas, portanto, como o que se denomina de empreendedorismo de soberania (*sovereignty entrepreneurship*): em troca de sua lealdade política, Lukashenko extrai benefícios, tais como subsídios de energia e crédito russos, sob a ameaça de uma reorientação política em direção ao Ocidente. O sucesso dessa abordagem pressupõe uma dinâmica de competição entre a Rússia e a UE, considerando que ambos buscam moldar a política doméstica de Belarus (NICE, 2012).

Por fim, parece não haver num horizonte próximo perspectiva de transferência de poder em Belarus, e as forças de segurança do país provaram reiteradamente sua lealdade ao governo, neutralizando todas as ameaças ao regime. Além do mais, ao contrário do caso da Ucrânia nas circunstâncias da EuroMaidan, por exemplo, não existem em Belarus grandes forças sociais ou capazes de mobilizar protestos por longos períodos, nem imprensa independente e disponível para todo o mundo, nem oligarcas influentes, nem membros do Parlamento que defendam abertamente uma revolução, como nota Schraibman (2018). A oposição “não tem capital humano ou recursos materiais para se defender contra um poderoso aparato de segurança que tem quinze a vinte anos de experiência em reprimir protestos” (SCHRAIBMAN, 2018, p. 26).

4.2 As relações entre a União Europeia e Belarus

A queda da União Soviética gerou uma onda de grandes mudanças para o mundo e foi um marco para a história da humanidade. Afora as transformações na vida política, econômica, social e cultural dos civis, a dissolução da nação socialista soviética foi marcada pelo surgimento de quinze novas repúblicas, e Belarus foi um dos novos Estados soberanos e emergir em 1991 nessa conjuntura. Com efeito, após a independência, o país teve de encarar o desafio de construir sua própria identidade, políticas e estratégias para o desenvolvimento. O fato de que ocupava uma posição geopolítica peculiar, situada entre dois grandes poderes competitivos, a UE e a Rússia, também foi uma questão. Em razão disso, um dos maiores dilemas da Belarus recém-independente foi a escolha por um parceiro central (BARYSEVICH, 2014).

Durante os primeiros anos de independência, mais especificamente de 1991 até 1994, as perspectivas de diálogo entre a UE e Belarus eram muito promissoras. A base para essa relação havia sido firmada em 1989, com a assinatura de um Acordo de Cooperação e Comércio com a União Soviética. As relações diplomáticas entre as duas partes foram estabelecidas em 1992, e a cooperação econômica e política foi robustecida com a conclusão de um Acordo Provisório sobre o Comércio em 1994 e do Acordo de Parceria e Cooperação um ano depois. A intensificação do diálogo com o bloco fez parte de uma série de tentativas de empreender reformas democráticas em Belarus. Stanislau Shushkevich, chefe de Estado *de facto* à época, foi quem implementou uma nova Constituição, que previa a separação entre os poderes, a liberalização dos meios de comunicação de massa e o estabelecimento de um sistema político multipartidário, em contraposição ao anterior Partido Comunista (BARYSEVICH, 2014, p. 38).

No entanto, a tendência positiva das relações entre a UE e Belarus foi interrompida pouco tempo depois da chegada de Aleksandr Lukashenko ao poder. Dois anos após sua eleição, o líder modificou a Constituição por meio de um referendo, o qual o bloco interpretou como não democrático e uma violação aos direitos humanos. A mudança veio seguida de uma série de ações repressivas contra a imprensa e a oposição. O dispositivo também serviu para justificar a integração com a Rússia que, em razão das sanções econômicas impostas, acabou tornando-se seu parceiro mais importante – e quase que exclusivo. A partir disso, começou a tomar forma “um novo Estado no coração da Europa que parecia estar unilateralmente isolado pelas grandes potências do Ocidente” (ROTMAN e VEREMEEVA, 2011, p. 80). As punições não levaram ao resultado esperado de restauração da parceria com a organização – ao contrário, foram um divisor de águas para fortalecer o processo de aproximação com o Kremlin.

Para além da imposição de sanções políticas e econômicas, a UE restringiu a entrada de oficiais belarussos nos países membros, e as negociações a respeito da ratificação dos acordos anteriormente mencionados foram paralisadas pelo Conselho da Europa sob a justificativa de estado de deterioração política no país. O intuito das punições era fazer com que Lukashenko restabelecesse a democracia e realizasse eleições livres, justas e competitivas. Por diversas vezes, a entidade emitiu declarações e resoluções com forte apelo por mudanças democráticas que não surtiram efeito algum, e a situação marcou “o início de um período duradouro do isolamento” de Belarus (BARYSEVICH, *op. cit.*, p. 39). Ao mesmo tempo, Moscou oferecia energia e crédito de baixo custo, e a parceria se estreitava. A UE ainda realizou tentativas de criar e definir uma base institucional para as relações com o país e tentou incluí-lo em várias de suas iniciativas de política externa, como ocorreu na própria PEV e na Parceria Oriental.

O congelamento das relações entre a UE e Belarus foi interrompido com o lançamento da PEV em 2004. Considerando que na iniciativa o bloco estabelecia planos individuais com os parceiros, Belarus não pareceu receber atenção suficiente, pois nenhum Plano de Ação entre as partes foi criado, nem mesmo houve menção ao país no *paper* Fortalecendo a PEV, divulgado em 2006. A justificativa para isso, conforme documento da Comissão Europeia (2006) era de que a UE não poderia aprofundar laços com um país cujo regime nega a seus cidadãos direitos democráticos básicos. A entidade fez várias exigências para que o diálogo fosse restabelecido entre as duas partes, incluindo a realização de eleições transparentes, garantia de liberdade de expressão e associação e libertação dos prisioneiros políticos. No entanto, não ficou claro quais seriam os próximos passos a serem dados após o cumprimento dessas condições.

A partir de 2007, foi possível perceber uma tentativa de reaproximação com a UE. Sob a justificativa do desenvolvimento econômico, o país começou a direcionar esforços a fim de estabelecer relações mutuamente benéficas com o estrangeiro, incluindo a UE. Eventos de ordem global, como a recessão econômica mundial e os conflitos relacionados ao gás e petróleo entre alguns países do continente também influenciaram a decisão. Naquele momento, “as atividades de política externa de Belarus [...] incluíam uma série de prioridades políticas” (ROTMAN e VEREMEEVA, 2011, p. 81). Cooperar era necessário para superar as dificuldades políticas e econômicas. Lukashenko adotou ações e medidas políticas com o intuito de facilitar a reaproximação com a UE, dentre as quais pode-se mencionar a liberação de todos os prisioneiros políticos e a simplificação do registro de organizações não governamentais.

Haja vista o tímido progresso das relações entre a UE e Belarus, o país foi convidado para fazer parte do projeto posterior à PEV, a Parceria Oriental. À época, estava em negociação a alocação de crédito para estabilização da economia nacional e cogitava-se criar um escritório em Minsk para a delegação da UE. Nessas circunstâncias, a organização já havia abandonado a retórica forte de condicionalidade, dando lugar à ênfase numa dinâmica de parceria baseada em interesses e compromissos compartilhados. No entanto, as relações deterioraram novamente após o resultado das eleições presidenciais de 2010 e o subsequente comportamento repressivo contra ativistas da oposição. Tais eventos acabaram por marcar o começo de uma nova crise e um retrocesso do frágil processo de democratização de Belarus (BARYSEVICH, 2014, p. 43).

Pouco tempo depois, observou-se novamente uma tendência positiva nessa relação, quando Belarus liberou parte dos ativistas políticos que haviam sido presos. A UE retirou então algumas sanções. No âmbito da Parceria Oriental, embora o engajamento do país tivesse sido mais limitado desde o início do projeto, estavam em andamento algumas negociações a respeito da facilitação de vistos, finalizadas em janeiro de 2020. De 2016 até então, a ajuda concedida a Belarus havia dobrado para aproximadamente 20 milhões de euros por ano, e o país participava ativamente dos *summits* da Parceria Oriental, como consta na página do Conselho da Europa (2020). Além disso, a UE também incentivou a adesão à Organização Mundial do Comércio.

As relações entre a UE e Belarus sofreram um novo baque com as últimas eleições, realizadas em agosto de 2020, e em razão da repressão violenta contra manifestantes pacíficos. O governo de Lukashenko foi novamente isolado da comunidade democrática ocidental. Um documento do Parlamento Europeu (2021, p. 1) dá conta de que “apesar da possibilidade de iniciar diálogo com a oposição democrática e a sociedade belarussa, Aleksandr Lukashenko escolheu outro caminho, lançando repressão brutal contínua contra os cidadãos do país”. Além disso, outros episódios de violação aos direitos humanos, a exemplo da aterrissagem forçada de um voo tripulado por ativistas da oposição, agravaram a situação, o que teve como resultado a aprovação de uma série de sanções por parte do Conselho da União Europeia.

A tensão das relações entre a UE e Belarus parece ter atingido níveis críticos depois da invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro deste ano. Lukashenko ofereceu seu país como base para as tropas russas nos meses anteriores à guerra, e prometeu uma nova Constituição que abre caminho para que o país armazene armas nucleares. Como resposta ao apoio ao Kremlin, a UE anunciou várias novas sanções setoriais, quase tão rigorosas quanto as que foram impostas à própria Rússia. Medidas incluem a exclusão de importantes bancos belarussos da Sociedade

de Telecomunicações Financeiras Mundial (Swift), bem como a restrição à exportação de bens e tecnologia que contribuiriam para o desenvolvimento militar, tecnológico e de defesa do país, como divulgado em comunicado de imprensa do Conselho da União Europeia (2022).

4.3 Explicando o fracasso em Belarus

À época em que a UE formulava a PEV, em meados de 2003, Lukashenko alterou mais uma vez a Constituição através de um referendo que garantiu sua reeleição *ad vitam*. Nessas circunstâncias, dadas a ausência de reformas democratizantes e a escalada de violação aos direitos humanos, estava evidente que Belarus seria *a priori* excluída da iniciativa. O bloco renovou os apelos pela democratização do país em dezembro de 2006, quando a Comissão Europeia (2006) emitiu um documento endereçado aos cidadãos de Belarus – numa clara afronta ao governo – que prometia facilitar viagens, investimento etc. em troca do cumprimento de uma série de medidas de democratização por parte de Lukashenko, incluindo o respeito ao direito do povo de eleger seus líderes democraticamente e ter acesso à informação independente. No entanto, considerando as especificidades da imprensa no país, o *non-paper* praticamente passou despercebido pela população, o que mostrou “mais uma vez o quão equivocados [...] os esforços da UE para influenciar o regime belarusso haviam sido” (KOROSTELEVA, 2012, p. 67).

A PEV realmente fracassou ao tentar consolidar-se como uma política para a vizinhança efetiva em Belarus. Mas o problema deve ser atribuído não apenas à liderança autoritária de Lukashenko *per se*, mas também ao quadro conceitual da iniciativa e, mais especificamente, a como esta traduz-se na prática. A PEV foi concebida nos moldes da lógica do alargamento, considerando o instrumento de política externa mais bem-sucedido da UE. No entanto, no caso deste último, as circunstâncias eram completamente diferentes, e a qualidade das recompensas oferecidas aos países candidatos era superior. Sem a *golden carrot* da adesão, para um país mais recalcitrante como Belarus não seria interessante cumprir as reformas democráticas requeridas. Some-se a isso a dinâmica de manutenção das relações altamente assimétricas entre *insiders* e *outsiders* e de imposição de exigências formais predeterminadas (KOROSTELEVA, 2009).

Neste sentido, a PEV é um exemplo evidente de política regida pela governança por condicionalidade. O modelo pode ser atrativo para os parceiros que desejam tornar-se membros associados da UE, mas é “indevidamente condicional e demasiadamente político” para os países

que demonstram pouco ou nenhum interesse em fazer parte da PEV (KOROSTELEVA, 2009, p. 233). Além disso, no caso de Belarus existem dois fatores internos que prejudicam a ação da PEV. Primeiro, a UE negligencia a relevância das relações geopolíticas entre Minsk e Moscou. O governo de Lukashenko está altamente ligado – economicamente ou não – ao seu maior vizinho oriental e, na verdade, a UE não possui atrativos suficientes para competir. Depois, o bloco não leva em conta as especificidades da cultura do país e o fato de que a própria população acolhe as bases do regime. O povo vota em Lukashenko *ciente* da corrupção e do abuso de poder e o apoiará enquanto sua percepção do governo for positiva.

A abordagem *one size fits all* adotada pela UE no âmbito da PEV também parece ser um problema, especialmente porque trata-se de empreender a mesma política numa gama de países, cada um com diferentes interesses e aspirações. A única coisa que os dezesseis parceiros têm em comum é a proximidade com a UE – e ainda assim, a visão dos que partilham fronteiras terrestres com o bloco difere da dos que são separados pelo Mediterrâneo. Com efeito, a própria UE é formada por um grupo de Estados-membros bastante heterogêneo, mas na vizinhança as diferenças são muito mais evidentes. Os países incluídos na PEV divergem em quase todos os aspectos, e certamente qualquer tentativa de criar um quadro conceitual único aplicável a todos eles seria uma tarefa difícil. A UE reconheceu a necessidade de diferenciação e lançou então duas novas dimensões da iniciativa: a União para o Mediterrâneo e a Parceria Oriental, criadas para promover cooperação regional no Sul e no Leste, respectivamente (LEHNE, 2014).

Embora mais moderna, a Parceria Oriental herdou limitações conceituais e práticas inerentes à estratégia anterior. Principalmente a noção elementar de *parceria*, importante para determinar o enquadramento das relações entre a UE e os vizinhos, permaneceu sem definição clara, abrindo margem para interpretação ambígua e para que a entidade pudesse lançar mão de retórica e meios unilaterais. Na prática, a ideia de parceria foi substituída pela abordagem *top-down* de governança por condicionalidade, o que contradiz as bases da iniciativa e a narrativa da UE em favor de uma interação mais inclusiva com os Estados não-membros. A confusão conceitual estende-se também para outros termos relevantes, tais como *propriedade conjunta* e *valores compartilhados*, o que faz com que a UE privatize a definição dos conceitos e atribua aos países o papel passivo de *norm-taker* em vez de negociador (KOROSTELEVA, 2011b).

5. CONCLUSÃO

A saída definitiva de Belarus da Parceria Oriental, iniciativa de diálogo promovida pela UE, denotou as deficiências da política quando direcionada a um país com valores e perspectivas tão divergentes. A bem da verdade, como vimos neste trabalho, as relações entre Belarus e a UE mudaram quase nada desde que Aleksandr Lukashenko assumiu o poder em 1994. De modo geral, o país definiu num estado de isolamento político e diplomático da comunidade democrática internacional, escolhendo preservar o alinhamento com a Rússia, com quem cultivava importantes relações econômicas e geoestratégicas. Curiosamente, a despeito do *modus operandi* autoritário – supressão da liberdade de expressão e diminuição da competição política, para ficar só nesses exemplos – Lukashenko ostenta altos níveis de aprovação popular.

O governo de Lukashenko realmente não tem afinidade alguma com as normas e valores democráticos preconizados pela UE sob as iniciativas da PEV e da Parceria Oriental, ambas criadas para incentivar a adesão de reformas democráticas nos países da vizinhança. No entanto, como confirmado, o não engajamento de Belarus deveu-se não apenas à sua dinâmica interna, mas também a fragilidades intrínsecas à PEV, que não foram superadas com o projeto posterior, a Parceria Oriental. Desde o concebimento dos Planos de Ação, as duas políticas revelavam fragilidades muito acentuadas. Sobretudo o número de países incluídos nas iniciativas já é uma grande questão, haja vista o fato de que estes possuem histórias e interesses tão diversos. Além disso, termos importantes foram negligenciados e prejudicaram o ajustamento de expectativas sobre o que se exigia e o que seria ofertado – na verdade, falando em exigência, na prática a abordagem da governança por condicionalidade produziu resultados mínimos em Belarus.

Por fim, não se pode deixar de mencionar os limites deste trabalho e suas possibilidades de expansão da pesquisa. Por um lado, a escassa bibliografia sobre o tema foi um obstáculo à medida que dificultou uma compreensão mais aprofundada do assunto – se os trabalhos acerca da própria situação política de Belarus já são relativamente poucos, a (não) democratização do país sob a PEV e a Parceria Oriental carece mais ainda de discussão acadêmica atualizada. Por outro lado, é possível passear por agendas de pesquisa ainda pouco exploradas: por exemplo, a questão de que a UE por vezes prefere estabilizar o regime autoritário em vez de promover democracia mencionada neste trabalho tem potencial e necessita de maior entendimento.

REFERÊNCIAS

- ARISTÓTELES. **The politics and the Constitution of Athens**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- BARNETT, M. N.; FINNEMORE, M. The politics, power, and pathologies of international organizations. **International Organization**, 1999, p. 695-732.
- BARYSEVICH, V. **The European Union democracy promotion in Belarus**. Dissertação de mestrado em Paz, Mediação e Conflito. University of Tampere, 2014.
- BEICHELT, T. Autocracy and democracy in Belarus, Russia and Ukraine. **Democratization**, v. 11, n. 5, 2004, p. 113-132.
- BEICHELT, T. **The Research Field of Democracy Promotion**. 2012. disponível em: <https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Dokumente/publikationen/z-beichelt-democracy-promotion.pdf>. Acesso em 22 mai. 2022.
- BOESE, V. A. How (not) to measure democracy. **International Area Studies Review**, v. 22, n. 2, 2019, p. 95-127.
- BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. Venus approaching Mars? The European Union's approaches to democracy promotion in comparative perspective. In: MAGEN, A.; RISSE, T.; MCFAUL, M. (Eds.). **Promoting democracy and the rule of law: American and European strategies**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, p. 24-60.
- BÖRZEL, T. A.; SCHIMMELFENNIG, F. Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n.2, 2017, p. 278-296.
- BÖRZEL, T. A.; VAN HÜLLEN, V. One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy. **Journal of European Public Policy**, n. 21, v. 7, 2014, p. 1033-1049.
- BOSSE, G. Ten years of the Eastern Partnership: What role for the EU as a promoter of democracy? **European View**, v. 18, n. 2, nov. 2019, p. 1-13.
- BRETHERTON, C.; VOGLER, J. **The European Union as a Global Actor**. London: Routledge. 1999.
- BROWNING, C. S.; CHRISTOU, G. The constitutive power of outsiders: the European Neighbourhood Policy and the Eastern Dimension. **Political Geography**, n. 29, v. 2, 2010, p. 109-118.
- CAROTHERS, T. **Aiding democracy abroad: The learning curve**. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
- CAROTHERS, T. A quarter-century of promoting democracy. **Journal of Democracy**, n. 4, v. 18, 2008, p. 112-126.

CAROTHERS, T. Democracy assistance: The question of strategy. **Democratization**, v. 4, n. 3, 1997, p. 109-132.

CELATA, F.; COLETTI, R. Beyond fortress 'EU'rope? Bordering and cross-bordering along the european external frontiers. *In*: CELATA, F.; COLETTI, R. (Eds.). **Neighbourhood Policy and the construction of the european external borders**. Springer, 2015.

COMISSÃO EUROPEIA. **"Governance in the European Consensus on Development. Towards a Harmonised Approach within the European Union"**. 30 de agosto de 2006
Disponível em:
<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0421&from=EN>.
Acesso em 01 abr. 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **"What the European Union could bring to Belarus"**. 05 de dezembro de 2006. Disponível em:
http://ec.europa.eu/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf. Acesso em 01 abr. 2022.

CONSELHO DA EUROPA. **"Facts and figures about EU-Belarus relations"**. 2020
Disponível em:
<https://www.consilium.europa.eu/media/44399/685-annex-5-c-belarus-factsheet.pdf>. Acesso em 01 abr. 2022.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Eastern Partnership. **EU relations with Belarus**.
Disponível em:
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus/>. Acesso em 04 out. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **"Russia's military aggression against Ukraine: EU agrees new sectoral measures targeting Belarus and Russia"**. 09 de maio de 2022.
Disponível em:
[https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukrain e-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/09/russia-s-military-aggression-against-ukrain-e-eu-agrees-new-sectoral-measures-targeting-belarus-and-russia/).
Acesso em 01 maio 2022.

CORCORAN, P. E. The limits of democratic theory. *In*: DUNCAN, G. (Ed.). **Democratic theory and practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

CROMBOIS, J. The Eastern Partnership: geopolitics and policy inertia. **European View**, n. 18, v. 1, 2019, p. 89-96.

CUGUSI, B. **Lo strumento europeo di partenariato com i paesi vicini: Un nuovo quadro di riferimento per gli attori italiani**. Working paper workshop: La politica di vicinato. Quali opportunità per l'Italia, Rome, 26 fev. 2007. Disponível em: <http://www.cespi.it/PDF/Cugusi-PEV.pdf>. Acesso em 25 jan. 2022.

DAHL, R. **On democracy**. New Haven e London: Yale University Press, 1998.

DAHL, R. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.

EASTON, D. **A systems analysis of political life**. New York: John Wiley & Sons, 1965.

ERSSON, S. **Democracy and development: A survey of the research literature in the social sciences with some empirical illustration**. Stockholm: Sida, 2001.

FREYBURG, T. *et al.* EU promotion of democratic governance in the neighbourhood, **Journal of European Public Policy**, v. 16, n. 6, 2009, p. 916-934.

FUCHS, D.; ROLLER, E. Conceptualizing and measuring the quality of democracy: The citizens' perspective. **Politics and Governance**, v. 6, n. 1, 2018, p. 22-32.

GLOANNEC, M.; RUPNIK, J. Democratization by extension: seeking reinsurance. *In*: LAIDI, Z. (Ed.). **EU foreign policy in a globalized world: Normative power and social preferences**. London: Routledge, 2008.

GROMADZKI, G. A difficult case: Belarus as part of the European Neighbourhood Policy. **International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs**, n. 15, v. 2, jun. 2021, p. 37-45.

GRÜNDLER, K.; KRIEGER, T. Using machine learning for measuring democracy: A practitioners guide and a new updated dataset for 186 countries from 1919 to 2019. **European Journal of Political Economy**, v. 70, 2021.

HAWKINS, D. Protecting democracy in Europe and the Americas. **International Organization**, 2008, p. 373-403.

IOFFE, G. **Understanding Belarus and how western foreign policy misses the mark**. Lanham: Rowman and Littlefield, 2008.

HUNTINGTON, S. **The third wave: Democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The rational design of international institutions. **International Organization**, n. 44, v. 5, 2001, p. 761-799.

KOROSTELEVA, Ea. Change or continuity: Is the Eastern Partnership an adequate tool for the european neighbourhood? **International Relations**, n. 25, v. 2, 2011, p. 243-262.

KOROSTELEVA, Eb. The Eastern Partnership initiative: A new opportunity for neighbours? **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, n. 27, 2011, p. 1-21.

KOROSTELEVA, E. Is Belarus a demagogical democracy? **Cambridge Review of International Affairs**, v. 16, n. 3, 2003, p. 525-533.

KOROSTELEVA, E. The EU governance/Partnership in Belarus: towards policy legitimization? *In*: KOROSTELEVA, E. (Ed.). **The European Union and its easterns neighbours: towards a more ambitious partnership?** New York: Routledge, 2012.

KOROSTELEVA, E. The limits of EU governance: Belarus's response to the European Neighbourhood Policy. **Contemporary Politics**, n. 15, v. 2, 2009, p. 229-245.

KOROSTELEVA, E. *et al.* Introduction: paradoxes of democratisation in post-communist Belarus. In: KOROSTELEVA, Elena A. *et al.* (Eds.). **Contemporary Belarus: between democracy and dictatorship**. London e New York: Routledge, 2003.

KOTZIAN, P.; KNODT, M.; URDZE, S. Instruments of the EU's external democracy promotion. **Journal of Common Market Studies**, v. 49, n. 5, 2011, p. 995-1018.

KUBICEK, P. International norms, the European Union, and democratization: Tentative, theory and evidence. In: KUBICEK, Paul (Ed.). **The European Union and Democratization**. Nova York: Routledge, 2003.

KURKI, M. Democracy and conceptual contestability: reconsidering conceptions of democracy in democracy promotion. **International Studies Review**, v. 12, 2010, p. 362-386.

KURKI, M. Democracy through technocracy? Reflections on technocratic assumptions in EU democracy promotion discourse. **Journal of Intervention and Statebuilding**, v. 5, n. 2, 2011, p. 211-234.

KURKI, M. Political economy perspective. Fuzzy liberalism and EU democracy promotion: Why concepts matter. In: WETZEL, A.; ORBIE, J. (Eds.). **The substance of EU democracy promotion: concepts and cases**. New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 35-46.

LAVENEX, S. A governance perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration beyond conditionality? **Journal of European Public Policy**, v. 15, n. 6, 2008, p. 938-955.

LAVENEX, S. EU external governance in 'wider Europe'. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 4, 2004, p. 680-700.

LAVENEX, S.; SCHIMMELFENNIG, F. EU rules beyond EU borders: Theorizing external governance in european politics. **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 6, 2009, p. 791-912.

LEHNE, S. **Time to reset the European Neighbourhood Policy**. Carnegie Europe, fev. 2014.

LEVITSKY, S.; WAY, L. A. **Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARPLES, D. **Belarus: a denationalized nation**. New York: Routledge, 2012.

MARPLES, D. Europe's last dictatorship: The roots and perspectives of authoritarianism in "White Russia". **Europe-Asia Studies**, n. 57, v. 6, 2005, p. 895-908.

MCFAUL, M. Democracy promotion as a world value. **The Washington Quarterly**, v. 28, n. 1, 2004, p. 147-163.

MISNIKOV, Y. Democratising the Eastern Partnership in the digital age: Challenges and opportunities of political association beyond the language of official texts. In: KERIKMAE, T.; CHOCHIA, A. (Eds.). **Political and legal perspectives of the EU Eastern Partnership policy**. Springer, 2016.

MERKEL, W. Embedded and defective democracies. **Democratization**, v. 11, n. 5, 2004, p. 33-58.

MUNCK, G.; VERKUILEN, J. Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 1, fev. 2002, p. 5-34.

NECHYPARENKA, Y. **Democratic transition in Belarus: Cause(s) of failure**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Institut Barcelona Estudis Internacionals, 2010-2011.

NICE, A. **Playing both sides: Belarus between Russia and the EU**. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2012.

NICOLL, A. The EU's Eastern Partnership: mixed prospects. **Strategic Comments**, v. 19, n. 8, 2013.

PARLAMENTO EUROPEU. “**EU-Belarus relations: State of play. Human rights situation and Ryanair flight diversion**”. Julho de 2021. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696177/EPRS_BRI\(2021\)696177_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696177/EPRS_BRI(2021)696177_EN.pdf). Acesso em 01 abr. 2022.

PACE, M. Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: The limits of EU normative power. **Democratization**, v. 16, n. 1, 2009, p. 39-58.

PETERS, D.; WAGNER, W. Die Europäische Union in den Internationalen Beziehungen. In: HOLZINGER, K. *et al.* (Eds.). *Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn: Schöningh, 2005, p. 215-272.

PRIDHAM, G. International influences and democratic transition: Problems of theory and practice in linkage politics. In: PRIDHAM, G. (Ed.). **Encouraging democracy: The international context of regime transition in Southern Europe**. London: Palgrave Macmillan, 1991.

PRIDHAM, G.; HERRING, E.; SANFORD, G. (Eds.). **Building democracy? The international dimension of democratization in Eastern Europe**. New York: St. Martin's Press, 1994.

ROTMAN, D.; VEREMEEVA, N. Belarus in the context of the Neighbourhood Policy: Between the EU and Russia. **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, v. 27, n. 1, 2011, p. 73-98.

RUMER, E.; BELEI, B. Belarus: With friends like these... Carnegie Endowment for International Peace, 2017.

SCHIMMELFENNIG, F. Introduction: The impact of international organizations on the Central and Eastern european states. Conceptual and theoretical issues. In: LINDEN, R. H. (Ed.). *Norms and nannies: The impact of international organizations on the Central and East european states*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

SCHMITTER, P. **An introduction to Southern European transitions from authoritarian rule: Italy, Greece, Portugal, Spain, and Turkey**. In: O'Donnell, G.; SCHMITTER, P.;

WHITEHEAD, L.; *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, p. 3-10.

SCHRAIBMAN, A. **The house that Lukashenko built: The foundation, evolution, and future of the Belarusian regime**. Carnegie Moscow Center, abr. 2018.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHNELLBACH, C. Why the EU should differentiate more within the Eastern Partnership. **Center for Applied Policy Research**, Ludwig-Maximilians-Universität Munich, n. 1, out. 2014.

SCHRAEDER, P. The state of the art in international democracy promotion: Results of a joint European-North American research network. **Democratization**, v.10, n.2, 2003, p. 21-44.

SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA. **Eastern Partnership. EU relations with region**. Disponível em: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en. Acesso em 04 out. 2021.

SHAPOVALOVA, N.; BOONSTRA, J. The EU's Eastern Partnership: One year backwards, **FRIDE Working Paper**, 2010.

SILANDER, D. Democracy from the outside-in? The conceptualization and significance of democracy promotion. **Acta Wexionensia**, n. 73, 2005.

SMITH, K. The outsiders: the European Neighbourhood Policy. **International Affairs**, v. 81, n. 4, 2005, p. 757-773.

SORENSEN, G. **Democracy and democratization: Processes and prospects in a changing world**. Boulder: Westview Press, 1993.

SYDORUK, T.; TYSHCHENKO, D. A review of the Eastern Partnership after ten years: The need to reconsider its efficacy. **Romanian Political Science Review**, v. 18, n. 2, 2018, 213-239.

ULAKHOVICH, V. Belarus and the Eastern Partnership: Still a long way to go. **Internationale Politik und Gesellschaft**, v. 3, 2011, p. 82-94.

WAY, L. A.; LEVITSKY, S. Linkage, leverage, and the post-communist divide. **East European Politics & Societies**, v. 21, n. 1, 2007, p. 48-66.

WETZEL, A.; ORBIE, J. Promoting embedded democracy? Researching the substance of EU democracy promotion. **European Affairs Review**, v. 16, 2011, p. 565-588.

WHITEHEAD, L. International aspects of democratization. *In*: O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (Eds.) **Transitions from authoritarian rule. Comparative perspectives**. London: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 3-46.

WHITMAN, R.; WOLFF, S. **The European Neighbourhood Policy in perspective: Context, implementation and impact**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

YOUNGS, R. Democracy promotion: The case of European Union strategy. **Centre for European Policy Studies**, Working Document, n. 167, out. 2001.

YOUNGS, R. Is european democracy promotion on the wane? **CEPS Working Paper**, n. 292, maio 2008.