7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais

06/12 | Crise das Democracias e Política Externa
Área Temática: Análise de Política Externa

(DES)CONSTRUINDO DEMOCRACIAS: O ALARGAMENTO PARA A SÉRVIA E O IMPACTO NA POLÍTICA EXTERNA EUROPEIA

Beatriz Fernandes Lira Cavalcante[1] (IRI/PUC-Rio)

Rio de Janeiro
Novembro de 2024

[1] Mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Contato: biaflcavalcante@hotmail.com.

Resumo:

Desde sua fundação, o objetivo de desenvolver a União Europeia (UE) como um ator de política externa (PE) se fez presente (Olsen, 2000), caminhando em conjunto com o seu alargamento. Além de ser considerado uma história de sucesso e a sua política mais influente (Gagliardo, 2023), algumas das mudanças impostas dentro do alargamento aos países candidatos perpassam por transformações de efeito democratizante, onde o alinhamento com as legislações e políticas do bloco são garantidos (Cavoski, 2015; Johansson-Nogus, 2015). Destacando a consolidação e o apoio à democracia como objetivo de política externa nas suas relações (Treaty on European Union, 2012; Balfour, 2006), o Tratado da União Europeia também permite identificar a democracia como ferramenta de política externa, tornando-a um dos fatores essenciais para um alargamento bem sucedido onde os países candidatos devem alcançar a estabilidade das instituições garantidoras da democracia (European Union, 2011; Treaty on European Union, 2012).

Diante deste panorama, entender as ferramentas de política externa da UE envolve analisar qual o lugar da democracia tanto na sua condução, quanto como uma condicionalidade parte do processo de alargamento. Dentro do atual contexto, a Sérvia, que teve o status de país candidato concedido em 2012 (Conselho Europeu, s.d), fornece uma possibilidade de análise a partir do governo de Aleksandar Vučić, que mostra sinais de um *democratic backsliding* e uma lenta deterioração de suas instituições democráticas (Gagliardo, 2023). No processo de alargamento, a existência do *backsliding*, isto é, uma mudança nas instituições políticas, realizada intencionalmente por atores políticos, na direção de uma autocracia (Ivković, 2023), levanta seguinte o questionamento: **como a política externa da UE é impactada pelo alargamento para a Sérvia?** Esta se faz importante uma vez que a PE da UE é considerada a partir da democracia e do processo de adesão, e a Sérvia, por outro lado, perpassa por um processo de *democratic backsliding* e erosão das instituições democráticas.

Segundo Bicchi e Lavenex (2015), a distância entre os discursos da União e a sua prática de implementar a democracia se tornou palpável ao longo dos anos. Na Sérvia, onde a presença e o interesse do bloco na região é forte, práticas ilegais e iliberais atingiram níveis altos, levantando questionamentos sobre o papel da UE como promotor da democracia (Gagliardo, 2023). Logo, entender como a sua política externa é impactada pelo alargamento, especialmente em países permeados pelo *democratic backsliding* e erosão das instituições democráticas, envolve também questionar o papel da própria União no processo de alargamento e democratização. Para isso, será feito o uso de uma análise documental e

bibliográfica, partindo de documentos oficiais e artigos acadêmicos, com a união dos métodos quantitativos e qualitativos. Por meio de index de democracias, bases de dados e relatórios, é possível ter acesso a indicadores que visam avaliar o cenário sérvio a partir de vários níveis de democracia, utilizando-se fontes como o Freedom House, The Economist Democracy Index, o Bertelsmann Transformation Index e Relatórios Anuais do V-Dem Project.

Palavras-chave: União Europeia; Sérvia; Processo de adesão; Democracia; Política Externa

1. Introdução

As relações da União Europeia com outros atores no internacional é informada pelo o que podemos considerar uma série de valores, imagens e princípios (ou VIPs). Seus valores podem ser encontrados em diversos tratados, e isso inclui por exemplo o Tratado da União Europeia (TEU). Entre esses valores, destaca-se a democracia – e mais especificamente, o valor de uma democracia consensual (Manners, 2006).

Considerando o TEU mais especificamente, seu artigo J.1 considera que os objetivos de P.E[2] da UE envolvem salvaguardar os valores comuns do bloco e o desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito (Tratado da União Europeia, 1992). Dentro dessa política externa multifacetada da União, podemos entender como a promoção da democracia, dos direitos humanos e do *rule of law* são objetivos de P.E auto-declarados, e um elemento constitutivo da UE como um ator internacional que é orientado por valores específicos (Keukeleire; Delreux, 2022). Assim, a UE destaca a partir de seus Tratados – Tratado de Lisboa, por exemplo –, como a consolidação e o apoio à democracia é um de seus principais objetivos, assim como esses princípios são inspiradores da criação do bloco e seu desenvolvimento, guiando a sua ação no cenário internacional (Keukeleire; Delreux, 2022).

Considerando especificamente o processo de adesão – ou alargamento da UE –, visto em certo momento como a ferramenta de P.E de maior sucesso da U.E, a democracia também tem um papel fundamental. Para além de uma apenas mais uma das condicionalidades, a

[2] Dentro do que podemos entender como 'Política Externa da União Europeia', deve-se destacar a importância das políticas externas nacionais dos Estados membros. Como Keukeleire e Delreux (2022) destacam, os Estados membros mantêm suas próprias políticas externas nacionais, e um importante componente da P.E da UE é a cooperação e coordenação entre esses elementos. Assim, devemos entender a P.E do bloco como multifacetada por natureza. Assim, reconhecer a importância da P.E dos Estados membros se faz necessário, por mais que, no presente artigo, as políticas externas nacionais dos Estados membros não sejam consideradas de forma detalhada, mas sim um aspecto geral que inclui, principalmente, olhar para Tratados e pronunciamentos da UE, principalmente a partir da Comissão.

democracia dentro do processo de alargamento assume a forma de um valor que a UE propõe difundir, levando os países candidatos a promoverem reformas democratizantes internas. Assim, para um alargamento bem sucedido, a estabilidade das instituições garantidoras da democracia do país candidato é um dos grandes objetivos da UE.

É dentro desse contexto geral que o presente artigo propõe analisar a democracia como parte fundamental da P.E e da identidade europeia, porém tendo em mente o caso da Sérvia. Partindo da análise de quatro índices democráticos, o país presidido por Aleksandar Vučić mostra sinais de um *democratic backsliding* e de uma lenta deterioração de suas instituições democráticas (Gagliardo, 2023). Não sendo considerada mais uma democracia plena, mas sim um regime híbrido, democracia falha/defeituosa ou uma autocracia eleitoral, o regime sérvio apresenta constantes retrocessos e declínios.

Trilhando uma trajetória europeia desde 2012, analisar o caso da Sérvia se torna crucial principalmente quando consideramos que seu progresso – quando existe – é lento, e pode levantar questionamentos sobre o próprio poder transformador do bloco europeu e o seu poder de atração. Ainda parte do processo de adesão, temos um cenário em que as condicionalidades democráticas colocadas pela UE aparentam não se concretizarem, abrindo espaço para refletir se a relevância dessas condicionalidades não está sendo minada no processo. Mais do que isso, é preciso considerar também como, desde 2003, a UE busca reiterar constantemente a promessa feita em Thessaloniki, destacando o seu apoio inequívoco a perspectiva europeia dos Balcãs, que tem um futuro no bloco (EU-western Balkans Summit, 2003; Sofia Declaration, 2018; Brdo Declaration, 2021; Tirana Declaration, 2022). Com um caminho que parece ser fortemente apoiado pela U.E ao longo dos anos, conjuntamente com o constante e preocupante retrocesso democrático de países como a Sérvia, podemos nos questionar, também, em que medida a democracia ainda assume um valor fundamental dentro do alargamento – e da identidade europeia –, e se seu protagonismo foi perdido ao longo dos anos.

2. A Política Externa da União Europeia em suas diversas facetas: a política de alargamento do Bloco a partir da Sérvia

2.1. O alargamento da União Europeia para a Sérvia: a principal ferramenta de política externa do bloco em um caminho sem fim.

Em 1957, a União Europeia contava com apenas 6 membros: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Holanda. Em 2024, em contraste, o bloco conta com 27 Estados-membros, um aumento que ocorreu ao longo de várias etapas e a partir de um processo político conhecido como 'alargamento' da União Europeia (De Munter, 2023). Esse processo, contando com diversas negociações, envolve unir a Europa em um mesmo projeto político e econômico, tendo como sua base o chamado Tratado da União Europeia (TEU) e dois artigos centrais: o artigo 2 e o artigo 49. O primeiro define a fundação do bloco nos "(...) valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, **da democracia**, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias." (Tratado da União Europeia, 1992, p.5. Ênfase adicionada), enquanto que o artigo 49 define que qualquer Estado europeu, caso respeite os valores fundacionais do bloco e esteja comprometido em sua promoção, pode se tornar um Estado-membro (Tratado da União Europeia, 1992). De forma resumida, o objetivo do alargamento pode ser descrito como, entre outras coisas, ajudar os países com a vocação de se tornarem membros da UE, promovendo crescimento econômico, solidariedade e, principalmente, fortalecer as forças democráticas (European Union, 2011).

Todavia, para que um Estado consiga concluir a sua adesão ao bloco, são necessários alguns passos. Assim que for reconhecido como um Estado-candidato, aquele país que desejar fazer parte do bloco deve satisfazer algumas condicionalidades, partes dos chamados Critérios de Copenhagen (European Council in Copenhagen, 1993; Molbæk-Steensig, 2017; European Commission, s.da; European Commission, s.db). Para que um Estado se torne membro, nesse sentido, é necessário que o candidato tenha, entre outros fatores, atingido uma estabilidade das instituições garantidoras da democracia, do Estado de direito e dos direitos humanos (European Council in Copenhagen, 1993). Adicionalmente, em alguns casos – como ocorre com os países dos Balcãs Ocidentais (ou WB, em inglês) – um Acordo de Associação e Estabilização (SAA, no original) pode ser firmado entre a UE e o Estado-candidato, definindo os seus direitos e as obrigações na fase de pré-entrada. Nesse momento, as negociações entre esses atores são iniciadas, e a evolução do processo de adesão depende de cada país e de seu respectivo progresso ao cumprir os requerimentos (European Union, 2011).

As negociações para o SAA com a Sérvia se iniciaram em 2005, tendo uma pausa em 2006 devido a não-cooperação do país com o Tribunal Internacional para a Iugoslávia. Como consequência, apenas em 2008 o Acordo foi assinado e em 2009 o ex-presidente da Sérvia, Boris Tadić, aplicou formalmente para a candidatura ao bloco, que foi concedido em 2012. Nesse ano, a Sérvia se torna, oficialmente, um Estado-candidato dentro processo de adesão

para a União Europeia – *status* que permanece até os dias atuais (European Commission, s.d; European Council, 2023; European Council, 2012).

Dentre os 35 capítulos presentes no processo de adesão – nos quais apenas 22 foram abertos –, apenas um deles é exclusivamente dedicado às instituições democráticas – capítulo 23: judiciário e direitos fundamentais –, e outro que é parcialmente dedicado – o capítulo 24: justiça, liberdade e segurança (Dudley, 2020; European Commission, s.d). O primeiro deles, capítulo 23, demanda que os Estados-candidatos desenvolvam um judiciário independente, além de instituições estáveis, um quadro jurídico democrático e que consigam garantir e respeitar os direitos fundamentais (Dudley, 2020; European Commission, s.d). Como foco do capítulo 23, para o presente argumento, destaca-se assim a necessidade de instituições democráticas estáveis. Adicionalmente, o capítulo 24 tem como foco a justiça, a liberdade e a segurança, considerando as estruturas democráticas a partir do corrupção e do crime organizado (Dudley, 2020). Esses dois capítulos, no tocante ao processo de adesão da Sérvia, foram abertos de forma conjunta em 2016, permanecendo assim até os dias atuais.

Em suma, considerando o status atual do processo de adesão à União Europeia, principalmente a partir das condicionalidades relacionadas a democracia e as instituições democráticas, torna-se necessário analisar em que medida a Sérvia pode ser entendida como uma (não)democracia a partir de indicadores como The Economist Democracy Index, Freedom House, Bertelsmann Transformation Index e o Relatório Anual do V-Dem Project. Da mesma forma, devemos também abordar o que a democracia significa para a União Europeia: ela é apenas uma das diversas condicionalidades de um processo de alargamento? Como será argumentado na próxima seção, a democracia não é só uma das condicionalidades, presente em dois capítulos, mas sim um valor fundacional que a UE propõe difundir a partir de instrumentos de política externa – como é o caso do alargamento. Esse valor está expresso em seus tratados, e a partir da análise do caso da Sérvia, buscarei entender não só como esse processo afeta sua política externa, mas também em que medida podemos considerar a democracia como um valor fundador da UE.

3. A Sérvia perante a União Europeia: como pensar o papel da democracia?

3.1. Democracia ou autocracia? Um breve panorama da democracia na Sérvia

Durante o presente trabalho, a democracia na União Europeia é central. Todavia, para além de considerar o lugar da democracia dentro do bloco europeu, também é preciso ter em mente em que nível a Sérvia é considerada (não-)democrática. Para isso, terei como foco a

análise de índices democráticos diversificados, buscando entender de forma ampla o cenário democrático no país.

Abordando o index *Freedom House*, fundado em 1941, seu trabalho envolve o rastreio das ameaças consideradas urgentes à democracia e a liberdade ao redor do mundo, publicando pesquisas detalhadas sobre diversos Estados – incluindo a Sérvia – a partir do relatório '*Nations in Transit'*.

Em 2024, a democracia sérvia teve o maior declínio no *Nations in Transit*: desde 2005, o país diminuiu 0,64 pontos (Smeltzer; Karppi, s.d). Dentre os blocos democráticos do relatório – que vão desde regimes (semi) autoritários consolidados, regimes híbridos ou transicionais e (semi) democracias consolidadas –, a Sérvia ocupa a posição de um regime híbrido ou transacional, possuindo tanto características de regimes democráticos, quanto a de regimes autocráticos[3] (Freedom House, 2024). O declínio histórico em seus pontos é atribuído ao governo de Aleksandar Vučić e seus esforços em consolidar o poder, tendo como o principal exemplo as eleições de dezembro de 2023. Na ocasião, o partido do atual presidente – o Partido Progressista Sérvio (SNS) – obteve 47% dos votos nas eleições parlamentares antecipadas, conquistando metade dos assentos na Assembleia Nacional (Kirby; Delauney, 2023). Contudo, as eleições foram marcadas por acusações de 'deficiências processuais', incluindo violações do sigilo do voto, manipulação do registro eleitoral, assinaturas falsas e ataques orquestrados por funcionários sérvios contra os observadores eleitorais (European Parliament, s.d). Essas acusações foram apontadas pelo Parlamento Europeu, que, em resolução aprovada, relembrou as autoridades sérvia sobre a centralidade da democracia no processo de alargamento: "o funcionamento adequado das instituições democráticas da Sérvia está no **cerne do processo de adesão** da Sérvia à UE" (European Parliament, s.d, n.p. Tradução nossa[4]. Ênfase adicionada).

Em suma, considerando o *Nations in Transit*, a Sérvia é considerada um regime híbrido, tem um escore democrático de 3.61 em 7 – com 7 correspondendo ao maior nível de progresso democrático. Ela apresentou também um declínio em seu processo eleitoral – que passou de 4.25 para 3.75 – devido as eleições parlamentares; um declínio envolvendo a mídia independente – que passou de 3.00 para 2.75 – devido a piora do cenário para o jornalismo

[3] De forma complementar, um regime híbrido é tipicamente uma democracia eleitoral em que as instituições democráticas são frágeis e os desafios à proteção dos direitos e da liberdade existem. De forma mais específica, a Sérvia constitui um 'híbrido autocrático', isto é, está no caminho para se tornar um regime autoritário semi-consolidado, com instituições chaves como a mídia estando capturadas pelos partidos no poder, isto é, pelo SNS (Freedom House, 2024)

[4] Do original: The proper functioning of Serbia's democratic institutions is at the core of Serbia's EU accession process

crítico; e um cenário geral no qual o funcionamento das suas instituições democráticas são continuamente desafiadas (Burazer, s.d)

Um segundo índice que deve ser considerado para abordar a democracia em determinado país perpassa pelo *The Economist Democracy Index*, que divulga o *status* democrático de 167 Estados e territórios (The Economist Intelligence, 2024). Em 2023, a Sérvia foi classificada pelo relatório como uma '*flawed democracy*', apresentando um *score* geral de 6.33 em 10 – uma posição melhor que aquela considerada pelo *Nations in Transit*, isto é, acima dos regimes híbridos. Entretanto, quando consideramos o cenário desde 2006, no qual o país teve um score de 6.62, a sua tendência geral é de uma queda em seu nível democrático, atingindo o pior nível em 2020, quando teve uma pontuação de 6.22 (The Economist Intelligence, 2024).

O cenário democrático na Sérvia a partir do *Bertelsmann Transformation Index* não difere muito do que já foi considerado até o presente momento. Segundo o relatório de 2024, a Sérvia é considerada uma democracia defeituosa, com um score de 6.05, em uma escala que vai até 10. Seu sistema político é caracterizado pelo domínio do SNS e pela posição autoritária de Vučić – apesar de destacar que, em 2022, partidos da oposição conseguiram ingressar no Parlamento (BTI, 2024). Adicionalmente, é destacado como a independência e a pluralidade da mídia enfrenta desafios constantes. Destaca-se também a influência política no poder judiciário, que sofre com ineficiência, nepotismo e corrupção (BTI, 2024).

Frente ao cenário político, o relatório destaca como Vučić exerce um controle político que é quase ilimitado, marcado por abusos de poder e violações da Constituição que são denunciados por ONGs e pela mídia (BTI, 2024). Nesse sentido, o Parlamento também é caracterizado como subserviente ao governo. Já em relação a mídia e a liberdade de imprensa, destacam-se casos de violência contra jornalistas, e o controle de setores da mídia pelo governo de Vučić. Alguns meios de comunicação – como Euractiv e Euronews Serbia – são destacados como mídias praticamente controladas pelo governo (BTI, 2024).

Por fim, terei como foco o relatório de 2024 do *V-DEM Institute*. Nele, a Sérvia é considerada como uma autocracia eleitoral conjuntamente com a Rússia e a Hungria, estando em um processo de declínio (V-DEM Institute, 2024). Assim, entre as autocracias, a Sérvia teve seu caminho de retrocesso iniciado em 2009, se tornando uma autocracia eleitoral em 2014. Até o presente momento, seus níveis de democracia seguem regredindo. Entre os motivos, as eleições parlamentares de dezembro e suas irregularidades são apontadas, assim como a perseguição da oposição e a diminuição da liberdade de imprensa (V-DEM Institute, 2024). Sendo, então, uma das piores autocracias das últimas décadas, como o Relatório destaca, a

intimidação governamental em períodos de eleição apresentou um aumento, contribuindo para o retrocesso democrático do país (V-DEM Institute, 2024).

Esse panorama geral também pode ser visto de maneira mais detalhada a partir da Figura 1, onde os níveis democráticos da Sérvia são analisados a partir de pontos importantes nas negociações com a União Europeia. Tendo como foco a pontuação democrática geral, é possível perceber que, entre 2016 e 2019, houve uma queda de 6.57 para 6.41 (Dudley, 2020). Esse número é significativo quando consideramos, também, que o ano de 2016 foi marcado pela abertura dos capítulos 23 e 24, que lidam, justamente, com a estabilidade das instituições democráticas. Ao mesmo tempo, destaca-se como esse regresso democrático se mantém até os dias atuais: em 2023 a Sérvia teve uma pontuação de 6.33, ainda menor do que o ano de 2019 e mais distante do status de uma democracia plena.

Figura 1: Pontuação democrática na Sérvia em anos correspondendo a pontos de referência nas negociações com a União Europeia

Table 2. EIU democracy scores in Serbia in years corresponding to major benchmarks in negotiations with the EU.

Benchmarks in Negotiations	Overall Democracy Score	Electoral process & pluralism	Government functioning	Political participation	Political culture	Civil liberties
2006	6.62	9.17	5.36	5.00	5.63	7.94
2008 SAA signed	6.49	9.17	5.00	5.00	5.63	7.65
2012 Candidate status granted	6.33	9.17	4.64	6.11	4.38	7.35
2013 SAA enters into force	6.67	9.17	5.71	6.11	5.00	7.35
2014 Accession negotiations start	6.71	9.17	5.36	6.67	5.00	7.35
2015 First chapters of the acquis opened	6.71	9.17	5.36	6.67	5.00	7.35
2016 Chapters 23 and 24 opened	6.57	8.75	5.36	6.67	5.00	7.06
2019	6.41	8.25	5.36	6.11	5.00	7.35

Source: The Economist Intelligence Unit (2020)

Fonte: Dudley, 2020.

Em suma, a partir da análise de três indicadores, o cenário democrático da Sérvia pode ser descrito de forma única. Apesar das variações de nomenclaturas – regime híbrido, *flawed*

democracia, democracia defeituosa e autocracia eleitoral –, de forma geral a Sérvia não é vista como uma democracia plena em nenhum dos relatórios, ou algo próximo. Adicionalmente, quando consideramos um panorama mais geral, a tendência do país envolve um declínio democrático, principalmente a partir dos dados do V-DEM Institute.

Diante desse quadro pessimista, que indica um cenário onde a democracia sérvia não aparenta melhorar, como podemos considerar a influência do alargamento da União Europeia e suas condicionalidades? Sendo o alargamento a ferramenta de política externa do bloco de maior sucesso, e a que promove transformações nos países que perpassam por esse processo – transformando as suas identidades e valores para aqueles valores europeus –, a Sérvia não deveria se tornar, ao longo dos anos, mais democrática? Para que seja possível considerar esse questionamento, é necessário também entender de fato qual o lugar da democracia na União Europeia, em sua política externa e em sua identidade. A próxima seção terá como foco, assim, os discursos e as práticas discursivas que constituem o que a União Europeia é a partir da democracia.

3.2. O papel da democracia: como localizá-la perante a União Europeia?

Segundo Malmvig (2006), não é possível acessar ou compreender o mundo sem o discurso e a interpretação. Assim, é a partir do discurso que entendemos acontecimentos da política internacional, por exemplo. A partir desse entendimento inicial, buscando compreender o lugar da democracia dentro da política externa europeia e o alargamento, torna-se necessário considerar não só o que se pode entender por discurso, mas também o que de fato caracteriza uma análise do discurso – e como ela pode ser aplicada no contexto da União Europeia e a democracia. Nesse sentido, o discurso pode ser entendido como aquilo que torna as práticas inteligíveis e os seres o que elas são, fazem e pensam, além de definirem limites específicos para o conhecimento e para quem somos: limites para o que podemos pensar ou o que podemos fazer (Malmvig, 2006).

A partir dessa breve introdução, torna-se possível considerar, dentro do campo das Relações Internacionais, o que é conhecido como ‘análise de discurso’, algo que, segundo Milliken (1999), foi regularmente considerado uma ciência ‘ruim’, identificado como desviante, marginal ou dissidente. Como objeto de estudo, a linguagem será central, sendo entendida como um sistema social que produz a realidade para os seres humanos. Quando consideramos aqueles discursos que são institucionalizados, por exemplo, destaca-se como a sua identificação pode ser feita ao considerarmos as metáforas que regularmente aparecem nos

textos – nas relações sociais, o discurso também irá manter um certo nível de regularidade (Neumann, 2008).

Assim como Neumann (2008) considera, esse nível de regularidade produz pré-condições para a ação, restringindo o como os indivíduos categorizam e pensam sobre o mundo, isto é, o que é pensado, o que é pensado como possível e também o que é pensado como o 'natural' a ser feito – apesar de, ainda sim, ser necessário destacar que o discurso não determina a ação completamente. Adicionalmente, o discurso será ordenado em relação uns aos outros, não podendo ser inteiramente separado de outro discurso, e geralmente terá em si uma representação dominante da realidade, além de outras representações alternativas (Neumann, 2008).

Adentrando no campo da análise de discurso, Milliken (1999) aborda duas formas teóricas de se considerar o discurso: a partir de sistemas de significados, e a partir da produtividade. Primeiramente, entender os discursos como estruturas de significantes que constroem as realidades sociais envolve uma ênfase nas relações nas quais um objeto se distingue do outro (Milliken, 1999). Assim, os discursos serão estruturados em termos de oposições e binarismos, não sendo neutros e estabelecendo relações de poder.

Por sua vez, e de forma essencial para a presente análise, considerar os discursos a partir da produtividade envolve entendê-los como (re)produtores daquilo que é definido pelo discurso (Milliken, 1999). Como consequência, considerar os discursos como construtores da realidade social, e como tendo um papel significativo em legitimar ações políticas, uma ênfase nas práticas discursivas envolve também enfatizar a "construção linguística da realidade" (Doty, 1993, p.302. Tradução nossa[5]). É possível entender como uma realidade é produzida e reproduzida, destacando como o discurso nunca ocorre em um vácuo, mas sim são – e devem ser – inseridos em uma realidade específica que deve fazer sentido. Como Doty (1993, p.303. Tradução nossa[6]) adiciona:

> Mesmo discursos e declarações em conferências de imprensa produzidos para fins específicos, para serem levados a sério, devem fazer sentido e estar de acordo com o que o público em geral considera como 'realidade'. Assim, a análise de declarações pode implicar o exame do que foi dito e escrito dentro de contextos amplos de formulação de políticas, bem como declarações feitas na sociedade de maneira mais geral.

[5] Do original: (...) the linguistic construction of reality.
[6] Do original: Even speeches and press conference statements produced for specific purposes, in order to be taken seriously, must make sense and fit with what the general public takes as "reality." Thus, the analysis of statements can entail the examination of what was said and written within broad policy-making contexts as well as statements made in society more generally.

Adicionalmente, destaca-se como discursos e declarações não falam apenas por si mesmo, mas sim carregam em si uma série de pressupostos. De forma geral, considerar uma análise discursiva perpassa por entender os discursos a partir de seu caráter produtivo e constitutivo da realidade, além da forma como eles possuem um papel significativo em legitimar ações políticas.

Em suma, abordar pronunciamentos e declarações da União Europeia permite entender o que a constitui, isto é, o que podemos entender por União Europeia – seus valores fundamentais e sua identidade – e, além disso, como a democracia pode ser vista para além de mera condicionalidade, mas sim parte de seus valores fundacionais e de sua identidade. Além disso, quando consideramos a política externa do bloco, é importante destacar a partir dos discursos como o outro é entendido, e como esse entendimento do 'outro' contribui para a promoção de transformações fundamentais a partir das condicionalidades.

Inicialmente, a democracia é colocada como central na União Europeia a partir do Tratado da União Europeia, onde o seu artigo 2 define que

> **A União funda-se nos valores** do respeito pela dignidade humana, da liberdade, **da democracia**, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres (Treaty on European Union, 2012, p.5. Ênfase adicionada)

Assim, a União Europeia tem como um de seus valores fundacionais a democracia, tendo não só o seu funcionamento baseado em uma democracia representativa, como também assentando suas ações na cena internacional a partir do objetivo de promover a democracia e o Estado de direito no mundo todo (Treaty on European Union, 2012). Assim, de acordo com a própria União, suas ações são definidas

> [no] sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de: a) **Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais**, segurança, independência e integridade; b) **Consolidar e apoiar a democracia**, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional (Treaty on European Union, 2012, p.16-17. Ênfase adicionada)

Considerando brevemente apenas essas duas colocações encontradas no Tratado da União Europeia, e considerando também o caráter do discurso como constitutivo da realidade, é possível entender que, para além de apenas um valor fundacional, a democracia é parte integral da União Europeia e sua identidade, além de uma das formas na qual o bloco define as suas ações externas e a sua política externa. Assim, a política externa também será

direcionada à consolidação e à promoção da democracia, demarcando a União como 'democrática', e outros países, como a Sérvia, como 'não-democráticos' ou até mesmo 'menos-democráticos'.

Em outras palavras, quando consideramos a relação da União Europeia com os Balcãs Ocidentais – e em especial a Sérvia –, é importante destacar como a identidade europeia será construída como parte de práticas discursivas. Isto é, a identidade europeia será construída tendo como base a criação e a delimitação de *insiders* e *outsiders*, constituindo-se a partir da delimitação do 'outro' – de algo diferente – que pode, ou não, ser ameaçador (Mälksoo, 2010; Rumelili, 2004). A Sérvia nesse sentido, principalmente quando consideramos o seu processo de adesão, será construída a partir de temporalidades e características que são adquiridas, a partir de escalas de modernidade e desenvolvimento. Dentro de sua política externa e do alargamento, a União se torna um exemplo de civilização, de um ator moderno e democrático, enquanto que a Sérvia é colocada mais abaixo na escala, oposta a tudo aquilo que é moderno e civilizacional, destina a se tornar moderna um dia caso escolha o caminho europeu (Economides, 2020; Rumelili, 2004; Mälksoo, 2010).

Ao mesmo tempo, por não ser construída como um 'outro ameaçador', a Sérvia se torna um 'Europeu mas não Europeu' (*Europe, but not quite Europe*) ou 'menos-Europeu' (*less-Europe*) – pelo menos enquanto não completa o alargamento e se torna propriamente um Estado europeu, após completar todas as condicionalidades –, podendo atingir o status de moderna e democrática, pelo menos teoricamente (Rumelili, 2004). Assim, a partir do alargamento, países como a Sérvia, ao se comprometerem com um futuro europeu e com a aspiração de se tornarem europeus, tem como objetivo final adotar todos os valores da União, transformando-se a partir de valores fundacionais como a democracia e a estabilidade das instituições democráticas – uma das condicionalidades que, quando reconhecidas como completas pela União, permite que o processo de adesão esteja mais próximo de ser completo e tornar os países propriamente 'europeus'.

A partir do *Thematic Programme on Human Rights and Democracy Multi-Annual Indicative Programming 2021-2027*, algumas considerações também podem ser feitas. No documento, destaca-se mais uma vez como a democracia, em conjunto com os direitos humanos, são reiterados como valores fundacionais da UE e, também, o pilar da ação externa europeia. Assim, dentro de sua agenda política, "(...) reforçar o papel da UE como ator global responsável pelos direitos humanos e pela democracia é uma prioridade fundamental"

(European Union, s.d, p.1. Tradução nossa[7]). Adicionalmente, entre suas prioridades, destaca-se a construção de sociedades democráticas, resilientes e inclusivas, protegendo também a integridade dos processos eleitorais (European Union, s.d).

De forma geral, a democracia aparece a princípio a partir de suas esferas dentro da UE: ao mesmo tempo que faz parte de seus valores fundacionais, contribuindo, inclusive, para a definição de sua identidade e da identidade de países como a Sérvia, ela é, também, parte de sua política externa, sendo um de seus pilares e prioridades. Como é colocado pelo Parlamento Europeu, "Apoiar a democracia em todo o mundo é uma prioridade para a União Europeia. A democracia continua sendo o único sistema de governança em que as pessoas podem realizar plenamente seus direitos humanos e é um fator determinante para o desenvolvimento e a estabilidade a longo prazo" (European Parliament, s.d, s.p; Tradução nossa[8]).

Quando consideramos no âmbito do alargamento, o relatório sobre a Sérvia de 2023, tem mais uma vez um destaque para a democracia: assim como colocado "O bom funcionamento dos processos democráticos da Sérvia é um pilar central do processo de adesão da Sérvia à UE" (European Commission, 2023, p.12. Tradução nossa[9]). Adicionalmente, o panorama democrático do país também é destacado, perpassando pela polarização política, os protestos pacíficos e a resignação do Ministro da Educação em 2023 (European Commission, 2023).

Resumidamente, a partir da presente seção, foi possível considerar brevemente, a partir de alguns discursos e pronunciamentos, como a democracia ocupa um papel central dentro da identidade, do alargamento e da política externa da União Europeia. Além de um valor fundacional, destaca-se, também, sua importância dentro do alargamento e da política externa, sendo uma característica essencial.

4. Considerações Finais

Como uma de suas prioridades, ter um alargamento de sucesso e com credibilidade perpassa, também, por indicar transformações que os Estados-candidatos devem passar,

[7] Do original: The EU's leadership has a political agenda in which reinforcing the EU's role as responsible global actor for human rights and democracy is a key priority.
[8] Do original: Supporting democracy worldwide is a priority for the European Union. Democracy remains the only system of governance in which people can fully realise their human rights, and is a determining factor for development and long-term stability.
[9] Do original: The proper functioning of Serbia's democratic processes is a central pillar of Serbia's EU accession process.

visando integrá-los em uma mesma identidade europeia que compartilha diversas características em comum, incluindo o fato de serem democráticos. Todavia, como observamos na seção 3.1, intitulada ‘Democracia ou autocracia? Um breve panorama da democracia na Sérvia’, a Sérvia, país-candidato que está no processo de se tornar europeu e compartilhar dos valores fundacionais do bloco, vem passando por um grande retrocesso democrático, sendo considerado por alguns índices como uma autocracia ou um regime híbrido. Esse cenário contraditório apresenta alguns questionamentos.

Como visto a partir dos discursos, a promoção da democracia como ferramenta de política externa, incluindo a partir do alargamento, é essencial para a União Europeia. Assim, dentro de sua identidade e P.E, o bloco se define não só como um exemplo de civilização, sendo um ator moderno, mas sim também como um ator democrático que, a partir do alargamento, consegue promover naqueles que desejam a democracia e instituições democráticas estáveis. É essa característica, também, que torna o alargamento uma ferramenta de política externa com tanto sucesso: a capacidade do bloco de promover a democracia e a estabilidade democrática, contribuindo para que países vistos como ‘menos-Europeus’ atinjam esse status e se tornem, de fato, europeus. Em suma, os discursos da União Europeia revelam, de forma breve, a importância da democracia para a sua política externa e a conclusão de um processo de alargamento que tenha sucesso e credibilidade.

Todavia, é possível perceber que, há alguns anos, a Sérvia não vem se aproximando do que pode ser considerado, no discurso europeu, um país ‘moderno’ e ‘democrático’, ajudando a dificultar a conclusão de um processo de alargamento de sucesso. Ao mesmo tempo, a Sérvia não é o único país considerado não-democrático dentro da Europa, algo essencial a ser considerado quando lembramos que, entre os próprios membros do bloco, países não-democráticos estão presentes, como a Hungria por exemplo. Assim, um segundo questionamento pode ser levantado: a União Europeia consegue ser de fato democrática se seus (futuros) membros não são? Quais são os perigos de incluir em um bloco que destaca a importância da democracia, (mais) um país que apresenta retrocessos significativos em seus níveis democráticos? Apesar de não serem perguntas de fácil resposta, deve-se considerar como os Estados-membros e seus representantes são obrigados a compartilhar os valores da União, incluindo assim a democracia. Alguns autores ressaltam, assim, a importância de impedir que a política democrática da União tenha retrocessos (TEPSA, 2024), ao mesmo tempo em que outros, incluindo representantes da UE, ressaltam também a necessidade de que as reformas democráticas sigam presentes (Euronews, 2024). Todavia, o cenário de retrocesso democrático na Sérvia em conjunto com os discursos da União Europeia sobre a

democracia e sua importância revelam, em última instância, em como a distância entre os discurso e a prática de implementar a democracia se torna cada vez mais palpável, podendo indicar como a política externa da União Europeia e a ferramenta do alargamento vem perdendo o seu poder transformador, não conseguindo, assim, promover aquilo que os discursos tanto consideram: a democracia e a estabilidade das instituições democráticas dos (futuros) países europeus. Por fim, como destacado na introdução, é necessário refletir sobre em que medida a relevância da condicionalidade democrática está sendo minada pelo processo do alargamento e, mais ainda, em que medida a própria democracia compõe um valor fundamental dentro do bloco, mantendo seu protagonismo.

5. Referências Bibliográficas:

BALFOUR, Rosa. Principles of democracy and human rights: a review of the European Union's strategies towards its neighbours. *In*: LUCARELLI, Sonia; MANNERS, Ian (eds.). **Values and Principles in European Union Foreign Policy**. Londres: Routledge, 2006.

BICCHI, Federica; LAVENEX, Sandra. The European Neighbourhood: Between European Integration and International Relations. *In*: JRGENSEN, Knud Erik et al (eds.). **The SAGE Handbook of European Foreign Policy**: Two Volume Set. Reino Unido: SAGE Publications Ltd., 2015.

BRDO DECLARATION. EU-Western Balkans Summit, Brdo Pri Kranju, Eslovênia. **European Council**, Oct. 2022. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/06/brdo-declaration-6-october-2021/. Último acesso em 07 nov. 2024.

BTI. BTI 2024 Country Report: Serbia. **Bertelsmann Transformation Index**, 2024. Disponível em https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2024_SRB.pdf. Acesso em 07 nov. 2024.

BURAZER, Nikola. Serbia. **Freedom House**, s.d. Disponível em https://freedomhouse.org/country/serbia/nations-transit/2024. Acesso em 09 ago. 2024.

CAVOSKI, Aleksandra. Idealism or Realism in the Process of EU Enlargement: The case of Serbia. **East European Quarterly**, Vol. 43, N. 4, pp. 265-289, 2015).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Western Balkans: enhancing the European perspective, SEC(2008) 288, COM(2008) 127 final. **Commission of the European Communities**, 05 march 2008. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0127. Último acesso em 08 ago. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Sérvia. **Conselho Europeu**, s.d. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/serbia/. Acesso em 02 abril 2024.

DE MUNTER, André. The Enlargement of the Union: Fact Sheets on the European Union. **European Parliament**, apr. 2023. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/167/the-enlargement-of-the-union. Acesso em 29 jul. 2024.

DOTY, Roxanne Lynn. Foreign Policy as Social Construction: A Post-Positivist Analysis of U.S Counterinsurgency policy in the Philippines. **International Studies Quarterly**, 1993, vol. 37, n.3.

DUDLEY, Danijela. European Union membership conditionality: the Copenhagen criteria and the quality of democracy. **Southeast European and Black Sea Studies**, 2020, DOI: 10.1080/14683857.2020.1805889.

ECONOMIDES, Spyros. From Fatigue to Resistance: EU Enlargement and the Western Balkans. **Dahrendorf Forum Working Paper**, n. 17, 20 march 2020.

EURONEWS. 'Serbia needs to align further with the EU', Commissioner Várhelyi tells Vučić in Belgrade. **Euronews**, 14 maio 2024. Disponível em https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/is-serbia-sliding-towards-authoritarianism-or-closer-to-eu-membership. Acesso em 10 ago. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. Chapters of the acquis. **European Commission**, s.d. Disponível em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en. Último acesso em 09 ago. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. EU accession process: step by step. **European Commission**, oct. 2022. Disponível em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf. Acesso em 06 ago. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR): Acquis. **European Commission**, s.da. Disponível em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/acquis_en. Acesso em 05 ago. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR): Serbia. **European Commission**, s.d. Disponível em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en. Acesso em 31 oct. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. Screening of the acquis. **European Commission**, s.db. Disponível em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/screening-acquis_en. Accesso em 06 ago. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. Serbia 2023 Report. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: **2023 Communication on EU Enlargement policy**, 08 nov. 2023. Disponível em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_695_Serbia.pdf. Último acesso em 09 ago. 2024.

EUROPEAN COUNCIL IN COPENHAGEN, Conclusions of the Presidency. **European Council**, SN 180/1/93 REV.1, 21-22 jun. 1993. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf. Acesso em 02 abril 2024.

EUROPEAN COUNCIL. Conclusions, 1/2 March 2012. **European Council**, EUCO 4/12, 02 March 2012. Disponível em https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf. Último acesso em 30 jul. 2024.

EUROPEAN COUNCIL. Serbia. **European Council**, 2023. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/serbia/ Acesso em 31 oct. 2023.

EUROPEAN PARLIAMENT. Promoting democracy and observing elections. **European Parliament**, s.d. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/166/promoting-democracy-and-observing-elections. Acesso em 09 ago. 2024.

EUROPEAN PARLIAMENT. Serbia did not fulfil its commitments to free and fair elections, say MEPs. **European Parliament**, s.d. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240202IPR17327/serbia-did-not-fulfil-its-commitments-to-free-and-fair-elections-say-meps. Acesso em 09 ago. 2024.

EUROPEAN UNION. Objetivo e Valores. **European Union**, s.d. Disponível em https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_pt. Acesso em 20 mar. 2024.

EUROPEAN UNION. Thematic Programme on Human Rights and Democracy Multi-Annual Indicative Programming 2021-2027. **European Union**, s.d. Disponível em https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/4cc34cd1-dc34-461b-92a3-4e471fa0609a_en?filename=mip-2021-c2021-9620-human-rights-democracy-annex_en.pdf. Acesso em 09 ago. 2024.

EUROPEAN UNION. Understanding Enlargement: The European Union's enlargement policy. **European Commission**, Directorate General for Enlargement, 2011. Disponível em https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_3_diger/enlargement/European_Commission_Understanding_Enlargement_The_European_Unions_enlargement_policy.pdf. Acesso em 30 jul. 2024.

EUROPEAN UNION. Understanding Enlargement: The European Union's enlargement policy. **European Commission**, Directorate General for Enlargement, 2011. Disponível em https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/1_3_diger/enlargement/European_Commission_Understanding_Enlargement_The_European_Unions_enlargement_policy.pdf. Acesso em 30 mar. 2024.

EU-WESTERN BALKANS SUMMIT. Declaration. Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163). **Council of the European Union**, 21 jun. 2023.

FREEDOM HOUSE. About us. **Freedom House**, s.d. Disponível em https://freedomhouse.org/about-us. Acesso em 09 ago. 2024.

FREEDOM HOUSE. Nations in Transit 2024: A region reordered by autocracy and democracy. **Freedom House**, 2024. Report.

GAGLIARDO, Simone. **Between Democratic Backsliding and EU Integration**: Explaining Diverse Democratic Path in the Western Balkans. Orientador: Dr. Kathrin Bachleitner. 2023. Tese (Master of Arts in European Union Studies) - Salzburg Center of European Studies, University of Salzburg, Salzburg, 2023.

IVKOVIĆ, Aleksandar. **International Constraints on Democratic Backsliding**. Orientador: Prof. Carsten Q. Schneider. 2023. Tese (Master of Arts and Political Science) - Central European University, Viena, 2023.

JOHANSSON-NOGUS, Elisabeth. Enlargement. *In*: JRGENSEN, Knud Erik et al (eds.). **The SAGE Handbook of European Foreign Policy**: Two Volume Set. Reino Unido: SAGE Publications Ltd., 2015.

KEUKELEIRE, Stephan; DELREUX, Tom. **The Foreign Policy of the European Union**. London: Bloomsbury, 2022.

KIRBY, Paul; DELAUNEY, Guy. Serbia election: Vucic claims big election victory for ruling party. **BBC**, 18 dez. 2023. Disponível em https://www.bbc.com/news/world-europe-67742032. Acesso em 09 ago. 2024.

MÄLKSOO, Maria. **The Politics of Becoming European**: A study of Polish and Baltic post-Cold War security imaginaries. London: Routledge, 2010.

MALMVIG, Helle. **State Sovereignty and Intervention**: A discourse analysis of interventionary and non-interventionary practices in Kosovo and Algeria. New York: Routledge, 2006.

MANNERS, Ian. “The Constitutive nature of values, images and principles in the European Union”. In: LUCARELLI, Sonia; MANNERS, Ian (Eds.). **Values and Principles in European Union Foreign Policy**. London/New York: Routledge, 2006.

MILLIKEN, J. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. **European Journal of International Relations**, 5(2), 225-254.

MOLBÆK-STEENSIG, Helga. Politicisation of enlargement: The future of the Balkans in Europe. **Security Dialogues**, 2017. DOI: 10.47054/SD171-20267ms.

NEUMANN, Iver B.. Discourse Analysis. *In*: KLOTZ, A. et al. **Qualitative Methods in International Relations**: A Pluralist Guide. Research Methods Series. London: Palgrave Macmillan, 2008.

OLSEN, Gorm Rye. Promotion of democracy as a foreign policy instrument of ‘Europe’: Limits to international idealism. **Democratization**, 7(2), 142–167, 2000.

RUMELILI, B. Constructing identity and relating to difference: understanding the EU's mode of differentiation. **Review of International Studies,** (30)1, 2004.

SMELTZER, Mike; KARPPI, Alexandra. Nations In Transit 2024: A region reordered by autocracy and democracy. **Freedom House**, s.d. Disponível em https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2024/region-reordered-autocracy-and-democracy. Acesso em 09 ago. 2024.

SOFIA DECLARATION. EU-Western Balkans Summit, EU Leaders’ Agenda. **Sofia Declaration**, 17 May 2018. Disponível em

https://www.consilium.europa.eu/media/34776/sofia-declaration_en.pdf. Último acesso em 05 nov. 2024.

TEPSA. Can the EU be a democracy if its Member States are not?. **TEPSA**, 13 fev. 2024. Disponível em https://tepsa.eu/analysis/can-the-eu-be-a-democracy-if-its-member-states-are-not/. Acesso em 10 ago. 2024.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE. Democracy Index 2023: Age of conflitc. **The Economist Intelligence,** 2024. Report.

TIRANA DECLARATION. EU-Western Balkans Summit. **Tirana Declaration**, 06 dec. 2022. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/media/60568/tirana-declaration-en.pdf. Último acesso em 05 nov. 2024.

TREATY ON EUROPEAN UNION. Consolidated Version of the Treaty on European Union. Official Journal of the European Union. C 326/13, 26 oct. 2012. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em 30 mar. 2024.

V-DEM INSTITUTE. Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot. **V-DEM Institute**, março 2024.