



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA –
PPGCP

**Autonomia ou Integridade? O Dilema Sérvio entre a Integração Europeia e a
Integridade Territorial**

Ingrid Ramos Pereira

Dissertação apresentada à banca de avaliação do
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro,
como requisito para a obtenção do grau de mestre em
Ciência Política.

Orientador: Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Rio de Janeiro

Outubro de 2022

P436 Pereira, Ingrid Ramos
Autonomia ou Integridade? O Dilema Sérvio entre a
Integração Europeia e a Integridade Territorial /
Ingrid Ramos Pereira. -- Rio de Janeiro, 2022.
122 f

Orientador: André Luiz Coelho Farias de Souza.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política, 2022.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais.
3. Política Externa. 4. Sérvia. 5. Kosovo. I. Souza,
André Luiz Coelho Farias de, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas fazem parte dessa jornada e sem elas eu não teria chegado tão longe. Agradeço a minha família, principalmente meu pai Joacy e meu irmão Iago, pelo apoio incondicional e paciência com minha agenda corrida e dedicação integral à construção dessa dissertação.

Meu grande amigo, Gabriel Crato, que muito me incentivou e aconselhou desde o início. Mesmo quando eu acreditei que não seria capaz, ele sempre me encorajou e me incentivou a não desistir. Agradeço também ao meu amigo montenegrino, Kristijan Panić, que desde 2017 segue me inspirando e me ajudando (principalmente com traduções) com todas as minhas pesquisas. Ao meu noivo Kim Borge, que mesmo não estando presente desde o início, muito me ajudou e motivou do meio para o final. Um agradecimento especial para as mulheres da minha turma de mestrado: Júlia, Dâmaris, Brenda, Caroline e a ex-aluna Luciana por toda ajuda e acolhimento nos meus momentos mais difíceis.

Sou muito grata aos professores mais do que especiais que cruzaram o meu caminho. Em especial agradeço a professora e minha ex-orientadora Dra. Enara Echart Muñoz pelo aconselhamento e por me ajudar a entender as minhas próprias ideias no início dessa jornada e ao meu ex-professor bósnio Dr. Emir Bosnić, que sempre foi uma grande fonte de conhecimento para mim e me forneceu grande parte da bibliografia utilizada nessa pesquisa. Agradeço as professoras Dra. María del Carmen Villarreal Villamar e Dra. Danielle Costa Silva por aceitarem o convite para participar da minha banca de qualificação e defesa de dissertação. Não somente por isso, mas por todas as sugestões que ajudaram bastante na melhoria do desenvolvimento da minha pesquisa. Por último, mas não menos importante ao meu orientador Dr. André Luiz Coelho que me “adotou” no meio do caminho e juntos triunfamos.

Por fim, agradeço a Deus por essa conquista. Me considero privilegiada por ter tido o auxílio de amigos(as) e profissionais tão inspiradores e por ter realizado o sonho de me tornar mestra. O caminho até aqui não foi nada fácil, mas aprendi a ser paciente e resiliente, reconhecer minhas fraquezas e me fortalecer a cada queda. Mais que o título de mestra, a pós-graduação me proporcionou crescimento pessoal e como pesquisadora. Terminei minha jornada com grandes perspectivas de prosseguir meu caminho dentro da academia.

RESUMO

A pesquisa pretende realizar um estudo de caso com revisão bibliográfica e análise de documentos oficiais e discursos de líderes políticos sobre a Sérvia focado em sua política externa desde a democratização ocorrida nos anos 2008 até 2018. Dentro desse recorte temporal a Sérvia vivenciou momentos importantes, como a emancipação controversa da província do Kosovo e a oficialização da sua candidatura à integração com a União Europeia (UE). A proposta é uma análise da política externa da Sérvia acompanhada das transições de governo para se compreender a construção do modelo de política externa vigente, sob a luz da Teoria da Autonomia, corrente de pensamento latino-americana, que utilizaremos com enfoque nas relações assimétricas e a integração regional como estratégia para superação da dependência. Nosso objetivo é identificar quais os fatores que mantêm a Sérvia no que chamamos de dilema entre a UE e Rússia. O que mantém a Sérvia nesse dilema? Nos interessa descobrir o que causa o equilíbrio entre o Ocidente e o Oriente, tendo a questão do Kosovo como ponto de partida. Trabalhamos com a hipótese de a Sérvia ser compelida pelas circunstâncias a manter o dilema em curso para a sua própria sobrevivência. Com o Kosovo em jogo, a Sérvia precisa cultivar relações com nações das quais recebe apoio para a causa, como a Rússia. No entanto, também precisa galgar seu caminho para a UE, pois é reconhecidamente a melhor estratégia para o futuro da Sérvia. Dessa forma, é difícil quebrar o paradigma que norteia sua política externa.

Palavras-chave: Sérvia, União Europeia, política externa, Rússia, dilema

ABSTRACT

The research intends to carry out a case study with a bibliographic review and analysis of official documents and speeches of political leaders about Serbia focused on its foreign policy since the democratization that took place in the years 2000 to 2018. Within this time frame, Serbia experienced important moments, such as the controversial emancipation of the province of Kosovo and the officialization of its candidacy for integration with the European Union (EU). The proposal is an analysis of Serbia's foreign policy accompanied by government transitions to understand the construction of the current foreign policy model, in the light of the Theory of Autonomy, a Latin American current of thought, which we will use with a focus on asymmetrical relations and regional integration as a strategy to overcome dependence. Our aim is to identify which factors keep Serbia in what we call the EU-Russia dilemma. What keeps Serbia in this dilemma? We are interested in finding out what causes the balance between West and East, taking the Kosovo issue as a starting point. We work on the hypothesis that Serbia is compelled by circumstances to keep the dilemma going for its own survival. With Kosovo at stake, Serbia needs to cultivate relationships with nations that support the cause, such as Russia. However, it also needs to work its way to the EU, as it is recognized as the best strategy for Serbia's future. Thus, it is difficult to break the paradigm that guides its foreign policy.

Keywords: Serbia, European Union, foreign policy, Russia, dilemma

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Mapa dos Balcãs de 1990	16
Figura 2. Mapa dos Balcãs Ocidentais	18
Figura 3. Mapa dos Balcãs sob domínio dos impérios Otomano e Austro-Húngaro (1389)..	19
Figura 4. Mapa dos Balcãs após o Tratado de Bucareste (1914).....	27
Figura 5. Mapa do Kosovo (2021)	35

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Longevidade do domínio otomano por país.....	26
---	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Comércio Sérvia-UE em valor e em %.....	89
Gráfico 2. Principais doadores cumulativos de ajuda oficial ao desenvolvimento para a Sérvia 2010-2015.....	91
Gráfico 3. Comércio da Sérvia com a Rússia, 2005-2016	94

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

BCSP – *Belgrade Centre for Security Policy*

CARDS – *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*

CE – Comunidade Europeia

DOS – Oposição Democrática da Sérvia

DS – Partido Democrático

DSS – Partido Democrático da Sérvia

G17+ – Grupo 17 Plus

IPA – *Instrument for Pre-accession Assistance*

JNA – Exército Federal Iugoslavo

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PfP – Programa de Parceria para a Paz

PUPS – Partidos Reformados Unidos da Sérvia

RFI – República Federal da Iugoslávia

RSFI – República Federal Socialista da Iugoslávia

SAP – Processo de Estabilização e Associação

SNS – Partido Progressista da Sérvia

SPS – Partido Socialista da Sérvia

SRS – Partido Radical Sérvio

TPII – Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia

UE – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VJ – Exército da Iugoslávia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A PERSPECTIVA HISTÓRICA E A RELEVÂNCIA GEOPOLÍTICA DA SÉRVIA NOS BALCÃS	16
1.1 Sérvia: da Romantização ao Mito	17
1.1.1 A Primeira Revolta Sérvia: Aspectos Políticos e Sociais	21
1.1.2 Os Eventos de 1804-1806: o Surgimento do Líder Karađorđe	23
1.1.3 A Insurreição e o seu Legado para a Sérvia e os Balcãs	25
1.2 As Novas Bases do Estado Sérvio e os Desafios no Período Pós-Iugoslávia	29
1.3 A Questão do Kosovo	33
2 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA SÉRVIA: DA DEMOCRATIZAÇÃO ATÉ O GOVERNO DE VUČIĆ (2000-2018)	39
2.1 O Histórico da Intrincada Política Externa Sérvia	39
2.2 A Política Externa dos Quatro Pilares	44
2.2.1 União Europeia	47
2.2.2 Rússia	49
2.2.3 China	52
2.2.4 Estados Unidos	55
3 O ESTADO DA ARTE DA TEORIA DA AUTONOMIA	58
3.1 Por que a escolha da Teoria da Autonomia?	58
3.2 O Contexto Histórico de Jaguaribe e Puig	59
3.3 Os Conceitos Jaguaribianos e Puiguanos	62
3.4 Os Contemporâneos e seus Conceitos da Teoria da Autonomia	72
3.4.1 A Aliança e a Convergência na Diversidade	72
3.4.2 A Autonomia Relacional	75
4 O DILEMA SÉRVIO: AS RELAÇÕES COM A UE E A RÚSSIA	79
4.1 Kosovo como o Cerne da Política Externa Sérvia	79
4.2 Integração como a Solução? A dinâmica das Relações Econômicas da Sérvia com a UE e a Rússia	88
4.3 O Impacto da Política Doméstica nos Assuntos Externos da Sérvia	98
4.4 Seriam esses Desafios Causados pela Gerência de um Homem Só?	102
4.5 Integração ou Integridade? As Perspectivas do Dilema Sérvio	104
CONCLUSÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113

INTRODUÇÃO

Localizada na região dos Balcãs Ocidentais, região que em variados momentos despertou o interesse de grandes potências, a Sérvia por vezes se viu na interseção de seus objetivos. Por ser um país pequeno e vulnerável, com sua soberania questionada em algumas ocasiões, ao longo do tempo adotou muitas políticas diferentes em suas relações exteriores. De fazer parte da zona de contenção entre o Leste e o Oeste, ainda como parte da Iugoslávia durante a Guerra Fria, passando pela política externa isolacionista durante os anos 1990, até se abrir para o Ocidente após a mudança de regime em 2000, a Sérvia praticou uma política externa bastante inconsistente em diferentes momentos. A impressão é de que, durante todo esse tempo, a Sérvia não conseguiu definir claramente as suas próprias prioridades. Por isso, sua política externa parece ambígua, inconsistente e sem objetivos claros (KAPETANOVIĆ, 2020). Além disso, a falta de uma estratégia clara fez com que a direção e os objetivos de sua política externa dependessem frequentemente da vontade das elites políticas e fossem fáceis de mudar.

Ao longo de sua história, a Sérvia dependeu de grandes potências que foram importantes para o seu desenvolvimento. Como por exemplo, a primeira Constituição da Sérvia, a Constituição Sretenje de 1835¹, que foi inspirada na França e na Bélgica, entre outros. No entanto, as relações da Sérvia com as grandes potências nunca foram simples. Durante o século XIX, uma parte do Ocidente percebeu a Sérvia como uma extensão dos interesses russos, sendo importante permanecer contida sob o domínio Otomano, enquanto a outra parte pensava que seria melhor aceitar e converter a Sérvia contra a Rússia. Ademais, no século XX, a Sérvia cultivou alianças muito importantes, nomeadamente a aliança com os EUA e a França na Primeira Guerra Mundial. Posteriormente, entre as duas guerras mundiais, o Reino da Iugoslávia, sob o governo da dinastia Karađorđević, fez parte do “amortecedor” do Leste Europeu entre a Alemanha e a União Soviética (VUKSANOVIĆ, 2018).

Durante a Guerra Fria, a Sérvia, como parte da Iugoslávia, seguiu seu próprio caminho, distanciando-se da União Soviética e ao mesmo tempo flertando com o Ocidente. Atualmente, em um cenário de maior interdependência, globalização, cooperação em várias esferas entre

¹ A Sérvia é um dos primeiros países a adotar uma constituição democrática. É a Constituição do Principado da Sérvia criada por Dimitrije Davidović. A Constituição, conhecida como Constituição Sretenje, por ter sido escolhida no feriado da Apresentação de Jesus no Templo, vigorou por apenas duas semanas, pois limitou a vontade própria do Príncipe Miloš Obrenović e de todas as grandes forças do cenário político daquela época eram contra ele - o Império Otomano, a Rússia e a Áustria (tradução nossa). (The Government of the Republic of Serbia. “Constitution of Serbia for a legal state”. Disponível na internet em <https://www.srbija.gov.rs/tekst/en/130144/constitution-of-serbia.php>. Acessado em 09 de junho de 2021)

diferentes Estados, economias entrelaçadas e participação em muitas organizações internacionais, alianças com grandes potências podem ser desnecessárias. Entretanto, a realidade da Sérvia é diferente (KAPETANOVIĆ, 2020).

A conjuntura atual percebe a região dos Balcãs como “um *playground* para jogos de poder” (ERLER, 2019), “um campo de testes em uma nova Guerra Fria” (ERLANGER, 2018) ou “um tabuleiro de xadrez geopolítico onde os jogos de grande poder podem ser disputados” (GALEOTTI, 2018). Konstantin Nikiforov (2007) afirma que “a península dos Balcãs sempre foi um objeto em vez de um sujeito das Relações Internacionais”. O cenário que se instalou nos Balcãs na década de 1990 e que segue até os dias atuais reflete muito dessa afirmação se consideramos que a região vive em um processo de “OTANização”². À luz da história dos Balcãs, esse processo não é incomum, como evidenciado não apenas por séculos de domínio Otomano ou Austro-Húngaro, mas também por décadas mais recentes. Os processos na península seguiram um padrão semelhante, como a década de 1940 que foi marcada pelo domínio fascista, seguida de um período de cerca de meio século sob poder soviético e, finalmente, o presente, a “OTANização”³ (NIKIFOROV, 2007) e a europeização⁴.

A política dos quatro pilares representa a política que se tornou a orientação oficial da política externa da Sérvia em 2009, quando Boris Tadić, o então presidente, declarou a UE, a Rússia, os EUA e a China como os pilares da política externa da Sérvia, visando alcançar e manter relações estreitas com todos esses poderes ao mesmo tempo, embora tenham interesses diferentes e muitas vezes opostos em muitas questões. Insistir, em princípio, em manter relações estreitas com todos os quatro atores ao mesmo tempo e mantê-los todos próximos a si mesma

² A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) congrega países da Europa e da América do Norte. Foi fundada em 1949, com o compromisso dos países-membros de defenderem uns aos outros no caso de qualquer um deles ser atacado. Hoje, porém, a OTAN trata de outras questões que não apenas a segurança militar. Ela tem sede em Bruxelas, na Bélgica. (Britannica Escola. “Organização do Tratado do Atlântico Norte”. Disponível na internet em <https://escola.britannica.com.br/artigo/Organização-do-Tratado-do-Atlântico-Norte/482061>. Acessado em 03 de fevereiro de 2022.

³ Segundo Nikiforov (2007, p.237), o processo de envolvimento internacional nas crises iugoslavas pode ser denominado o processo de “OTANização” dos Balcãs e visto como parte de um processo mais amplo, o da expansão da OTAN para o Leste. Em alguns casos, essa expansão foi pacífica, com países aderindo voluntariamente à aliança, como os ex-países socialistas da Europa Oriental; em outros, como a Iugoslávia, houve uma guerra civil. De qualquer forma, a lacuna deixada pelo desaparecimento de um mundo bipolar estava sendo preenchida.

⁴ O processo de europeização tornou-se central para a compreensão da dinâmica transformativa da transferência de normas dos estados para a UE e vice-versa. Inicialmente definida como a adaptação dos ambientes político, social e institucional dos Estados-Membros da UE à dinâmica da integração, a europeização é agora amplamente considerada como um processo de mão dupla. Por outras palavras, a europeização implica não só a adaptação interna às normas, leis e regras da UE (de cima para baixo), mas também as mudanças na dinâmica da europeização como resultado da mudança interna (de baixo para cima) (tradução nossa). (DŽANKIĆ et al. “The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?”. New Perspectives on South-East Europe ISBN 978-3-319-91411-4, 2019: p.4, Switzerland)

coloca a Sérvia em uma posição em que deve haver equilíbrio entre esses atores, mesmo que o desenvolvimento de relações cordiais e de cooperação com um deles muitas vezes possa colocar em risco a proximidade com alguns dos outros.

As relações entre a União Europeia e a Sérvia entraram numa nova fase após os acontecimentos de outubro de 2000 que serão descritos a seguir. Alterando os seus objetivos de política externa, a Sérvia decidiu entrar no Processo de Estabilização e Associação, a fim de se tornar membro da União Europeia (UE). A normalização das relações começou com a renovação do diálogo político e da cooperação com a UE, desde a primeira visita de V. Kostunica (então Presidente da República Federal da Iugoslávia) ao Conselho Europeu (Cúpula da UE em Biarritz) em 12 de outubro de 2000. Um mês depois, as relações são institucionalizadas e são criadas as condições prévias para se aproximar da UE. Durante a visita oficial de Romano Prodi (então Presidente da Comissão da UE), o Acordo-Quadro UE-República Federal da Iugoslávia (RFI) sobre a Realização do Programa de Assistência e Apoio da UE à RFI, que foi assinado em Belgrado em 25 de outubro de 2000.

Apesar de a União Europeia não ser tão atraente como costumava ser, a Sérvia ainda espera aderir ao bloco europeu. Isso foi confirmado em 2016 pela declaração do então primeiro-ministro Aleksandar Vučić, atual presidente da Sérvia: “somos pessoas racionais e sabemos que isso é o melhor para o nosso país”. O primeiro-ministro sérvio também afirmou em 2016 que “uma grande maioria dos cidadãos sérvios é a favor da continuação do caminho europeu, ao mesmo tempo que mantém laços estreitos com a China e a Rússia” (PAVIČIĆ, 2019, p.113). No entanto, a questão de por quanto tempo a Sérvia seria capaz de se equilibrar entre o Ocidente e o Oriente sem comprometer suas perspectivas de adesão à UE ainda permanece. A notável decepção da Sérvia deve-se a uma série de fatores. Atualmente alguns líderes do bloco estudam uma manutenção nos termos que foram acordados com os países-candidatos e existe uma importante questão doméstica ligada diretamente ao alcance dos requisitos propostos pela UE para que o candidato seja considerado apto⁵.

A Rússia figura como um ator que, devido à proximidade dos Balcãs, usufrui de grande influência local, sobretudo nos Estados com maior ligação cultural e religiosa, como a Sérvia. As ações da Rússia, que incluem a intromissão nas políticas domésticas da Macedônia do Norte e Montenegro, o uso do seu poder de veto no Conselho de Segurança da ONU em questões dos

⁵ Para mais informações acessar a matéria de Stefan Antić publicada em 03 de fevereiro de 2022, disponível na internet em <https://nationalinterest.org/blog/buzz/balkans-eu-wants-associates-not-members-200313>. Acessado em 03 de fevereiro de 2022.

Balcãs ou suas ameaças, apenas reforçaram a noção de que a Rússia “está de volta” (LASHERAS et al., 2016). A Federação Russa utiliza uma variedade de instrumentos para exercer influência, para atrair, nomeadamente a Sérvia, *Republika Srpska* (a entidade sérvia da Bósnia-Herzegovina), Montenegro e a Macedônia do Norte. Diplomáticamente, aproveitou seu *status* de grande potência para agir como um *spoiler* de várias iniciativas ocidentais. (BIEBER & TZIFAKIS, 2020, p.2) Por exemplo, opôs-se ao reconhecimento da independência do Kosovo, indiretamente encorajou a retórica secessionista de Milorad Dodik, líder da *Republika Srpska*, e tem procurado frustrar os esforços diplomáticos da UE e dos EUA para resolver a recente crise política na Macedônia do Norte⁶.

Assim, o período analisado neste estudo de caso tem início na controversa emancipação do Kosovo ocorrida em 2008. Este ano foi escolhido porque teve efeitos tremendos na política externa da Sérvia. Ou seja, esse é o ano em que o Kosovo, uma parte do território da Sérvia, apoiado pelos Estados-membros mais importantes da UE e pelos EUA, declarou unilateralmente sua independência. Desde aquele momento, pode-se argumentar que todas as decisões e ações tomadas pela liderança política da Sérvia nas relações exteriores foram influenciadas por este evento (KAPETANOVIĆ, 2020). Nossa análise vai até 2018, ano em que o atual presidente e ex-primeiro-ministro da Sérvia, Aleksandar Vučić completou um ano de seu primeiro mandato. Esse recorte se mostra relevante pelos desafios enfrentados pela capacidade da política externa sérvia no cenário internacional. São eles: a declaração de independência do Kosovo⁷, a cooperação com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII) sobre os crimes cometidos nos anos 1990, as negociações com a União Europeia (UE) acerca de sua candidatura, a sua posterior oficialização e as incessantes negociações com o Kosovo que ainda estão em curso e as controvérsias ocorridas na gestão de Vučić⁸. Sabendo que a região dos Balcãs possui a presença de atores de grande porte e

⁶ Ver mais em <https://sol.sapo.pt/artigo/628851/macedonia-a-beira-de-crise-politica> . Acessado em 04 de agosto de 2021.

⁷ Em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia de Kosovo por unanimidade (109 membros presentes) votou para declarar a independência da Sérvia. A Sérvia declarou que a independência de Kosovo era ilegal e a Rússia apoiou a Sérvia nessa decisão. No entanto, quatro dias após a declaração de independência de Kosovo, quinze países (incluindo Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Austrália) reconheceram a independência de Kosovo. Em meados de 2009, 63 países em todo o mundo, incluindo 22 dos 27 membros da União Europeia, reconheceram Kosovo como independente (tradução nossa). (ThoughtCo. “Kosovo Independence”. Disponível na internet em <https://www.thoughtco.com/kosovo-independence-overview-1435550>. Acessado em 10 de junho de 2021)

⁸ Listamos algumas controvérsias que vieram a público nos links a seguir, em inglês: “Enter Serbia's ‘Orbán’? Aleksandar Vučić and his catch-all politics” <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/enter-serbias-orb-n-aleksandar-vu-i-and-his-catch-all-politics/> , “Vučić Surfs on Wave of Scandal That Should Drown Him” <https://balkaninsight.com/2021/03/03/vucic-surfs-on-wave-of-scandal-that-should-drown-him/> , “Vučić rides out Russia controversy to retain power in Serbian elections”

influência, tais como a EU e a Rússia, que também são grandes parceiros da Sérvia, é natural que identifiquemos dinâmicas interessantes que podem ser exploradas. A Sérvia possui histórico de não alinhamento e isso é perceptível nas suas relações exteriores contemporâneas, ou seja, sua política externa atua de forma independente e pragmática. A fim de garantir o seu desenvolvimento, a Sérvia mantém relações estratégicas com os atores acima mencionados, no entanto, sem estar formalmente inclinada a nenhum dos lados. Tais relações também demonstram a dependência que a Sérvia tem desses atores. Quando observamos essas relações dentro de um contexto mais específico, como a questão territorial com o Kosovo, abre-se uma oportunidade para analisar como a Sérvia se equilibra entre esses dois atores. Portanto, em um cenário de disputa de influência nos Balcãs, a Sérvia precisa equilibrar os seus interesses nacionais ao mesmo tempo em que participa do jogo de poder com as potências externas. Logo, fica clara a natureza assimétrica dessas relações, gerando uma dinâmica de autonomia e dependência. Esses pilares da formulação da tomada de decisão da política externa têm o mesmo peso para os interesses nacionais da Sérvia, principalmente quanto ao problema territorial? Qual é a importância de cada um desses pilares para a Sérvia? Quais os fatores sistêmicos que tornam a Sérvia dependente desses atores?

As questões acima servem de apoio para o nosso objetivo, que é responder a seguinte pergunta principal: quais os fatores que mantêm a Sérvia nesse dilema? Para isso analisaremos a política externa da Sérvia dentro do recorte temporal já mencionado. Por que faremos isso? Dado o contexto atual, a questão do Kosovo se faz bastante relevante para aplicar a ótica da política externa sérvia focada nessa problemática relacionada as relações estratégicas que mantém com a Rússia e a União Europeia. Quanto aos dois pilares escolhidos, podemos argumentar que são claramente dois opostos que em muitos aspectos, atuam como um contraponto ao outro. Sendo assim, a pesquisa propõe um estudo de caso com revisão bibliográfica, análise de documentos oficiais e discursos políticos acerca da política externa da Sérvia e sua relação com duas das potências externas que exercem mais influência e poder nos Balcãs, a Rússia e a UE dentro da perspectiva da integridade territorial quanto a questão do Kosovo. A Sérvia é um ator soberano, mas essa relação demonstra suas limitações e sua dependência desses atores. Para a pesquisa são consideradas as seguintes características acerca do Estado sérvio: 1) a Sérvia possui uma política externa independente; 2) sua postura é pragmática (busca dos interesses nacionais); 3) cultiva laços importantes com quatro potências;

4) não está formalmente alinhada a nenhuma delas; 5) é dependente dessas quatro potências. O objetivo geral deste estudo de caso está focado na questão do Kosovo e nas relações da Sérvia com a EU e a Rússia.

Sabendo que, “nenhum país se declarará não-autônomo”, a questão de autonomia e dependência se encaixam na conjuntura em que a Sérvia está inserida. O conceito de autonomia pode ser facilmente atrelado aos países que obtiveram sua independência reconhecida internacionalmente em variados períodos do século XX, no que tange as suas estratégias de inserção internacional. Para Gelson Fonseca (1998), “a busca por autonomia é um objetivo para qualquer diplomacia”. Sobre esse objetivo:

A noção de autonomia é caracterizada pela capacidade do Estado para implementar decisões baseadas em seus próprios objetivos, sem interferência ou restrição exterior, e pela habilidade em controlar as consequências internas de processos ou eventos produzidos além de suas fronteiras. A autonomia é sempre uma questão de grau, dependendo dos atributos de poder dos Estados e das condições que eles enfrentam. (VIGEVANI, RAMANZINI, 2014, p. 166).

Para Russell e Tokatlian (2003, p.162), a autonomia seria um conceito político:

A noção de autonomia externa se emprega habitualmente para caracterizar a habilidade do Estado, entendida como capacidade e disposição para tomar decisões baseadas em necessidades e objetivos próprios sem interferências nem constrangimentos do exterior e para controlar processos ou acontecimentos que se produzem mais além de suas fronteiras.

A independência é o pressuposto para que a autonomia possa existir. A amplitude de parceiros internacionais e o universalismo são meios de se obtê-la (BUSSMANN & VELASCO, 2017). O que pode explicar a razão pela qual a Sérvia possui dois grandes parceiros estratégicos que são importantes para os seus objetivos nacionais. A Teoria da Autonomia, apesar de comumente utilizada em análises de países latino-americanos, será usada para estudar a política externa da Sérvia. Por ser uma teoria com poder explicativo amplo, a Teoria da Autonomia abrange aspectos da estrutura das assimetrias globais, tal como o fator dependência, que é importante para contextualizar o estudo. Especificamente, vamos aplicar essa teoria na questão da integração regional da Sérvia com a UE para a superação do *status* de dependência.

Apesar dos prospectos de adesão ao bloco europeu parecerem promissores, ou até mesmo a inclinação sérvia ao seu grande irmão eslavo mostrarem mais firmeza, nossa hipótese é que a Sérvia explora as relações com ambos os atores com a finalidade da busca dos seus propósitos. Esses dois pilares são importantes em diferentes questões nas quais a Sérvia não consegue agir autonomamente, como a questão do Kosovo que possui suporte da Rússia. Em

termos de infraestrutura, a UE é disparadamente a maior investidora na atualidade. Apesar da assimetria dessas relações, a Sérvia se equilibra entre seus interesses nacionais e os interesses das potências para manter sua relevância regional e dessa forma se projetar como ator autônomo. Os objetivos específicos do estudo de caso estão centrados em: 1) analisar a política externa da Sérvia e os seus objetivos; 2) conhecer a importância que as relações com os dois pilares têm para a Sérvia; 3) descobrir em quais áreas a Sérvia depende desses atores; 4) importância desses atores para a questão do Kosovo.

O capítulo que abre a pesquisa apresenta uma perspectiva histórica e geopolítica da formação da Sérvia como Estado moderno abordando diferentes períodos históricos, desde o domínio Otomano até a atualidade divididos em cinco subitens. Embora ampla, a primeira parte tenta capturar os momentos relevantes na história da construção da Sérvia, a fim de exaltar as características de uma nação que dificilmente aceitou a ingerência de estrangeiros e possui em seu passado incontáveis episódios nos quais lutou pela sua soberania. Da segunda parte em diante serão abordados os acontecimentos mais recentes que modificaram a estrutura interna de poder na Sérvia e impactaram a composição da sua política externa. O segundo capítulo mostra as transições de governos e como tais transições influenciaram a adoção da política externa de acordo com os períodos entre 2000 a 2018. No terceiro capítulo está o nosso marco teórico, no qual abordaremos a gênese e a contemporaneidade da Teoria da Autonomia, que aplicaremos com enfoque na integração regional. Por fim, a pesquisa será fechada com o resultado da análise empírica proposta acima realizado no estudo de caso, a fim de corroborar ou não a hipótese desenvolvida.

1. A PERSPECTIVA HISTÓRICA E A RELEVÂNCIA GEOPOLÍTICA DA SÉRVIA NOS Balcãs

Um mundo multipolarizado ganhou forma após o triunfo dos EUA e seus aliados na Guerra Fria (1947-1991), que se estendeu por anos e trouxe uma constelação de novos Estados buscando seu lugar em meio ao novo cenário que se desenhava globalmente. A década de 1990 foi importante, pois foram observados os primeiros passos dessa nova dinâmica, que embora trouxesse novas expectativas, provocou um sentimento de incerteza quanto ao futuro.

O período foi emblemático pelo caos generalizado que se espalhou por regiões com certa fragilidade no mundo pós-Guerra Fria. A península dos Balcãs, região que possui um vasto histórico belicoso, novamente recebeu a atenção da comunidade internacional por apresentar uma nova problemática: a crise das repúblicas iugoslavas que buscavam secessão e um rompimento com o antigo regime. A conjuntura complexa de demandas distintas eventualmente levou a dissolução da federação de Estados e de uma série de atrocidades, i.e., crimes de guerra cometidos contra os grupos étnicos que ali residiam. A então Comunidade Econômica Europeia (CEE), os EUA e a OTAN se apresentaram para apartar os conflitos que se agravavam rapidamente na região. No entanto, foi um longo e doloroso processo até a sua resolução. Abaixo vemos o mapa com a configuração territorial dos Balcãs em 1990.

Figura 1. Mapa dos Balcãs de 1990



Fonte: Sovereign Limits, 2019

Encerrado o sangrento capítulo do desmembramento da Iugoslávia, suas repúblicas tornaram-se independentes com a perspectiva futura de integrarem a UE. Embora tornar-se independente não significou estar livre de problemas, para alguns mais problemas viriam a perturbar o breve momento de tranquilidade. A seguir, apresentaremos as fundações do Estado sérvio, desde a antiguidade até os dias atuais.

1.1 Sérvia: da Romantização ao Mito

Segundo o teórico Bojan Savić (2014), a romantização da Sérvia como um pequeno Estado geograficamente único e excepcional em um mundo de grandes potências remonta aos alicerces de seu Estado moderno na primeira metade do século XIX, encontrando expressão renovada nos últimos dias da República Socialista Federativa da Iugoslávia (Социјалистичка Федеративна Република Југославија, em sérvio). Por sua relevância política e por assumir naturalmente o papel de líder, a Sérvia pode ser considerada como a sucessora natural da Iugoslávia⁹. Desde a antiguidade, a Sérvia figura como um ator relevante nos Balcãs, principalmente quanto ao seu papel geopolítico na península. A sua resiliência e forte aversão ao domínio estrangeiro foram essenciais para a libertação de muitos territórios compreendidos como os Balcãs Ocidentais, que foram dominados pelo Império Otomano e pelo Império Habsburgo. Vejamos a seguir um mapa recente que representa o território compreendido como Balcãs Ocidentais.

⁹ Após o conflito, a UE tornou-se cada vez mais influente no Kosovo e na Sérvia (o principal estado sucessor da Iugoslávia), oferecendo integração econômica e política e, eventualmente, adesão. (tradução nossa). (VICERÉ, Maria Giulia A. “The Future is Back: The EU, Russia and the Kosovo-Serbia Dispute”. Istituto Affari Internazionali Papers, October 2019.

Figura 2. Mapa dos Balcãs Ocidentais

Fonte: Deutsche Welle, 2020

Ao revisitar momentos importantes na história dos Balcãs, podemos identificar a Sérvia como um ator notável, que apesar do seu tamanho geográfico, contribuiu bastante para a manutenção do *status quo* da região ao contestar a presença de potências hegemônicas em diferentes períodos históricos. No início do século XIV a primeira grande invasão dos Balcãs ocorre quando os otomanos chegam à península e anexam parte dela. A invasão, que teve início na Bulgária, em pouco tempo chegou até o então Reino da Sérvia, culminando na Batalha de Maritsa (ANTONIO, 2013). A partir dessa expansão, o domínio se alargou e não apenas sérvios e búlgaros, mas grande parte da população local se viu submissa aos estrangeiros, que planejavam dominar toda a península Balcânica. Sob esse domínio, o Reino da Sérvia travou uma das suas mais importantes batalhas em junho de 1389, a Batalha de Kosovo (Serbia Incoming Magazine, 2014). O episódio se tornou um grande símbolo histórico-nacional para a Sérvia, embora tenha resultado em uma sangrenta derrota e no começo da completa dominação pelos otomanos. Isso explica a enorme importância e o significado que a região do Kosovo carrega na memória coletiva dos sérvios, principalmente por ter sido uma tentativa de romper com a gerência turco-otomana e reconquistar sua autonomia e soberania. Esse foi um marco especialmente importante na história da Sérvia, não apenas pela questão da soberania, mas também pela questão territorial.

Figura 3. Mapa dos Balcãs sob domínio dos impérios Otomano e Austro-Húngaro (1389)



Fonte: Emaze, 2015

Como vemos no mapa cima, o Império Austro-Húngaro começou a sufocar os demais Estados nos Balcãs. O Reino da Sérvia possuía fortes pretensões expansionistas e seu objetivo era reunir todos os sérvios em um único território. O mito da “Grande Sérvia” (em cirílico, Велика Србија, *Velika Srbija*) surgiu no século XII no reino medieval da Sérvia, sob o domínio da dinastia real Nemanjić (1166-1371)¹⁰, que compreendeu os territórios atuais da Sérvia, Macedônia do Norte e Herzegovina. Nesse período, os sérvios lutavam contra a dominação Bizantina e buscavam expandir a região do reino. Na Idade Média, o Reino da Sérvia chegou a se alargar pelos territórios da Albânia, Bulgária e Grécia.

¹⁰ Dinastia Nemanjić ou também Nemanja é uma dinastia medieval que governou a região de Raška na Sérvia, entre os séculos XII e XIV. A casa real produziu 11 monarcas sérvios entre 1166 e 1371. Seu progenitor foi Stefan Nemanja, que descendia de uma linhagem de cadetes da dinastia Vukanović (1101-1166). Ele restabeleceu o controle sobre os territórios vizinhos, incluindo Duklja, Hum e Travunia. Em seus últimos anos, ele se juntou a seu filho Sava e fez os votos monásticos, mais tarde reconhecido como São Simeão após vários supostos milagres após sua morte. A Igreja Ortodoxa da Sérvia identifica os governantes desta dinastia como santos e acalenta seu culto há séculos (tradução nossa). (Britannica. “Nemanjić Dynasty – Balkan history”. Disponível na internet em <https://www.britannica.com/topic/Nemanjic-dynasty>. Acessado em 18 de julho de 2021).

Em *The Fragmentation of Yugoslavia: Nationalism and War in the Balkans*, Aleksandar Pavković (2000) fala sobre como o uso da mitologia unificou os sérvios com a missão da restauração da glória da “era de ouro” da Sérvia:

Deste conto de um império curto, desperta o mito da missão histórica dos sérvios para recuperar a glória do estado de Dušan e Nemanjić, libertando-se do domínio estrangeiro. Logo após a morte de Dušan, seu império se desintegrou em principados menores que, por sua vez, foram conquistados pelos exércitos do Império Otomano islâmico. A batalha no campo do Kosovo em 1389 contra os otomanos tornou-se foco em outro mito histórico (PAVCOVIĆ, 2000: p.8, tradução nossa)¹¹

Não foi por acaso que a primeira revolução Balcânica no início da era do nacionalismo ocorreu na Sérvia. Nesta província do norte do Império Otomano, que fazia fronteira com o Império Habsburgo ao longo dos rios Danúbio e Sava, a autoridade central era mais fraca e as influências estrangeiras mais fortes do que em qualquer outra parte das províncias otomanas na Europa. Em comparação com a Bósnia-Herzegovina, onde os muçumanos locais protegiam firmemente o sistema otomano conservador, apesar do fato de que dois terços da população eram cristãos (ortodoxos e católicos romanos), a Sérvia era predominantemente cristã ortodoxa e mantinha contatos mais dinâmicos e profundos com o mundo ocidental. Guerras frequentes, migrações forçadas e reassentamentos na fronteira móvel entre os dois impérios intensificaram os contatos entre cristãos ortodoxos sérvios, apesar de seu status social e político ser diferente em ambos os impérios¹².

Levou alguns anos para que houvesse de fato, um grande levante político sérvio capaz de mobilizar as forças vizinhas com o objetivo de encerrar o domínio do Império Otomano. Esse levante representou um ponto importante na história da Sérvia, bem como na história dos Balcãs. A Revolução Sérvia, como ficou conhecida, mobilizou grandes forças regionais para anular a hegemonia dos otomanos e enviar uma mensagem clara para o Império Austro-húngaro. No próximo subitem vamos reconstituir os principais pontos dessa revolução que teve como inspiração os ideais da Revolução Francesa¹³ e tratou de reformar as bases estatais do que viria se tornar o moderno Estado nacional sérvio.

¹¹ A citação em língua estrangeira é a seguinte: “From this tale from a short-lived empire arose the myth of the historic mission of the Serbs to recover the glory of Dušan’s and the Nemanjić state by freeing themselves from foreign rule. Soon after Dušan’s death, his empire disintegrated into smaller principalities which were in turn conquered by the armies of the Islamic Ottoman empire. The battle on the field of Kosovo in 1389 against the Ottomans became focus on another historical myth.”

¹² Ver V. Ćorović, “The emergence of the independent Balkan states”, *Revue internationale des études balkaniques* II (Belgrade, 1935), pp.159-160

¹³ O bispo ortodoxo sérvio de Temesvar (moderna região de Timișoara, na Romênia) era um admirador de Voltaire e tinha 384 livros de racionalistas franceses em sua biblioteca de 910 livros, enquanto a biblioteca pessoal de 5.246

1.1.1 A Primeira Revolta Sérvia: Aspectos Políticos e Sociais

Fortemente impressionada com as ideias liberais que se espalharam pela Europa na esteira da Revolução Francesa, a elite sérvia levantou a questão dos direitos nacionais e autonomia territorial já em 1790, na nacional eclesiástica realizada em Temesvar (moderna região de Timișoara, na Romênia) e assistida por 75 representantes da aristocracia, alto clero e corpo de oficiais. Ao fazer isso, eles estavam plenamente cientes do fato de que os sérvios (chamados pelo termo sinônimo de ilírios, já que durante séculos foram oficialmente rotulados pelo governo imperial em Viena)¹⁴ ainda estavam para se tornar uma nação moderna. Em sua petição *Gravamina und postulata* (queixas não postuladas), os sérvios se basearam em Montesquieu para enfatizar que um povo não poderia ser uma nação distinta, i.e *corps de nation* (corpo de nação) sem seu território ou autonomia territorial¹⁵.

As pré-condições para o levante foram extremamente favoráveis. Os impérios Otomano e Habsburgo apresentavam naquele momento bastante instabilidade em algumas regiões. Foi um período precedido por muitas revoltas camponesas e agitações, inclusive guerras entre turco-otomanos e austro-húngaros que promoveram o enfraquecimento desses impérios. Essa foi a ocasião ideal para que a insurreição sérvia tomasse forma e trilhasse o caminho para a construção do primeiro Estado nacional da Sérvia e a obtenção da sua autonomia. Apenas cinco das 33 petições que os sérvios do *pashalik*¹⁶ de Belgrado submeteram ao sultão otomano entre 1793 e 1806 referem-se a problemas agrários, sendo o restante relacionado à extensão de sua autonomia local. Seu crescente descontentamento com os administradores locais, que estavam reduzindo significativamente a autonomia obtida do Sultão Selim III¹⁷, acabou desencadeando

livros do conde Sava Tekelija, o principal membro da aristocracia sérvia no sul da Hungria, incluía toda a *Grande encyclopédie*. Além deles, havia dezenas de sérvios Habsburgos influentes que valorizaram os legados do Iluminismo e da Revolução Francesa. (BATAKOVIĆ, Dušan. “A Balkan-Style French Revolution? The 1804 Serbian Uprising in European Perspective”. *Balkanica* XXXVI, p.114, 2005, tradução nossa).

¹⁴ Como um termo nacional, "Ilíria" não tinha significado fixo; às vezes era aplicado aos eslavos como um todo, às vezes aos eslavos do sul como um todo, às vezes apenas aos eslavos do sul católicos, enquanto ocasionalmente (particularmente entre alguns oficiais dos Habsburgos) era especificamente aplicado aos sérvios ortodoxos. A noção de identidade nacional pan-eslava "ilíria", muitas vezes com o "ilírio" como língua, permaneceu forte entre os intelectuais na Croácia do século XV ao século XIX, culminando no movimento pan-eslavo da Ilíria do século XIX. Muitos se viam como parte de uma estreita comunidade croata dentro de uma nação ilíria muito mais ampla (tradução nossa). (FINE, John V. A. “When Ethnicity Did Not Matter in the Balkans: A Study of Identity in Pre-Nationalist Croatia, Dalmatia, and Slavonia in the Medieval and Early-Modern Periods”, pp. 236–278, 2006).

¹⁵ Ver N. Petrović, “Timișoara Parliament 1790 (Novi Sad: Matica srpska, 1972), 599-627. Ver também “Memoir of a Serbian from Vienna on the Situation of Serbs in Hungary”, *Le monde slave* (April), Paris, pp.124-127.

¹⁶ De acordo com o Collins English Dictionary, *Pashalik* (em turco *Paşalık*) é a província ou jurisdição de um *pasha* (para *Pasha*, ver referência 14) (tradução nossa). (Disponível na internet em <https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/pashalik> . Acessado em 21 de julho de 2021).

¹⁷ Selim III, (nascido em 24 de dezembro de 1761, Constantinopla, Império Otomano [agora Istambul, Turquia] - morreu em 29 de julho de 1808, Constantinopla), sultão otomano de 1789 a 1807, que empreendeu um programa

outro levante, que se transformou em uma revolução social e nacional após 1804. No entanto, alguns teóricos vão questionar se esse levante foi, *de facto*, um levante nacional (BATAKOVIĆ, 2005).

Steven W. Sowards (1996) afirma que “o sérvio médio não tinha noção de “nacionalidade” no sentido moderno, mas apesar de 400 anos de domínio turco, a sociedade sérvia ainda estava viva e distinta da sociedade turca-otomana”. Em parte, isso se devia à tolerância otomana: os eslavos conquistados não eram obrigados a se converter ao islamismo (embora alguns o fizessem, principalmente na Bósnia). No entanto, este fato por si só não explica a coesão na vida sérvia que tornou possível o renascimento nacional sérvio durante a próxima geração. Havia elementos poderosos que mantinham a sociedade unida. Em primeiro lugar, podemos citar a política turca de separatismo religioso que acompanhou a tolerância religiosa¹⁸. Sob o sistema *millet*¹⁹, os cristãos ortodoxos sérvios claramente não eram turcos-otomanos muçulmanos, como evidenciado por seu *status* subserviente em questões de lei, impostos e privilégios.

Outro pilar essencial pode ser identificado na Igreja Ortodoxa Sérvia, que é a sua mais antiga instituição religiosa e remonta desde o reino pré-conquista da Sérvia. Apesar de estarem separados na mesma categoria que os gregos pelos turco-otomanos, as missas sérvias eram realizadas no antigo eslavo eclesiástico e, portanto, a igreja preservava a identidade sérvia como um povo que tinha uma língua distinta, não turco ou grego, bem como uma fé distinta. Além do mais, as políticas otomanas também preservaram as aldeias sérvias. Para governar essas aldeias, os turcos permitiam a eleição de líderes (*knezes*) e assembleias consultivas (*skupstinas*). Esses homens se tornaram os líderes seculares da Sérvia. Em 1793, os aldeões sérvios chegaram

de ocidentalização e cujo reinado sentiu o intelectual e fermento político criado pela Revolução Francesa (tradução nossa). (Encyclopaedia Britannica. “Selim III – Ottoman sultan”. Disponível na internet em <https://www.britannica.com/biography/Selim-III>. Acessado em 21 de julho de 2021).

¹⁸ De acordo com Benjamin Braude (2014), sob o sistema de *millet* do Império Otomano, cristãos e judeus eram considerados *dhimmi* (protegidos) sob a lei otomana em troca de lealdade ao Estado e pagamento do imposto *jizya*. Os cristãos ortodoxos eram o maior grupo não-muçulmano. Com a ascensão do Império Russo, os russos se tornaram uma espécie de protetores dos cristãos ortodoxos no Império Otomano. A conversão ao Islã no Império Otomano envolveu uma combinação de iniciativas e motivos individuais, familiares, comunitários e institucionais. O processo também foi influenciado pelo equilíbrio de poder entre os otomanos e os Estados cristãos vizinhos. No entanto, a maioria dos súditos otomanos na Europa Oriental permaneceram cristãos ortodoxos, como a Sérvia, Valáquia, Bulgária e Grécia, enquanto a atual Albânia e Kosovo tinham populações muçulmanas maiores como resultado da influência otomana.

¹⁹ Millet vem da palavra árabe para “nação”, indicando que os otomanos se consideravam os protetores de várias nações. Sob esse sistema, cada grupo religioso foi organizado em um millet, com vários millets existentes no império. Por exemplo, todos os cristãos ortodoxos no Império Otomano foram considerados como constituindo um millet, enquanto todos os judeus constituíam um outro (Iqara Islam. “Direito dos não-muçulmanos no Império Otomano”. Disponível na internet em <https://iqaraislam.com/direito-dos-nao-muculmanos-no-imperio-otomano>. Acessado em 17 de setembro)

a ganhar direitos limitados de portar armas: a anarquia criada pelos janízaros²⁰ deslocados e a ascensão dos *pashas*²¹ renegados forçaram o sultão a criar milícias locais para manter a ordem (SOWARDS, 1996:2).

1.1.2 Os Eventos de 1804-1806: o Surgimento do Líder Karađorđe

Independentemente dessas pré-condições, os líderes sérvios não tinham nenhum plano para derrubar o governo do sultão. Muitos sérvios queriam apenas retornar ao antigo *status quo*. Não houve conspiração organizada como a que deu início à Revolução Grega anos mais tarde. Por outro lado, os camponeses estavam cada vez mais infelizes devido aos *chifliks* (em turco, *çiflik*, propriedades rurais) ilegais que se tornavam mais numerosos e os camponeses se viram forçados a pagar impostos dobrados. Poucos camponeses poderiam ter acreditado na restauração do sistema otomano ideal. Outros sérvios tinham novos interesses que tornavam as mudanças atraentes.

Um desses sérvios era Đorđe Petrović, também conhecido como Karađorđe (“George Negro”) que se tornou o líder da revolta. Durante a guerra austro-turca de 1788-1791, ele serviu em uma unidade sérvia criada pelos austríacos e veio a se tornar um *knez* (líder de aldeia) posteriormente. As cartas oficiais e atos de Karađorđe enviados aos comandantes insurgentes locais, suas proclamações e correspondência com representantes das grandes potências (incluindo sua carta a Francis I), levam sua assinatura como “comandante sérvio”. (BATAKOVIĆ, 2005, p.115). Na carta de 1806 autorizando uma delegação oficial sérvia a se encontrar com os Habsburgos e os imperadores russos, Karađorđe os descreve como potenciais “salvadores de nossa nação” e os autoriza a agir em nome da “nação sérvia”. “Em nome de toda a nação sérvia”, a carta é assinada por “Karađorđe Petrović, comandante supremo na Sérvia” (PEROVIĆ, 1978). Na verdade, essas reivindicações políticas refletiam a realidade da cooperação contínua com revoltas anti-otomanas semelhantes, encenadas por clãs sérvios na Herzegovina e em Montenegro. Karađorđe emitiu também uma proclamação aos clãs rebeldes da Herzegovina, convocando-os a se juntar à batalha contra os otomanos, “por nossas igrejas

²⁰ Os Janízaros (do turco *Yeniçeri*, ou “Nova Força”) eram guerreiros cristãos, que foram recrutados pelo Império Otomano, a princípio, para evitar revoltas dentro do reino. Os soldados eram treinados militarmente, e recebiam educação em várias disciplinas e aprendiam diversos idiomas. Seu forte treinamento fazia com que eles fossem uma das forças militares mais temidas do Império Otomano (Iqara Islam. “Os Janízaros: A Tropa de Elite do Império Otomano”. Disponível na internet em <https://iqaraislam.com/os-janizaros-tropa-de-elite-otomana> . Acessado em 21 de julho de 2021).

²¹ Segundo a Encyclopaedia Britannica, *Pasha*, (Paşa em turco), título de um homem de alto escalão ou cargo no Império Otomano e no Norte da África. Era o título oficial de honra mais alto do Império Otomano, sempre usado com um nome próprio, que o seguia (tradução nossa). (Disponível na internet em <https://www.britannica.com/topic/pasha> . Acessado em 21 de julho de 2021).

sagradas e mosteiros, pela liberdade de nossa pátria”; em sua carta a Petar I Petrović-Njegoš, bispo-príncipe de Montenegro, ele exortou os montenegrinos a construir um estado sérvio comum fundado na mesma fé ortodoxa e no mesmo sangue sérvio, e “tornar-se um só corpo, um coração, uma alma e concidadãos amorosos”.

Embora uma mistura de direitos históricos nacionais e românticos modernos, as reivindicações políticas dos insurgentes sérvios foram dominadas pela ambição de restaurar o estado sérvio medieval, enfraquecido pela Batalha de Kosovo em 1389 e eventualmente perdido para os otomanos. O império de Dušan, embora seu núcleo estivesse bem ao sul (na área de Kosovo e Skopje), era um ideal acalentado pelo principal representante do historicismo monástico sérvio, Jovan Rajić (1726-1801), cujo livro *History of Various Slavic Nations, Notably Bulgars, Croats and Serbs*, publicado em Viena em 1794/5, tornou-se a base da ideologia nacional sérvia no início do século XIX (BATAKOVIĆ, 2005, p.116).

As autoridades locais dos Habsburgos enfatizaram que os sérvios do sul da Hungria não apenas saudaram a insurreição, mas começaram a associar seu próprio futuro à perspectiva de um Estado sérvio soberano. Um dos principais intelectuais sérvios da época, Dositej Obradović, escreveu uma ode que com o tempo se tornou o hino ideológico dos insurgentes:

“Levante-se Sérvia / nossa querida mãe / para se tornar novamente o que você foi. /
Por você as crianças sérvias choram / e bravamente estão lutando por você.”²²

A ode deixou claro que a insurreição reavivou as esperanças de libertação da Bósnia, Herzegovina, Montenegro e regiões vizinhas. Embora altamente irrealistas, tais reivindicações políticas não eram meramente projetos artificiais com fortes referências históricas. Eles logo foram justificados pela agitação política entre os sérvios nos impérios Otomano e Habsburgo. Em 1805, canções sobre Karađorđe como *héros libérateur* podiam ser ouvidas na Dalmácia, onde a própria noção de liberdade estava associada ao seu nome (ibid., p.122).

Após as primeiras vitórias dos insurgentes, a revolta sérvia teve um forte eco em toda a região dos Balcãs, muito além das fronteiras do *pashalik* de Belgrado. Uma agitação significativa foi observada no Império Habsburgo, entre os sérvios nas regiões de Srem²³ e

²² “Rise up Serbia / our dear mother / to become again what you once were. / For you the Serbian children cry / and bravely they’re fighting for you”. Tradução nossa. Ver mais em Dušan Bataković, “A Balkan-Style French Revolution? The 1804 Serbian Uprising in European Perspective”. *Balkanica XXXVI*, p.118, 2005.

²³ O distrito de Srem é um dos sete distritos administrativos da província autônoma de Vojvodina, Sérvia.

Banat (ou Bačka. Atualmente é chamado de Vojvodina)²⁴ do sul da Hungria e os soldados sérvios da fronteira militar em torno das possessões otomanas europeias como um cinturão que se estende ao longo do rio Sava, ao redor da Bósnia e Dalmácia.

1.1.3 A Insurreição e o seu Legado para a Sérvia e os Balcãs

O primeiro efeito direto da revolta sérvia foram duas rebeliões de camponeses sérvios no que hoje é a região de Vojvodina (1807 em Srem e 1808 no Banat), ambas lutando pela libertação nacional e social. Em um memorando enviado ao imperador russo antes da revolta, os sérvios de Srem enfatizaram a intenção, compartilhada por seus compatriotas no Banat, de se libertarem “do jugo germânico (Habsburgo)”. O mapa do conde Sava Tekelija em sua sede mostrava as terras que deveriam ser libertadas e unidas à Sérvia. O historiador Dušan Bataković (2005, p.125) afirma que os comandantes austríacos locais não tinham dúvidas de que os sérvios, caso obtivessem sua própria dinastia, fariam tudo o que fosse necessário para restaurar o império de Stefan Dušan. Durante a curta revolta em Banat, seu líder, o sacerdote Dimitrije Georgijević, repetiu aos seus seguidores que o objetivo principal era a restauração do império de Stefan Dušan. O comandante das tropas de fronteira sérvias no lado oposto do Danúbio, Petar Dobrnjac, convidou os valáquios do Banat a se levantarem e se juntarem aos sérvios, apelando à solidariedade religiosa contra o domínio estrangeiro (Habsburgo), tão duro quanto o dos otomanos (ibid., p125-126).

Foi em 1807 que Karađorđe convidou todos os cristãos da Albânia, Rumélia²⁵ e Bulgária a se levantarem e se juntarem aos sérvios. O líder sérvio enviou, além de sua proclamação a essas províncias, um estandarte para cada uma delas (GAVRILOVIĆ, 1904, p.143). Incentivados por sucessos militares, os líderes da Revolução Sérvia buscavam apoio mais amplo dos Balcãs para sua luta contra a dominação otomana. Desapontado com as hesitações austríacas e as tentativas da Rússia de assumir o controle total da insurreição sérvia em busca de seus próprios objetivos, Karađorđe depositou todas as suas esperanças em uma possível aliança com a França, que terminou por não vingar. Os insucessos resultaram, por fim, no Tratado de Bucareste (1812)²⁶.

²⁴ É uma região geográfica e histórica da Europa Central atualmente dividida entre três países: Romênia, Sérvia e uma pequena parte na Hungria.

²⁵ Rumélia foi um termo histórico que designava a área atualmente referida como Balcãs ou península Balcânica durante o período em que foi administrada pelo Império Otomano.

²⁶ O Tratado de Bucareste, assinado entre 18 e 28 de maio de 1812, encerrou a guerra russo-turca iniciada em 1806. A guerra russo-turca começou em 1806, quando o czar Alexandre I ordenou às suas tropas para cruzarem o Dniestre e ocupar os Principados Romenos de Valáquia e Moldávia. Apesar das garantias iniciais dadas pelo

Abandonados pela Rússia após o tratado, os sérvios, embora expressassem disposição para aceitar um *status* semi-independente semelhante ao dos Principados do Danúbio (Valáquia e Moldávia), rejeitaram a proposta de autonomia mais limitada: “Não reconhecemos cláusulas do tratado (otomano) com a Rússia (em Bucareste). Exigimos o nosso Estado independente e não aceitamos nenhuma outra solução”²⁷. Sem apoio externo, a revolução sérvia foi brutalmente esmagada por tropas otomanas no outono de 1813. Cerca de 100.000 sérvios, incluindo Karađorđe e a maioria dos outros líderes insurgentes, cruzaram o Sava e o Danúbio para buscar refúgio na monarquia dos Habsburgos (BATAKOVIĆ, 2005, p.125).

A Sérvia só alcançaria sua autonomia parcial em 1829, sendo totalizada apenas em 1913 após a ratificação de um novo Tratado de Bucareste. Desta vez, o tratado serviu para apaziguar a disputa entre as nações balcânicas que disputavam territórios após a derrocada otomana²⁸. O Império Otomano foi enfim derrubado e os povos dos Balcãs viram-se livres de uma das maiores dominações já sofridas. A gerência turca-otomana na região foi longa, atingindo mais de 400 anos de subjugação em alguns países.

Quadro 1. Longevidade do domínio otomano por país

Países/regiões	Datas	Anos (duração)
Albânia	1468-1912	444
Bósnia	1463-1878	415
Bulgária	1396-1878	483
Croácia	1526-1699	173
Grécia	1456-1830	374
Herzegovina	1482-1878	396
Hungria	1526-1699	173
Macedônia (Skopje)	1371-1913	542
Romênia (Valáquia)	1476-1829	353
Romênia (Moldávia)	1504-1829	325

império russo de que "não procurava obter território algum da Turquia", o czar russo obteve por fim a aprovação do soberano francês em relação à ocupação dos dois principados romenos, caso os russos ganhassem a guerra com os turcos. O tratado previa a anexação da Bessarábia pela Rússia, enquanto exigia que esta devolvesse a Valáquia e o resto da Moldávia, que havia ocupado. Os russos asseguraram, através deste tratado, anistia e uma promessa de autonomia para os sérvios. A implementação do tratado foi impedida por uma série de disputas, enquanto as tropas turcas invadiram a Sérvia novamente no ano seguinte. (LEPÄR, Ana Maria, “Bucareste durante a Paz de 1812”, em *Hiperboreea Journal*, vol. II. 2 de dezembro de 2015).

²⁷ EKMEČIĆ, Milorad. “Creation of Yugoslavia”, 1989, p.157 (tradução nossa).

²⁸ A Segunda Guerra Balcânica, também conhecida como Segunda Guerra dos Balcãs, ocorreu entre 29 de junho de 1913 e 10 de agosto de 1913 (no calendário gregoriano, mas de 16 de junho de 1913 a 18 de julho de 1913 no calendário juliano, que ainda vigorava nos países ortodoxos) e foi um conflito entre a Bulgária de um lado contra seus antigos aliados da Liga Balcânica - Sérvia, Grécia e Montenegro - somados à Romênia e ao Império Otomano de outro. O resultado desta guerra tornou a Sérvia, um importante aliado da Rússia, em uma potência regional dos Balcãs, alarmando a Áustria-Hungria e indiretamente tornando-se mais uma causa para a Primeira Guerra Mundial (Geopedrados. “A Segunda Guerra Balcânica”. Disponível na internet em <http://geopedrados.blogspot.com/2013/06/a-segunda-guerra-balcantica-que.html> . Acessado em 23 de julho de 2021).

Sérvia	1389-1829	440
--------	-----------	-----

Fonte: The Ottoman Imprint on the Balkans and the Middle East, 1996

A importância histórica da Revolução Sérvia de 1804-1813 que, ofuscada pelas guerras napoleônicas, atraiu pouca atenção na Europa, foi múltipla. Para Dušan Bataković (2005), essa foi uma revolução francesa adaptada às condições locais: o princípio da soberania popular se opôs ao princípio do legitimismo. Uma nova sociedade foi criada na qual, devido à falta de aristocracia e classes médias bem estabelecidas, o igualitarismo agrário foi combinado com as aspirações emergentes de uma nação moderna. O legado da Revolução Sérvia teve um efeito de longo alcance: depois de 1813 e ao longo dos séculos XIX e XX, Belgrado permaneceu um centro político indiscutível, e não apenas para os sérvios, dispersos nas províncias vizinhas dos impérios Otomano e Habsburgo, mas também para a maioria dos grupos étnicos eslavos do sul.

Figura 4. Mapa dos Balcãs após o Tratado de Bucareste (1914)



Fonte: Constitutional Rights Foundation USA, 2018

A conjuntura que se formou nos Balcãs, como mostra a figura acima, propiciou o início de um novo conflito que se escalou por toda Europa. A Sérvia viu seus interesses nacionais serem limitados pela expansão do Império Austro-Húngaro que seguia avançando sem encontrar grandes obstáculos na região. Uma série de fatores levou ao estouro da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), mas certamente o assassinato do arquiduque Franz Ferdinand, herdeiro do trono austro-húngaro, e sua esposa Sophie pelo estudante sérvio-bósnio Gavrilo Princip em Sarajevo (28 de junho de 1914), foi o estopim para que o confronto fosse de fato,

formalizado. Essa ação refletiu os medos, ansiedades e ambições das potências europeias. As decisões de guerra foram tomadas no contexto de um nacionalismo e militarismo crescente, rivalidade imperial e competição por poder e influência.

As relações entre a Áustria-Hungria e a Sérvia tinham sido tensas nos anos anteriores ao assassinato do arquiduque. A Áustria há muito via a Sérvia como uma ameaça à estabilidade de seu império multiétnico. A anexação da Bósnia pela Áustria em 1908 e as ambições sérvias de unificar o povo eslavo do sudeste europeu, prejudicaram ainda mais as relações nesta parte volátil da Europa. Após as Guerras dos Balcãs de 1912-1913, a Sérvia emergiu como uma presença maior e mais assertiva no sudeste da Europa.

No primeiro ano da guerra, a Sérvia derrotou o exército austro-húngaro nos Balcãs. No ano seguinte, seu exército enfrentou a Tripla Invasão. Para não se render, o exército sérvio recuou pela Albânia. Foi evacuado para Corfu²⁹, onde descansou, armou-se e se reorganizou. De lá, foi transportado para a Frente de Salônica, onde alcançou sucesso já em 1916. A Grande Retirada foi o último ato real do exército sérvio na Primeira Guerra Mundial. As tropas voltaram ao combate no final de 1916, mas dependiam quase inteiramente de aliados mais fortes. A Sérvia foi libertada apenas duas semanas antes do fim da guerra e foi recompensada por seu sacrifício com uma posição forte no subsequente Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, que se transformaria no Reino da Iugoslávia em 1929³⁰. Após 10 anos de formação, a Iugoslávia comandada pela dinastia real sérvia de Karađođević enfrentou um novo desafio com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Invadida pelos nazistas, a Iugoslávia viu surgir seu mais influente líder, o marechal e líder *Partisan*³¹ Josip Broz “Tito”, assim como o líder *Četnik*³² Dragoljub “Draža” Mihailović, que foram importantes para a liberação do reino que veio a se tornar a

²⁹ Ilha grega localizada a noroeste da costa da Grécia, no mar jônico.

³⁰ O reino dos “eslavos do Sul” emergiu formalmente após o fim da Grande Guerra, sob o nome de Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos. Pela primeira vez em séculos os eslavos não estavam sob domínio estrangeiro. Com a capital localizada em Belgrado, a dinastia real sérvia da casa de Karađođević assumiu naturalmente e no trono estava Petar I (em sérvio, Петар I Карађорђевић) da Sérvia, posteriormente substituído por seu filho, Aleksander I (em sérvio, Александар Карађорђевић), que veio a se tornar regente.

³¹ Partisan, servo-croata Partizan, membro de uma força guerrilheira liderada pelo Partido Comunista da Iugoslávia durante a Segunda Guerra Mundial contra as potências do Eixo, seus colaboradores iugoslavos e uma força de resistência rival, os monarquistas Chetniks (tradução nossa). (Britannica. Partisan – “Yugoslavian military organization”. Disponível na internet em <https://www.britannica.com/topic/Partisan-Yugoslavian-military-force> . Acessado em 21 de setembro de 2021)

³² Chetnik, em servo-croata Četnik, membro de uma força guerrilheira nacionalista sérvia que se formou durante a Segunda Guerra Mundial para resistir aos invasores do Eixo e seus colaboradores croatas, mas que travou uma guerra civil principalmente contra os guerrilheiros comunistas iugoslavos, os *Partisans* (tradução nossa). (Britannica. “Chetnik – Serbian military organization”. Disponível na internet em <https://www.britannica.com/topic/Chetnik> . Acessado em 21 de setembro de 2021)

República Socialista Federal da Iugoslávia com o fim do conflito armado, e assim se manteve até sua dissolução completa em 2003.

1.2 As Novas Bases do Estado Sérvio e os Desafios no Período Pós-Iugoslávia

Como vimos no item anterior, a Sérvia trilhou um longo caminho até o seu pleno estabelecimento como Estado-nação independente. Os episódios passados ilustram a autodeterminação de uma elite política e um povo que optaram por seguir seu caminho de forma autônoma e independente, porém inserida em uma região que ofereceu muitos desafios. A discussão política contemporânea da Sérvia às vezes parece um livro de história do século XX. Personalidades como Draža, Tito (líder partidário e então presidente da Iugoslávia entre 1953-1980), Slobodan Milošević (presidente sérvio iugoslavo na década de 1990), ou Vojislav Šešelj (líder paramilitar na década de 1990), foram importantes nos principais períodos históricos e políticos da Sérvia contemporânea.

Talvez o mais emblemático desses líderes tenha sido o marechal Tito. Com o fim da guerra em 1945, um novo Estado iugoslavo foi formado. No dia 7 de março de 1945, era fundada a Iugoslávia Democrática Federal (*Demokratska Federativna Jugoslavija*, DFY) em Belgrado por Josip Broz Tito, que na ocasião foi considerado como o salvador dos eslavos do Sul. O Estado recebeu um novo nome, sendo conhecido como República Popular Federal da Iugoslávia e posteriormente renomeado para seu nome derradeiro, a República Socialista Federativa da Iugoslávia. A presença e liderança firme de Tito mantiveram as repúblicas iugoslavas em coesão até a sua morte, em 1980. A ausência do líder iugoslavo e os problemas econômicos nas repúblicas menos austeras trouxeram um cenário de caos generalizado para a Iugoslávia. A situação fez renascer os sentimentos nacionalistas ortodoxos que há muito estavam suprimidos pela ideologia Titoísta de “fraternidade e unidade”.

Conforme os problemas econômicos se agravavam no decorrer da década de 1980, as diferenças étnicas foram exacerbadas de forma que o nacionalismo inflamou os discursos que propagavam a distinção e a separação das repúblicas. Na ocasião, Slobodan Milošević, então presidente da Sérvia, embarcou na tendência nacionalista que se alastrou entre os demais líderes iugoslavos. Assumindo o papel de porta voz para os sérvios em dificuldades no Kosovo, Milošević lhes disse em discurso que “de agora em diante ninguém tem mais o direito de agredilos” (KALDOR, 1993). Essas palavras ressoaram fortemente e fizeram do presidente o líder que os sérvios ressentidos aguardavam. A ascensão de Milošević foi determinante como explica Mary Kaldor (1993), “[...] a ascensão de Milosević foi um evento chave porque ele formou o

primeiro nacionalismo pós-totalitário, mas não pode ser entendido isoladamente da ascensão de outros nacionalismos antes e depois de Milošević” (tradução nossa).³³Essa tendência resultou nos conflitos que causaram a dissolução da Iugoslávia, na sangrenta Guerra da Bósnia-Herzegovina e na independência do Kosovo. Esses eventos produziram reflexos que ressoam até a atualidade, principalmente no que tange a questão territorial para a Sérvia.

Em 28 de junho de 1989, o presidente Milošević fez um discurso em Kosovo Polje (campo de Kosovo) para comemorar o 600º aniversário da Batalha de Kosovo. De acordo com o mito histórico, um pequeno exército sérvio colidiu com as forças invasoras do Império Otomano em 1389 e, apesar de perder a batalha terrena, “obteve uma vitória moral celestial” (ANZULOVIC, 2001). Falando diante de milhares de apoiadores no Kosovo, Milošević contou a história de um pequeno país de pessoas corajosas que vivem na encruzilhada de civilizações. A Sérvia era um Estado minúsculo, mas com localização central no quebra-cabeça da política imperial da Europa e os Balcãs como uma encruzilhada civilizacional entre o Oriente e o Ocidente. O discurso foi um momento importante na política iugoslava e sérvia, pois foi uma das primeiras interações contemporâneas das narrativas sérvias de excepcionalismo por um alto funcionário público. Savić (2014, p.685) esclarece que tal ação teve como motivação desenvolver um imaginário geopolítico particular que iria, nas duas décadas seguintes, transformar as concepções internacionais sobre a Sérvia e seu lugar na Europa. Desde o início da década de 1990, sucessivas gerações de líderes sérvios imaginaram a Sérvia como uma ponte única entre o Oriente e o Ocidente ou como parte de ambos. Dada a sua localização estratégica e recursos, a Sérvia é um objeto de competição entre as grandes potências e uma vítima perene de suas invasões e guerras³⁴.

No início da década de 1990, o declínio da crise iugoslava caminhava a passos largos para o seu terrível desfecho. A declarações de independência de Eslovênia e Croácia em 1991 resultaram no começo das agressões nas regiões fronteiriças. Esses conflitos iriam se estender e agravar com a independência da Bósnia-Herzegovina em 1992 que gerou um sangrento conflito até 1995. A guerra da dissolução da Iugoslávia foi um dos episódios de maior

³³ O trecho original em inglês é o seguinte: [...] *the rise of Milošević was a key event because he fashioned the first post-totalitarian nationalism, but it cannot be understood in isolation from the rise of other nationalism both before and after Milošević.*

³⁴ Para ver mais (em sérvio): Janusz Bugajski, ‘Ruska ofanziva na Balkan’, Al Jazeera Balkans (tradução nossa). Disponível na internet em <https://balkans.aljazeera.net/opinions/2012/11/21/ruska-ofanziva-na-balkan> . Acessado em 24 de julho de 2021.

atrocidade já ocorridos nos Balcãs e parte dos crimes de guerra cometidos ainda esperam justiça.

Em contraste com a maioria de outros países pós-comunistas da Europa, inclusive com a maioria de seus vizinhos, a democracia sérvia é muito mais jovem. A democratização total na Sérvia se deu em 2000, dez anos após o ápice da onda de democratização pós-comunista em 1990. Quando a República Federal Socialista da Iugoslávia se dissolveu entre 1990 e 1991, a Sérvia sob o governo de Milošević dirigiu-se para uma década de ideologia nacionalista, agressão contra seus vizinhos e minorias internas, e de um sistema autoritário com eleições que ficam aquém dos padrões democráticos (BOCHSLER, 2009, p.1). Depois de quatro ex-repúblicas iugoslavas (Eslovênia, Croácia, Macedônia do Norte, Bósnia-Herzegovina) terem declarado independência, Sérvia e Montenegro permaneceram unidos, sendo sucedida em 2004 pela união estadual de Sérvia e Montenegro.

Neste contexto, outra característica específica da construção do Estado sérvio deve ser mencionada, sendo esse o fato de que a Sérvia sob Milošević permaneceu como parte da federação iugoslava. Isso implicava que sempre havia um nível federal de instituições estaduais, que estavam sob controle sérvio. Na primeira fase, até o verão de 1991, algumas instituições federais (presidência federal, governo federal, Exército Federal Iugoslavo (JNA), posteriormente transformado no Exército da Iugoslávia (VJ)) ainda gozavam de alguma autonomia. Após a escalada da guerra na Croácia no outono de 1991, as instituições federais foram transformadas em meros instrumentos da política de Milošević. Em abril de 1992, as instituições secundárias do antigo Estado foram abandonadas e uma nova constituição da República Federal da Iugoslávia, consistindo em dois membros desiguais, Sérvia e Montenegro, foi adotada. Milošević conseguiu assegurar a sua posição dominante neste quadro alterado, do qual Montenegro se distanciou cada vez mais desde 1997³⁵. Em fevereiro de 2003, a federação iugoslava foi totalmente abandonada e transformada em uma confederação da Sérvia e Montenegro, que durou até a independência de Montenegro (após um referendo na província) em maio de 2006.

³⁵ Segundo Vladimir Goati (1999, pp. 187-201), o indicativo dessa posição dominante é o fato de Milošević ter sido aceito como ator principal por todos os atores internacionais, embora fosse presidente de apenas um Estado federal, a Sérvia, na federação iugoslava. Após o fim do seu segundo mandato como presidente sérvio, Milošević foi eleito pela assembleia federal iugoslava como presidente da RF da Iugoslávia em julho de 1997. O modo de eleição foi alterado para eleição direta e estava na eleição para seu segundo mandato como presidente iugoslavo em setembro de 2000, quando foi derrotado por Vojislav Koštunica. Uma tentativa de manipular o resultado das eleições levou à revolta política em massa e à ‘revolução de outubro’ sérvia que derrubou Milošević.

A fase seguinte pós-referendo trouxe mais desafios remetentes a problemas mal resolvidos que surgiram com a dissolução da Iugoslávia. Antes da sua total independência em 2006, a Sérvia enfrentava uma questão territorial em uma de suas províncias autônomas, o Kosovo. Ainda nos anos 1990, o presidente Slobodan Milošević revogou o *status* autônomo não apenas do Kosovo, mas também de Vojvodina. Como detalha Nenad Zakošek (2008, pp.593-594):

O objetivo inicial era a “unificação” constitucional e política da Sérvia e a abolição do status autônomo das províncias de Vojvodina e Kosovo. Este objetivo foi alcançado em março de 1989. Ao mesmo tempo, Milošević tentou impor a centralização da federação iugoslava com a Sérvia assumindo a posição dominante. Para alcançar seus objetivos, Milošević combinou a repressão (no Kosovo), o uso de instituições comunistas em nível federal (um congresso do partido onde os comunistas sérvios podiam usar sua maioria, a presidência federal, o JNA) e a influência política de protestos em massa e a mobilização populista de sérvios dentro e fora da Sérvia. Na última parte deste período (maio de 1990 a junho de 1991), Milošević e o comando do JNA tentaram proclamar estado de emergência e estabelecer um regime militar transitório para impor a solução sérvia. A tentativa falhou (tradução nossa)³⁶.

Um movimento nacionalista em massa (1988-1990) emergiu de mobilizações nacionalistas espontâneas dos sérvios do Kosovo e foi apoiado por algumas associações intelectuais, principalmente a associação de escritores sérvios (ibid., p.595). O movimento foi manipulado por Milošević, que conseguiu dirigi-lo por meio de redes de agentes do serviço secreto e de sua autoridade carismática. Após 1990, o movimento deixou de existir como uma ampla rede de mobilização de protesto contra os inimigos de Milošević, mas foi parcialmente absorvido pelo Partido Socialista da Sérvia (SPS) e parcialmente transformado em estruturas clandestinas empregadas pelo regime durante as guerras. Durante a guerra, uma zona cinzenta de unidades paramilitares, redes criminosas e organizações não oficiais semelhantes foram usadas pelo regime independentemente dos mecanismos do partido no poder. Parte do ímpeto político do movimento de massas foi certamente herdado pelo Partido Radical Sérvio (SRS), o que explica sua força até hoje (ibid., p.596).

No próximo item vamos analisar a questão do Kosovo, abordando a relevância desta questão até o *status* atual para entender como o problema territorial afeta a política doméstica

³⁶ O trecho original em inglês é o seguinte: *The initial goal was the constitutional and political ‘unification’ of Serbia and abolition of the autonomous status of the provinces Vojvodina and Kosovo. This goal was achieved by March 1989. At the same time, Milošević tried to impose centralization of the Yugoslav federation with Serbia taking the dominant position. To achieve his goals, Milošević combined repression (in Kosovo), the use of communist institutions on the federal level (a party congress where Serbian communists could use their majority, the federal presidency, the JNA), and the political leverage of mass protests and populist mobilization of Serbs inside and outside Serbia. In the last part of this period (May 1990–June 1991), Milošević and the command of JNA tried to proclaim a state of emergency and establish a transitory military regime in order to impose the Serbian solution. The attempt failed.*

e externa da Sérvia, e como a elite política sérvia tentou contrabalancear o golpe sofrido em sua integridade territorial.

1.3 A Questão do Kosovo

“No entendimento dos sérvios, o Kosovo não é apenas um termo geográfico e constitucional; é o cemitério sérvio mais sagrado e brilhante; versado, lamentado e retratado por séculos; um cemitério cujas sepulturas não são meros fossos, mas berços de novas forças”³⁷.

Bispo Lavrentije (SAVIĆ, 2007)

Quando dois trens correm um em direção ao outro em uma linha de via única, não há muito espaço para concessões. O apelo do desastre iminente faz com que um dos lados desista ou ocorrerá um choque poderoso. É assim que os conflitos de autodeterminação fora do contexto colonial têm sido tradicionalmente resolvidos. A entidade separatista renuncia à sua reivindicação de independência ou inicia-se um conflito violento. O conflito continuará, muitas vezes por décadas, até que aqueles que invocam o direito à autodeterminação sejam esmagados ou desistam.

Embora de cunho realista, o dilema dos trens ilustra a situação entre a Sérvia e o Kosovo, que se mantém em lados opostos de uma longa disputa que revive sentimentos nacionalistas e evoca clamores de identidade e integridade, assim como soberania e o seu devido reconhecimento. O Kosovo é um território habitado por cerca de dois milhões de pessoas. Sua população diversa conta com 92,9% de etnia albanesa, cerca de 1,5% de etnia sérvia e o restante inclui ciganos, *ashkali*, egípcios, bósnios, turcos, *gorani* e outras minorias³⁸. Enquanto a Sérvia reivindica sua posse como o berço da sua própria história, os albaneses étnicos têm lutado para afirmar sua identidade no território por algumas décadas.

Mais de 20 anos após a luta armada que levou à afirmação da independência do Kosovo em 2008, os dois vizinhos permanecem presos em “uma disputa que não serve aos interesses

³⁷ O trecho em inglês é o seguinte: “*In the understanding of Serbs, it [Kosovo] is not just a geographic and cadastral term; it is the holiest and shiniest Serbian graveyard; versed, bemoaned and depicted for centuries; a graveyard whose graves are not mere pits, but cradles of new forces.*”

³⁸ População de 1.935.259 habitantes (julho de 2021). Sendo eles albaneses 92,9%, bósnios 1,6%, sérvios 1,5%, turcos 1,1%, Ashkali 0,9%, egípcios 0,7%, gorani 0,6%, ciganos 0,5%, outro/não especificado 0,2% (2011). Essas estimativas podem subrepresentar sérvios, ciganos e algumas outras minorias étnicas porque se baseiam no censo nacional do Kosovo de 2011, que excluiu o norte de Kosovo (uma região em grande parte habitada por sérvios) e foi parcialmente boicotado pelas comunidades sérvias e ciganas no sul do Kosovo (tradução nossa). (The World Factbook. “Explore all Countries – Kosovo”. Disponível da internet em <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kosovo/>. Acessado em 28 de julho de 2021).

de nenhum dos dois, mas que não pode ser resolvida sem concessões mútuas que até agora nenhum dos dois está preparado para fazer” (Crisis Group Europe Report, 2021, p.23). O *status quo* é certamente melhor do que um conflito letal, mas ainda é um incômodo que atrapalha os horizontes de ambos (principalmente do Kosovo), fomentando a frustração e o ressentimento em seus cidadãos e deixando uma ferida aberta e potencialmente perigosa bem no coração dos Balcãs Ocidentais. As partes e os mediadores em Bruxelas e Washington que procuram reuni-los ainda têm alguma esperança de solucionar essa questão. Mas fazer isso exigirá uma abordagem um pouco diferente das negociações utilizadas no passado.

Aliado de longa data, Moscou juntou-se ao protesto vocal da Sérvia na ocasião da declaração do Kosovo, em contrapartida aos inúmeros Estados-membros da UE e da OTAN que imediatamente reconheceram o novo Estado. Além dos temores sobre as possíveis repercussões em seus próprios movimentos separatistas, a Rússia viu a independência do Kosovo como uma tentativa apoiada pelos estadunidenses de diminuir ainda mais a força de uma Sérvia já enfraquecida, sua tradicional aliada na região³⁹. Não apenas a formação do Estado do Kosovo estava em conflito com as ambições pan-ortodoxas e eslavas do presidente russo Vladimir Putin, mas o Kremlin também precisava responder à opinião pública russa, que tradicionalmente apoiava os nacionalistas sérvios e temia a limpeza étnica contra os sérvios⁴⁰. Abaixo podemos conferir o mapa atual da região do Kosovo, que tanta importância possui para a história sérvia.

³⁹ Ver mais (em inglês) em Ted Galen Carpenter, “How Kosovo Poisoned America’s Relationship with Russia”, em *The National Interest* (17 de maio de 2017). Disponível na internet em <https://nationalinterest.org/feature/how-kosovo-poisoned-americas-relationship-russia-20755> . Acessado em 29 de julho de 2021.

⁴⁰ Ver mais (em inglês) em Oksana Antonenko, “Russia and the Deadlock over Kosovo”, em *Russie.Nei.Visions*, No. 21 (July 2007), <https://www.ifri.org/en/node/3464> . Acessado em 29 de julho de 2021.

Figura 5. Mapa do Kosovo (2021)

Fonte: The World Factbook, 2021

Desde que Belgrado perdeu o controle governamental do Kosovo, a política externa sérvia tem se caracterizado pelo desejo de manter sua integridade territorial. A Constituição sérvia que entrou em vigor em 8 de novembro de 2006 refere-se explicitamente à “Província Autônoma do Kosovo e Metohia” como parte integrante da República da Sérvia. Desde a declaração de independência de Pristina⁴¹, Belgrado só lidará com a administração neutra da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK)⁴², estabelecida de acordo com a Resolução 1244 da ONU. O governo de Belgrado boicota sistematicamente qualquer reunião regional ou internacional que inclua representantes da província em vez de representantes da UNMIK. O governo sérvio também apoia estruturas administrativas paralelas em áreas habitadas por sérvios étnicos. Os habitantes dos enclaves sérvios na parte norte de Mitrovica, uma área que está, de fato, fora do controle internacional e do Kosovo, receberam

⁴¹ A província de Kosovo declarou independência da Sérvia enviando dezenas de milhares de albaneses étnicos correndo pelas ruas para celebrar o que esperavam ser o fim de uma longa e sangrenta luta pela autodeterminação nacional no dia 17 de fevereiro de 2008. Ver mais em inglês em: <https://www.nytimes.com/2008/02/18/world/europe/18kosovo.html>. Acessado em 4 de outubro de 2022.

⁴² O mandato da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) foi estabelecido pelo Conselho de Segurança na sua resolução 1244 (1999). Em conformidade com o seu quadro estratégico, a Missão ajuda a garantir condições para uma vida pacífica e normal para todos os habitantes do Kosovo e a promover a estabilidade regional nos Balcãs Ocidentais. O Representante Especial garante uma abordagem coordenada pela presença civil internacional operando sob a resolução 1244 (1999) do Conselho de Segurança, incluindo a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), que mantém o status de pilar da UNMIK para o fortalecimento institucional (tradução nossa). (UNMIK - United Nations Mission in Kosovo. “UNMIK Mandate”. Disponível na internet em <https://unmik.unmissions.org/mandate>. Acessado em 29 de julho de 2021).

generosos incentivos em dinheiro de Belgrado para encorajá-los a permanecer na região (BOHNET & GOLD, 2011, p.44). A exportação de produtos kosovares para a Sérvia é proibida, por isso o maior mercado dos Balcãs Ocidentais está fechado às empresas kosovares.

No contexto desta situação, em 22 de julho de 2010 foi publicado o parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça (CIJ), que assumiu uma posição clara sobre a legitimidade internacional da declaração unilateral de independência do Kosovo: “o direito internacional geral não contém proibição nas declarações de independência. A declaração de independência de 17 de fevereiro de 2008 não infringiu o direito internacional geral”⁴³. Embora certamente tenha sido uma decepção para a Sérvia, isso não impediu o governo de continuar a perseguir sua política de contra-secessão (KER-LINDSAY, 2012).

De acordo com Marc Weller (2008, p.31), Belgrado estava principalmente interessado na confirmação de sua soberania territorial, inclusive disposto a aceitar sua limitação significativa a longo prazo. No entanto, afastando-se de sua posição anterior em Rambouillet⁴⁴, agora também era interessante para a Sérvia manter no território uma presença de segurança internacional robusta e eficaz. Isso transferiria para a comunidade internacional organizada o dever de garantir, pela força, se necessário, que o Kosovo permaneceria dentro da Sérvia, além do dever de proteger a população de etnia sérvia, caso ocorressem novos distúrbios.

A Sérvia iniciou diálogos com o Kosovo sobre a normalização de suas relações em 2011 e 2012, chegando a alguns acordos. Isso provou ser suficiente para o país receber o *status* de candidato à adesão à UE pouco antes das eleições presidenciais e parlamentares de maio de 2012. As relações externas da Sérvia nesse período foram caracterizadas por uma recusa quase universal da liderança política em reconhecer e aceitar a responsabilidade pelos excessos e crimes da era Milošević⁴⁵. Vojislav Koštunica, que se tornou primeiro-ministro da Sérvia em

⁴³ Tribunal Internacional de Justiça. Acordo com o direito internacional da declaração unilateral de independência em relação ao Kosovo (tradução nossa). Ver mais em <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (PDF).

⁴⁴ Este acordo visa pôr fim à violência no Kosovo e facilitar o regresso de refugiados e pessoas deslocadas. Também apela à adoção de uma nova constituição para o Kosovo que respeite a integridade territorial da Antiga República da Iugoslávia, ao mesmo tempo que estabelece os princípios de autogoverno democrático durante três anos até que o estatuto final do Kosovo seja determinado. Este acordo não foi assinado, entretanto, foi efetivado pela Resolução 1244 do Conselho de Segurança (tradução nossa). (UN Peacemaker. “Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Accords)”. Disponível na internet em <https://peacemaker.un.org/kosovo-rambouilletagreement99>. Acessado em 29 de julho de 2021).

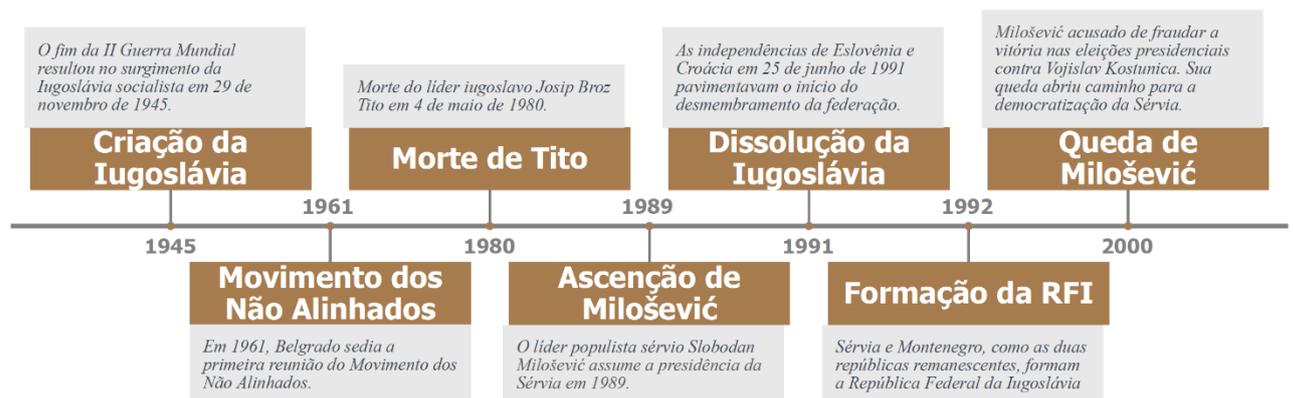
⁴⁵ Milošević foi preso pelo governo iugoslavo em 2001 e entregue ao Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII) para julgamento por acusações de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. O julgamento começou em fevereiro de 2002, mas sofreu vários atrasos devido à saúde precária de Milošević, que atuou como seu próprio advogado de defesa. Em 11 de março de 2006, ele foi encontrado morto em sua cela de prisão (tradução nossa). (ALLCOCK, John B. “Slobodan Milošević – president of Yugoslavia”. Disponível na internet em <https://www.britannica.com/biography/Slobodan-Milosevic>. Acessado em 29 de julho de 2021).

2004 e permaneceu neste cargo até 2008, foi a principal figura por trás dessa política, o que significa que a adesão à UE sofreu algumas mudanças (MLADENOV, 2014, p.157). A situação teve uma renovação após a eleição em julho 2008 de um novo governo chefiado pelo Partido Democrático, cujo líder no período entre 2004 e 2012 foi Boris Tadić. Este partido apoiou crucialmente a aproximação da UE e aparentemente queria cooperar com o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII), mas em grande parte não esteve disposto a aceitar toda a culpa da guerra e rejeitou a independência do Kosovo.

Os líderes sérvios adotaram diferentes abordagens quanto a política externa entre 2008 e 2012, anos emblemáticos para o futuro do país. Porém, a questão do Kosovo seguiu sendo um dos maiores impasses e um dos elementos principais dos modelos de política externa que foram sendo adotados com o decorrer dos anos, incluindo também o seu processo de adesão à UE entre seus enfoques. No próximo capítulo apresentaremos as teorias que norteiam esta pesquisa para desenvolver o problema de pesquisa sob a luz do marco teórico escolhido para a análise deste estudo de caso. Vejamos abaixo uma linha do tempo apresentando os eventos mais importantes para a Sérvia contemporânea de 1945 até 2018.

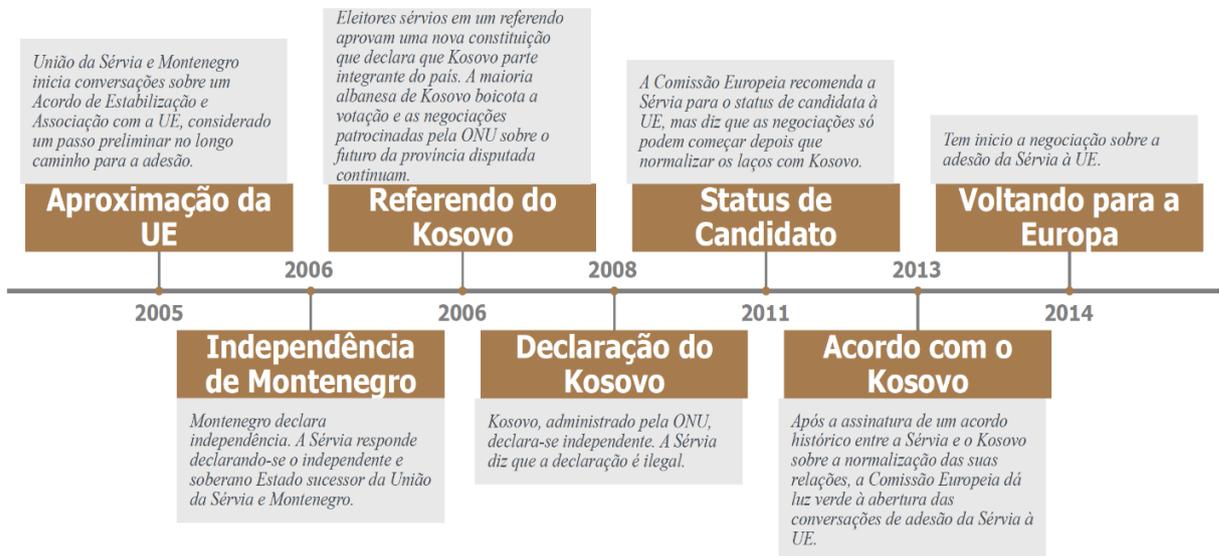
Eventos em ordem cronológica

Eventos contemporâneos da Sérvia



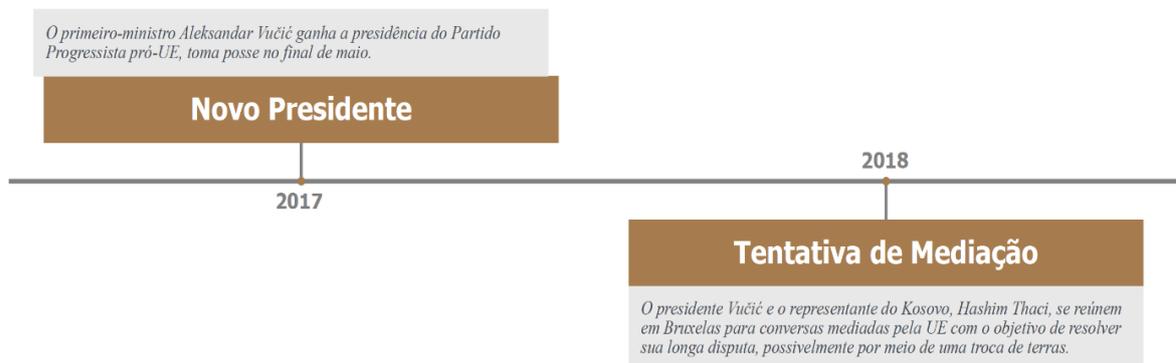
Eventos em ordem cronológica

Eventos contemporâneos da Sérvia



Eventos em ordem cronológica

Eventos contemporâneos da Sérvia



Fonte: Elaboração própria

2 ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA SÉRVIA: DA DEMOCRATIZAÇÃO ATÉ O GOVERNO DE VUČIĆ (2000-2018)

Pode-se dizer que os assuntos exteriores da Sérvia tiveram muitas facetas, mas nunca foram consistentes e simples. Tendo em mente as recentes “décadas turbulentas”, cheias de eventos como a violenta dissolução da Iugoslávia na década de 1990, mudança de regime em 2000, o assassinato do primeiro-ministro da Sérvia, Zoran Đinđić em 2003, a dissolução da Iugoslávia Federal em dois países separados, Sérvia e Montenegro em 2006, a proclamação de independência de uma parte do seu território (Kosovo), mas também o surgimento de novos parceiros na comunidade internacional, é compreensível que a condução prudente de sua política externa seja de grande importância. A seguir veremos como a política externa sérvia foi desenvolvida e conduzida a partir das transições de governo e quais objetivos foram priorizados.

2.1 O Histórico da Intrincada Política Externa Sérvia

Um dos maiores problemas da política externa da Sérvia é a ausência de uma estratégia clara, cuja falta de uma estratégia de política externa clara resultou em uma política externa em que as prioridades eram muitas vezes discrepantes e confusas, geralmente sujeitas a mudanças juntamente com a mudança das elites políticas (VELEBIT, 2017). Em dezembro de 2019, novas estratégias de defesa e segurança nacional foram adotadas durante a gestão de Aleksandar Vučić. Na nova estratégia de segurança nacional, entre outras coisas, a preservação da integridade territorial e da soberania, bem como a adesão à UE, são apontadas como os principais interesses nacionais da Sérvia. No entanto, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das relações com a China, os EUA e a Rússia são apontados como importantes para a República da Sérvia (Draft National Security Strategy, 2017, pp.8-9, 14).

Ao longo da história, as grandes potências tiveram uma importância crucial nas relações externas da Sérvia. Elas foram particularmente importantes para garantir a existência da Sérvia. No entanto, sua posição geográfica, entre o Oriente e o Ocidente, juntamente com o longo período sob o domínio otomano, impactou a Sérvia no período de sua independência pós-otomana a não se comprometer totalmente com a Europa ou com a Rússia. Além disso, embora sempre tenha desempenhado um papel importante na região, sendo a maior potência econômica e política e a primeira independente, em relação a outras grandes potências europeias, a Sérvia era em geral impotente. Além disso, ao longo da história, a Sérvia se concentrou principalmente

em cuidar de sua sobrevivência. Por causa do longo domínio do Império Otomano e seu desenvolvimento tardio como nação independente, a Sérvia atrasou muitos desenvolvimentos importantes, como as inovações científicas e tecnológicas que ocorreram em outros países da Europa. Em vez de criar e aprimorar instituições importantes para alcançar o resto da Europa, a Sérvia viveu uma série de guerras, o que fez da garantia de alianças com grandes potências, bem como da independência e sobrevivência do país, as principais prioridades de sua política externa (HARTWELL & SIDLO, 2017, p.8).

Enquanto a ex-República Socialista Federal da Iugoslávia (RFSI) tinha uma posição de *buffer* entre o Oriente e o Ocidente durante a Guerra Fria, sua posição mudou após o fim da Guerra Fria. Estrategicamente, ela perdeu sua importância, bem como o Movimento Não-Alinhado, no qual a RFSI foi um membro líder desde o início da década de 1960. Além disso, após o início da violenta dissolução da RFSI em junho de 1991, a República Federal da Iugoslávia (RFI), composta por Sérvia e Montenegro, foi proclamada em abril de 1992. Esses eventos, juntamente com o novo ambiente internacional e as sanções impostas à RFI pelo Conselho de Segurança da ONU em maio de 1992 influenciou as prioridades externas da RFI (SIMIĆ, 1997, p.1).

É importante notar que de 1992 a 1997, o centro informal de tomada de decisão nas questões de política externa da RFI estava nas mãos do homem mais poderoso do país, Slobodan Milošević, o Presidente da Sérvia. Até 1997, quando Milošević foi eleito Presidente da RFI, os órgãos federais eram marginalizados na tomada de decisões de política externa, embora ganhassem alguma importância após ele ser eleito Presidente da Iugoslávia, mas não tanto quanto era previsto pela Constituição, na qual foi estipulado que “o Governo Federal deve ser a principal autoridade em questões de política externa” (KAPETANOVIĆ, 2020). Em vez disso, o Ministério Federal das Relações Exteriores estava sob o controle de Milošević, enquanto todos os ministros das relações exteriores de 1992 até 2000 eram membros do SPS e pessoas que gozavam do mais alto nível de sua confiança (VEKARIĆ, 2005, p.60). Portanto, pode-se dizer que a política externa iugoslava da época era personificada pelo Presidente da RFI, Slobodan Milošević. De 1992 a 2000, a diplomacia iugoslava percebeu a comunidade internacional e, particularmente, o Ocidente, com desconfiança. Sem objetivos e estratégia de política externa claros e com ações diplomáticas de natureza de curto prazo, baseadas principalmente em avaliações irrealistas das relações internacionais contemporâneas, aquele período caracterizou-se pelo confronto com os principais atores da comunidade internacional (ibid., pp.61-62).

No entanto, uma grande mudança aconteceu em outubro de 2000, quando o regime de Milošević foi substituído por forças democráticas. Após as eleições a nível presidencial, federal e local, realizadas em setembro de 2000, a Oposição Democrática da Sérvia (DOS), uma coalizão de oposição composta por 18 partidos e movimentos, proclamou a vitória em todos os níveis. Entretanto, a coalizão de Milošević reconheceu a vitória da DOS apenas em nível local, o que levou a protestos massivos em toda a Sérvia (ŽIVIC & MAKSIMOVIĆ, 2019). A mudança de poder em outubro de 2000 deu à Sérvia a possibilidade de iniciar uma transição para uma sociedade democrática, abandonando o antigo regime autocrático. Estabilizar e melhorar as relações com os vizinhos, bem como com o Ocidente e organizações internacionais, tornou-se uma prioridade. Nesse período, a Sérvia tornou-se membro da ONU e da Interpol, e uma missão da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) foi estabelecida no país. Além disso, as relações com a UE melhoraram, o que refletiu no fato de, na Convenção UE-Balcãs Ocidentais, realizada em Zagreb em 2000, a RFI ter sido convidada pela UE a aderir ao Processo de Estabilização e Associação (SAP). Além disso, as relações com a OTAN começaram a se normalizar. A decisão de aderir ao Programa de Parceria para a Paz (PfP) foi adotada em 2002. Além disso, em 2002, foi alcançado um acordo com a OTAN, segundo o qual a OTAN poderia usar o espaço aéreo iugoslavo para as suas missões na Bósnia e no Kosovo (POPOVIĆ et al. 2011, p.18).

Segundo alguns autores, ao contrário da opinião generalizada, a Sérvia naquela época perdeu sua importância geoestratégica, pois o que antes a tornava importante para as grandes potências era seu papel nos conflitos da ex-Iugoslávia, e não sua posição geoestratégica. Foi reconhecido pela elite dominante que a Sérvia teria que se concentrar nos problemas domésticos, econômicos e buscar uma política externa racional, de acordo com seu potencial e recursos limitados (VEKARIĆ, 2005, p.86-87). Em sua exposição de 2001, o Ministro das Relações Exteriores da RFI, Goran Svilanović, enfatizou que os novos objetivos da política externa eram: ingressar na UE e na OTAN; fortalecer a cooperação regional e as relações bilaterais com os vizinhos; desenvolver relações equilibradas com as principais potências globais, como os EUA e a Rússia, e desenvolver relações com países do Terceiro Mundo (ĐUKANOVIĆ, LAĐEVAC, 2009, p.346-347). No entanto, por trás das prioridades oficiais da política externa, havia um desacordo entre o presidente Koštunica e o primeiro-ministro Đinđić em relação a algumas questões da política externa da Sérvia, como a cooperação com o Tribunal de Haia (VEKARIĆ, 2005, p.96). A coligação

DOS formada por 18 partidos carecia de consenso quanto, entre outros, ao processo de integração na UE (RISTIĆ, 2009, p.112).

Em 2003, Zoran Đinđić foi assassinado. Um novo governo foi formado em 2004, com Vojislav Koštunica como primeiro-ministro e Boris Tadić como presidente da Sérvia. O novo governo minoritário foi apoiado pelo SPS. Nesse período, a direção reformista e pró-europeia começou a perder sua dinâmica. Ao mesmo tempo, o *status* do Kosovo e o futuro do estado federal, envolvendo as relações entre a Sérvia e Montenegro, tornaram-se as principais prioridades da política externa (POPOVIĆ et al. 2011, p.30). À medida que a questão do Kosovo adquiria mais importância na vida política da Sérvia, sob a liderança de Vojislav Koštunica, que enfatizou a importância da integridade territorial e da preservação do Kosovo na Sérvia, cumprir os requisitos para adesão à UE não foi considerado uma prioridade, embora o governo do primeiro-ministro Vojislav Koštunica (2004-2008) não tenha rompido a cooperação com a UE. Em vez disso, como mencionado, a integridade territorial tornou-se o foco principal do governo (RISTIĆ, 2009, p. 113).

Em 21 de maio de 2006, após a declaração de independência de Montenegro, a Sérvia tornou-se um Estado independente e soberano (ĐUKANOVIĆ & LAĐEVAC, 2009, p.343). Nesse ínterim, após a eclosão da violência no Kosovo na primavera de 2004, o Conselho de Segurança da ONU nomeou em 2005 Martti Ahtisaari, um ex-presidente finlandês como enviado especial para o Kosovo (SIMIĆ, 2013, p.4). Assim, paralelamente ao referendo de Montenegro, no final de 2005, começaram as negociações sobre o futuro estatuto do Kosovo sob os auspícios da ONU. Após a independência de Montenegro em 2006, a Sérvia precisava definir sua própria posição na região e no mundo. Por isso, precisava de uma estratégia de política externa clara (ĐUKANOVIĆ & LAĐEVAC, 2009, p.343-344, 346). Embora as crescentes tensões em relação ao futuro *status* de Kosovo e o apoio dos EUA à secessão de Kosovo trouxeram um desenvolvimento significativo: sob o primeiro-ministro Koštunica, o Parlamento da Sérvia adotou a Declaração sobre a proteção de soberania e integridade territorial em 2007, em que se declarou pela primeira vez a política de neutralidade militar, basicamente para distanciar a Sérvia dos EUA e da OTAN. Ao mesmo tempo, esse movimento foi imediatamente percebido como um passo em direção à Rússia. Além disso, Koštunica declarou que se os estados membros da UE apoiarem a secessão do Kosovo, a Sérvia não mais permanecerá em seu caminho para a UE (RELJIĆ, 2009, p.16).

O curso dos acontecimentos deu à Sérvia a chance de redefinir seu próprio sistema de segurança nacional. Inicialmente, isso ocorreu sob a nova Constituição, aprovada pelo Parlamento em 2006. No entanto, o processo de adoção da nova Constituição refletiu as discrepâncias e a falta de consenso nacional em relação à orientação e aos objetivos da política externa. A falta de consenso em relação à política externa e de segurança da Sérvia refletiu-se na Estratégia de Segurança Nacional e Estratégia de Defesa, adotada em abril de 2009. Uma explicação para as diretrizes pouco claras e a imprecisão dos documentos foi a falta de acordo entre partidos ideologicamente diferentes que compunham o governo⁴⁶ (POPOVIĆ et al. 2011, p.33-34). Um dos principais problemas em que o governo carecia de consenso era a questão da integração na UE. O Partido Democrático (DS) e o G17 Plus⁴⁷ insistiram na prioridade da integração na UE, enquanto o Partido Democrático da Sérvia (DSS) se opôs à assinatura do Acordo de Estabilização e Associação devido ao plano da UE de enviar a sua missão ao Kosovo. Um claro sinal de más relações entre os dois principais partidos do governo, DS e DSS, foi a falta de apoio do DSS a Boris Tadić (líder do DS) durante o segundo turno das eleições presidenciais no início de fevereiro de 2008, contra Tomislav Nikolić, representante do Partido Radical Sérvio (SRS). Outra questão sobre a qual os principais partidos tinham pontos de vista opostos foi a questão do Kosovo. Nomeadamente, após a proclamação de independência do Kosovo em 17 de fevereiro de 2008, o primeiro-ministro Vojislav Koštunica declarou que o governo não tinha uma política unânime sobre a questão do Kosovo, forçando Boris Tadić (que ganhou as eleições presidenciais em fevereiro de 2008) a demitir o Parlamento e a agendar eleições parlamentares antecipadas para 11 de maio daquele ano (KOJIĆ, 2020).

Seguiremos com o histórico da construção do modelo de política externa sérvia no item a seguir. A Sérvia deu um importante passo em 2008 quanto aos seus objetivos domésticos e exteriores ao repensar a maneira como o país cuidaria dos seus assuntos externos. O novo modelo pensado na época e formalmente adotado em 2009 segue vigente atualmente. O item abaixo apresenta como o atual modelo de política externa da Sérvia foi pensado pela

⁴⁶ O primeiro governo de Vojislav Koštunica (2004-2007) foi um governo minoritário e consistia no Partido Democrático da Sérvia (DSS), do Movimento de Renovação Sérvio (SPO), do Nova Sérvia (NS) e no G17+, e era apoiado pelo Partido Socialista da Sérvia (SPS), enquanto o segundo (2007-2008) consistia em DSS, DS, G17+ e NS (TALAS, 2018).

⁴⁷ A G17 Plus (ou apenas G17+) foi fundada em 1997 como uma ONG com o objetivo de promover e implementar de forma prática as ideias de uma economia de mercado moderna, uma sociedade aberta e democrática e o Estado de Direito. Seus fundadores foram o Grupo 17, ou G17 (daí o nome), um grupo de especialistas, na maioria economistas, que eram críticos em relação às políticas do regime de Milošević (tradução nossa). (TODOROVIĆ, Tomislav. “G17 Plus (Political Party, Serbia)”. Disponível na internet em <https://www.fotw.info/flags/rs/%7Dg17p.html> . Acessado em 26 de setembro de 2021)

elite dominante, apesar da falta clara de uma abordagem mais consistente. A chamada “política externa dos quatro pilares” aponta os principais objetivos da Sérvia, bem como os seus principais elos externos. Tais elos externos fazem parte do grupo das potências que disputam influência nos Balcãs e são importantes para a elite política que rege a Sérvia na atualidade.

2.2 A Política Externa dos Quatro Pilares

As eleições parlamentares de 2008 foram um divisor de águas para a Sérvia. O segundo governo de Vojislav Koštunica se manteve vigente até as eleições de maio daquele ano, quando o novo governo baseado na coalizão “Por uma Sérvia Europeia - Boris Tadić”⁴⁸ (SPS), o Partido dos Reformados Unidos da Sérvia (PUPS) e os partidos nacionais minoritários foram formados. O partido dominante no período de 2008-2012 foi o Partido Democrata, liderado por Boris Tadić, que se tornou o político mais influente do país. Sob o governo de Tadić, o papel do Presidente da Sérvia, mais uma vez, tornou-se maior e mais significativo do que o que era constitucionalmente prescrito (SIMIĆ, 2013, p.5). A declaração unilateral do Kosovo, apoiada pelos mais poderosos Estados-Membros da UE, apenas alguns dias após a vitória de Tadić sobre Nikolić nas eleições presidenciais de 2008 (3 de fevereiro de 2008), colocou Tadić e sua coalizão pró-europeia em uma posição difícil.

Após as eleições parlamentares realizadas em 11 de maio de 2008, Tadić conseguiu formar um governo pró-europeu, com Mirko Cvetković como primeiro-ministro, embora o DS tivesse que entrar em coalizão com o SPS, um antigo partido do regime. Tadić apoiou a integração na UE, argumentando ao mesmo tempo pela necessidade de defender a integridade territorial da Sérvia (RELJIĆ, 2009, p.18-19). Enquanto Tadić foi presidente, as relações com os países vizinhos, como Croácia, Bósnia e Herzegovina, Montenegro e a antiga República Iugoslava da Macedônia (a atual Macedônia do Norte) foram melhoradas, enquanto a conquista da coroa de Boris Tadić e seu governo foi considerada a aceitação do pedido de adesão da Sérvia à UE pelo Conselho Europeu, em fevereiro de 2012 (SIMIĆ, 2013, p.5).

Na ausência de uma estratégia de política externa, prevalece a interpretação do público e da mídia sobre as prioridades da política externa com base em declarações e discursos de membros do Estado. No período de 2008–2012, nem o Ministério das Relações Exteriores nem o governo da Sérvia apresentaram um conjunto detalhado e bem fundamentado de prioridades

⁴⁸ A coalizão “Por uma Sérvia Europeia - Boris Tadić” consistia no Partido Democrático (DS), no Movimento de Renovação da Sérvia (SPO) e no G17 + (SIMIĆ, 2013, p. 4).

de política externa, nem uma visão das políticas que devem determinar e implementar essas prioridades.

Na exposição do primeiro-ministro designado Mirko Cvetković em 2008, as prioridades básicas da política externa do futuro governo foram brevemente delineadas. Como prioridade principal, o Sr. Cvetković citou a adesão de pleno direito da Sérvia à UE, que é o interesse mais vital do Estado da Sérvia e de todos os seus cidadãos. Foram anunciadas inúmeras reformas para que a Sérvia se aproximasse dos padrões da UE o mais rapidamente possível, bem como para que, no final do seu mandato, o governo sérvio estivesse totalmente preparado para aderir à UE. O discurso também anunciou esforços contínuos para a preservação da soberania do país e integridade territorial - exclusivamente, no entanto, travada por meios diplomáticos (tradução nossa) (NOVAKOVIĆ et al., 2013, p.16).⁴⁹

O princípio dos quatro pilares foi trazido como uma política oficial por Tadić em 2009. Na conferência de embaixadores na Sérvia em 12 de janeiro de 2009, Tadić reconheceu que os principais objetivos da política externa eram a defesa do Kosovo, a integração da Sérvia na UE, bem como a cooperação regional, enquanto ele marcou a UE, a Rússia e os EUA como os três pilares da política externa da Sérvia (ĐUKANOVIĆ & LAĐEVAC, 2009, p.348). Logo após a assinatura do Acordo de Parceria Estratégica com a China em 2009, a China se tornou o quarto pilar da política externa da Sérvia. De acordo com Tadić, era importante fazer da China o quarto pilar e aumentar a cooperação com ela, uma vez que a China era vista como uma potência que logo assumiria um papel dominante na economia e na política mundial, e particularmente por causa da postura da China em relação ao *status* do Kosovo (DANAS, 2019).

Em 2009, quando esta política foi formulada, as relações entre estes quatro pilares eram bastante diferentes do que são hoje. Tadić, que propôs esta política, justificou-a, sublinhando a importância destas quatro potências no mundo. Segundo ele, o domínio dos EUA, a crescente importância da UE, que introduziu uma nova moeda, e a ascensão da China após a crise financeira global como futura potência, deixaram claro o quadro sobre a importância dessas potências para a Sérvia (KAPETANOVIĆ, 2020). Além disso, Tadić argumentou que devido ao aumento dos preços do petróleo e do gás, a Rússia renovou seu potencial econômico, tornando-se novamente um ator importante. A importância da Rússia se baseou, é claro, em seu apoio à Sérvia na questão do Kosovo. (GLIŠIĆ, 2015).

⁴⁹ O trecho original em inglês é o seguinte: *In the expose of the Prime Minister-Designate Mirko Cvetković in 2008, the basic priorities of the future government's foreign policy were briefly outlined. As the foremost priority Mr. Cvetković quoted Serbia's full-fledged membership in the EU, which is the most vital interest of the state of Serbia and all its citizens. Numerous reforms were announced so that Serbia would get closer to EU standards as soon as possible, as well as that at the end of its term of office the Serbian Government would be fully prepared to join the EU. The speech also announced continued efforts for the preservation of the country's sovereignty and territorial integrity – exclusively, however, waged by diplomatic mean.*

Nas eleições legislativas de 2012, o Partido Progressista da Sérvia (SNS) obteve a maior parte dos votos (24,4%), seguido do DS, com 22,11% dos votos e do SPS - 14,53% dos votos. No segundo turno das eleições presidenciais de 2012, Tomislav Nikolić (candidato do SNS) derrotou Boris Tadić (candidato do DS). Logo depois, Nikolić renunciou ao cargo de presidente do SNS, deixando o cargo para Aleksandar Vučić. Embora fosse esperado que o governo fosse novamente formado por DS e SPS, Ivica Dačić, líder do SPS, decidiu aceitar a oferta do SNS e formou um governo com o SNS em vez do DS. O Partido Democrático (DS) de Tadić foi para a oposição (SIMIĆ, 2013, p.5). Tomislav Nikolić foi um ex-vice-chefe do Partido Radical Sérvio (SRS). No entanto, depois de votar na ratificação do Acordo de Estabilização e Associação em 2008, rompeu com o SRS (RELJIĆ, 2009, p.19). Muitos temiam que o novo governo mudasse drasticamente a direção da política externa da Sérvia e devolvesse o país à década de 1990, quando o partido pró-europeu DS tornou-se uma oposição, no entanto, a política dos quatro pilares realmente continuou (GLIŠIĆ, 2015).

A política de quatro pilares continuou a persistir na política externa da Sérvia depois que o SNS chegou ao poder em 2012. Hoje em dia, talvez esteja ainda mais presente do que antes. A integração na UE foi enfatizada como o principal objetivo pela elite política da Sérvia. No entanto, a Sérvia flerta com outras potências como China, Rússia e Estados Unidos, tentando não arruinar as relações com nenhuma delas, explorando ao mesmo tempo, seus interesses muitas vezes opostos. O que mudou desde 2012 é que, após as eleições legislativas antecipadas de 2014, Aleksandar Vučić se tornou primeiro-ministro, enquanto em 2017 se tornou presidente da República da Sérvia. Sob o SNS, o equilíbrio da Sérvia persistiu, proporcionando uma concentração de poder em um homem, o que vai além das questões domésticas e passa pelas relações exteriores. Embora muitas vezes questionado acerca do seu comprometimento com a democracia do país⁵⁰, não cabe nesta pesquisa explorar essa discussão, mas o que interessa é a forma como Vučić ministra de forma pragmática a política externa da Sérvia atualmente, cultivando laços de forma independente (ou dependente?) com as principais potências presentes na região. Benjamin Rhode (2019) ressalta que “Vučić é frequentemente acusado de tentar explorar pretendentes ocidentais e russos simultaneamente e de enganá-los – ambas as acusações são provavelmente corretas” (tradução nossa)⁵¹.

⁵⁰ Ver mais em “*Former Serbian President: Merkel knows Vučić undermines democracy*” (2021), disponível na internet em https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/former-serbian-president-merkel-knows-vucic-undermines-democracy/.

⁵¹ O trecho original em inglês é o seguinte: *Vučić is often accused of trying to exploit Western and Russian suitors simultaneously and of playing them off each other – both accusations are probably accurate.*

A União Europeia, os EUA, a Rússia e a China foram apresentados pela primeira vez em 2009 como os quatro pilares da política externa da Sérvia pela gestão do então presidente Boris Tadić. Cada um desses pilares tem um significado particular para os interesses sérvios. Por enquanto, como um país limitado, a Sérvia está se equilibrando entre eles, embora uma questão interessante seja até quando os líderes sérvios serão capazes de seguir essa política. Além disso, outra questão é até quando cumprir e buscar os interesses da Sérvia será compatível com os interesses dessas potências. A adesão à UE foi proclamada como o principal objetivo da política externa da Sérvia. No entanto, o aumento da importância de outros atores globais na vida política e econômica da Sérvia às vezes torna esse objetivo distante e parece não ser a única escolha. Esses pilares têm o mesmo peso para os interesses nacionais da Sérvia? Qual é a importância de cada um deles para a Sérvia?

Quem é o parceiro mais importante, o que a Sérvia deseja, por que a Sérvia está se equilibrando entre essas potências? Como apontou Vuk Vuksanović (2018), com a presença reduzida da UE na região, por causa de seus próprios problemas internos e externos (a crise financeira global, a fadiga do alargamento, a crise migratória, a necessidade do seu fortalecimento, turbulências internas etc.), outras potências globais como a Rússia conseguiram fazer incursões na região dos Balcãs, especialmente na Sérvia (apud KAPETANOVIĆ, 2020, p.39-40). Isso foi obviamente reconhecido pela elite governante da Sérvia como uma oportunidade de usar os interesses das potências supracitadas a fim de alcançar os próprios interesses da Sérvia, como a defesa de sua integridade territorial. Além disso, parece que os líderes políticos da Sérvia costumam usar as boas relações com potências antiocidentais como a China e a Rússia como uma mensagem para a UE, mostrando que há outros parceiros interessados se a UE não tiver interesse, exortando dessa forma que a UE precisa mostrar mais iniciativa quanto ao processo de adesão da Sérvia. Nas subseções a seguir, a fim de conhecer os quatro pilares, é brevemente explicado um histórico de sua presença e importância para a Sérvia.

2.2.1 União Europeia

A região dos Balcãs passou por grandes turbulências e conflitos violentos durante a década de 1990, começando com a dissolução da Iugoslávia até a crise de Kosovo e o bombardeio da Sérvia. Tendo em vista que os Balcãs são considerados como a periferia da Europa, é claro quais as implicações que a instabilidade da região pode ter para a Europa que pretende se expandir. Embora a UE se veja como um importante ator de segurança na região, durante a

guerra na Iugoslávia o bloco se mostrou um ator fraco em comparação com os Estados Unidos. A crise no Kosovo em 1999 também desafiou a política externa e a eficácia da UE (BECHEV, 2005, p.111). No entanto, ainda interessada em estar presente nesta área, a UE deu início a inúmeras medidas militares, econômicas e políticas. Ao iniciar as Tarefas de Petersberg⁵², o Pacto de Estabilidade para o Sudeste da Europa e o Processo de Estabilização e Associação, bem como os programas *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* (CARDS) substituído em 2007 pelo *Instrument for Pre-accession Assistance* (IPA), através dos quais apoiou financeiramente os países dos Balcãs Ocidentais, demonstrando assim o seu interesse na região (LOPANDIĆ, 2017, p.98). Além disso, a UE tem enfatizado a necessidade de cooperação regional para resolver disputas abertas entre esses Estados e alcançar segurança e paz na região. Ademais, reconheceu-se como um *soft power* e um ator normativo que visa ajudar na transformação dos países dos Balcãs em democracias modernas, transferindo valores democráticos e aplicando o Estado de Direito e as instituições.

Através do sistema de condicionalidades, ao oferecer a adesão à UE e todas as vantagens daí decorrentes, a UE espera que os países-candidatos cumpram certas normas para que possam aderir à União. Na verdade, nessa condicionalidade reside o poder da UE, uma vez que, cumprindo os pedidos e normas solicitados e alinhando-se com as regras e normas da UE, os países candidatos transformar-se-iam efetivamente em sociedades baseadas em valores democráticos modernos, o que é considerado o último objetivo de todo o processo de transformação dos países subdesenvolvidos e de economias mais fracas desta região. Depois da mudança de regime em 5 de outubro de 2000 e da mudança de políticas isolacionistas antiocidentais para uma orientação mais aberta, as relações da Sérvia com a UE começaram a se desenvolver (MEĐAK & BUDIMIR, 2017, p.29). O dia 5 de outubro de 2000 e a participação da RFI na Conferência de Zagreb, que reuniu os chefes de Estado e de governo da UE e dos países dos Balcãs, representaram um momento decisivo na integração da Sérvia na UE. Na conferência, a perspectiva da UE e o estatuto dos potenciais candidatos da UE e os países participantes do Processo de Estabilização e Associação foi confirmada (ibid., p.29-30).

Ainda em outubro de 2004, a resolução sobre a adesão à UE foi confirmada no Parlamento da Sérvia, que declarou a adesão à UE como objetivo estratégico da nação (ĐUKANOVIĆ &

⁵² Na conferência de Petersberg, perto de Bonn, em 1992, a UE definiu as suas metas conjuntas: “tarefas humanitárias e operações de salvamento, tarefas de preservação da paz, bem como operações de combate na superação de crises, seguidas de medidas de geração da paz”. Esse princípio tornou-se desde então uma marca registrada do engajamento europeu em questões de segurança. (Perfil da Alemanha. “Política alemã de segurança no âmbito da UE”. Disponível na internet em <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pt-br/alemanha-e-europa/politica-alema-de-seguranca-no-ambito-da-ue> . Acessado em 27 de setembro de 2021.

LAĐEVAC, 2009, p.348). No entanto, os problemas entre a Sérvia e o Montenegro, bem como as relações pouco cooperantes com o Tribunal de Haia, afetaram o ritmo da integração da Sérvia à UE. Após a assinatura do Acordo de Estabilização e Associação e a liberalização de vistos para cidadãos sérvios, o processo teve continuidade e resultou na condição de candidato em 2012 e no início das negociações em 2014 (MEĐAK & BUDIMIR, 2017, p.43).

Até o presente momento, a Sérvia abriu 18 capítulos de um total de 35 do processo de adequação aos requisitos do bloco europeu, e preliminarmente fechou dois. Entre os mais importantes os capítulos em que a UE insiste constantemente, encontram-se os capítulos 23 e 24, relativos à reforma judiciária, direitos humanos básicos, luta contra a corrupção, justiça, liberdade e segurança. O cumprimento dos critérios para o fechamento desses capítulos traria independência do judiciário, respeito aos direitos humanos, além de melhorar o combate à corrupção (NASKOVIĆ, 2016). Fora que, a questão do Kosovo, ou melhor, a normalização das relações entre o Kosovo e a Sérvia afeta o ritmo de integração da Sérvia na UE: para a UE, resolver esta questão é importante, uma vez que a UE declarou que não quer importar nenhum tipo de disputas bilaterais (ibid., p.25).

Ainda assim, para além dos desafios que a Sérvia tem enfrentado para alinhar (ou não) as normas da UE, com os novos desafios externos e internos que a UE enfrenta, o alargamento da UE aos Balcãs Ocidentais entrou numa nova era. A vontade política genuína para intensificar o processo de alargamento parece estar em falta de ambos os lados, tanto de Belgrado (expressa na relutante e lenta implementação de reformas) como de Bruxelas. Portanto, embora a adesão à UE seja o objetivo final da Sérvia, o aumento da presença de outras potências globais na região e a falta de entusiasmo pela integração na UE nos fazem questionar se não existira uma alternativa mais prática para a Sérvia dada a conjuntura atual.

2.2.2 Rússia

A Rússia, como potência global, tem três objetivos principais em sua política externa. O primeiro é o engajamento com o mundo exterior a fim de preservar sua estabilidade interna, ou melhor, a estabilidade do regime, uma vez que se acredita que o Ocidente e a Europa estão promovendo uma mudança de regime em seus vizinhos ou na própria Federação Russa. Portanto, a defesa da Rússia, segundo Dimitar Bechev (2019), parte de atividades além de suas próprias fronteiras. O segundo é manter o controle sobre o espaço pós-soviético de forma a proteger seus cantos. O terceiro é a preservação de sua condição de potência global. É uma potência nuclear, integrante do Conselho de Segurança da ONU, e possui amplo território

espalhado por dois continentes, Europa e Ásia (ibid., pp.5-6). Mas e os Balcãs? E a Sérvia? Embora a Rússia não veja a região dos Balcãs como uma esfera de seu interesse privilegiado, em comparação, por exemplo, com a Ucrânia ou o Cáucaso Meridional, ela ainda tem um interesse geopolítico na região. Ao usar os conflitos na região como uma oportunidade para abraçar o papel de um “*spoiler*” contra os interesses ocidentais, a Rússia obstrui a integração da OTAN e a expansão da influência ocidental (LARSEN, 2020, pp.2-3).

Para o povo sérvio, não existem muitas outras relações bilaterais tão “mitologizadas” e estereotipadas como com a Rússia. Equívocos e crenças fortes, muitas vezes muito erradas, estão extremamente presentes no imaginário popular da Sérvia. Funcionários e mídia sérvios, assim como russos e até mesmo ocidentais, mencionam constantemente “laços tradicionais”, “afinidade histórica”, “amizade eterna” quando falam sobre esses dois países. No entanto, ao longo da história das relações entre a Rússia e a Sérvia, conflitos aconteceram, e embora uma parte significativa da sociedade sérvia hoje em dia diga que a amizade tradicional já dura séculos, o sentimento pró-russo é na verdade um fenômeno recente (SAMORUKOV, 2020, p.4). Essa relação é muito mais sutil do que geralmente se acredita (VUKSANOVIĆ, 2018).

De acordo com Benjamin Rhode (2019):

A análise dos Balcãs Ocidentais é frequentemente recheada de clichês, como o suposto fato de que a Rússia e a Sérvia são “aliados tradicionais”. Na verdade, durante os anos entre guerras e a maior parte de seus anos comunistas sob Tito, a Jugoslávia (e, portanto, a Sérvia) estava longe de ser um aliado soviético no sentido dos Estados do Pacto de Varsóvia da Guerra Fria. Da mesma forma, mesmo que professem seu compromisso com a integração euro-atlântica, todos os líderes dos Balcãs Ocidentais da ex-Jugoslávia compartilham a filosofia não-alinhada titoísta. Descrições enganosas dos russos e outras forças externas como atores com agência em uma região passiva desviam a atenção da determinação local para extrair lucro de todos eles (tradução nossa)⁵³.

Não seria um erro dizer que os sérvios têm motivos para ser gratos à Rússia. Por exemplo, a renovação do Estado sérvio no século XIX deve muito à Rússia e provavelmente não teria acontecido sem seu apoio. No entanto, a imagem não é unilateral e deve-se escapar da armadilha de simplificá-la demais. Ao longo da história, os sérvios tentaram obter o apoio da Rússia, mas sem perder sua autonomia, enquanto a Rússia, por outro lado, muitas vezes ficou descontente com a “desobediência” sérvia (RHODE, 2019). Foi o que aconteceu com a dinastia

⁵³ O trecho original em inglês é o seguinte: *Analysis of the Western Balkans is often peppered with clichés, such as the supposed fact that Russia and Serbia are ‘traditional allies’. In fact, during the interwar years and most of its communist years under Tito, Yugoslavia (and hence Serbia) was far from a Soviet ally in the sense of the Cold War Warsaw Pact states. Likewise, even if they profess their commitment to Euro-Atlantic integration, all Western Balkan leaders from the former Yugoslavia share the Titoist non-aligned philosophy. Misleading depictions of the Russians and other external forces as actors with agency in a passive region distract attention from local determination to extract profit from all of them.*

Obrenović, que muitas vezes foi relutante em coordenar a política externa da Sérvia com a da Rússia. No século XX, a Sérvia, de forma independente e como parte da Iugoslávia, aliou-se aos Estados Unidos e à França, demonstrando que também era capaz de se aliar ao Ocidente. Após a libertação soviética da Iugoslávia da ocupação nazista e o estabelecimento de um governo comunista na Iugoslávia, a situação mudou novamente (NASKOVIĆ, 2016, p.27).

O desejo de Josip Broz Tito de se tornar independente de Moscou resultou no conflito entre ele e Stalin e levou à cisão de Tito-Stalin em 1948 (VUKSANOVIĆ, 2018). A morte de Stalin em 1953 aumentou algumas esperanças de reconciliação, mas isso não aconteceu. Apesar de adotar o socialismo, a Iugoslávia permaneceu distante do Pacto de Varsóvia, liderado por Moscou, e optou pelo Movimento dos Não-Alinhados (SAMORUKOV, 2020, p.5). Além disso, a Rússia foi erroneamente considerada um apoiador da Sérvia durante as guerras iugoslavas da década de 1990. O apoio de Milošević ao fracassado golpe comunista foi a razão pela qual Yeltsin e Milošević não mantinham boas relações (VUKSANOVIĆ, 2018). Por problemas internos durante a década de 1990, sem sua posição na ordem bipolar durante a Guerra Fria, uma Rússia enfraquecida tentava evitar o confronto com o Ocidente, o que, entre outros, se refletiu no apoio que deu à introdução de sanções contra RFI na ONU (VELEBIT, 2019). Ainda assim, pode-se argumentar que as percepções compartilhadas do “Ocidente hipócrita” aproximaram ambos os povos e reviveu o mito da eterna amizade entre sérvios e russos (SAMORUKOV, 2020, p.6).

Após a queda do regime de Milošević, em outubro de 2000, Moscou reduziu seu interesse na Sérvia. Pouco antes e depois da mudança de governo em Belgrado e da queda de Milošević, o principal interlocutor da Rússia na República Federal da Iugoslávia foi o regime de Milo Đukanović em Montenegro. Portanto, o desenvolvimento de laços mais estreitos com Belgrado durante a primeira década de 2000 não deve ser percebido como o renascimento de uma “velha aliança”, mas sim como um produto da política externa russa de Putin (KAPETANOVIĆ, 2020). Ao apoiar a Sérvia em questões como Kosovo, o Kremlin acredita que ganharia apoio e influência nos Balcãs às custas das potências ocidentais, sem investir muitos recursos. Além disso, apoiar a Sérvia pode ser explicado como um esforço da Rússia para minar a ordem unipolar, percebida por Moscou como presente nos Balcãs durante a década de 1990, e para reafirmar sua posição como potência global (ibid., p.46). A guerra do Kosovo tem um lugar especial na política externa russa, pois ignorar e contornar a Rússia no Conselho de Segurança da ONU era um sinal de que, pelo menos da perspectiva do Ocidente, a Rússia havia perdido seu *status* de potência global (VUKSANOVIĆ, 2018). Nas relações contemporâneas, a

importância da Rússia para a Sérvia reside em três áreas principais: apoio à integridade territorial da Sérvia, dependência energética da Rússia e a percepção entre muitos sérvios das relações estreitas entre a Rússia e a Sérvia fortalecidas pela história, cultura e religião compartilhadas (RELJIĆ, 2009, p.6). Além disso, a Rússia tem sido importante para a política doméstica da Sérvia. A ideia de fraternidade eslava e ortodoxa tem sido frequentemente usada por políticos de ambos os lados para aumentar sua popularidade entre seus cidadãos e eleitores (SAMORUKOV, 2020, p.8). Ainda assim, embora seja percebido como o parceiro não ocidental mais importante da Sérvia para o público sérvio, com o surgimento da China como o novo e popular parceiro da Sérvia e os últimos desenvolvimentos no diálogo Belgrado-Priština, parece que a posição da Rússia foi abalada.

2.2.3 China

Tendo a segunda maior economia do mundo, a China tornou-se um dos principais atores da comunidade internacional. Buscando seu lugar entre as grandes potências, pode-se dizer que a China influenciou significativamente a política global. Começando com a entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, ela logo transformou sua economia de uma “fábrica de baixo custo para o mundo” em uma líder global em tecnologia. Paralelamente, tornou-se o principal parceiro comercial e de desenvolvimento de muitas economias emergentes (World Politics Review, 2020).

Com o lançamento da *One Belt One Road Initiative*, as percepções da capacidade de política externa da China foram mudando, enquanto se impunha como um líder econômico de importância global (LAGAZZANI & VIT, 2017, p.2). A *Belt and Road Initiative* (BRI), anteriormente chamada de *One Belt One Road* (OBOR)⁵⁴, foi vista por muitos como o plano da China de espalhar sua influência política e econômica em todo o mundo (TONCHEV, 2017, p.3). Desde o lançamento da estratégia, por meio de arranjos financeiros, a China tornou-se um dos parceiros mais importantes para países de todo o mundo, não só da Ásia e da África, mas também da Europa e da América Latina (VLADISAVLJEV, 2019). Os países dos Balcãs Ocidentais fazem parte da plataforma 16 + 1 (hoje 17 + 1, com a Grécia), ligada à iniciativa

⁵⁴ Lançada oficialmente em 2013, pelo presidente chinês Xi Jinping, a iniciativa visa aumentar a conectividade da China com a Europa, construindo e melhorando a infraestrutura terrestre e marítima existente. A iniciativa consiste em duas redes - SREB (Cinturão Econômico da Rota da Seda, uma rede terrestre que liga a China e a Europa) e a Rota da Seda Marítima do século XXI (rede comercial marítima) (BARIZITS & RADZYNER, 2018, p.8-9)

OBOR, composta por 16 países da Europa Central e Oriental e Pequim (LAGAZZANI & VIT, 2017, p.3).

Mas por que os Balcãs e a Sérvia se tornaram tão importantes para a China? Por que decidiu investir tanto na região? À primeira vista, a região dos Balcãs não parece tão importante para a China. É muito longe para representar um risco de segurança, e seu mercado não é grande o suficiente para ser atraente para as empresas chinesas. Ainda assim, há razões para o aumento da presença da China na região. Em primeiro lugar, a China pode usar facilmente as dependências econômicas que criou nos Estados dos Balcãs como alavanca para obter apoio político desses países em relação a questões centrais, como a questão do Tibet ou Taiwan. Por exemplo, a Sérvia, como o maior recebedor de financiamento chinês nos Balcãs, tem sido o forte apoiador da China em questões como o Tibet e Xinjiang⁵⁵. Em segundo lugar, assim como os políticos sérvios que usam a China na política doméstica para obter vantagens políticas, o sucesso da China nos Balcãs tem sido usado na política doméstica da China para legitimar o Partido Comunista (ŠIMALČÍK & TURCSÁNYI, 2019). E o terceiro e talvez o mais importante motivo do interesse da China é que a região dos Balcãs é vista como uma entrada no mercado europeu (LAGAZZANI & VIT, 2017, p.3). Os países dos Balcãs permitem que as empresas chinesas explorem os mercados europeus, estabeleçam bases e obtenham *insights* valiosos que podem ser usados posteriormente para uma expansão maior em direção à Europa Ocidental (ŠIMALČÍK & TURCSÁNYI, 2019).

A Sérvia é considerada o país da região com as relações mais fortes com a China. Embora a China mantivesse boas relações diplomáticas com a Iugoslávia durante as décadas de 1980 e 1990 e se opusesse aos bombardeios da OTAN em 1999, sua presença se tornou mais forte na segunda década do século XXI (MARDELL, 2020). Do ponto de vista da Sérvia, o fator crucial na relação entre esses dois países é há muito tempo a questão do Kosovo, ou seja, o apoio chinês à integridade territorial da Sérvia, já que a China é membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, durante o bombardeio da OTAN na Sérvia, a Embaixada da China foi atingida, aumentando o sentimento antiocidental neste país, uma característica compartilhada por grande parte dos cidadãos sérvios (MARDELL, 2020). No entanto, além de sua importância para a questão de Kosovo, a presença econômica chinesa na Sérvia, bem como

⁵⁵ Embora deva ser notado que o apoio da Sérvia à China nestas questões decorre principalmente do apoio chinês à Sérvia na questão do Kosovo.

sua importância para a política interna da Sérvia, fez da China um dos principais parceiros da Sérvia.

Sob o presidente Boris Tadić, a Sérvia reconheceu a importância da China na nova ordem mundial e seu potencial papel de liderança, incluindo-a em 2009 como o quarto pilar de sua política externa. De acordo com Liu Zuokui (2017), da *Chinese Academy of Social Sciences*, a mudança global de poder desempenhou um fator relevante nas relações entre os dois países. A crise financeira global de 2008 influenciou particularmente a decisão de Belgrado de fortalecer as relações com a China a fim de encontrar fontes alternativas de assistência econômica (STANZEL et al., 2016). Portanto, o ano de 2009 pode ser visto como o primeiro ano de intensificação da cooperação entre a Sérvia e a China. Desde então, principalmente por meio da cooperação econômica, nota-se o aumento da importância da China e sua influência na Sérvia (VLADISAVLJEV, 2019).

Embora a participação do comércio entre a China e a Sérvia seja atualmente baixa, os investimentos têm sido vitais para essa parceria. Um inquérito realizado pelo Serviço de Integração da Sérvia (o precursor do Ministério da Integração Europeia) em 2016 revelou que 21% dos cidadãos da Sérvia que foram entrevistados perceberam a China como o maior investidor na Sérvia (HARTWELL & SIDLO, 2017, p.7). Os dois países fortaleceram ainda mais seu relacionamento ao assinar a “Parceria Estratégica Abrangente” em 2016, ano em que assinaram um acordo mútuo de isenção de visto (MARDELL, 2020). As relações entre a Sérvia e a China foram apresentadas ao público da Sérvia por políticos como tão fortes e profundas que muitas vezes foram chamadas de “a amizade feita de aço”. O que também é importante notar são as boas relações da China com o partido no poder da Sérvia (Partido Progressista Sérvio - SNS). Por exemplo, na celebração do 10º aniversário do SNS em 2018, o único embaixador que se dirigiu ao público foi o embaixador chinês (VLADISAVLJEV, 2019).

Conforme mencionado, a fonte mais importante da influência chinesa na Sérvia tem sido a economia por meio de investimentos e empréstimos. Ainda assim, essa forte presença econômica pode ser percebida de diferentes perspectivas. Embora, por um lado, o aumento da presença da China na Sérvia possa ser marcado como positivo por causa do influxo de capital e do desenvolvimento de infraestrutura, também é preciso considerar suas consequências de longo prazo. O aumento da influência política chinesa ou mesmo uma armadilha da dívida também podem se tornar o resultado do relacionamento se um país não for cuidadoso o suficiente (VLADISAVLJEV, 2019). Além disso, parece que ultimamente, com uma presença econômica tão forte e popularidade na sociedade sérvia (em grande medida criada por políticos

e pela mídia), a China está começando a superar a Rússia, considerada o aliado tradicional não ocidental da Sérvia, também desafiadora quanto ao direcionamento da Sérvia para a UE, mais notadamente percebida durante a pandemia do coronavírus.

2.2.4 Estados Unidos

Poucos países provocam sentimentos tão fortes na Sérvia como no caso dos Estados Unidos. Não seria exagero dizer que as relações entre estes dois países, falando do ponto de vista sérvio, são carregadas de emoções fortes, em muitos casos, negativas.

Após o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética, o sudeste da Europa caiu sob o domínio ocidental (HABOVA, 2016, p.42). Desde 1989, o principal objetivo da política dos Estados Unidos para a região tem sido “concluir os negócios inacabados” e “tornar a Europa inteira e livre”, conforme declarado pelo presidente George H.W. Bush em um discurso em Mainz em 1989. Portanto, os EUA apoiaram ativamente a integração euro-atlântica da região. Ele se impôs como principal ator externo durante as guerras iugoslavas, culminando no Acordo de Dayton, que encerrou a guerra na Bósnia e Herzegovina, e posteriormente durante a guerra no Kosovo (VEJVODA, 2017). Embora a UE tenha se mostrado diplomaticamente fraca, os EUA desempenharam o papel principal. Foi considerado o principal patrocinador do projeto Kosovo e de sua proclamação de independência. No entanto, a UE assumiu o principal papel mediador no conflito, apoiada pelos EUA (VEJVODA, 2017, p.37). Ainda assim, a importância dos EUA para a região é óbvia. Isso pode ser visto sempre que surge uma crise, como é o caso da violência no Parlamento da Macedônia do Norte em 2017, quando a UE se mostrou menos eficiente e precisava do apoio dos EUA.

O principal obstáculo nas relações Sérvio-EUA é a questão do Kosovo. Segundo Ivan Vejvoda (2017, p.38), o relacionamento da Sérvia com os EUA está entrelaçado com o relacionamento da Sérvia com a OTAN, que tem apoiado a política externa e de segurança dos EUA na região e representa um momento importante para o processo de integração euro-atlântica. O apoio dos EUA à independência do Kosovo e o bombardeio da Sérvia pela OTAN em 1999 colocaram essas relações sob grande tensão. Ainda que as relações entre a Sérvia e os EUA tenham sido amistosas ao longo da história, com as relações diplomáticas entre o Reino da Sérvia e os Estados Unidos estabelecidas em 1882, e sua aliança na Primeira Guerra Mundial, o “antiamericanismo”, que data da era de Milošević, relacionada a preconceitos ideológicos sobre o capitalismo, bem como sentimentos negativos em relação ao “imperialismo estadunidense” e ao papel dos EUA como “polícia mundial”, ainda está presente em grande

parte do imaginário sérvio. A imagem da Sérvia nos EUA, por outro lado, também não é muito melhor. Por causa da má reputação da Sérvia e da imagem criada durante a era de Milošević, preconceitos e estereótipos sobre a Sérvia ainda estão presentes entre a opinião pública estadunidense (VEKARIĆ, 2005, p.121-122).

Embora as relações bilaterais tenham começado a melhorar após a mudança de regime em 2000, elas passaram por muitos altos e baixos. Ivan Vujačić, embaixador da Sérvia nos Estados Unidos de 2002-2009, dividiu esse relacionamento em quatro fases. Na primeira fase (2000-2004), o governo sérvio buscou normalizar as relações com os EUA, distanciando-se da retórica anterior dos anos 1990. Em 2001, em sua exposição no Parlamento Federal, o então ministro das relações exteriores da RFI, Goran Svilanović, enfatizou a necessidade de integração euro-atlântica (ĐUKANOVIĆ & LAĐEVAC, 2009, p. 346). O apoio dos EUA à adesão da Sérvia a organizações financeiras internacionais naquele período refletiu a vontade dos EUA de melhorar a cooperação bilateral. Além disso, o presidente dos Estados Unidos, Bush, aboliu o *status* da Sérvia “como um país que põe em perigo os interesses nacionais dos Estados Unidos” (cláusula de emergência nacional). Além disso, as relações econômicas melhoraram com muitos investimentos estrangeiros vindos dos EUA para a Sérvia. Esta fase, segundo Vujačić (2018), é considerada o período de maior sucesso das relações Sérvio-EUA.

A próxima fase (2005-2008) é considerada uma fase de cooperação, mas também uma fase de esfriamento das relações. Neste período, a Sérvia cooperou de forma relativamente estável com o Tribunal de Haia e aderiu à Parceria para a Paz (PfP) em 2006, que reforçou a cooperação militar. Ainda assim, a eclosão da violência no Kosovo em 2004, juntamente com o início das negociações sobre o estatuto do Kosovo, conduzido em grande medida sob a influência dos EUA, afetou essas relações (VUJAČIĆ, 2018). Conforme mencionado, uma vez que os EUA eram um forte defensor da independência do Kosovo, a Sérvia começou a se distanciar e, eventualmente, em 2007, adotou o conceito de neutralidade militar. Além disso, neste período, especialmente por causa das simpatias ideológicas de Vojislav Koštunica pela Rússia, a Sérvia passou a se voltar mais para a Rússia, como defensora de sua integridade territorial.

No período de 2008-2010, a Sérvia enfrentou os EUA sobre o reconhecimento internacional do Kosovo. No entanto, depois que a Sérvia concordou em iniciar o diálogo com Priština sob a mediação de Bruxelas, em 2011, surgiram novas perspectivas para as relações entre a Sérvia e os Estados Unidos. De acordo com o ex-embaixador Vujačić (2018), depois de 2010, os EUA se distanciaram um pouco da região, enquanto a UE assumiu o papel dominante

na resolução do status de Kosovo por meio do diálogo Belgrado-Priština. O reduzido interesse dos Estados Unidos nos Balcãs Ocidentais e sua preocupação com outras prioridades e objetivos estratégicos e o enfraquecimento do compromisso da UE com o alargamento abriram a porta para outros atores na região (DOEHLER, 2019, p.3-4). No entanto, parece que os EUA renovaram o seu interesse pela região, continuando a ter um papel indispensável nos Balcãs Ocidentais. Sob Trump, o maior envolvimento dos EUA na região, especificamente na disputa do Kosovo, na verdade revelou seu desejo de intermediar um acordo entre Belgrado e Priština devido às eleições marcadas para 4 de novembro de 2020 (GRGIĆ, 2020).

Do ponto de vista da Sérvia, a importância dos EUA para a prosperidade e estabilidade da Sérvia foi reconhecida. Marcada como um dos quatro pilares da política externa da Sérvia por Boris Tadić em 2009, as boas relações com o ator mais poderoso do mundo continuam a ser uma das principais prioridades da política externa da Sérvia, conforme declarado pelo ex-ministro das relações exteriores da Sérvia, Ivica Dačić, em seu discurso durante a abertura de um evento sobre as relações Sérvia-EUA em março de 2020 (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Serbia, 2020). O novo acordo entre a Sérvia e o Kosovo, assinado em Washington em 4 de setembro de 2020, mostrou especialmente o quanto os EUA se tornaram importantes para a Sérvia, potencialmente assumindo o papel de principal mediador de todo o processo de resolução do *status* do Kosovo.

Os quatro atores acima citados consistem nas potências que figuram entre as forças mais influentes da região dos Balcãs, e são eles também as relações de maior importância para a Sérvia e seu desenvolvimento. Para esse estudo de caso selecionamos dois desses pilares em específico, a União Europeia e a Rússia. Para justificar essa escolha, nos baseamos na proximidade geográfica e no fato desses dois pilares terem um relacionamento conturbado. No decorrer dos anos, a Sérvia tem se equilibrado entre buscar seus próprios interesses e cooperar com os atores em questão, embora não esteja alinhada exclusivamente a nenhum deles. É notável que a política externa sérvia tem características pragmáticas pela forma como tem sido conduzida e isso nos leva a questionar se o equilíbrio já mencionado é uma forma de contrabalancear as relações assimétricas da Sérvia para com esses atores em uma dinâmica de autonomia x dependência. No capítulo a seguir veremos o marco teórico escolhido para a análise desse estudo. A Teoria da Autonomia, embora usada para analisar cenários latino-americanos em sua maioria, será a perspectiva utilizada para compreender o processo de integração sérvio com a EU e sua aproximação com a Rússia.

3 O ESTADO DA ARTE DA TEORIA DA AUTONOMIA

A complexidade das Relações Internacionais (RI) sob muitos aspectos vai exigir sempre uma determinada ótica ou teoria para que possamos destrinchar e compreender os fatos a nossa frente. Com o passar dos anos, o campo das RI foi se tornando mais amplo de modo que, os novos desafios podem contar com a visão clássica e seus contemporâneos, ou mesmo novas teorias para estudar novos fenômenos. Ainda que grande parte das contribuições sejam produzidas no Norte, o campo de estudos das RI possui ricas contribuições de cunho anti-hegemônicas provenientes do Sul Global. Seguindo a corrente contra-hegemônica, construímos o nosso marco teórico exaltando os teóricos da Escola Latino-americana da Autonomia.

3.1 Por que a escolha da Teoria da Autonomia?

Mas porque usar a Teoria da Autonomia para interpretar o caso que estamos estudando? Embora mais utilizada para a análise dos cenários latino-americanos, a teoria supracitada nos oferece uma nova perspectiva para analisar o fenômeno, sendo essa uma visão de mundo que pode ser bem aplicada ao nosso estudo de caso pela ênfase em relações assimétricas no sistema internacional. O caso em nossas mãos possui essa característica como a sua principal natureza, mas nos interessa principalmente a questão da manutenção territorial por ser o cerne da política externa da Sérvia.

A fim de esclarecer o nosso marco teórico, vamos revisitar a Escola Latino-americana da Autonomia para abordar no que consiste essa importante corrente de pensamento, a sua gênese e suas vertentes clássicas e contemporâneas. Segundo Alejandro Simonoff (2020),

O surgimento do conceito “Autonomia” foi um fato cardinal na institucionalização do campo disciplinar das relações internacionais no Cone Sul. Isso foi possível graças às contribuições da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e da Teoria da Dependência (tradução nossa)⁵⁶.

Criada na CEPAL⁵⁷, a Teoria da Autonomia surgiu com a observação nos estudos cepalinos da existência de disparidades nas relações entre os países da América Latina e o seu

⁵⁶ O trecho original em espanhol é o seguinte: *La aparición del concepto “Autonomía” fue un hecho cardinal en la institucionalización del campo disciplinar de las relaciones internacionales del Cono Sur. Ello fue posible gracias a los aportes de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Teoría de la Dependencia.*

⁵⁷ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o

grande vizinho do Norte, os Estados Unidos. A assimetria presente nessa dinâmica despertou o interesse dos “autonomistas” quanto aos seus efeitos negativos, mas também pelo fato de ser utilizada como uma manobra para a conquista dos objetivos nacionais (SIMONOFF, 2020, p.74). Dentro desse contexto, encontrava-se uma sociedade em que as elites disputavam o controle do Estado, um forte Nacionalismo e um crescente Populismo. Esses fatores foram comuns em muitas nações latino-americanas no período pós-guerra e esse foi o principal pano de fundo para o olhar analítico dos cepalinos para esse novo fenômeno. É interessante frisar que esse foi um momento importante para a trajetória desses países, pois foi o período em que se atribuía a industrialização e o desenvolvimento como a única forma de romper com o subdesenvolvimento e a dependência de outros países. Para os cepalinos, essa manobra foi compreendida como uma forma de buscar as bases para um desenvolvimento autônomo (DOS SANTOS, 2002, p.64).

Dentro da CEPAL, houve dois teóricos focados nesse fenômeno: o brasileiro Hélio Jaguaribe e o argentino Juan Carlos Puig. Ambos podem ser considerados os principais expoentes da Escola Latino-americana da Autonomia, uma corrente idealizada por ser do Sul para o Sul. O ponto de partida para o surgimento da Teoria da Autonomia são os estudos cepalinos e as teorias da Dependência, que foram contestadas pelos autores supracitados. Ambos Jaguaribe e Puig compartilhavam a mesma visão dos desenvolvimentistas e dependentistas acerca da divisão internacional dos países entre centro e periferia, sendo o centro composto pelas nações desenvolvidas do Norte, e as subdesenvolvidas do Sul compondo a periferia. A seguir vamos destrinchar as contribuições de Jaguaribe e Puig como o ponto de partida do estado da arte da Escola da Autonomia, para em seguida apresentar o que os seus contemporâneos têm a nos oferecer.

3.2 O Contexto Histórico de Jaguaribe e Puig

Antes de adentrar com profundidade na teoria, é necessário que falemos acerca do contexto histórico em que foi pensada. Hélio Jaguaribe foi um dos pioneiros dessa corrente de pensamento, tendo seus escritos publicados em 1958. Qual era o cenário brasileiro e mundial na década de 1950? A guerra havia ficado para trás e o mundo gozava de relativa tranquilidade, embora estivesse polarizado pela Guerra Fria⁵⁸, evento que se estabeleceu imediatamente após

desenvolvimento social. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. “Sobre a CEPAL”. Disponível na internet em <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>. Acessado em 15 de maio de 2022.

⁵⁸ Guerra Fria, a rivalidade aberta, mas restrita que se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial entre os Estados Unidos e a União Soviética e seus respectivos aliados. A Guerra Fria foi travada nas frentes política, econômica e

a derrota da Alemanha nazista e reforçado com o início da Doutrina Truman (1947), que visava conter o avanço soviético na Europa Ocidental. Esse momento para o Brasil representou um grande otimismo com a questão do desenvolvimento. O Presidente Juscelino Kubistchek (JK) praticava iniciativas nacionalistas e a industrialização era o caminho do progresso, tendo ele prometido ao país alcançar o crescimento e desenvolvimento de 50 anos em apenas cinco anos do seu mandato. Nesse recorte histórico, a economia do Brasil apresentava crescimento de 7% ao ano entre 1957 e 1961 e seu índice *per capita* foi três vezes maior que o restante da América Latina (MUÑOZ, 2016). O nacionalismo desempenhou um grande papel e trazia consigo uma grande esperança por tempos melhores. Muito disso se devia a habilidade que Kubistchek tinha em manter a estabilidade política dentro de um contexto de forte entusiasmo com o sucesso da sua política econômica.

A popularidade do presidente Kubitschek atraiu muitos pensadores de viés nacionalista que estavam otimistas com o caminho que o Brasil trilhava e seu futuro. Na época, o governo financiou a abertura do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que promoveu uma grande produção intelectual acerca dos problemas que assolavam o país. Um dos seus objetivos foi desenvolver “uma nova legitimidade, colocando-se a serviço da criação de uma síntese do nacional-desenvolvimentismo”, segundo Luciano Rosa Muñoz (2016, p.203). Jaguaribe foi um dos membros fundadores do instituto e um dos seus maiores contribuidores, pois ele “entendia que o nacionalismo teria um caráter mobilizador e aglutinador dos setores progressistas da sociedade, bem como viés autonomizante em relação aos constrangimentos externos do país” (MUÑOZ, 2016, p.204). As metas do presidente eram concisas e consistiam em conseguir financiamento e tecnologia dos países mais desenvolvidos e a manutenção do preço do café mundialmente (principal item de exportação brasileiro na época). Em meio a disputa ideológica, o governo de JK praticava uma maior inclinação aos EUA e essa dinâmica nos traz duas agendas diferentes. O Brasil, assim como a América Latina, buscava sua industrialização e pleno desenvolvimento, enquanto a agenda estadunidense estava focada em questões de segurança e na contenção do Comunismo.

No final da década de 1950, JK deu início a umas das suas maiores iniciativas estratégicas, a Operação Pan-Americana (OPA). O presidente brasileiro enviou ao general

de propaganda e teve apenas um recurso limitado às armas. A Guerra Fria se solidificou em 1947-48, quando a ajuda dos EUA fornecida sob o Plano Marshall à Europa Ocidental trouxe esses países sob influência americana e os soviéticos instalaram regimes abertamente comunistas na Europa Oriental (tradução nossa). Encyclopædia Britannica. “Cold War”. Disponível na internet em <https://www.britannica.com/event/Cold-War> . Acessado em 15 de maio de 2022.

Dwight Eisenhower, presidente dos EUA, uma carta argumentando sobre a importância da segurança econômica coletiva como meio de afastar os ideais soviéticos se o continente americano fosse próspero. A princípio, o plano de JK não comoveu tanto os estadunidenses quanto o esperado, mas veio a se tornar a base para a Aliança para o Progresso⁵⁹ anos mais tarde. Para Pio Penna Filho (2002, p.201), a gestão de JK foi importante durante a Guerra Fria, pois nota-se uma mudança do Brasil quanto a política dos polos de poder. Posteriormente, essa postura culminou na adoção da Política Externa Independente (PEI).

Juan Carlos Puig viveu um contexto muito diferente comparado ao de Jaguaribe. O argentino produziu seu texto em 1982, durante um período muito difícil para a América Latina no âmbito econômico. Antes disso, a Argentina de Puig viveu um momento de desilusões e recebeu novamente Juan Domingo Perón como presidente, tendo o próprio Puig como chanceler de seu governo em 1973. O início do Peronismo (1973) coincidiu com duros golpes no sistema internacional. Primeiramente, a crise do petróleo complicou as economias seguido do fim do sistema de Bretton Woods e as reivindicações da periferia mundial (MUÑOZ, 2016). Para tentar conter os efeitos negativos, Perón buscou solução na cooperação anterior entre a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e o Sul Global, com a execução do Plano Trienal (1973-1976) que possuía ênfase na abertura de novos mercados e a ampliação das exportações industriais. Um fato veio a alterar a condução desse plano: a morte de Perón em primeiro de julho de 1974. Com o falecimento do presidente argentino, os militares praticaram o oposto da estratégia traçada por Perón. Apesar de ter na União Soviética um grande parceiro comercial, a Argentina procurou alinhar-se ao bloco estadunidense apoiando sua política anticomunista na América Central.

A Argentina, assim como outros países latino-americanos, também sofreu um golpe militar, conhecido como *Proceso de Reorganización Nacional* em 1976. O general Jorge Rafael Videla (1976-1981), cabeça do processo, tornou-se o ditador argentino e durante sua gestão o país iniciou uma grande abertura as importações e praticou uma reprimarização na sua estrutura produtiva (PARADISO, 2005, p.248). Devido ao fácil acesso a empréstimos com bancos internacionais, não foi difícil para os países se beneficiarem desse artifício que teve início em

⁵⁹ Primeiro plano estratégico dos Estados Unidos com pretensões de liderança continental, a Aliança para o Progresso foi lançada pelo presidente John F. Kennedy (1917-1963) no momento em que Cuba se declarou socialista e a América Latina iniciou um ciclo de lutas de libertação nacional. Contava com um orçamento de US\$ 20 bilhões de ajuda, que seriam distribuídos em dez anos e outorgados de acordo com a disponibilidade e o compromisso dos países latino-americanos em cumprir com os preceitos da carta de princípios. CECENÁ, Ana Esther. “*Aliança para o Progresso*”. Enciclopédia Latino Americana. Disponível na internet em <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/a/o-progresso> . Acessado em 15 de maio de 2022.

um período de grande otimismo e especulação financeira. Entretanto, as crises que se desenrolaram posteriormente transformaram todo o otimismo em pessimismo a medida em que se tornava complicada a situação desses mesmos países, antes beneficiados, agora detendo uma grande dívida externa. A Argentina ampliou seu débito externo em 800% entre os anos de 1973 e 1982 (FERRER, 2006). Logo, o começo da década de 1980 foi bastante conturbado e o general e presidente Leopoldo Galtieri (1981-1982), tentou retornar o Estado a sua posição-chave da América do Sul, através de um grande apoio as políticas de repressão norte-americana aos sandinistas na Nicarágua. Novamente a desilusão se propagou quando a Argentina não obteve o apoio dos EUA como esperava. Como parte do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a nação argentina contava em receber dos EUA o apoio que precisava para resolver a questão da invasão das Ilhas Malvinas (ou *Falkland Islands*), mas ao invés disso, recebeu uma grande decepção ao não conseguir o suporte necessário não somente dos EUA, mas de outros importantes parceiros também. Isso culminou na derrota vergonhosa e a entrega do território aos invasores britânicos em 1982 (MONIZ BANDEIRA, 2003, p.448). Essa questão segue como um assunto pendente de solução para a Argentina atualmente.

3.3 Os Conceitos Jaguaribianos e Puiguanos

Embora em recortes históricos distintos, Jaguaribe e Puig possuem similitudes em seus escritos, pois “defendem para seus países o caminho da autonomia em contraste à dependência enraizada no passado colonial, a qual almejam que se abandone” (MUÑOZ, 2016, p.206). As características observadas que os distinguem dizem muito a respeito do contexto em que estavam inseridos. Quanto a Jaguaribe, sua postura defende uma direção mais autônoma na política externa do Brasil na era de JK, que segundo Muñoz (*ibid.*, p.205), transparece uma certa ideia de “terceira posição”⁶⁰ e da importância da integração do Brasil com os seus vizinhos. Puig por sua vez, desapontado com o rumo que a PE argentina tomava, pregou a favor do retorno ao primeiro Peronismo, que buscava caminhos autônomos na política externa, que fora totalmente diferente durante a segunda gestão de Perón. Logo, identifica-se o desejo do

⁶⁰ Segundo Silvia T. Alvarez (2020, p.231), A “Doutrina da Terceira Posição” consiste em uma proposta de política externa sintetizada na defesa dos princípios da independência econômica, justiça social e soberania política que reconhece sua origem formal em 7 de julho de 1947, em mensagem dirigida pelo Presidente da Argentina, Juan Domingo Perón (1946-1955), a todos os povos do mundo através de mais de mil emissoras de rádio, onde, desde a formulação de tal Doutrina, buscava formular um conjunto de princípios que superasse o capitalismo e o comunismo, que ele considerava símbolos do materialismo contemporâneo, do imperialismo e da opressão de indivíduos e povos.

regresso a “terceira posição” e da integração latino-americana como ferramenta para o fortalecimento da autonomia.

Para se entender melhor o cenário latino-americano, foi necessária uma reavaliação das condições desses países, focando justamente nas questões estruturais. Se voltarmos o nosso olhar para a periferia europeia, existe uma gama de Estados muito distantes das maiores potências da Europa em termos de desenvolvimento. Esses Estados possuem estrutura e problemas domésticos semelhantes. Nações atrasadas ou estagnadas economicamente, sofrendo inúmeros problemas domésticos e representando vários riscos (para a segurança e a economia regional, por exemplo) e um desafio para os seus vizinhos. Na América Latina, Jaguaribe encontrou nas estruturas nacionais as causas para os problemas mais comuns na região, sendo eles a estagnação, a marginalidade e a desnacionalização (SIMONOFF & LORENZINI, 2019). O resultado desse diagnóstico levou a criação do Modelo Autônomo de Desenvolvimento e Integração da América Latina (MADIAL) por Jaguaribe, que possui as mesmas bases encontradas nos estudos cepalinos acerca do desenvolvimento, com uma amplitude de esferas importantes, tais como a economia, a política e a cultura, o social e os aspectos científico-tecnológicos. O que o autor destaca são os fatores como o crescimento desses Estados, o aumento da transnacionalização, o papel das elites e sua aceitação/manutenção do *status* de dependência e em como reagem a uma possível quebra de paradigma ao iniciar um processo de busca por autonomia e o nível de integração entre as sociedades latino-americanas.

Tanto Jaguaribe quanto Puig atribuíam à integração regional como uma ferramenta que visa ampliar os níveis de autonomia, partindo do nacional para o regional. Quanto mais integradas, maior capacidade de avanço do desenvolvimento e com isso, promover mais força aos processos que visam romper com a dependência (BERNAL-MEZA, 1994). Podemos destacar que para ambos os autores nem todos os países periféricos podem ser candidatos a alcançar a autonomia, sendo elegíveis apenas aqueles que possuem elites autonomistas segundo Puig, ou certas condições técnicas e econômicas de acordo com Jaguaribe. Ou seja, essas são capacidades apenas para aqueles que se encontram na semiperiferia (SIMONOFF, 2020, p. 75).

Parte das elites políticas detentoras do poder decisório da Sérvia estão cientes que a única forma de superar a dependência é a integração com os seus vizinhos europeus. Enquanto a outra parte “gravita em diferentes direções e se orientam para vários centros de poder” (PAVIČIĆ, 2019, p.112). O atual presidente Aleksandar Vučić afirmou em 2016, época que foi o primeiro-ministro do país, que “somos pessoas racionais e sabemos que isso é o melhor para

o nosso país.”⁶¹ O então primeiro-ministro também afirmou no mesmo ano que uma “grande maioria dos cidadãos sérvios é a favor da continuação do caminho europeu”⁶². Vesna Pavičić (ibid., p.112), afirma que a orientação pró-europeia da Sérvia está claramente presente desde o início do século e o fim do regime do ex-presidente Slobodan Milosević e sua saída do cargo e do poder.

Ainda sobre a integração regional, Hélio Jaguaribe expressou a integração regional como uma ferramenta que visava reassegurar os processos autônomos de desenvolvimento e como um artifício de fortalecimento para a viabilidade nacional ao agregar a coletividade (SIMONOFF & LORENZINI, 2019, p.100). Para o autor, o processo de integração deveria estar aberto a incorporação dos países da América Latina, a medida em que eles avançassem na implementação dos seus processos de desenvolvimento autônomo. Jaguaribe (1969) acrescenta que deveria ser gradual pensar na evolução da América Latina como círculos concêntricos devido a heterogeneidade intrarregional. Ou seja, seria inviável no estágio inicial pensar na adesão simultânea de todos os Estados da região.

Na União Europeia (UE) é um cenário semelhante, mas com distinções pontuais. A integração regional visa desenvolver as nações vizinhas e fortalecer as fronteiras em termos de segurança, pois os Estados mais atrasados economicamente podem gerar um risco para toda a Europa. E inclusive, uma forma de afastar a presença dos EUA e outras potências, como a Rússia e a China da região. Desde a transição democrática no início do século, seguida em 2003 pela UE fornecendo “perspectiva europeia” aos Balcãs Ocidentais, o mesmo objetivo segue vivo. Em junho de 2003, em Salónica, o Congresso UE-Balcãs Ocidentais aprovou a declaração feita pelo Conselho Europeu. A declaração dizia: “o futuro dos Balcãs está dentro da União Europeia. O alargamento em curso inspira e encoraja os países dos Balcãs Ocidentais a seguir o mesmo caminho de sucesso”⁶³.

De acordo com Simonoff e Lorenzini (2019), é possível observar algumas mudanças nas ideias de integração de Jaguaribe, com destaque para a década de 1990. Nesse período, o nosso autor pensou em uma integração latino-americana que abarcasse, de fato, todos os países inseridos geograficamente na região, do México até a Terra do Fogo. Após o lançamento de

⁶¹ Ver mais em inglês: “Vucic Says EU Membership Has ‘Lost Magic Power’ for Balkans,” *Radio Free Europe/Radio Liberty* <http://www.vucic-says-eumembership-has-lost-magic-power-for-balkans-migrant-crisis-brexit> foi ao ar em 23 de fevereiro de 2016. Acessado em 25 de setembro de 2022.

⁶² Ver mais no Reuters em inglês: <https://www.reuters.com/article/us-serbia-election/serbias-vucicconfirms-domination-with-presidential-win-idUSKBN1733VI>. Acessado em 25 de setembro de 2022.

⁶³ Declaração do Congresso UE-Balcãs Ocidentais, C/03/163, Salónica, 21 de junho de 2003, 10229/03 (Presse 163), ponto 2.

várias iniciativas de integração e principalmente após a primeira Cúpula das Américas em 1994, que resultou no projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), Jaguaribe tratou de realocar o foco das suas ideias de integração e pensou em algo mais sul-americano. A Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA) surgiu como um contraponto ao projeto encabeçado pelos norte-americanos e:

[...] como estratégia para enfrentar as negociações do ALCA, como uma política reativo-defensiva frente a inclusão do México ao *North America Free Trade Agreement* (NAFTA) e como uma expressão de liderança regional na América do Sul” (SIMONOFF & LORENZINI, 2019, p.100) (tradução nossa)⁶⁴

Embora a ideia não tenha tido grande recepção, ela impactou a Cúpula de Brasília (2000), que reuniu pela primeira vez na história os líderes dos países sul-americanos e resultou na União de Nações Sul-americanas (UNASUL). Sobre os círculos concêntricos, é possível identificar essa influência nas recomendações feitas por Jaguaribe quanto ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), visando resolver as divergências que poderiam ocorrer entre as duas nações que encabeçaram o projeto (Brasil e Argentina), que formam o primeiro círculo concêntrico abordado pelo autor (SIMONOFF & LORENZINI, 2019). Essa aliança foi imprescindível pelo fato de que, separados esses países não conseguiriam se impor e resistir ao imperialismo estadunidense (JAGUARIBE, 2009).

A Argentina e o Brasil ainda não possuíam as capacidades necessárias para se projetarem individualmente, pois mantinham o *status* de não desenvolvidos até o início do século XXI, contrariando a estimativa de 30 anos oferecida pelo autor brasileiro em seus manuscritos (SIMONOFF & LORENZINI, 2019, p.100). Da mesma forma, mesmo sendo o maior país dos Balcãs Ocidentais, a Sérvia não possui o que é preciso para se desenvolver e romper sua dependência de maneira individual. Portanto, a integração regional se faz necessária para a Sérvia, de acordo com o que observamos de Jaguaribe e Puig. Também é importante notar que o compromisso da UE com a Sérvia como país-candidato vai além do comércio e do investimento. Somente o *status* de candidato promoveu a Sérvia ao posto de “maior receptor de doações da UE nos Balcãs Ocidentais e um dos maiores do mundo”⁶⁵. Isso é compreensível à luz do fato de que a Sérvia é a maior economia e o país mais populoso dos Balcãs Ocidentais, e é difícil imaginar um próximo alargamento da UE na região sem a adesão de Belgrado

⁶⁴ O trecho original em espanhol é o seguinte: *como una política reactivo-defensiva frente a la incorporación de México al North America Free Trade Agreement (NAFTA) y como una expresión de liderazgo regional en Sudamérica.*

⁶⁵ Ver mais em A Delegação da União Europeia na República Sérvia, “UE and Serbia at Work”, em inglês: <http://europa.rs/eu-assistance-to-serbia/eu-and-serbia-15-years-of-partnership/?lang=pt> . Acessado em 25 de setembro de 2022.

(PAVIČIĆ, 2019, p.115). A União Europeia é o maior doador da Sérvia “com mais de 3 bilhões de euros em ajuda não reembolsável nos últimos 15 anos... e o parceiro número um do país no apoio ao desenvolvimento e nas reformas em andamento”⁶⁶.

Voltando para a Teoria da Autonomia, em seu texto “*Argentina-Brasil: una alianza necesaria*”, Jaguaribe trabalha o conceito de aliança estratégica, que deve ser baseada em uma forte vontade política, com alicerces em um projeto industrial em conjunto como estratégia de longo prazo e uma avaliação das reais capacidades produtivas das economias de cada Estado (JAGUARIBE, 2009). Nas palavras do autor, essa união “tende a assegurar a consolidação e o êxito operacional de um sistema sul-americano de livre comércio e cooperação” (ibid., p.14). Desse modo, caso mantenha sua integridade interna de forma satisfatória, tal aliança poderia alcançar o posto de protagonista no sistema internacional, dado que o agrupamento das capacidades de seus membros permitiria ampliar sua viabilidade nacional, suas margens de permissibilidade internacional, ou seja, sua autonomia (JAGUARIBE, 2009). Hélio Jaguaribe (1979, p.96) frisa que “a autonomia não é uma conquista estável e permanente”, portanto é necessário que os Estados que optem por esse caminho o façam com base em um projeto nacional planejado, do qual as elites e o restante da população possam compartilhar e executado como uma política de Estado para médio e longo prazo (SIMONOFF & LORENZINI, 2019).

Para Juan Carlos Puig, a integração tem características mais complexas e ele apresenta sua visão de forma bastante detalhada. Em suas palavras,

(a integração) é instrumental, e seu significado dependerá do objetivo que se estabelece. Talvez porque os objetivos não fossem estritamente autônomos, os processos de integração na América Latina não avançaram decisivamente (PUIG, 1980, p.154-155) (tradução nossa)⁶⁷.

O autor argentino apresenta três atributos que para ele são importantes acerca do tema. Primeiramente, é um fenômeno social, não inclui apenas os Estados, mas todo e qualquer agrupamento, seja micro (sociedades e empresas) e macro (a comunidade internacional) com o objetivo de fazer com que os grupos sociais em questão renunciem ao individualismo em certos assuntos e ajam de forma coletiva e com sentido de pertencimento (PUIG, 1986, p.41). Isso deixa claro que a visão do autor não está exclusivamente voltada para o Estado, mas deve ser um produto das sociedades que buscam essa integração (SIMONOFF & LORENZINI, 2019).

⁶⁶ A Delegação da União Europeia na República Sérvia, “UE and Serbia at Work”, em inglês: <http://europa.rs/eu-assistance-to-serbia/eu-and-serbia-15-years-of-partnership/?lang=pt>. Acessado em 25 de setembro de 2022.

⁶⁷ O trecho original em espanhol é o seguinte: *es instrumental, y su sentido dependerá del objetivo que se fije. Tal vez porque los objetivos no fueron propiamente autónomos es que no han avanzado decididamente los procesos de integración en América Latina.*

Para Puig, o maior desafio nas sociedades latino-americanas é o nacionalismo estatal, que deveria ser amenizado para que pudessem alcançar:

A passagem do Estado-nação ao Estado-região, [...] um percurso, em que no início, naturalmente, o nacionalismo do Estado-nação – perdoe a redundância – ocupa praticamente todo o cenário e o nacionalismo regional, é apenas embrionário (PUIG, 1981, p.94-95) (tradução nossa)⁶⁸.

Juan Carlos Puig (1978, p.94-95) destaca algumas observações acerca do processo de integração regional:

- a) Ainda que certas características análogas favoreçam um processo associacionista, sua concretização é volitiva, desejada, em certo sentido fabricada;
- b) São as elites que impulsionam o elemento fabricado, o volitivo;
- c) Tal impulso provém de uma percepção – equivocada ou não, na realidade – dos ganhos e recompensas que a associação produzirá;
- d) O começo exitoso pode produzir uma aceleração do processo mediante uma difusão da atividade integrativa, tanto em seu âmbito funcional quanto em sua intensidade;
- e) Por outro lado, uma redução dos ganhos esperados traz como consequência uma retração do ímpeto integrador;
- f) Quanto mais intensa é a comunicação entre as elites nacionais, mais possibilidades concretas de associação existem.

Portanto, é necessário que se construa uma comunidade de valores e ações que sejam uma leitura política das elites que as englobam. Somente essa combinação não seria o suficiente, pois o sucesso da empreitada estará de acordo com a percepção das sociedades envolvidas nas questões de ganhos e perdas porque não estão baseadas em uma ideologia integracionista (SIMONOFF & LORENZINI, 2019). A Sérvia tem um cenário peculiar a ser observado. As elites políticas identificam a integração europeia como um dos objetivos principais da sua política externa. Mas existem muitos desafios a serem superados para que a mentalidade esteja, de fato, voltada para tal integração. Fora que, as fragilidades estruturais internas tornaram-se mais evidentes após a crise econômica global de 2009. Ademais, o retrocesso democrático e a falta de estado de direito em toda a região dos Balcãs Ocidentais e em específico na Sérvia, bem como instituições fracas e instáveis, dificultam a harmonização das suas políticas com as da UE (ZENELI, 2017).

⁶⁸ O trecho original em espanhol é o seguinte: *el transcurso del Estado-Nación al Estado-región, [...] un transcurso, en el que al principio, naturalmente, el nacionalismo del Estado-Nación –valga la redundancia– ocupa prácticamente toda la escena y el nacionalismo regional, es sólo embrionario.*

A visão puigiana da integração, como observam Simonoff e Lorenzini (2019, p.102), requer o desenvolvimento de um nacionalismo regional ao nível das elites e na sociedade civil, com um conjunto de decisões políticas adequadas e avaliações do processo para a associação. Para o intelectual argentino, o processo de integração é uma condição que deve ser reforçada pelos seus promotores e por não se tratar de um fenômeno unívoco, pode ocorrer em duas formas: comercialista ou solidária (ibid., 2019, p.102). A primeira é a mais comum e reforça o regime internacional vigente, aprofundando também as assimetrias entre os membros que adotaram somente as perspectivas interdependente e econômica. Puig é enfático ao apontar que esse formato é justamente o que foi impulsionado pela CEPAL e foi um fracasso, pois “eles não tentaram modificar, mesmo evolutivamente, o regime internacional, que era o verdadeiro produtor de injustiça” (PUIG, 1981, pp.135-136). Outra questão levantada por Puig remete a ideia da permissividade internacional abordada por Jaguaribe, pois em se tratando da América Latina, existe a forte presença dos EUA e o sistema mundial que “representam a força extrarregional que promove ou obstaculiza a integração” (ibid., p.112). E ele afirma que:

Em grande medida, a orientação comercialista impressa nas primeiras manifestações associativas, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), foram funcionais às expectativas do governo norte-americano e das empresas transnacionais, seguindo a filosofia desenvolvimentista prevalecente na época (PUIG, 1981, p.114) (tradução nossa)⁶⁹.

Diferente dessa vertente, a integração solidária possui uma forte marca política e cultural, pois é um artifício para se alcançar a autonomia com base no reconhecimento mútuo de todas as partes de um mesmo *status* e valores. Em suas palavras:

A tendência à autonomia dentro do bloco requer, externamente, estratégias de solidariedade com os membros do bloco que aspiram ao mesmo, bem como com outros grupos e Estados que possam ampliar a base de recursos próprios do país” (PUIG, 1980, p.208) (tradução nossa).⁷⁰

Logo, para o autor argentino a integração solidária é um instrumento primordial para a autonomia, pois “está baseada em alianças, uniões de Estados decididos a conquistar determinados objetivos setoriais, mas sustentados em valores compartilhados, dentre eles se destaca a autonomia” (PUIG, 1986, pp.59-60). Portanto, para que os países possam dispor das suas escassas margens de manobra é preciso que se unam para atingir seus objetivos a longo

⁶⁹ O trecho original em espanhol é o seguinte: *en gran medida la orientación comercialista impresa a las primeras manifestaciones asociativas, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), eran funcionales a las expectativas del gobierno estadounidense y de las empresas transnacionales, siguiendo la filosofía desarrollista imperante en ese momento.*

⁷⁰ O trecho original em espanhol é o seguinte: *La tendencia a la autonomía dentro del bloque exige, en lo externo, estrategias solidaristas con los integrantes del bloque que aspiran a lo mismo, así como con otros grupos y Estados que podrían ensanchar la base de los propios recursos del país.*

prazo (SIMONOFF & LORENZINI, 2019, p.103). Os primeiros exemplos de integração solidária são encontrados nos acordos de integração econômica e regional impulsionados pelo Peronismo na Argentina (1953-1954), pois:

Adotaram princípios gerais sobre complementação econômica, desoneração aduaneira e desoneração tributária, coordenação em matéria cambial, trocas recíprocas dos principais produtos nacionais e facilidades de crédito (PUIG, 1980, p.198) (tradução nossa).⁷¹

Esses primeiros exemplos da integração solidária, como a Comissão Especial de Coordenação Latino-americana (CECLA), o Pacto Andino e o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), foram fundamentadas em uma cooperação solidária destinada a defender os valores comuns entre as partes, inclusive a autonomia (SIMONOFF & LORENZINI, 2019, p.103). Para Puig (1986), todas essas iniciativas foram definindo e terminaram por se distanciar dos seus objetivos originais.

Podemos observar que, para ambos os autores, a autonomia é um conjunto de vontade e acima de tudo, capacidades dos Estados em trilhar esse caminho. Contudo, a necessidade da permissividade internacional é um dos fatores mais importantes para a obtenção de sucesso. De acordo com Jaguaribe (1969), “até que ponto, dada a situação geopolítica de um país e suas relações internacionais, este país tem condições de neutralizar o risco proveniente de países terceiros dotados de capacidade suficiente para exercer formas eficazes de coerção”. Simonoff (2020) afirma que a caracterização da permissividade “permite definir a autonomia jaguaribiana”.

De forma semelhante, Puig atesta para a necessidade de entender o sistema internacional, pois nele se encontram condições assimétricas e um complexo e estável equilíbrio de poder criado por uma divisão de funções (PUIG, 1980). Essas funções, por ele caracterizadas como repartidores supremos (centro), repartidores inferiores (semiperiferia) e os recipientes (periferia). Alejandro Simonoff (2020, p.76) simplifica a visão de Puig dizendo que:

O regime internacional foi articulado segundo os seguintes critérios: posse de armas de destruição em massa, impermeabilidade interbloco, autonomização intrabloco, ruptura estratégica, permeabilidade extrabloco e proibição do uso da força para médias e pequenas potências. A “autonomização” é o aumento da “liberdade de ação” por parte dos parceiros menores da coalizão, onde os atores nacionais ajustam suas

⁷¹ O trecho original em espanhol é o seguinte: *adoptaban principios generales sobre complementación económica, desgravación aduanera y liberación impositiva, coordinación en materias de cambios, intercambios recíprocos de los principales productos nacionales y facilidades crediticias.*

intenções a uma equação entre o nível atual de Autonomia e seu alcance potencial (tradução nossa)⁷²

Nas palavras de Puig (1984), “alcançar maior autonomia supõe um jogo estratégico de soma zero anterior, em que alguém ganha o que outra pessoa perde”. Após o diagnóstico correto dos seus “adversários”, é possível que se mobilize os recursos de poder adequados para superar e dominar seus oponentes (ibid., 1984, p.44). O autor argentino construiu quatro categorias distintas para se classificar as políticas externas, e são elas: a Dependência Paracolonial, a Dependência Nacional, a Autonomia Heterodoxa e a Autonomia Secessionista. Sobre a primeira, segundo Puig (1984, p.74),

O Estado possui formalmente um governo soberano e não é uma colônia, mas na realidade os grupos que detêm o poder efetivo na sociedade nacional não constituem outra coisa senão um apêndice do aparato governamental e da estrutura de poder real de outro Estado (tradução nossa).⁷³

A Dependência Nacional, na qual “os grupos que detêm o poder real racionalizam a dependência e, portanto, estabelecem seus próprios fins que podem vir a formar um projeto nacional compartilhado globalmente em suas características essenciais” (PUIG, 1984). É justamente a existência desse projeto nacional que marca a diferença entre essas duas dependências, como observa Simonoff e Lorenzini (2019), “alguns limites foram impostos à influência, em princípio determinante, do poder imperial” (PUIG, 1984, pp.74-78). Nas palavras do autor (1994, p.57), “é útil distinguir entre uma situação caracterizada pelo fato de que o aparato governamental formal e os grupos que detêm o poder real – repartidores supremos no orbital nacional – se sentem parte do regime metropolitano”, enquanto a outra apresenta uma dependência racionalizada.

A próxima categoria é a Autonomia Heterodoxa. Essa em específico, Puig diz que ocorre com a aceitação da gestão estratégica do bloco e na discrepância dos três aspectos descritos a seguir:

- a) O modelo de desenvolvimento interno pode não coincidir com o esperado pela metrópole;

⁷² O trecho original em espanhol é o seguinte: *El régimen internacional se articulaba según los siguientes criterios: la posesión de armas de destrucción masiva, la impermeabilidad interbloque, la autonomización intrabloque, la ruptura estratégica, la permeabilidad extrabloque y la prohibición del uso de la fuerza para las potencias medianas y pequeñas. La “autonomización” es el aumento de la “libertad de acción” por parte de los socios menores de la coalición, en donde los actores nacionales ajustan sus intenciones a una ecuación entre el nivel actual de la Autonomía y de su alcance potencial.*

⁷³ O trecho original em espanhol é o seguinte: *el Estado posee formalmente un gobierno soberano y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura del poder real de otro Estado.*

- b) O Estado periférico pode cultivar relações internacionais com outros atores mesmo quando estes laços não forem globalmente estratégicos;
- c) Separação do interesse nacional da potência dominante do interesse estratégico do bloco.

O principal fator da Autonomia Heterodoxa é a ausência de confronto ou mesmo desafio para os temas importantes e/ou a agenda das potências centrais. Se formos atribuir uma categoria a Sérvia e sua política externa, o país se encaixaria na Autonomia Heterodoxa, pelo fato da inexistência de confronto com as potências regionais e a manutenção de laços com outras potências globais. O que o autor ressalta nesse tipo de PE é que as políticas impostas pelos países dominantes não necessariamente precisam prejudicar os países subordinados. Simonoff e Lorenzini (2019, pp.101-102) complementam que “a existência de níveis de conflito entre um Estado central e um periférico não deve ser esclarecida sem um critério de ordenação, a ação deste último deve ser pautada por uma estratégia adequada”. Sendo ideal para a perspectiva dos periféricos saber com precisão sobre “o ponto crucial em que os interesses cotidianos se tornam vitais” (PUIG, 1980, p.153).

A última categoria é aquela não recomendada pelo intelectual argentino, a Autonomia Secessionista. Em suas palavras, “significa o desafio global. O país periférico rompe o cordão umbilical que o ligava a metrópole” (PUIG, 1984, pp.78-79). Essa fase pode resultar no alcance de uma realidade contrária da almejada devido ao esgotamento dos recursos nacionais. Para Puig, a autonomia foi percebida como o desenvolvimento do interesse nacional fomentado pelo uso racional. A sua análise do sistema internacional está concentrada na assimetria das relações entre a América Latina e os EUA, sendo observados seus reflexos negativos, mas também as margens que abrem espaço para manobras em busca dos objetivos nacionais partindo das elites que gerenciam o Estado, e esta era a variável para a sua análise (SIMONOFF & LORENZINI, 2019).

Ambos Jaguaribe e Puig veem essas categorias como instáveis e não permanentes, pois se submetem a critérios dinâmicos. No cenário após a Segunda Guerra Mundial, a estrutura econômica internacional e as suas nuances, permitiu que Argentina e Brasil trilhassem seu próprio modelo: o desenvolvimentismo (SIMONOFF, 2020, p.76). Esse processo consistiu em acionar Estados na busca por recursos visando promover a industrialização e a superação do subdesenvolvimento. Para os autores, o desenvolvimento foi central e no caso de Jaguaribe em específico, por quê:

(os estados periféricos) conseguem alcançar uma autonomia técnico-empresarial satisfatória internamente. Compensatoriamente, conseguem ter condições favoráveis nas suas relações com o centro imperial, sobretudo devido às identificações étnico-culturais (JAGUARIBE, 1973, p.128) (tradução nossa).⁷⁴

Jaguaribe e Puig produziram um legado teórico que iria ecoar por muitos anos. No entanto, a medida em que o mundo passou a ser mais globalizado e independente na transição da década de 1980 para 1990, Simonoff (2020, p.77) diz que a “hiperglobalização” fez com que os desejos de autonomia para os países periféricos se tornassem mais distantes. A situação menos favorável fez aflorar novas teorias por intelectuais latino-americanos inspirados por Puig e Jaguaribe. Na próxima sessão veremos a produção teórica contemporânea de alguns pensadores da Escola Latino-Americana da Autonomia.

3.4 Os Contemporâneos e seus Conceitos da Teoria da Autonomia

Inspirados pelos expoentes do pensamento latino-americano da Teoria da Autonomia, uma nova geração de intelectuais ofereceu novos conceitos e perspectivas para essa corrente teórica. Nessa seção, vamos apresentar visões mais contemporâneas que abarcam vertentes que se ajustam aos novos desafios globais. Os conceitos que veremos a seguir não se aplicam ao nosso estudo de caso pela sua especificidade. Porém, é importante mencioná-los para uma revisão mais completa e justa da escola latino-americana da Autonomia. Podemos observar no próximo item as semelhanças que

3.4.1 A Aliança e a Convergência na Diversidade

Dando continuidade, veremos o teórico argentino Raúl Bernal-Meza discorrer sobre dois diferentes conceitos, a “aliança” e a doutrina diplomática “convergência na diversidade”. Bernal-Meza surgiu no meio acadêmico em 1994, com o lançamento do livro *América Latina en la economía política mundial* (Buenos Aires: GELA), que representou uma contracorrente para a comunidade epistêmica encabeçada por Carlos Escudé, que advogava de forma acrítica para a Argentina os parâmetros do neoliberalismo (VELLOZO, 2001). O autor resgata a ideia das alianças para a questão da autonomia. As expressões “associação estratégica” e “aliança estratégica” se tornaram ideias muito importantes ao longo dos anos em assuntos de PE pelo

⁷⁴ O trecho original em espanhol é o seguinte: *consiguen una satisfactoria autonomía técnico-empresarial en lo interno. Compensatoriamente, logran disponer de condiciones favorables en sus relaciones con el centro imperial, en especial por identificaciones de orden étnico-cultural.*

mundo, inclusive na América do Sul. O principal motivo é priorizar certas relações bilaterais mais relevantes em termos políticos e econômicos (LESSA & OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Bernal-Meza (2018, p.3):

O conceito de “aliança” não é novo na epistemologia das relações internacionais em geral, nem na América Latina. No entanto, seu conteúdo eidético ganhou novo impulso com a criação da Aliança do Pacífico (AP), que segue a linha da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América, no sentido de que, como exemplo de regionalismo, se baseia em um tipo particular de vínculo que se forma entre os membros (tradução nossa).⁷⁵

O grande impulso para tais associações está atrelado as mudanças ocorridas na economia e na política internacional, com o expansionismo da globalização capitalista em meados dos anos 1970 e principalmente com o fim da Guerra Fria. A maior abertura do sistema internacional propiciou o aumento dos intercâmbios e relações entre países e sociedades. Nesse contexto, o conceito de aliança estratégica começou a transitar desde uma perspectiva tradicionalmente voltada para o âmbito militar a outros aspectos das RI, incluindo a cooperação (BERNAL-MEZA, 2018). O conceito e “aliança estratégica”, geralmente se remete as associações especiais que a UE promove como parte do seu arsenal de políticas das suas relações exteriores. O autor (ibid., p.8) explica que “a experiência adquirida nesta práxis pode muito bem servir como parte do aprendizado regional sobre como gerenciar alianças regionais”. Além dos interesses singulares que incentivam a estratégia no bloco europeu, o termo estratégico empregado nessa associação remete a identificação das partes por objetivos relevantes e/ou mútuos a longo prazo e a materialização de interesses e dos meios para alcançá-los (FARIAS, 2013, p.25).

Bernal-Meza (2018) traz um exemplo sul-americano com a aliança estratégica entre Brasil e Argentina iniciada em 1985, a partir de um reconhecimento recíproco da posição de parceiro estratégico. Anos de relações bilaterais de cooperação e integração foram a base para a criação do Mercosul e da sua manutenção. Como vimos anteriormente em Puig, tais parcerias estratégicas, por ele chamadas de integração solidária, são importantes para a projeção desses Estados no sistema internacional, de forma que as partes possam conquistar relevância regional e alcançar seus objetivos compartilhados. Raúl Bernal-Meza (ibid., p.9) destaca que:

⁷⁵ O trecho original em espanhol é o seguinte: *El concepto de “alianza” no es nuevo en la epistemología de las relaciones internacionales en general ni tampoco en la latinoamericana. Sin embargo, su contenido eidético cobró un nuevo impulso con la creación de la Alianza del Pacífico (AP), que sigue la línea de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, en el sentido que, como ejemplo de regionalismo, se sustenta en un tipo particular de vínculo que se forma entre los miembros.*

Em particular, chama-se a atenção para a construção de alianças estratégicas entre democracias – o que potencializa a articulação entre ideias políticas e sistemas políticos (democracia) – e relações internacionais e política externa. Essa aliança estratégica resultou na criação de uma zona de paz no Atlântico Sul que faz parte do grande progresso político em nossa região (tradução nossa)⁷⁶.

O próximo conceito é a “convergência na divergência”, que remete a superação de adversidades em momentos de dificuldades. Para o nosso autor, essa concepção tem um perfil “talvez mais modesto, mas realista e flexível para permitir o avanço de boas relações entre Estados cujo vínculo não antecede uma relação muito estreita ou próxima, é o de ‘convergência’” (ibid., 2018, p.9). Uma figura importante foi a responsável pela adoção dessa doutrina, a presidenta chilena Michelle Bachelet durante o período do seu segundo mandato (2014-2018). Bachelet impulsionou a convergência em um cenário tido como desafiador: uma região em que as diferenças entre os Estados refletiam nas possibilidades de integração, causando fortes tendências de fragmentação e isolamento. Esse “desafio” regional foi chamado por ela de diversidade (BERNAL-MEZA, 2018).

Durante esse período, o Chile encontrou grandes dificuldades para construir novos vínculos relevantes. O Estado chileno viu transições em governos progressistas, populares ou populistas e o aumento de novas iniciativas de regionalismo, tais como a Alba e a renovação de projetos já em andamento, como a Comunidade Andina e o Mercosul, mas não encontrou novos parceiros até a formação da Aliança do Pacífico (AP)⁷⁷. Entretanto, como frisa Bernal-Meza (2018, p.9), apesar da promoção da AP por governos liberais e pró-capitalistas e de livre mercado, incluindo acordos comerciais com os EUA e a UE, a AP teve que lidar com um forte confronto regional.

Com o retorno da presidenta chilena, foi incorporado a PE chilena uma nova doutrina, a fim de justificar e deixar mais compreensível suas ideias acerca das relações exteriores. A novidade na política externa do país foi nomeada de “convergência na diversidade” (BERNAL-MEZA, 2018). Nas palavras de Michele Bachelet (2016, p.75):

[...] esse conceito é muito mais do que uma definição pragmática para navegar no cenário latino-americano em mudança. É um conceito que busca uma maior validade e permanência, pois se baseia em nossa leitura da dinâmica global das sociedades e

⁷⁶ O trecho original em espanhol é o seguinte: En especial se llama la atención sobre la construcción de alianzas estratégicas entre democracias –lo que realza el nexo entre ideas políticas y sistemas políticos (democracia)– y relaciones internacionales y política exterior. Esta alianza estratégica ha dado por resultado la creación de una zona de paz en el Atlántico Sur que forma parte de los grandes progresos políticos de nuestra región.

⁷⁷ Aliança comercial latino-americana formada por Chile, Colômbia, México e Peru em 2012. Costa Rica juntou-se a aliança em 2013.

suas relações internacionais, propondo uma visão cosmopolita e humanista do mundo (tradução nossa).⁷⁸

A doutrina reconhecia a disparidade econômica e em termos de desenvolvimento entre os países da região, pois foi dirigida exatamente para a complexidade da América do Sul. Seu objetivo inicial focava na cooperação entre a AP e o Mercosul, mas se estendeu com pretensões universalistas (BERNAL-MEZA, 2018). Bachelet defendia a possibilidade de se pensar em uma “convergência pragmática”, ou seja, uma “agenda comum para promover interesses mútuos e da região como um todo” (2016, p.74) apesar da grande diversidade e da singularidade de trajetória a ser trilhada por cada nação. Para Bernal-Mezal (2018, p.9-10), além do sentido messiânico presente na aspiração da presidenta, ficou claro que para se obter sucesso com a convergência na diversidade, as relações internacionais e o desenvolvimento nacional não poderiam ser objetivos isolados. Bachelet (2016) utilizava uma visão pragmática da realidade regional ao afirmar que a América Latina não era homogênea e ainda não havíamos conseguido superar alguns dos desafios mais comuns. A presidenta acreditava na necessidade da cooperação, porque essas questões “não são questões que cada país pode enfrentar apenas a partir de suas próprias forças, porque também são problemas definidos por dinâmicas regionais e globais” (ibid., p.74-75). O pragmatismo foi uma marca registrada da política chilena e encontrava na diversidade de pontos de vista não um obstáculo, mas sua força (BERNAL-MEZA, 2015). Segundo a presidenta (2016, p.77), “a convergência na diversidade exige repensar o que entendemos por identidade cultural, que deve ser a base da nossa coesão e das nossas relações internacionais”.

3.4.2 A Autonomia Relacional

Nosso próximo conceito é sobre a Autonomia Relacional, teoria criada para se adaptar aos novos desafios globais. Desenvolvida por Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian, ela se refere a vontade e a capacidade de um Estado como tomador de decisões com outros Estados por vontade própria, e para se posicionar conjuntamente em processos e situações que ocorrem dentro e fora de seu território (RUSSEL & TOKATLIAN, 2020). De acordo com os autores (2020, p.82):

⁷⁸ O trecho original em espanhol é o seguinte: [...] *este concepto es mucho más que una definición pragmática para navegar en el cambiante escenario latinoamericano. Es un concepto que pretende una validez y una permanencia más amplia, pues se funda en nuestra lectura de las dinámicas globales de las sociedades y de sus relaciones internacionales, proponiendo una mirada cosmopolita y humanista del mundo.*

A Autonomia Relacional constitui uma profunda ressignificação da autonomia nas relações internacionais para adequar esse conceito às novas circunstâncias de um mundo que avança, cheio de contradições e altos e baixos, para formas de relacionamento mais próximas e difusas entre o interno e o externo, nacionais e globais. (tradução nossa).⁷⁹

O conceito de autonomia de Russel e Tokatlian está relacionado a necessidade de mudanças nas políticas voltadas para este fim. Na América Latina, devem ser abandonadas políticas de cunho isolacionista, de autossuficiência ou mesmo buscar antagonismos em níveis nacional ou sub-regional (ibid., p.82). A Autonomia Relacional surgiu para questionar e rechaçar os principais aspectos que distinguem as principais abordagens sobre autonomia. Em outras palavras, eles criticam:

[...] sua definição e prática em oposição às demais; a visão fundamentalmente negativa do sistema internacional que leva a essa definição e prática em termos reativos e conflituosos; a centralidade dada ao Estado como ator autônomo; e a dissociação da prática da autonomia do tipo de regime político (RUSSELL & TOKATLIAN, 2020, p.82) (tradução nossa).⁸⁰

A teoria se coloca em contraposição aos conceitos mais difundidos e aceitos no meio acadêmico. Sendo assim, se enquadra e se sustenta no fomento a ação coletiva e cooperativa para a superação dos problemas. Nossos autores consideram que todos os desafios e oportunidades oferecidos pela ordem mundial demandam que os governos latino-americanos pratiquem políticas ativas e responsáveis, engajadas na promoção de mais equidade, governança global e segurança (ibid., p.83). Seu argumento é que a democracia é o fundamento principal para que o Estado possa ter laços estreitos com seus indivíduos, grupos e com a comunidade nacional que o representa. Portanto, a autonomia já não se define pela capacidade de um país em se isolar e ter controle de processos externos, mas isso se mede pela sua competência e capacidade de agência, principalmente nas organizações e regimes internacionais, bem como nos mecanismos de acordos e cooperação que “constituem também o suporte institucional indispensável para o exercício da Autonomia Relacional” (ibid., p.83). Os autores enfatizam que o primeiro espaço geográfico para o seu exercício seria a América Latina, principalmente as nações sul-americanas.

⁷⁹ O trecho original em espanhol é o seguinte: *La Autonomía relacional constituye una re-significación profunda de la autonomía en materia de relaciones internacionales con el objeto de adaptar este concepto a las nuevas circunstancias de un mundo que avanza, lleno de contradicciones y altibajos, hacia formas de relación más próximas y difusas entre lo interno y lo externo, lo nacional y lo global.*

⁸⁰ O trecho original em espanhol é o seguinte: *su definición y práctica en oposición a los otros; la visión fundamentalmente negativa del sistema internacional que conlleva a esa definición y práctica en términos reactivos y de enfrentamiento; la centralidad otorgada al estado como actor autónomo; y la desvinculación de la práctica de la autonomía del tipo de régimen político.*

Na prática, a teoria requer que o agente autônomo estabeleça uma nova forma de ver o mundo e de estar nele, e que priorize fatores como aptidão, compromisso, responsabilidade e confiança. Para isso, “é necessária uma mudança progressiva na posição do sujeito da autonomia, levando à constituição do que Alexander Wendt chamou de “identidades coletivas”, em que o Eu e o Outro formam um “sujeito plural” e uma única “região cognitiva”” (ibid., p.83).

Russell e Tokatlian (2020) esclarecem que a Autonomia Relacional não é uma perspectiva idealista dos assuntos internacionais, a despeito de que as ambições normativas que a fundamentam não são segredo. Pelo contrário, a teoria reconhece as relações de dominação e subordinação e as práticas da política de poder ao mesmo tempo em que concebe uma estratégia eficaz com a finalidade de refrear as assimetrias e criar um contraponto para essas práticas (ibid., p.83). Sobre a importância do componente democrático, os autores explicam que:

[...] baseia-se em identidades cívicas em contraste com identidades nacionais sectárias e exclusivas; implica um padrão de atividade sustentado por uma crescente participação e influência das sociedades nacionais nas decisões sobre questões internacionais; e exige a transferência do espaço de soberania que só pode ser realizada a partir da democracia (RUSSELL & TOKATLIAN, 2020, p.83) (tradução nossa).⁸¹

Entretanto, uma transição para a Autonomia Relacional não é considerada fácil, pois deve ser aprendida e estimulada permanentemente. Sendo assim, os autores reconhecem a dificuldade em se adotar essa conduta na prática, se formos pensar em todos os desafios que essa mudança poderia gerar. Todavia, seus criadores acreditam que o tempo poderá favorecer a teoria, talvez “mais por necessidade do que por convicção” (ibid., p.84). Roberto Russell e Juan Gabriel Tokatlian (2020) fecham o conceito explicando que essa reflexão visa fundamentalmente “fornecer elementos para vencer o argumento intelectual em favor de outra forma de conceber e buscar a autonomia nos países da América Latina”.

Como vimos em todas as vertentes exploradas nesse capítulo, a Escola Latino-Americana da Autonomia possui ricas correntes do pensamento escolhido como nossa perspectiva de análise. Embora cada autor tenha sua peculiaridade, seja de forma individual ou coletiva, a finalidade está no abandono do *status* de subserviente para galgar posições mais relevantes a nível regional e mundial dentro do sistema internacional. Ter a capacidade de tomar

⁸¹ O trecho original em espanhol é o seguinte: *se funda en identidades cívicas en contrastes con las identidades nacionales sectarias y excluyentes; implica un patrón de actividad que se sustenta en una creciente participación e influencia de las sociedades nacionales en las decisiones sobre temas internacionales; y requiere la cesión de espacio de soberanía que sólo pueden llevarse a cabo desde la democracia.*

suas próprias decisões nas questões que representam relevância para o Estado e suas elites são importantes para os objetivos nacionais. Mesmo em casos em que a falta de capacidade de agência e permissividade são fatores que impedem a quebra de um paradigma, certas relações com os Estados subordinadores podem ser utilizadas como manobras importantes para as metas de um Estado subordinado.

No próximo capítulo analisaremos as relações que a Sérvia possui com a União Europeia e a Rússia. De natureza assimétrica, essas relações são importantes para as elites políticas do país, que segue em um dilema envolvendo sua integração com seus vizinhos e manutenção territorial. É possível obter ambos? Qual deles tem mais importância para a população sérvia e aqueles que estão no poder? Em um cenário em que os detentores das decisões da Sérvia não podem escolher apenas um lado (ou apenas um objetivo), a política externa sérvia se equilibra enquanto mantém seu foco em dois propósitos: manter o Kosovo dentro das suas fronteiras e se juntar ao bloco europeu.

4 O DILEMA SÉRVIO: AS RELAÇÕES COM A UE E A RÚSSIA

Para iniciar a análise, era importante descobrir o que mais afeta a política externa da Sérvia e a questão do Kosovo é o fator que mais influencia a sua política externa (KAPETANOVIĆ, 2020, p.51). Além disso, o apoio que a Sérvia recebe para a preservação de sua integridade territorial, ou seja, a preservação do Kosovo dentro de suas fronteiras, afeta mais a sua política externa. Um fator que também tem grande importância para a PE da Sérvia é a sua política doméstica (ibid., p.51). Na introdução, marcamos a questão de Kosovo como uma das razões pelas quais a Sérvia busca sua autonomia e maior capacidade de agência. Como pode ser visto ao longo da história, a questão da integridade territorial foi, na maior parte do tempo, importante para a Sérvia. Como um Estado localizado nos complicados Balcãs, a política externa da Sérvia durante a maior parte deste século foi orientada para resolver a questão do Kosovo e preservar sua integridade territorial. Para ganhar apoio para seu posicionamento, começou a buscar o equilíbrio com grandes potências (KOVAČEVIĆ, 2018). Nesta subseção abaixo veremos como a questão do Kosovo tem impactado a política externa da Sérvia e moldado suas relações com grandes potências, pois aparentemente não houve um aspecto das relações externas sérvias que não tenha sido afetado por essa questão.

4.1 Kosovo como o Cerne da Política Externa Sérvia

Kosovo sempre teve um lugar especial em grande parte da população da Sérvia. Representa não apenas um território, mas também uma importância como berço da identidade sérvia, representando um lugar mítico e repleto de memórias históricas. Além disso, Kosovo é o lugar onde nasceu o Estado sérvio. A religião também tem grande importância, já que o Kosovo é considerado a fonte da ortodoxia sérvia, com inúmeros mosteiros fundados no início do século XIII (CHARNOGURSKY, 2007). Podemos ver o quanto a questão do Kosovo é importante e até que ponto ela direciona a política externa da Sérvia. Aleksandra Kapetanović (2020) enfatiza que esta questão afeta significativamente a política externa da Sérvia e todas as fases de tomada de decisão e realização da PE do país, e que “um jogo de dois níveis” está presente: há necessidade de satisfazer a população sérvia simultaneamente com a necessidade de conduzir negociações com atores estrangeiros para resolver o *status* final do Kosovo. Robert D. Putnam (2010), nos oferece uma clara explicação do conceito de “jogo de dois níveis”, sendo esses níveis o doméstico e o internacional:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu

interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (2010, p.151).

A questão do Kosovo também afeta em grande medida a construção da política externa sérvia ao criar uma retórica nacionalista (KAPETANOVIĆ, 2020, p.53). Esse tema é essencial para a postura da Sérvia em relação à Rússia e é a questão política chave no processo de integração da Sérvia na UE (ibid., p.54). Portanto, como vimos, o Kosovo sem dúvida representa uma problemática tremendamente importante para a política externa da Sérvia e, em grande medida, molda o posicionamento da Sérvia em relação às grandes potências na região.

Após a mudança de regime de Slobodan Milošević em 2000, a Sérvia tentou melhorar seu relacionamento com a UE e a OTAN. No entanto, após o assassinato do primeiro-ministro liberal sérvio Zoran Đinđić em 2003, partidos nacionalistas, conservadores e pró-russos vêm ganhando força. O líder do DSS, Vojislav Koštunica, foi presidente de 2000-2003 e, posteriormente, o primeiro-ministro da Sérvia (2004-2008). Durante esse período, ele se encontrou com Putin seis vezes (KAPETANOVIĆ, 2020). Após 2005, quando começaram as conversas sobre o futuro *status* do Kosovo e quando ficou claro que os países mais importantes da UE, assim como os EUA, apoiariam a independência de Kosovo, a postura da Sérvia em relação ao Ocidente, como mencionado, começou a mudar. Naquele momento específico, além da Rússia, a Sérvia não tinha nenhum outro aliado político relevante ao seu lado na comunidade internacional. Para James Hughes (2013, p.994),

O problema de Kosovo apresentou à Rússia um dilema de política externa que teria repercussões não apenas por suas recém-descobertas preferências pelo multilateralismo na diplomacia internacional, mas também por seus conflitos de “vizinhança” domésticos e regionais, especialmente no que diz respeito aos seus próprios “conflitos congelados” e seu manejo das guerras chechenas (tradução nossa)⁸².

Sendo assim, a Rússia usou argumentos durante as negociações sobre o *status* do Kosovo em 2005 e a crise das relações da Sérvia com a UE para fortalecer suas relações com a Sérvia, bem como para reforçar sua própria posição internacional. Além disso, a cooperação limitada com o Tribunal de Haia também afetou a relação da Sérvia com a UE (RELJIĆ, 2009,

⁸² O trecho original em inglês é o seguinte: *The Kosovo problem presented Russia with a foreign policy dilemma that would have repercussions not only for its new-found preferences for multilateralism in international diplomacy but also for its domestic and regional ‘neighbourhood’ conflicts, especially with respect to its own ‘frozen conflicts’ and its handling of the Chechen wars.*

p.11). Tudo isso resultou no aumento da presença da Rússia na Sérvia e no aprofundamento dos laços sérvio-russos. Além disso, a questão do Kosovo tem sido uma das mais “problemáticas” nas negociações de adesão à UE. Desde que a Sérvia obteve o *status* de candidata em 2012, a UE insistiu na resolução da disputa com Kosovo para avançar no caminho da UE. Na posição comum da UE sobre o Capítulo 35⁸³, que se refere à questão do Kosovo, a UE declarou que o avanço da Sérvia no seu processo de integração na UE seria avaliado de acordo com o empenho da Sérvia na melhoria das suas relações com o Kosovo.

Embora tenha parado de pedir o reconhecimento da independência do Kosovo pela Sérvia, a UE insiste no acordo de normalização juridicamente vinculativo entre a Sérvia e o Kosovo. Ainda assim, até agora, a UE não especificou o que a normalização das relações realmente significaria e o que deveria implicar. O que também torna difícil para a UE ter uma resposta unificada sobre esta questão é que cinco Estados-membros⁸⁴ da UE não reconheceram a independência do Kosovo (STOJIĆ, 2018, p. 4). Portanto, a abordagem oficial da UE em relação à questão do Kosovo é “diversidade no reconhecimento, mas unidade no engajamento” (KAPETANOVIĆ, 2020, p.55). Para mostrar que a UE respeita a diversidade nesta questão, os documentos da UE evitam referir o Kosovo como um país independente. Por outro lado, o engajamento considera oferecer ao Kosovo uma perspectiva europeia, bem como o *status* de potencial candidato (RUSSELL, 2019, p. 3).

O que aconteceu em 2008? Por que este ano é tão importante para a Sérvia? Conforme mencionado na introdução, o ano de 2008 pode ser percebido como um marco na política externa da Sérvia. Após a independência unilateralmente proclamada do Kosovo em 2008, uma das principais prioridades dos governos sérvios foi impedir o reconhecimento da independência do Kosovo por outros países (ĐUKANOVIĆ & LAĐEVAC, 2009, p. 347). Devido à sua posição no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente, a Rússia tornou-se um dos mais importantes aliados da Sérvia. Segundo Vuk Vuksanović (2018), essa famosa amizade sérvio-russa e a popularidade da Rússia na população sérvia datam, na verdade, da primeira década do século XXI, quando a Rússia declarou que apoia a posição da Sérvia na questão do Kosovo e que, se necessário, usará o veto no Conselho de Segurança da ONU para bloquear o reconhecimento do Kosovo (VUKSANOVIĆ, 2018).

⁸³ Para mais informações em inglês, ver o documento completo em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en. Acessado em 1 de setembro de 2022.

⁸⁴ Romênia, Eslováquia, Chipre, Grécia e Espanha.

As visões distintas da UE e Rússia quanto a ordem de segurança europeia impediu as negociações em andamento, pois ambas tentaram influenciar a região (DAVIES, 2021, p.9). Apesar da saída do Reino Unido da UE, as relações europeias têm sido caracterizadas pela integração política, valores e interesses compartilhados e cooperação em segurança. A OTAN e a UE formaram o núcleo institucional dessas relações e procuraram “projetar (suas) estruturas domésticas como um meio de gerenciar a ambiguidade ao longo de (sua) periferia” (MEDVEDEV, 2008, p.225). Em particular, o processo de integração da UE tem agido como uma “política de segurança por outros meios (ao) estender as normas, regras, oportunidades e restrições da União aos sucessivos candidatos” (MISSIROLI, 2003, p.1), para facilitar a estabilidade regional e para promover os interesses da UE. Através da Política Europeia de Vizinhança (PEV) e da Parceria Oriental (EaP), Bruxelas implementou alavancas de poder positivas e negativas para gerir a sua vizinhança regional. A este respeito, o processo de adesão da UE continuou a ser um instrumento útil para facilitar a normalização entre o Kosovo e a Sérvia. Bruxelas iniciou um período de negociações com Priština em 2013 e assinou um Acordo de Estabilização e Associação (AEA) em outubro de 2015, que entrou em vigor em 1 de abril de 2016.

A adesão foi entendida em Bruxelas como um *quid pro quo* para o envolvimento da Sérvia nas negociações. Isso ficou claro pela então chanceler da Alemanha, Angela Merkel, durante uma visita a Belgrado em agosto de 2011, na opinião de Merkel, Berlim estava preparada para bloquear a adesão se a Sérvia não cumprisse as exigências da UE (ECONOMIDES & KER-LINDSAY, 2015, p.2036, VICERE, 2020, p.342). O espírito desta abordagem foi adotado pela ex-Alta Representante da União para as Relações Internacionais, Federica Mogherini, na intermediação do acordo de agosto de 2015 (VICERE, 2020). Desde então, as autoridades ocidentais lembraram sem rodeios a Belgrado que a adesão está sujeita à normalização das relações (S/PV.8100, 2017b).

Embora o ceticismo de Moscou em relação ao alargamento da UE seja anterior à crise da Ucrânia (2014), a Rússia assinou a Declaração sobre Parceria Estratégica com a Sérvia em maio de 2013 menos de um mês após a finalização do Acordo de Bruxelas, as opiniões russas sobre a adesão endureceram desde 2014. O Kremlin permaneceu indiferente à perspectiva de uma Sérvia orientada para o Ocidente. Os argumentos russos têm sido associados à condução das negociações com oficiais que afirmam que:

A maioria da UE, que tem procurado legitimar a condição de Estado do Kosovo, está tentando pressionar Belgrado a desistir de suas posições um passo de cada vez e

chantageá-lo com a suspensão de sua participação na União Europeia (S/PV.7637 2016a) (tradução nossa)⁸⁵.

Além disso, Moscou criticou o uso da adesão como forma de resolução de conflitos. “A integração europeia”, observou um funcionário russo concisamente, “não se tornou uma panaceia para todos os males e nunca poderia ser” (Ministério de Relações Exteriores da Rússia s.d.). Essas críticas refletem as visões russas sobre poder e ordem na Europa. Durante uma entrevista à mídia sérvia em fevereiro de 2018, o ministro das relações exteriores russo, Sergey Lavrov se referiu à criação de linhas divisórias na Europa. “A UE exige”, declarou Lavrov que:

Todos os potenciais Estados-membros da UE aderem à política externa e de defesa comum da UE. A mesma filosofia e mentalidade que ajudam a incitar tensões na Europa e que guiaram aqueles que expandiram a OTAN e apresentaram aos países europeus e à Ucrânia a seguinte escolha – ou ficar do lado do Ocidente ou da Rússia – entram em jogo aqui. Esta é uma prática extremamente equivocada (Russian Ministry of Foreign Affairs, 2018c) (tradução nossa)⁸⁶.

Nesse sentido, a política externa da Sérvia é vista em vários níveis: jogando neutralidade em termos de seus interesses ligados à obtenção de apoio político e diplomático da Rússia dentro da parceria entre os dois países, ao mesmo tempo em que está estrategicamente orientada para a adesão à UE (VUČIĆ & TASS, 2018b). O país está se mantendo discreto e “evitando” de ter que ficar do lado de um poder ou outro⁸⁷. Isso parece possível por enquanto, mas envolve riscos que tornam a posição insustentável no longo prazo. É claro que o problema do Kosovo torna ainda mais difícil a posição da Sérvia, mas em 2017/2018 houve algumas tentativas da sua liderança para criar um espaço de manobra adicional, o que torna seu papel na margem mais flexível e ativo por ter obtido algum tipo de apoio político e visitas de altos funcionários europeus e russos (KOVAČEVIĆ, 2018b). Durante esse período, os atrasos nas negociações foram agravados, pois ambas as partes retrataram as negociações de maneira diferente, dependendo de se dirigirem a audiências domésticas ou internacionais. No entanto, a Rússia frequentemente censurou Kosovo por “envenenar a atmosfera do diálogo e minar a confiança mútua” (S/PV.8100, 2017b, p.11). No entanto, o foco da Rússia no Kosovo ignorou o

⁸⁵ O trecho original em inglês é o seguinte: the majority of the EU, which has been seeking to legitimize Kosovo statehood, is trying to push Belgrade to surrender its positions one step at a time and to blackmail it with the suspension of its membership in the European Union.

⁸⁶ O trecho original em inglês é o seguinte: that every prospective EU member-state join the EU’s common foreign and defence policy. The very same philosophy and mentality that help incite tensions in Europe and that guided those who expanded NATO and presented European countries and Ukraine with the following choice – either they side with the West or Russia – come into play here. This is an extremely misguided practice.

⁸⁷ Segundo Tass (2018a), o presidente sérvio disse que “nunca ouviu Putin objetar ao desejo da Sérvia de ingressar na EU”. Ele admitiu que “a adesão da Sérvia à OTAN se tornaria um problema para a Rússia, mas essa questão não está sendo considerada porque a Sérvia quer permanecer militarmente neutra”.

obstrucionismo da Sérvia. Um excelente exemplo foi a abordagem da Rússia à disputa sobre o novo serviço de trem da Sérvia que liga Belgrado a Mitrovica do Norte.

Antes de sua primeira viagem em janeiro de 2017, o trem foi decorado com as cores da bandeira sérvia e a frase “Kosovo é Sérvia” (originalmente: *Kosovo je Srbija*, romanizado: *Kosovo je Srbija*). A polícia do Kosovo foi enviada para parar o trem assim que cruzou a fronteira administrativa do Kosovo. Embora essa tenha sido uma resposta desproporcional que deveria ter sido coordenada com Priština, as avaliações russas foram totalmente partidárias (DAVIES, 2021, p.11). Autoridades descreveram a ação da polícia do Kosovo como uma “invasão” de áreas povoadas por sérvios do Kosovo e uma violação dos acordos sobre a liberdade de mobilidade (S/PV.7891, 2017a, p.13). Retórica russa à parte, essa visão foi informada por sua posição resoluta sobre a integridade territorial da Sérvia, embora a Rússia não tenha reconhecido como as ações provocativas da Sérvia seriam percebidas em Priština.

Nas recentes tentativas de solucionar essa problemática, Putin se opôs à posição de Washington, segundo a qual a questão do Kosovo é um caso único e não pode criar um precedente. A posição de Washington foi apoiada por Londres, Paris, Roma e Berlim. Além disso, Putin critica constantemente a política dos EUA em relação ao Kosovo, considerando-a um reflexo da vontade dos EUA de dominar a Rússia (KAPETANOVIĆ, 2020). A proclamada independência do Kosovo foi uma mensagem clara para a Rússia, apesar da campanha diplomática que durou mais de dois anos, não convenceu os EUA a mudar sua política em relação ao Kosovo, o que mostrou que o consentimento russo não era necessário para resolver questões importantes na Europa. Assim, a questão do Kosovo mostrou a irrelevância da Rússia como potência global naquele período (ibid., p.59). A sensação de ser ignorada pelos EUA na região dos Balcãs Ocidentais, onde tem sido um ator político significativo há centenas de anos, determinou que a Rússia fortalecesse sua posição na região e impedisse o alargamento da OTAN e a disseminação da influência dos EUA (RELJIĆ, 2009, pp.11-13).

Na verdade, a Rússia aproveitou o apoio à Sérvia na questão do Kosovo, tornando-se um aliado indispensável de Belgrado. Devido a sua posição oficial e do poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, a Rússia ganhou privilégios significativos no setor de energia sérvio e influência substancial na política doméstica sérvia. Moscou controla em grande medida a posição de Belgrado sobre Kosovo, já que nenhum líder sérvio pode se dar ao luxo de ser mais brando do que a Rússia na questão de Kosovo, pois isso certamente levaria a uma perda de popularidade entre os eleitores. Os líderes sérvios, especialmente Vučić, não estão felizes

com essa dependência. No entanto, devido à popularidade da Rússia entre os cidadãos sérvios, os líderes políticos não correm o risco de confrontar a Rússia (SAMORUKOV, 2019, p.69).

Ao longo dos anos, a Rússia e a China, como membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, têm sido usadas por políticos sérvios como um grande trunfo para impedir o reconhecimento internacional do Kosovo (KAPETANOVIĆ, 2020). Embora a Rússia seja uma necessidade para a Sérvia obter um resultado benéfico em relação à questão do Kosovo, os interesses da Sérvia e da Rússia na questão do Kosovo são realmente diferentes. Isso começou a ficar evidente a partir do final de 2018, com o surgimento da proposta de mudança nas fronteiras entre Kosovo e Sérvia, apoiada pelos EUA e Trump⁸⁸. Nomeadamente, para a Rússia, a disputa não resolvida do Kosovo é, na verdade, uma vantagem, uma vez que a questão do Kosovo é uma das raras fontes restantes de sua influência nos Balcãs e na Sérvia como um país importante nos Balcãs Ocidentais. A insatisfação da Rússia com a proposta dos EUA, que na verdade a excluiria e diminuiria sua importância para novas negociações, ficou evidente durante a visita de Vučić a Putin em outubro de 2018, quando ele foi a Moscou para obter o apoio de Putin para a proposta em questão. No entanto, ele não foi recebido tão calorosamente quanto o esperado. Esta dependência de Putin em relação à questão do Kosovo não é conveniente para Vučić. Para Kapetanović (2020), o presidente Aleksandar Vučić está bem ciente de que Putin pode usar o veto para qualquer solução que negocie que não o agrade e, dessa forma, seja politicamente destruída. Na política doméstica, tendo em mente que o eleitorado de Vučić é em grande parte pró-russo, esse tipo de ação representaria Putin como “um sérvio maior do que o próprio Vučić” (ibid., p.58). Portanto,

Como a resolução da questão do Kosovo diminuiria a principal influência da Rússia nas relações com a Sérvia, a Rússia não tem muito incentivo para ajudar a resolver o problema. A resolução da questão do Kosovo também levaria a Sérvia a introduzir sanções à Rússia, cortar seu acordo de livre comércio e introduzir vistos para cidadãos russos. A resolução final do conflito tornaria o poder de veto da Rússia na ONU redundante para a Sérvia e, dessa forma, desconsideraria a importância da Rússia na arquitetura de segurança da região (KAPETANOVIĆ, 2020, p.58) (tradução nossa)⁸⁹.

No entanto, a vontade da Rússia de interromper o acordo do Kosovo não significa necessariamente que tentaria estragar o acordo uma vez concluído. Como a região dos Balcãs

⁸⁸ Ver mais em “Trump lauds economic steps between Serbia and Kosovo” <https://www.reuters.com/article/usa-serbia-kosovo-int-idUSKBN25V2LX> (em inglês). Acessado em 1 de setembro de 2022.

⁸⁹ O trecho original em inglês é o seguinte: Since resolution of the Kosovo issue would decrease Russia’s main leverage in relations with Serbia, Russia has not much of an incentive to help solve the problem. The Kosovo issue’s resolution would also potentially lead Serbia to introduce sanctions to Russia, cut its free trade deal and introduce visas for Russian citizens. The conflict’s final resolution would make Russia’s UN veto power redundant for Serbia and in that way disregard Russia’s importance in the security architecture of the region.

não está entre as prioridades da Rússia, o Kremlin aproveita avidamente as crises locais, mas não tem o objetivo e os recursos para criar uma grande mudança na região (SAMORUKOV, 2019, pp.69-70). Além disso, pode-se notar a crescente importância dos EUA em detrimento da Rússia para a liderança sérvia. Em 4 de setembro de 2020, em Washington, os representantes do Kosovo e da Sérvia assinaram dois acordos separados sobre as relações econômicas com os EUA. A Casa Branca os chamou de “acordos históricos” (KHAZE & XHAFERI, 2020). Esses acordos econômicos revelam várias ocorrências interessantes. A princípio, de acordo com a ex-embaixadora da Sérvia na Rússia, Jelica Kurjak, esse acordo mostrou até que ponto a política externa da Sérvia foi personalizada por Aleksandar Vučić em detrimento das instituições estatais. Segundo ela, a delegação sérvia em Washington desconhecia o conteúdo do documento, pois não foi objeto de discussão em nenhum órgão estatal responsável sérvio (DANAS, 2020). Ademais, a aprovação da Sérvia para diversificar seus recursos energéticos ao assinar o acordo significa outro afastamento da Rússia (KoSSev, 2020). Esta ação não deixou a Rússia indiferente. Após a assinatura do acordo econômico entre Belgrado e Priština, o portal russo *Kommersant Daily* informou que essa medida terá graves consequências geopolíticas e enfraquecerá a dependência da Sérvia do gás russo (N1, 2020).

O Acordo de Washington mostra que a Sérvia com Vučić estava disposta a seguir Donald Trump e sua política para a região dos Balcãs Ocidentais. De acordo com Kapetanović (2020, p.60), Vučić depositou todas as suas esperanças em Donald Trump em relação ao resultado da disputa do Kosovo, pois acreditava que tinha as melhores chances de alcançar um resultado positivo que poderia “vender” a população sérvia. Fora que, Vučić estava preocupado que, se Biden chegasse ao poder, ele cooperaria estreitamente com a Alemanha, pressionando Belgrado a reconhecer Kosovo. Portanto, se Biden fortalecer a cooperação dos EUA com a Alemanha e exercer mais pressão sobre a Sérvia para obter o reconhecimento da independência de Kosovo, Vuksanović (2018) aponta a possibilidade de Vučić voltar a procurar mais os “amigos” não-ocidentais da Sérvia, como a Rússia.

Uma mensagem ao presidente Vučić, mas dirigida principalmente ao Ocidente, deixou claro que a Rússia ainda tem influência nos Balcãs e que “não desistirá de graça” (KAPETANOVIĆ, 2020). Embora as relações entre Belgrado e Moscou ainda sejam oficialmente cordiais e profundas, a mídia russa também começou a questionar a sinceridade de Vučić, às vezes descrevendo-o como “um hipócrita que é essencialmente um laiaio ocidental”, empurrando seu país, contra a vontade dos cidadãos sérvios, para mais perto da UE e OTAN (ANASTASIJEVIĆ, 2017). É notável que Vučić está “dividido” entre a Rússia, da

qual depende por causa do veto da Rússia no Conselho de Segurança da ONU, e a UE que, mesmo não tendo mais a mesma influência política, é necessária para Vučić como meio de legitimação de sua regra (KAPETANOVIĆ, 2020). No entanto, por causa da proposta de alteração de fronteiras, as relações com a UE, e especialmente a Alemanha, começaram a se deteriorar. Kapetanović (2020, p.59) frisa que a proposta, bem como a vontade de Vučić de seguir Donald Trump, que não foi tão popular na Europa, deixou a Alemanha “brava” com ele. Assim, na atmosfera de apoio reduzido da Alemanha, Vučić precisa buscar outro mentor político do Ocidente.

Ainda assim, após a vitória de Biden nas eleições dos EUA realizadas em 4 de novembro de 2020, a questão é se a região dos Balcãs permanecerá no topo da lista de prioridades dos EUA e notadamente a Sérvia. Na opinião de Savković (2020), os EUA vão cooperar com a UE, deixando novamente para a UE o lugar de principal mediador na parte política do diálogo, sobretudo porque a UE já nomeou o seu representante para os Balcãs Ocidentais: Miroslav Lajčák (KAPETANOVIĆ, 2020). Embora não seja questionável se os EUA percebem Kosovo como independente, já que a atitude de Biden em relação à independência de Kosovo é bem conhecida⁹⁰, a questão é se o novo governo dos EUA perceberá a permuta de terras como uma boa solução.

Atualmente, a previsão que Vuksanović realizou em 2018 como vimos acima, se concretizou. Mesmo durante o evento que mais ganhou a atenção do mundo, a invasão russa à Ucrânia em 2022, a Sérvia manteve fiel aos seus paradigmas. Aleksandar Vučić, o líder do Partido Progressista Sérvio (SNS), estava em sua visita a Mônaco quando as notícias chegaram a ele de que a Rússia reconheceu as repúblicas de Donetsk e Lugansk (BECKHAM-DIERKES & RANKIĆ, 2022). O embaixador ucraniano na Sérvia naquela época, Oleksandar Aleksandrović, declarou à imprensa pedindo ao presidente ucraniano Volodimir Zelensky para condenar o bombardeio da OTAN à Sérvia em 1999. O presidente sérvio então declarou que “nossa política militar é que somos militarmente neutros, nossa política externa é que estamos no caminho da UE, continuamos nossa cooperação com a China e a Rússia, não abandonaremos nossos amigos tradicionais, que é a política permanente da Sérvia e deve permanecer assim.” (ibid., 2022, p.2).

⁹⁰ Para mais informações, ver em inglês o artigo “US Secretary of State calls for recognition of Kosovo’s Independence” https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/us-secretary-of-state-calls-for-recognition-of-kosovos-independence/. Acessado em 8 de setembro de 2022.

Após abordarmos a importância da questão do Kosovo para a política externa da Sérvia e sua evolução nos últimos anos, fica notável que essa problemática ainda poderá se estender por mais tempo devido a sensibilidade de ambas as partes envolvidas para a resolução do problema. Belgrado realizou alguns movimentos importantes, mas ainda está longe do ideal. Pela dificuldade em agradar todos os seus principais parceiros externos, era esperado que alguns desses movimentos poderiam desagradar outras partes. Porém, Vučić sempre demonstrou ser um líder pragmático. Na próxima sessão, veremos outra questão marcada como prioridade para os *foreign affairs* da Sérvia, seu *status* de candidata a integrar a União Europeia e abordaremos as relações comerciais sérvias com a UE e a Rússia.

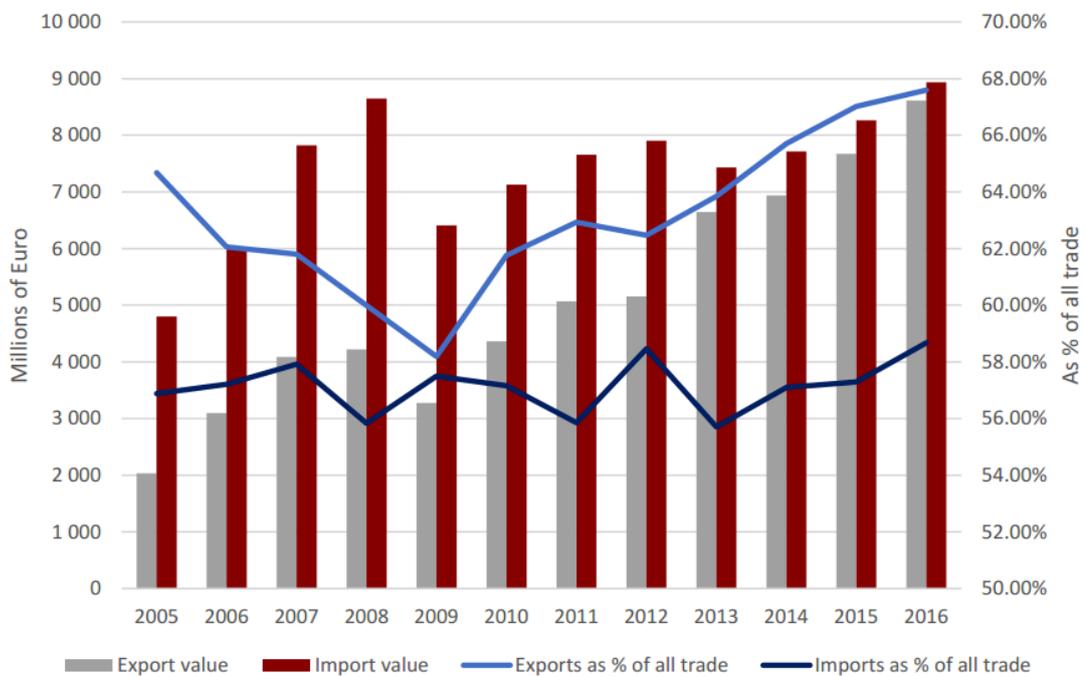
4.2 Integração como a Solução? A dinâmica das Relações Econômicas da Sérvia com a UE e a Rússia

Há muitas razões pelas quais a UE e a Rússia foram importantes para a Sérvia: razões políticas (como preservar a integridade territorial da Sérvia) e outros fatores, como a economia e ganhos na política doméstica. De acordo com Jovan Teokarević (2016, pp.57), o desejo da Sérvia de ser a “ligação” entre o Oriente e o Ocidente, desenvolvendo relações estreitas com a Rússia, por um lado, e tendo como objetivo a adesão à UE pode ser excessivamente ambiciosa e pode colocar a integração da UE em risco. Embora todos os governos sérvios, a partir de 2009, quando a política dos quatro pilares foi introduzida pelo ex-presidente Boris Tadić, tenham insistido que a adesão à UE não é incompatível com boas relações com a Rússia, ainda é altamente questionável se o equilíbrio entre eles não colocaria em risco a integração da Sérvia na UE (ibid., pp.57-58).

Após as eleições parlamentares de maio de 2008, Boris Tadić conseguiu formar um governo pró-europeu sob a liderança do partido DS. Embora se encontrasse numa situação difícil, uma vez que os Estados-membros mais importantes da UE apoiaram a independência do Kosovo poucos dias depois de ele ter ganho as eleições presidenciais em fevereiro de 2008, conseguiu formar um governo pró-europeu e em setembro do mesmo ano obteve a maioria parlamentar necessária para a ratificação do Acordo de Estabilização e Associação (AEA) com a UE, que foi anteriormente assinado a 28 de abril de 2008 em Bruxelas (RELJIĆ, 2009, pp.18-19). A UE tem sido muito importante para a Sérvia. Não só com a ajuda a transição democrática do país insistindo na implementação das reformas necessárias, mas também é o parceiro comercial e de investimento mais significativo da Sérvia (Ministartstvo spoljnih poslova Republike Srbije,

2012). Hoje, com um PIB per capita de US\$ 7.409 (expresso em dólares atuais), a Sérvia é mais pobre do que os países mais pobres do bloco europeu, como Bulgária, Romênia e Croácia. As relações comerciais com a UE melhoraram devido ao processo de negociação em curso, com os volumes de comércio aumentando significativamente desde a entrada em vigor do Acordo de Estabilização e Associação em 2013. A proximidade geográfica é também de grande importância para essas relações no domínio da economia. No gráfico abaixo, podemos ver que entre 2005-2016 a grande maioria do comércio sérvio tem sido com a UE, com 60% de suas exportações indo para a UE, enquanto as importações da UE variam entre 55-59% (HARTWELL & SIDLO, 2017, p.25).

Gráfico 1. Comércio Sérvia-UE em valor e em %



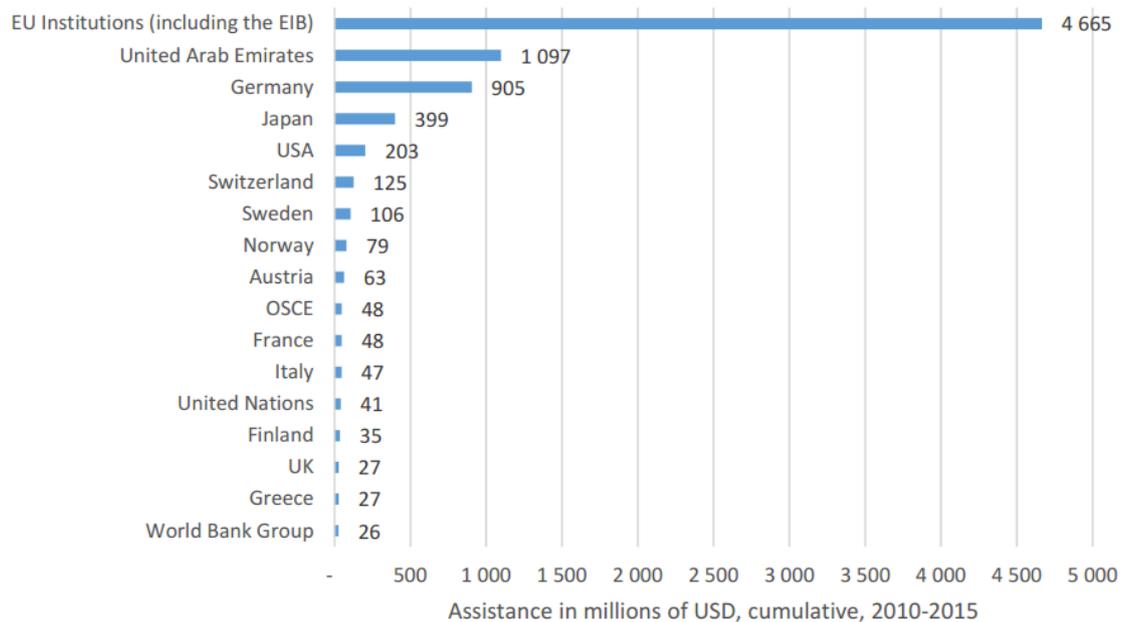
Fonte: HARTWELL & SIDLO, 2017, p.26

Além disso, a UE é a maior investidora na economia sérvia, com cerca de 85% de todo o Investimento Direto no Exterior (IDE) no primeiro semestre de 2017. À semelhança do comércio, os investimentos aumentaram significativamente devido às negociações de adesão. As empresas da UE argumentam que as economias de escala da Sérvia, baixo custo e mão de obra qualificada, bem como a proximidade geográfica estão entre as razões mais importantes para investimentos no país, especialmente para o setor manufatureiro (HARTWELL & SIDLO, 2017, p.32).

A UE é oficialmente o maior fornecedor de ajuda ao desenvolvimento para a Sérvia. O envolvimento da UE na ajuda externa à Sérvia começou com o programa de Assistência Comunitária à Reconstrução, Desenvolvimento e Estabilização (CARDS) de 2000-2006, período durante o qual a UE enviou 1,15 mil milhões de euros para assistência técnica no desenvolvimento local e municipal, desenvolvimento econômico, bem como na justiça e na gestão integrada das fronteiras (KAPETANOVIĆ, 2020, p.64). De acordo com o progresso nas negociações de adesão, o financiamento da UE passou de programas de assistência técnica para o objetivo de harmonização com a UE. Assim, o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão IPA e IPA II foram concebidos para distribuir muito mais assistência com um leque mais alargado de atividades. Ainda assim, é importante mencionar o princípio da condicionalidade, referindo-se a certas condições que a Sérvia deve cumprir para receber fundos. Por exemplo, as prioridades da IPA eram os programas de democratização e da sociedade civil. Depois de 2008, essas prioridades mudaram para questões de minorias e direitos humanos (HARTWELL & SIDLO, 2017, pp.19-20). No entanto, essa condicionalidade e outros requisitos da UE aumentaram a popularidade de outras potências, como a Rússia, que não prioriza a transparência ao fazer negócios e conceder subsídios à Sérvia.

Como se pode ver no gráfico abaixo, no período de 2010-2015, a UE foi sem dúvida a maior doadora de recursos financeiros para a Sérvia, enquanto a Rússia nem sequer esteve entre os 17 primeiros doadores, embora a população sérvia não perceba a assistência externa da mesma forma. Dentro dos aspectos da Teoria da Autonomia, esses fatos corroboram a ideia de integração regional. Essa ferramenta, como se refere Jaguaribe (1969), servem para reassegurar os processos autônomos de desenvolvimento e fortalecimento da viabilidade nacional. Uma pesquisa de opinião pública realizada pelo Ministério da Integração Europeia da Sérvia em 2018 mostrou que 21% dos entrevistados percebem a Rússia como a principal fonte de assistência financeira, 24% percebem a UE como a fonte mais significativa, enquanto 17% responderam que a China é a principal fonte de assistência financeira à Sérvia (BECHEV, 2019, p.17).

Gráfico 2. Principais doadores cumulativos de ajuda oficial ao desenvolvimento para a Sérvia 2010-2015



Fonte: HARTWELL & SIDLO, 2017, p.19

Como país candidato, a Sérvia desenvolveu fortes laços com a UE, que se tornou um dos parceiros mais importantes da Sérvia. No entanto, os desafios internos e externos que a UE tem enfrentado nos últimos anos deixaram de lado a questão do alargamento. Em primeiro lugar, a questão que tem afetado diretamente o ritmo da adesão é o fenômeno denominado “fadiga do alargamento” (KAPETANOVIĆ, 2020). Após o alargamento de 2004, em que doze novos países entraram na UE, o alargamento de 2008, quando a Bulgária e a Romênia aderiram, e o último em 2013, quando a Croácia se tornou membro da UE, os Estados-membros e o seu pessoal envolvido ficaram “cansados” do processo de alargamento. Particularmente, o acesso da Bulgária e da Romênia levantou questões sobre a credibilidade de todo o processo (FRAENKEL, 2016, p. 1). Além disso, Jean-Claude Juncker, então presidente da Comissão Europeia (CE), declarou em 2014 que novos alargamentos não ocorreriam nos próximos cinco anos.

Para mais, a crise financeira global de 2008 obrigou a UE a concentrar-se nos seus problemas internos. Além da fadiga do alargamento, surgiu uma “fadiga financeira” entre a população de muitos países da UE devido ao ressentimento pelo resgate de países como a Grécia. Um dos maiores desafios para os líderes da UE foi justificar a entrada de “outro país pobre dos Balcãs”, o que poderia ser um encargo financeiro adicional. De acordo com o estudo

do Eurobarômetro de 2013, mais de 60% da população dos Estados-membros da UE se opôs a um novo alargamento (ibid., p. 1). Adicionalmente, a questão do reequilíbrio e fortalecimento interno, anterior ao futuro alargamento, tornou-se presente na UE. A questão do alargamento e aprofundamento, bem como da capacidade de absorção da UE, tem afetado o debate sobre a futura entrada de novos integrantes (O'BRENNAN, 2014, p.224). A crise migratória de 2015, que também desafiou a UE, reduziu a atenção da UE para uma maior expansão de suas fronteiras.

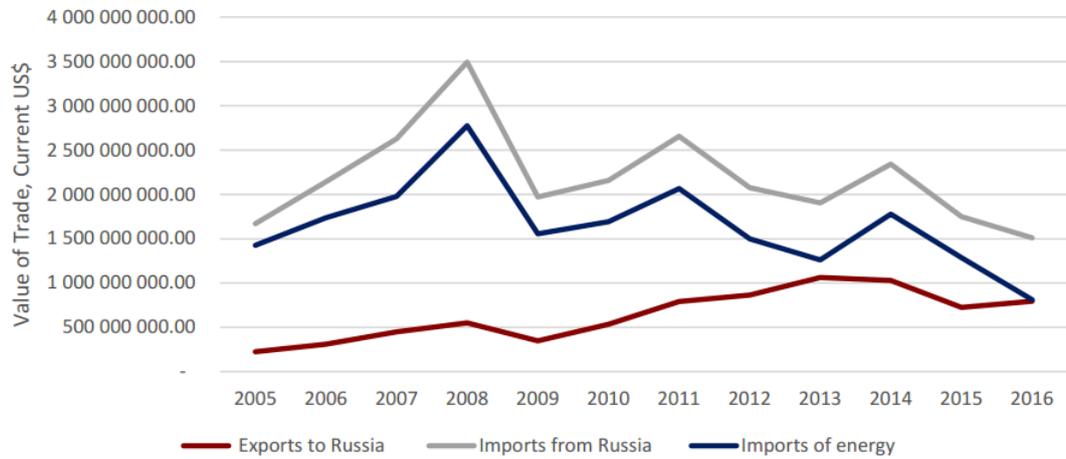
Reconhecendo o perigo de travar o processo de alargamento da UE aos Balcãs Ocidentais, a então chanceler alemã, Angela Merkel, propôs em 2014 uma iniciativa denominada “Processo de Berlim” com o objetivo de renovar o interesse da UE na região. O objetivo desta iniciativa tem sido fortalecer a cooperação regional nos Balcãs e aproximar a região da UE. Essa iniciativa, segundo Nechev et al. (2018, p.1), conseguiu manter o interesse do bloco europeu na região. Com a nova estratégia da Comissão Europeia para a península balcânica de 2018, bem como com o Congresso de Sofia, que ocorreu no mesmo ano, parecia que o processo de alargamento da UE para os Balcãs tinha ganhado impulso novamente (ibid., p.1). No entanto, ao invés de aprimorar o processo de alargamento, 2018 destacou profundas divisões entre os Estados-membros da UE e apontou uma tendência significativa na UE, chamada de nacionalização do processo de alargamento (JUZOVA, 2019, p.4). A política de alargamento tornou-se cada vez mais dominada pelas agendas nacionais dos Estados-membros, levantando a questão da credibilidade do compromisso da UE para com os Estados-candidatos e o poder transformador da UE (HILLION, 2010, p.6). Além disso, os Estados-membros da UE aumentaram recentemente seu papel em detrimento da CE (JUZAVA, 2019, p.4). A decisão da França, em outubro de 2019, de não consentir com a abertura das negociações de adesão com a Macedônia do Norte e a Albânia levantou muitas questões sobre a perspectiva de adesão da região e a metodologia de alargamento. No entanto, segundo alguns autores, o problema da ampliação da UE para a região não está na metodologia das negociações, mas sim na abordagem das instituições da UE e dos Estados-membros (CIPA, 2020).

Desde 2008, a Sérvia vem usando estratégias de restrição e diversificação entre parcerias (não apenas Rússia, mas China também Turquia e Emirados Árabes Unidos) para colocar potências ocidentais e não ocidentais umas contra as outras para extrair benefícios econômicos e políticos tanto quanto possível (KAPETANOVIĆ, 2020). Além disso, as fragilidades estruturais internas tornaram-se mais evidentes após a crise econômica global de 2009. Atualmente, toda a região está experimentando um fraco desempenho econômico, níveis muito

altos de desemprego e dívidas soberanas perigosas. Além disso, o retrocesso democrático e a falta do estado de direito em toda a região dos Balcãs Ocidentais, bem como instituições fracas e instáveis, permitiram que atores como China e Rússia explorassem a situação e exercessem sua influência (ZENELI, 2017).

Do ponto de vista de Bruxelas, pelo menos até recentemente, o ator externo mais controverso nos Balcãs, particularmente na Sérvia, era a Rússia. Foi rotulado como o ator externo mais influente, o que causa muitos problemas na região. A então chanceler alemã, Angela Merkel, condenou a Rússia por causa de sua interferência e sua estratégia de “dividir para reinar” usada para ganhar influência sobre partes eurocéticas das sociedades dos Balcãs. Além disso, em 2017, Federica Mogherini, então alta representante da UE, expressou sua convicção de que o objetivo de Moscou é afrouxar a conexão da região do Balcãs Ocidentais com a UE, bem como mostrar-se como uma alternativa à integração da UE, especificamente no caso da Sérvia, onde a influência da Rússia tem sido mais forte, chegando ao ponto em que a Rússia é chamada de “irmão mais velho” (AMBROSETTI, 2020). Muitos especialistas até agora notaram que, sem uma estratégia política clara da UE para a região, os únicos lados que se beneficiarão são a Rússia e a China (DEMPSEY, 2019).

Além do Kosovo, a Sérvia continua mantendo a Rússia perto de si por causa da dependência energética, mas também por causa de sua política doméstica, ou melhor, a popularidade da Rússia no eleitorado sérvio. A presença econômica da Rússia nos Balcãs e na Sérvia é limitada devido à atual estagnação de sua economia. No segundo trimestre de 2019, a Rússia teve uma taxa de crescimento de 0,9% (VUKSANOVIĆ, 2019). A Rússia não é um mercado significativo para as exportações sérvias ou um fornecedor de IDE, representando apenas 4,6% do IDE na Sérvia em 2015 e 3,9% em 2016 (BECHEV, 2019, pp.17-18); em comparação com a UE, cujos investimentos no período 2010-2018 representaram cerca de 75% do total (AVAKUMOVIĆ, 2019). Por outro lado, por causa da geografia, dos custos de transporte, do pequeno tamanho da economia russa e da falta de diversificação de importações da Rússia, embora seja o segundo maior parceiro comercial da Sérvia em geral (segundo em importações por valor, enquanto é classificado em 3.º lugar nas exportações) a Rússia representa apenas uma pequena parte de todo o comércio da Sérvia (6,76 % em 2016). Ainda assim, a tendência ascendente das exportações da Sérvia para a Rússia é evidente desde 2005 (HARTWELL & SIDLO, 2017, p.28). No gráfico abaixo, podemos ver a curva das importações e exportações entre a Sérvia e a Rússia:

Gráfico 3. Comércio da Sérvia com a Rússia, 2005-2016

Fonte: HARTWELL & SIDLO, 2017, p.28

De acordo com Hartwell e Sidlo (2017, p.29), o principal item no comércio russo/União Econômica Euroasiática (UEA/EAEU) e sérvio é a questão da energia, um setor que já exibiu estreita cooperação e negócios fora dos acordos comerciais formais e que domina a relação comercial entre os dois países. A Sérvia, assim como a UE, depende fortemente das exportações de energia da Rússia e do Cazaquistão: de acordo com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e seu relatório do Observatório de Complexidade Econômica publicado em 2019, não apenas o petróleo (tanto bruto quanto refinado) é a principal importação da Sérvia, em 2014, 81% das importações de petróleo bruto da Sérvia veio da Rússia (e mais 16 % do Cazaquistão), enquanto mais 19% do seu petróleo refinado foi importado da Rússia. Combinado com as importações de gás de petróleo (78% dos quais vêm da Rússia e pelo qual, apesar da sua amizade percebida, a Sérvia paga as taxas mais elevadas de qualquer cliente), as matérias-primas energéticas representam 12,8% das importações da Sérvia (e, portanto, os países da UEA compreendem 9% de todas as importações sérvias com base apenas em seu desempenho em energia). A energia também é o principal componente do investimento na Sérvia, unindo a Rússia e a Sérvia de uma forma que outras commodities não fazem.

Um passo adiante, que causou preocupação em Bruxelas, foi a assinatura de um acordo de livre comércio com a UEA em Moscou, em 25 de outubro de 2019, que prevê o livre fluxo de mercadorias e isenção de impostos entre a Sérvia e outros membros desta organização⁹¹. Este sindicato tem sido frequentemente interpretado como “União de Putin”, servindo como um meio para expandir a influência da Rússia sobre suas esferas de interesse imediatas. Tendo

⁹¹ Rússia, Belarus, Armênia, Cazaquistão e Quirguistão.

em conta que, como país candidato à UE, a Sérvia tem de harmonizar a sua política externa com a política externa da UE, na Convenção de Ministros das Relações Exteriores da UE realizada em agosto de 2019, autoridades europeias criticaram a Sérvia, argumentando que a assinatura do acordo comercial poderá resultar no afastamento da Sérvia ao seu processo de adesão à UE (VLADISAVLJEV, 2019). Segundo a análise de Kapetanović (2020, p.75), a Sérvia não tem ganhos econômicos com este acordo, uma vez que o acordo substitui acordos bilaterais que a Sérvia já tinha com parte dos membros, expandindo para apenas dois novos mercados, Armênia e Quirguistão, nenhum dos quais são especificamente atraentes. Portanto, qualquer aumento significativo no volume de comércio com esses mercados dificilmente poderia ocorrer (VUKSANOVIĆ, 2019). Talvez um aspecto mais importante do acordo seja a mensagem que ele transmite. Assinar este acordo e intensificar as relações com o Leste pode significar uma coisa: “a UE não é a única escolha”. Talvez haja uma alternativa à adesão à UE. Ou talvez deva servir como um lembrete para a UE, não para dar como certo a Sérvia e a região, mas para agir de forma mais decisiva. Tal comportamento sérvio vem sendo observado com base nas relações mais estreitas que cultiva com países como a Rússia ou a China, que representam uma postura oposta à da UE. Segundo Vuksanović (2019), o acordo não é sobre economia, mas representa “o triunfo da política externa sobre a economia”. Além disso, é apenas uma pequena parte do padrão mais amplo em que o governo sérvio coloca a Rússia contra o Ocidente para escolher a melhor oferta. Ainda assim, é difícil crer que a Sérvia irá aderir à UEA, pois esse tipo de ação colocaria em risco suas parcerias econômicas e políticas europeias, que são mais importantes. Esses cálculos baseados em interesses certamente impedirão que a Sérvia no futuro se alinhe completamente com a Rússia e a UEA.

Como podemos ver, em comparação com a UE, a influência da Rússia na esfera econômica da Sérvia é limitada. A Rússia fica atrás da UE em quase todos os setores de cooperação econômica com a Sérvia, comércio exterior, IDE, assistência financeira e transferências de dinheiro de trabalhadores migrantes. O único setor da economia em que a Rússia é dominante em relação à UE é o setor de energia. Em contraste com muitos países europeus pós-socialistas, a posição dominante da Rússia no setor de energia da Sérvia não remonta à era soviética. Baseia-se em dois acordos relativamente recentes, com uma forte base geopolítica. O primeiro acordo foi assinado em janeiro de 2008, quando Belgrado concordou em ceder uma participação de 51% na gigante estatal sérvia de petróleo e gás, NIS, para a russa *Gazpromneft* em troca de 400 milhões de euros em dinheiro, bem como 550 milhões em investimentos futuros (KAPETANOVIĆ, 2020, pp.75-76). A data de assinatura do acordo

revela os motivos por trás dele. Nomeadamente, o acordo foi assinado na véspera do segundo turno das eleições presidenciais na Sérvia, com o objetivo de ajudar Boris Tadić a se opor às acusações de ser “muito ocidentalizado” e ajudá-lo a derrotar o outro candidato, Tomislav Nikolić. Este acordo também fortaleceu a cooperação Sérvia-Rússia na questão do Kosovo.

O surgimento da crise ucraniana em 2014 expôs diretamente a política externa da Sérvia e colocou em questão sua integração na UE. Para Alexander Mirescu (2014), a posição da Sérvia estava em contradição direta com a Política Externa de Segurança Comum (PESC) da UE. A “caminhada na corda bamba” da Sérvia entre a Rússia e a UE, que já esteve presente na política externa da Sérvia, foi exacerbada pelo surgimento da crise na Ucrânia. Essa crise realmente colocou as escolhas da Sérvia à prova. Além disso, a questão do Kosovo tornou-se novamente central para quaisquer ações tomadas pela liderança sérvia. Nomeadamente, por um lado, a Sérvia declarou o seu objetivo de adesão à UE, o que significa harmonizar a sua política externa com a PESC da UE. Por outro lado, os laços estreitos com a Rússia, especialmente importantes por causa da questão do Kosovo, impedem a Sérvia de introduzir sanções. A questão do Kosovo coloca a Sérvia em uma posição difícil em relação à crise ucraniana em mais um aspecto. Impulsionada por sua própria experiência de potencialmente perder parte de seu território, a Sérvia, em princípio, tinha interesse em apoiar a Ucrânia e se opor à anexação da Crimeia pela Rússia; que, no entanto, teria prejudicado as suas relações com a Rússia, importantes para a questão do Kosovo (VLADISAVLJEV, 2019). Uma vez que todos os lados, a Rússia e o Ocidente, argumentam que o Kosovo e a Crimeia não são os mesmos casos, para a Sérvia é mais conveniente concordar com a versão da Rússia, segundo a qual, Kosovo faz parte do território sérvio, em oposição à posição ocidental em que o Ocidente não aceita a anexação da Crimeia, mas aceita a independência do Kosovo (JANJIĆ, 2014).

A postura neutra sobre a crise ucraniana de 2014 é particularmente problemática para a Sérvia quando percebida no Capítulo 31⁹², que se refere à harmonização da política externa e de segurança da Sérvia com a PESC da UE. O problema é que a Sérvia não poderá abrir o Capítulo 31 enquanto não harmonizar suas políticas com o bloco europeu; até à adesão, a harmonização tem de ser 100% (POPOVIĆ, 2018). Em 2019, a Sérvia tinha harmonizado 57% das suas políticas com a PESC da UE (52 de 91 declarações). Em 2018, esse percentual foi de 52%, enquanto no primeiro semestre de 2019 atingiu 60%. A principal questão que dificulta a harmonização da Sérvia com as declarações de política externa da UE é a questão do Kosovo.

⁹² Para mais informações em inglês, ver o documento completo em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en . Acessado em 1 de setembro de 2022.

Ainda assim, o não cumprimento das declarações⁹³ sobre o envolvimento da Rússia na crise ucraniana também representa um problema (NOVAKOVIĆ, ALBAHARI, BOGOSAVLJEVIĆ, 2020). A análise mostra que a Sérvia em geral não se alinhava com as declarações referentes a países que não reconheciam Kosovo (Novi Magazin, 2020). Além do mais, após assinar o acordo econômico em Washington em setembro de 2020, sob pressão dos EUA, a Sérvia concordou em transferir sua embaixada em Israel de Tel Aviv para Jerusalém, o que também está em contradição com a política externa da UE. Esta decisão pode significar que Belgrado calculou que a “pequena inconsistência” com as políticas da UE, o que claramente não é novidade e provavelmente não produzirá nada mais do que as “críticas habituais da UE”, combinadas com a perspectiva distante da adesão à UE, é um dano pequeno em comparação com a vantagem de ter os EUA do seu lado.

Ademais, uma maneira poderosa pela qual a Rússia representa uma ameaça à integração da Sérvia na UE é o cultivo de sentimentos anti-UE e a imagem de “nações fraternas” (Rússia e Sérvia) entre os cidadãos sérvios por meio da mídia. O número de meios de comunicação registrados localmente, mas apoiados pelo capital russo, está aumentando, assim como os conteúdos patrocinados pela Rússia que aparecem regularmente na imprensa local, como a revista *Russia Today* (nome original: *Rusija Danas*), com o objetivo de criar uma imagem positiva da Rússia. Um meio muito influente de divulgação de informações é o portal de notícias russo *Sputnik*, que começou a operar na Sérvia em 2014 em sérvio, disponível em emissoras de rádio e na web. Embora o *Sputnik Srbija* esteja registrado como uma organização local, para saber e obter qualquer informação sobre seu funcionamento e operações, perguntas escritas devem ser enviadas à sua sede em Moscou para que a comunicação seja aprovada. Acerca desse recurso de *soft power* russo, Benjamin Rhode (2019) observa que,

Nos últimos anos, a Rússia aumentou notavelmente o ritmo de seus esforços de propaganda na região. Estudos mostraram que o Estado russo, direta ou indiretamente, está por trás de uma série de sites e portais de notícias dirigidos principalmente aos sérvios na Sérvia, Bósnia, Kosovo e Montenegro (tradução nossa)⁹⁴.

E sobre o conteúdo divulgado nesses portais de notícia e websites:

Todos eles publicam histórias de um gênero familiar: glorificando a Rússia, demonizando a OTAN e líderes ocidentais e assustando sérvios com avisos de que

⁹³ Das 11 declarações sobre a situação na Ucrânia com a qual a Sérvia não se alinhava, 9 referiam-se à extensão ou ampliação de medidas restritivas já existentes contra entidades ou pessoas da Rússia e da Ucrânia (NOVAKOVIĆ et al., 2020).

⁹⁴ O trecho original em inglês é o seguinte: In recent years, Russia has noticeably increased the tempo of its propaganda efforts in the region. Studies have shown that the Russian state, directly or indirectly, lies behind a series of websites and news sites directed primarily at Serbs across Serbia, Bosnia, Kosovo and Montenegro.

albaneses e croatas, apoiados pela OTAN, estão prestes a lançar um ataque iminente (RHODE, 2019) (tradução nossa)⁹⁵.

Rhode (2019) enfatiza o fato de serem *outlets* de notícia locais e os jornalistas e *staffs* envolvidos publicam apenas o que os sérvios consideram crível. Embora o jornalismo de estilo russo na Sérvia legitime informações acríticas controladas pelo Estado, o *Sputnik Srbija* é tratado por muitos meios de comunicação sérvios como uma fonte confiável de informação, enquanto compartilha seu conteúdo gratuitamente (ŠAJKAŠ & MIJOVIĆ, 2016). Quanto a essa realidade, nos questionamos do porquê isso é problemático? Enfatizar a amizade sérvio-russa por si só não é algo negativo. A Rússia tem sido importante para a Sérvia em várias ocasiões, e não há nada de mal em encorajar boas relações com outro país. No entanto, o jornalismo acrítico e, segundo alguns autores, “maligno” é um grande problema em todas as sociedades, especialmente se tiver um objetivo específico. Permitir que um lado (neste caso, a Rússia) exerça sua própria influência e minar conscientemente as relações da Sérvia com parceiros como a UE. Embora o número de meios de comunicação russos seja limitado, eles são potentes na medida em que amplificam narrativas antiocidentais já presentes na mídia local sérvia (SAMORUKOV, 2017).

Por que tudo isso é importante? A forte presença da Rússia, seja por meio do setor de energia, laços culturais ou discursos políticos, é uma carta importante para contrabalançar o Ocidente e, ao mesmo tempo, usar as relações mutuamente benéficas (com cada país perseguindo seus próprios interesses), permite a Sérvia obter o máximo de benefícios possível. A Rússia obviamente tem seu próprio interesse em sua presença reforçada na Sérvia. Talvez o mais importante seja exercer sua influência e se representar novamente como uma grande potência igual ao Ocidente. A imagem é complexa. Afrouxar os laços sérvios com o Ocidente e a persistência de problemas constantes entre a Sérvia e a UE, como a questão de Kosovo, é bastante conveniente para a Rússia, permitindo que continue importante para a Sérvia. Ao mesmo tempo, o interesse da Rússia na Sérvia é uma ótima ferramenta para o governo sérvio contrabalançar o Ocidente. Sempre que se percebe a relutância da UE, a Sérvia “tem a Rússia do seu lado” para mostrar que existe uma alternativa à UE (mesmo que os líderes da Sérvia estejam bem conscientes da importância da adesão à UE que na realidade não tem alternativa).

4.3 O Impacto da Política Doméstica nos Assuntos Externos da Sérvia

⁹⁵ O trecho original em inglês é o seguinte: All of them publish stories of a familiar genre: glorifying Russia, demonising NATO and Western leaders and frightening Serbs with warnings that Albanians and Croats, backed by NATO, are poised to launch an imminent attack.

A política doméstica representa outra razão importante para a posição da Sérvia. Em primeiro lugar, o que é importante notar é que as principais questões que ditam a direção da política externa da Sérvia, como a questão do Kosovo, são muito importantes para a população sérvia. Como Robert D. Putnam (2010) afirma:

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a *luta política*: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais (2010, p.150)

A luta política que menciona Putnam é chamada por ele de o “jogo de dois níveis” e se aplica a realidade sérvia pela divergência entre as esferas doméstica e internacional, bem como a necessidade da elites tomadoras de decisão em satisfazer a opinião pública nacional. Como mencionado, o Kosovo tem uma importância especial para os sérvios e, por isso, influencia o comportamento dos líderes políticos. Assim, para garantir sua permanência no poder, as lideranças políticas e os partidos no poder devem ter cuidado ao decidir sobre questões de política externa, a fim de agradar o eleitorado e não tomar decisões em grande medida opostas ao sentimento público predominante. À semelhança da questão do Kosovo, o apelo da Rússia a uma grande parte da população sérvia também foi tido em conta pelos partidos no poder.

Em 2015, um estudo sobre as atitudes públicas em relação as grandes potências foi realizado pelo *International Republican Institute* (IRI). A questão da pesquisa foi: “com qual potência seria mais benéfico para a Sérvia manter uma relação forte?” De acordo com os resultados, 94% dos entrevistados responderam Rússia, enquanto 71% optaram pela UE (HARTWELL & SIDLO, 2017, pp.13-14). Em um estudo realizado pelo Centro de Política de Segurança de Belgrado (*Belgrade Centre for Security Policy* – BCSP) em 2017, mais de dois terços dos entrevistados perceberam a Rússia como um dos atores políticos mais poderosos, com maior capacidade de influenciar processos políticos em outros países, enquanto a UE, por exemplo, foi vista principalmente como malsucedida nesse respeito. Além disso, a maioria dos entrevistados expressou a crença de que a Rússia tem uma influência positiva na política externa da Sérvia, enquanto a influência da UE foi percebida principalmente como negativa (POPOVIĆ, 2017, pp.12-14). De acordo com um estudo do BCSP publicado em 2020, 57% dos inquiridos consideram que a Sérvia deve coordenar a sua política externa com a Rússia, enquanto 24% dos inquiridos responderam que no domínio da segurança, a Sérvia deve reforçar as suas relações com Moscou. Além disso, 40% dos entrevistados acreditam que a Rússia é o maior amigo da Sérvia, enquanto 72% classificaram a influência da Rússia como positiva (o que representa um aumento de 11% em relação aos resultados do estudo de 2017).

As elites políticas na Sérvia usam há muito tempo a política externa para fazer propaganda política. Para vencer Koštunica nas eleições de 2008, Tadić aproveitou o fato de o Acordo de Estabilização e Associação ter sido assinado durante a sua Presidência. O presidente Vučić também vem usando a política externa e boas relações com grandes potências para obter vantagens na política doméstica. Percebendo que o eleitorado sérvio e a sociedade estão profundamente divididos em uma parte pró-russa e pró-europeia, tanto Vučić quanto Tadić usaram o equilíbrio entre a Rússia e o Ocidente para a política doméstica, buscando obter o apoio dos eleitores de ambos os lados do espectro político. Vučić levou o equilíbrio a um novo nível, já que seu eleitorado está mais genuinamente inclinado à Rússia. Suas visitas à Rússia muitas vezes coincidiram com ciclos eleitorais na Sérvia. Ainda assim, embora Vučić tente se apresentar como um jogador moderno e orientado para o Ocidente, ele está pronto para fazer um acordo com todos no final do dia (KAPETANOVIĆ, 2020). O momento em que Tomislav Nikolić se aposentou e entregou seu cargo de Presidente da Sérvia a Vučić em 2017, foi o momento final em que a parte “pragmática” do Partido Progressista da Sérvia (SNS) prevaleceu sobre a parte russófila do partido, a parte de Nikolić. Como coloca Vuk Vuksanović (2018): “se você, como partido político, quer ser competitivo no mercado político sérvio, não pode argumentar exclusivamente nem pelo lado pró-russo nem pelo lado pró-ocidental”. As eleições de 2014, quando Vučić se tornou primeiro-ministro da Sérvia, são um bom exemplo para ilustrar essa colocação. Nessas eleições, os maiores partidos eurocéticos e russófilos, como o Partido Democrático da Sérvia (DSS) e o Partido Radical Sérvio (SRS), não ultrapassaram o limiar para entrar no parlamento; ao mesmo tempo, o Partido Liberal Democrático (LDP), como o único partido na Sérvia que defendia abertamente a adesão à OTAN, também não ultrapassou o limiar para entrar no parlamento. Parece que os atuais líderes políticos estão bem cientes de que não podem escolher apenas um lado.

Segundo Aleksandra Kapetanović (2020), a política externa da Sérvia é diretamente influenciada pelos sentimentos da população. Isso significa que as elites dominantes na Sérvia são em grande parte lideradas pelas emoções públicas na condução da política externa e muitas vezes manipulam as informações quando seus movimentos contradizem as atitudes dos eleitores. A forte posição das elites governantes e o controle quase completo da mídia permitem grande flexibilidade na condução da política externa, já que há poucas críticas na mídia nacional e *mainstream*. Além disso, não há discussões públicas aprofundadas sobre as prioridades da política externa (ibid., p.107). Outro fator observado, é que a política doméstica influencia principalmente a política externa durante as campanhas pré-eleitorais, enquanto a ideologia

nacionalista predominante está presente. Kapetanović (2020, p.108) frisa que “a política interna da Sérvia afeta negativamente as relações com outros países, principalmente com os países vizinhos, ex-iugoslavos”, ou seja, isso estimula o ódio religioso e nacional, fomentando a guerra, negando crimes de guerra, revisionismo, pondo em risco a posição da minoria Sérvia que reside nos Estados fronteiriços e termina por não resolver os problemas de fronteiras abertas com os países ex-iugoslavos etc.

E ainda (ibid., pp.108-109):

A política externa da Sérvia é usada pela atual elite política para mantê-los no poder a qualquer custo, usando declarações como “O problema de Kosovo será resolvido”, “O governo é estável”, “A oposição é russófila e usa a questão da Kosovo”, etc. Além disso, a permanência no poder é vista como um dos determinantes da atual política externa da Sérvia de uma forma que a liderança política está constantemente argumentando que resolverá todas as questões em aberto se permanecer no poder, ao mesmo tempo em que tentando fazer a oposição parecer ruim (tradução nossa)⁹⁶.

Portanto, como foi visto, o equilíbrio na política externa da Sérvia pelas elites dominantes pode, em grande medida, ser interpretado se a política doméstica for levada em consideração. As emoções públicas e os cálculos baseados em interesses das elites dominantes são vistos como significativos para buscar relações estreitas com potências como Rússia e UE. Por exemplo, a razão pela qual as elites políticas sérvias têm mantido a opção russa em aberto decorre de vários fatores. Em primeiro lugar, é importante não alienar os eleitores pró-Rússia, que representam grande parte do eleitorado sérvio. Além disso, a questão do Kosovo é particularmente importante para manter aberta a opção russa, uma vez que o governo sérvio calculou que, para chegar a um acordo em que a Sérvia não seja vista como uma perdedora total entre seus constituintes, a Sérvia deve fornecer apoio de grandes potências como a Rússia. Sendo assim, enquanto a questão do Kosovo permanecer sem solução e enquanto as elites governantes sérvias não chegarem a um acordo que seja aceitável para a sua população, a Rússia permanecerá importante na política externa da Sérvia (VUKSANOVIĆ, 2020). Além disso, enquanto tópicos como “Rússia x Ocidente” ou a competição de poder estrangeiro na Sérvia estiverem presentes, a liderança política na Sérvia pode se sentir segura de que ninguém vai perguntar sobre as questões difíceis e desagradáveis sobre política doméstica, como a liberdade de mídia ou a captura do Estado (BECHEV, 2017).

⁹⁶ O trecho original em inglês é o seguinte: Serbia’s foreign policy is used by the current political elite to keep them in power at any cost, using statements such as “The problem of Kosovo will be solved”, “The government is stable”, “The opposition is Russophile and uses the question of Kosovo”, etc. Furthermore, staying in power is seen as one of the determinants of Serbia’s current foreign policy in a way that the political leadership is constantly arguing that it will resolve all open questions if it stays in power, while simultaneously trying to make the opposition look bad.

4.4 Seriam esses Desafios Causados pela Gerência de um Homem Só?

No campo da análise de política externa, muitas vezes sugere-se que as crises de política externa e guerras envolvem condições que favorecem a influência de personalidades, e que as preferências políticas distintas desses indivíduos, estilos de tomada de decisão e relacionamentos com conselheiros são elementos cruciais para o alcance de objetivos (HERMANN & PRESTON, 1994). Segundo Fred Greenstein (1967), sob certas circunstâncias, as características individuais de grandes figuras internacionais podem ter impactos importantes sobre os resultados das políticas. Acerca de personalidades políticas e sua influência, a Sérvia possui como seu chefe do executivo um líder com essas qualidades.

O presidente sérvio, Aleksandar Vučić, assumiu o papel de principal negociador no diálogo de Bruxelas, ele também realiza reuniões com diplomatas estrangeiros e negocia todas as questões econômicas com parceiros como a Rússia, deixando de lado o papel dos ministros responsáveis dessas questões. Enquanto Vučić era primeiro-ministro, a Sérvia, de fato, tinha algumas características de um sistema de chanceler, no qual o presidente da época, Tomislav Nikolić, não tinha importância política crucial. No entanto, como Vučić se tornou o presidente da Sérvia, o poder começou a ser transferido do primeiro-ministro para o cargo presidencial. Ademais, de acordo com a Lei do Presidente (artigo 9º), o Presidente da República não pode exercer qualquer outra função pública, o que contraria o estado atual em que Aleksandar Vučić dirige o SNS (NENADOVIĆ, 2018).

Portanto, parece que sua figura ganhou destaque na política externa da Sérvia, concentrando a maior parte do poder político para si. Paralelamente, a situação do estado de direito tem sido constantemente criticada por organizações da sociedade civil da Sérvia. A UE insiste nas reformas no domínio do estado de direito, argumentando que os progressos nos capítulos 23 e 24 ditarão o ritmo de uma maior integração, juntamente com o capítulo 35⁹⁷ (questão do Kosovo), insistindo que a Sérvia tem de acelerar as reformas neste setor e responder aos desafios do judiciário e da liberdade de expressão (DANAS, 2018). Certamente, há implicações práticas da falta de estado de direito e o retrocesso democrático na Sérvia para seu objetivo de adesão à UE. Após as eleições parlamentares de junho de 2020, o Grupo Socialista e Democrático (*Socialist & Democratic Group*) no Parlamento Europeu instou os Estados-membros da UE a não abrirem novos capítulos com a Sérvia, antes que um nível aceitável de

⁹⁷ Para mais informações em inglês, ver o documento completo em https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/serbia_en . Acessado em 1 de setembro de 2022.

democracia seja restaurado, chamando o novo Parlamento sérvio de “uma zombaria da democracia” (S&D, 2020).

Tanja Fajon, deputada do Grupo S&D e presidente da delegação do Parlamento Europeu para as relações com a Sérvia, declarou que o nível de democracia se deteriorou em grande medida. Segundo ela, a nova situação em que não há oposição parlamentar põe em causa a legitimidade do novo parlamento (S&D, 2020). O fato de a Sérvia não ter aberto nenhum capítulo de negociação em 2020 é uma consequência direta desse estado de democracia. Segundo Vladimir Bilčik, relator do Parlamento Europeu para a Sérvia, se não houver progresso no estado de direito e no combate à corrupção, não haverá abertura de novos capítulos de negociação (RADIŠIĆ, 2020). Tudo isso nos faz colocar uma questão, a integração da UE ainda é a prioridade da Sérvia?

De acordo com o estudo BCSP (2020) acima mencionado, a opinião pública da Sérvia sobre esta questão é a seguinte: apenas 9% dos inquiridos pensam que a integração da UE é a principal prioridade da política externa da Sérvia. Além disso, apenas um quinto dos inquiridos considera que a Sérvia deve harmonizar a sua política externa com a UE. Além disso, a maioria (51%) dos inquiridos não apoia a integração da Sérvia na UE, enquanto 46% apoiariam a adesão da Sérvia à UE. De acordo com os resultados do estudo, o número de cidadãos que não apoiam a integração da Sérvia na UE aumentou desde 2017, quando apenas 35% dos inquiridos eram contra a adesão à UE. Além de que, 58% dos entrevistados acreditam que a Sérvia nunca se tornará membro da UE, enquanto dois terços dos entrevistados são indiferentes ao futuro da UE e não lamentariam se a UE se desmoronasse por causa de seus problemas internos. Quase metade dos cidadãos sérvios acredita que a UE não aceitará a Sérvia como membro (BJELOŠ, VUKSANOVIĆ, ŠTERIĆ, 2020, pp.5-6). Claramente, a relutância da UE e a fadiga do alargamento devido aos seus próprios problemas internos produziram entre os cidadãos da Sérvia a sensação de que o alargamento está distante e a incerteza de que algum dia acontecerá, reduzindo assim o entusiasmo e o apoio à integração com os vizinhos europeus. Por outro lado, uma forte campanha pró-Rússia na mídia sérvia às custas da UE reduziu ainda mais o entusiasmo pela integração da UE entre os cidadãos sérvios.

A afinidade ideológica dos líderes pode ser importante na política externa. A concentração de poder em um único homem, a negligência das instituições e a falta de liberdade da mídia, infelizmente representa a situação atual nos assuntos domésticos da Sérvia. Talvez a tendência das elites políticas da Sérvia de alcançar boas relações com a Rússia como países que são percebidos como opostos à ordem ocidental democrática e sua cobertura midiática

geralmente positiva possa ser interpretada dessa maneira (afinidade ideológica, já que ambos os países têm homens fortes políticos autocráticos). Também é correto notar que uma parte significativa da população sérvia ainda é, como consequência dos anos 1990, os bombardeios da OTAN, as guerras e a política isolacionista de Milošević em que o Ocidente é descrito como um inimigo, reservada quanto ao Ocidente. Fora que, o culto ao líder forte, que persiste na sociedade sérvia desde os tempos antigos, e foi mais evidente durante o governo de Tito, está presente em grande parte da mentalidade sérvia até hoje (KAPETANOVIĆ, 2020, p.112). Ainda assim, tendo em conta os últimos desenvolvimentos, o distanciamento gradual da Rússia e a volta ao mais poderoso *player* ocidental, os EUA, nota-se que outra coisa, mais do que todas as mencionadas anteriormente, dita os movimentos das atuais elites políticas.

Simplificando, os interesses são a coisa mais importante que afeta as decisões atuais da liderança política. Para Vuksanović (2019, p.52), daí decorre a maior parte do equilíbrio da Sérvia, obter o máximo do parceiro que oferece mais, mantendo as relações ideais com outras potências. Por muito tempo, a Rússia tem sido uma das potências mais importantes para a Sérvia por causa do Kosovo. Ainda assim, com o progresso do diálogo Belgrado-Priština, sem nenhum papel significativo desempenhado pela Rússia nele, sua importância começou a diminuir. A UE, cuja adesão foi declarada como o principal objetivo, sem perspectivas tangíveis e claras de adesão à Sérvia, perde a sua credibilidade. Assim, chegamos à conclusão de que os interesses são uma das razões mais importantes por trás desse dilema. Mas a questão que se impõe é: de quem são os interesses que ditam as escolhas na política externa da Sérvia?

4.5 Integração ou Integridade? As Perspectivas do Dilema Sérvio

Aleksandra Kapetanović (ibid, p.112) ressalta a divergência de opiniões dos dois mais importantes partidos políticos sérvios para uma questão importante, a integração com a União Europeia. Nomeadamente, de acordo com o representante do Partido Socialista da Sérvia (SPS), a integração da UE nunca foi uma prioridade para a Sérvia, enquanto o representante do SNS, partido do presidente Vučić, respondeu que a integração da UE é o objetivo da política externa do país. Mas essa é uma indagação de complicada solução. Como observamos anteriormente, a problemática do Kosovo promove mais que um impasse, pois a manutenção territorial é o que norteia a política externa sérvia. Entretanto, para muitos especialistas, a integração ainda é a melhor alternativa para o alcance de um maior desenvolvimento autônomo com as políticas de boa vizinhança da UE. A integração solidária de Puig (1986) está baseada em relações estratégicas que buscam objetivos comuns, dentre eles a autonomia. A relação estratégica entre

a Sérvia e a UE tem rendido frutos principalmente para os sérvios, que desfrutam de um grande apoio financeiro. Os fatos observados deixam clara a necessidade do aprofundamento desses laços, mas certas questões como a manutenção territorial e a dificuldade em se adequar aos requisitos do bloco europeu deixam o processo mais longo.

Tendo em conta a orientação ainda existente da Sérvia em relação à União Europeia, o processo de integração deve ser acelerado. De acordo com Vesna Pavičić (2019, p.125), a situação exige:

Os esforços de ambas as partes, UE e Sérvia, devem centrar-se no aumento da compreensão da democracia e da identidade europeia. O diálogo político precisa ser intensificado nos quadros de segurança, políticos e econômicos para desenvolver a segurança e o sistema socioeconômico da Sérvia em uma direção clara. O desenvolvimento do país, aumentando o nível de vida, proporcionando mais transparência e liberdade de imprensa, a mudança da retórica política acabará por facilitar o processo de transição e integração na EU (tradução nossa)⁹⁸.

Tanto Jaguaribe quanto Puig atribuem a integração regional como a forma ideal de se superar a dependência de atores externos, principalmente quando não se possui grandes capacidades para buscar sua autonomia de forma individual. Embora o cenário sérvio seja distinto se comparado ao da América Latina, a Sérvia mantém a integração europeia como um dos seus objetivos de política externa, pois apesar do imaginário da população enxergar a Rússia como o maior e mais poderoso parceiro do país, os dados já mencionados provam que de fato, a UE é o maior investidor e parceiro comercial. Podemos observar um exemplo mais antigo, entre 2005 e 2013, a Rússia foi o oitavo maior investidor da Sérvia, tornando-se um *player* importante, mas de forma alguma uma força econômica dominante. No entanto, em 2016, a maioria dos sérvios acreditava que a Rússia era o maior investidor em seu país, embora a Áustria sozinha tenha investido quatro vezes mais que a Rússia (RASTOVIĆ, 2017). A perpetuação de percepções errôneas sobre a participação econômica russa na região mostra que, no que diz respeito ao impacto, a Rússia conseguiu gastar menos, mas obter mais nos Balcãs; os dividendos positivos que colhe são desproporcionais à sua contribuição econômica real, e tem sido capaz de “jogar bem com uma mão fraca” (BECHEV, 2019aa).

A abordagem tecnocrática da UE e sua fraqueza para se conectar com os povos da região, mesmo quando seu dinheiro flui para apoiar economias nacionais e projetos como

⁹⁸ O trecho original em inglês é o seguinte: Efforts by both sides, EU and Serbia, should be focused on increasing understanding of democracy and European identity. The political dialogue needs to be intensified in security, political, and economic frameworks for developing Serbia’s security and socio-economic system in a clear direction. The development of the country, increasing the standard of living, providing for more transparency and freedom of the press, changing political rhetoric will eventually facilitate the transition process and EU integration.

melhorar os padrões de governança, estado de direito, apoiar a liberdade da mídia, a sociedade cívica e a educação, é uma grande limitação e é altamente problemático (BIEBER & TZIFAKIS, 2019). Muitas vezes, a perda de autopromoção da UE entre a população dos Balcãs Ocidentais é o ganho da Rússia: de acordo com uma pesquisa realizada pelo Ministério da Integração Europeia da Sérvia em dezembro de 2017, quando perguntado quais países foram os maiores doadores de assistência internacional ao desenvolvimento para a Sérvia no período 2000-2016, 24% disseram que a UE e 24% disseram que a Rússia. A realidade é que durante este período a UE deu quase 60% do total, enquanto a Rússia deu menos de 0,5% do total da ajuda ao desenvolvimento (Ministry of European Integration of Serbia, 2017). Para Ritsa Panagiotou (2020, p.12):

É claro que não basta à UE descansar sobre os louros e contentar-se com a realidade da sua presença econômica dominante: tem de mudar as percepções na região, tornar conhecida a sua presença positiva, promover uma maior visibilidade do seu papel construtivo e, em última análise, melhorar seu próprio *soft power* (tradução nossa)⁹⁹.

Em contrapartida, a Rússia permanece como um importante aliado principalmente na questão não resolvida do Kosovo, sendo esse o seu trunfo na dinâmica Rússia x Sérvia. Como pontuou bem Pavičić (2019, p.124), “a Federação Russa nunca disse que não reconheceria a condição de Estado do Kosovo; em vez disso, a Rússia expressou a opinião de que aderiria a um acordo que a Sérvia considera aceitável”. Na segunda metade da década, Moscou começou a perceber que a resolução da questão do Kosovo pode estar se aproximando pelas investidas recentes, como a tentativa de Washington. O que resultaria na redução da influência russa nos Balcãs Ocidentais. Moscou iniciou uma série de medidas para evitar esse desenvolvimento desfavorável. A Rússia ofereceu sua disponibilidade para mediar entre as partes a fim de minar o monopólio da UE nas relações Sérvia-Kosovo. No entanto, para Pavičić (ibid., p.124), ficou claro que a Rússia está interessada apenas em atrasar o processo e ganhar influência. O Kremlin também começou a promover ativamente a retirada dos reconhecimentos do Kosovo. No geral, em 2015, 14 Estados de menor expressão retiraram o reconhecimento estatal do Kosovo¹⁰⁰. Isso foi considerado um sucesso em Belgrado, enquanto a Rússia, compreensivelmente, não divulgou seu papel no processo (ibid., p.125).

⁹⁹ O trecho original em inglês é o seguinte: It is clear that it is not enough for the EU to rest on its laurels and content itself with the reality of its dominant economic presence: it has to change perceptions in the region, to make its positive presence known, to promote a higher visibility of its constructive role and ultimately to improve its own soft power.

¹⁰⁰ Embora esses dados não tenham sido divulgados oficialmente pela plataforma online que contabiliza a lista com os Estados que reconhecem ou não o Kosovo. Ver mais em inglês em <https://www.kosovothankyou.com>.

Ainda em 2015, o governo da Sérvia realizou uma pesquisa nacional acerca da mudança da opinião pública e considerou se e quando o reconhecimento da condição de Estado poderia ser oferecido ao Kosovo¹⁰¹. Em julho do mesmo ano, 72% da população sérvia acreditava que a Sérvia seria obrigada a reconhecer Kosovo para se juntar à União Europeia, enquanto 57% acreditavam que a Sérvia deveria se recusar a aceitar isso, mesmo que isso significasse ficar fora da UE. A vontade decrescente da população para aderir à UE é mostrada na seguinte estatística: 76% apoiaram a integração da UE em outubro de 2009, 71% em agosto de 2010, 69% em abril de 2011. Em novembro de 2015, esse número diminuiu para 49%. Pesquisas realizadas em 2019 mostraram que 78% dos entrevistados não apoiariam a decisão de reconhecer a independência do Kosovo em troca de a Sérvia se tornar membro da UE de imediato. Ao mesmo tempo, 27% dos entrevistados acham que o governo da Sérvia reconhecerá a condição de Estado do Kosovo. Essas descobertas são particularmente interessantes, dado que 47% dos entrevistados acreditam que a manutenção do Kosovo é uma causa perdida para a Sérvia¹⁰².

É importante acompanhar de perto as tendências, pois os políticos sérvios podem estar relutantes em colocar seu futuro em risco ao preço de reconhecer o Kosovo como nação soberana, enquanto é difícil imaginar a continuação do processo de alargamento da UE com a Sérvia sem esse reconhecimento, pois gera um impasse. No entanto, o monitoramento da opinião pública pode não interessar exclusivamente aos políticos sérvios, mas também aos oficiais da UE e aos políticos dos Estados-membros. Seria uma situação estranha se, perto das negociações de adesão, a UE “acordasse” e concluísse que a população da Sérvia (e, portanto, a classe política) está relutante em pagar o preço da adesão reconhecendo *de facto* o *status quo* territorial. A política de equilíbrio sempre esteve diretamente relacionada com a questão do Kosovo. Assim, se a Sérvia chegar ao ponto de alcançar o acordo de normalização, que abre a possibilidade de Kosovo obter um assento na ONU (com o qual a Sérvia consentiria), Moscou só poderá manter sua influência se iniciar um confronto direto com Belgrado.

Como um país que já está no quintal da UE e da OTAN, as coisas estão bem claras para a Sérvia. Ademais, a maior parte do comércio externo sérvio é realizado com a UE e a região. Portanto, é nessa direção que a Sérvia deve buscar respostas para seus desafios de política

¹⁰¹ Center for Insight in Survey Research, “Pesquisa de opinião pública sérvia: 24 de novembro a 3 de dezembro de 2015”. Ver o documento completo em inglês em https://www.iri.org/wp-content/uploads/legacy/iri.org/wysiwyg/serbia_. Acessado em 15 de setembro de 2022.

¹⁰² “The majority of citizens of Serbia believe that Kosovo is lost forever”, SEEBiz, 31 de março de 2019. Ver mais em sérvio em <http://rs.seebiz.eu/vecina-gradana-srbije-smatra-da-je-kosovo-trajno-izgubljen/ar-191944> . Acessado em 2 de setembro de 2022.

externa. A cooperação com outras potências regionais é altamente desejável, mas desde que não coloque em risco os interesses primários da Sérvia. Segundo Vuk Vuksanović (2019), a Sérvia é uma sociedade pós-conflito que não conseguiu criar uma nova identidade após a violenta desintegração da Iugoslávia. Levando em consideração todos os fatores observados, é difícil precisar até quando a Sérvia permanecerá com esse dilema, mas podemos esperar que a situação seja levada até o limite que as elites políticas sérvias poderão contornar de forma aceitável para a opinião pública dos seus eleitores, sem mencionar a permissividade internacional.

CONCLUSÕES FINAIS

Analisando a política externa da Sérvia desde 2008, várias questões puderam ser observadas: em primeiro lugar, a importância da questão do Kosovo e seu impacto em quase todas as decisões de política externa; em segundo lugar, o objetivo da Sérvia de integração na UE e o terceiro, a importância de ter relações estreitas com atores não ocidentais, em especial seu maior parceiro eslavo, a Rússia. Desde 2009, quando o ex-presidente Boris Tadić introduziu a política dos quatro pilares, a Sérvia vem se equilibrando entre UE, Rússia, China e EUA, no nosso estudo focamos apenas na UE e na Rússia pela proximidade regional e o relacionamento conturbado entre essas duas potências. Uma das principais razões para a Sérvia sustentar o paradigma atual é preservar o Kosovo dentro do seu território, ou pelo menos extrair o resultado mais benéfico possível. A segunda razão é dar um ultimato a UE para tornar-se mais decisiva em relação à questão do alargamento, enquanto exerce uma forte cooperação com a Rússia, visando mostrar que a UE não é necessariamente a única opção e direção potencial para a Sérvia. Outra razão para o dilema sérvio é obter o máximo de benefícios econômicos e políticos de cada um desses atores. Além do acima mencionado, cada um desses atores tem um significado particular para a Sérvia. Por exemplo, a UE é o parceiro político e econômico mais importante da Sérvia, que pode ajudar a Sérvia a transformar-se numa sociedade democrática, na qual sejam garantidos os elementos básicos de uma sociedade desenvolvida, como o estado de direito, a liberdade dos meios de comunicação social, o respeito pelos direitos humanos básicos e auxiliar a busca pelo seu desenvolvimento autônomo através da integração regional com os seus vizinhos. A Rússia é importante por causa da energia, compra de armas e economia.

Ao observar a dinâmica do dilema sérvio, um fato ficou particularmente evidente: a política doméstica da Sérvia e o impacto dos interesses das elites dominantes nas escolhas da política externa. Na verdade, ao analisar a política externa da Sérvia, ficou claro até que ponto o processo decisório é definido pelos interesses do partido no poder da Sérvia (SNS) e de seu líder, Aleksandar Vučić. Os pontos políticos domésticos são obtidos principalmente pela manutenção de uma estreita cooperação com parceiros não ocidentais, em especial a Rússia. De fato, a importância da Federação Russa para a Sérvia na questão do Kosovo é significativa, e há benefícios práticos da cooperação com eles. No entanto, parece que muitos aspectos da cooperação com esse ator foram politizados, ou seja, explorados pelas elites governantes da Sérvia para seu próprio benefício. Sem mencionar o objetivo oficial da Sérvia, a integração com a UE. É verdade que nem tudo depende da Sérvia. A Sérvia não é a única “culpada” por seu

impasse no processo de integração da UE. Obviamente, a UE atualmente não considera o alargamento uma prioridade devido a estar enfrentando seus próprios problemas internos. A política externa da UE sempre foi problemática devido à falta de uma resposta única e concisa em muitas questões. No entanto, isso é claramente afirmado muitas vezes por oficiais da UE, se não houver progresso em áreas vitais, como o estado de direito, o poder judiciário independente e a liberdade da mídia, não haverá progresso no processo de adesão. Infelizmente, a sociedade sérvia está atualmente longe de entregar as reformas solicitadas. A concentração de poder em um pequeno número de pessoas em detrimento das instituições estatais e o ritmo lento da implementação da reforma, especialmente em áreas cruciais, tornam a perspectiva de adesão à UE inatingível, pelo menos por enquanto. Com uma perspectiva tão distante, o alcance de mais autonomia, bem como seu desenvolvimento de forma autônoma e a diminuição gradual da sua dependência de atores externos se torna difícil de conquistar.

No capítulo teórico do nosso estudo de caso, vimos como Jaguaribe e Puig e seus contemporâneos retratam o caminho da autonomia. Pelo fato de não ser algo permanente, deve ser muito bem traçado e arquitetado pelas elites políticas que gerenciam os processos decisórios da nação, bem como a participação e consentimento das massas para que essa finalidade possa ser buscada em políticas (doméstica e externa) de governo para médio e longo prazo. Sabendo da divisão e o balanço das elites sérvias e os principais partidos políticos (SNS e SPS) entre perseguir uma maior integração com seus vizinhos da UE ou manter laços fortes com a Rússia devido a questão territorial, não existe uma política externa clara para galgar o *status* da autonomia. A Sérvia lida com um impasse interno que terminará por mantê-la na condição que se encontra atualmente por algum tempo. Ora voltada ao Ocidente, ora ao Oriente.

Foi visto a partir da análise que em muitas questões da política externa da Sérvia, se não houver oposição, eles têm uma opinião diferente. Por exemplo, muitos especialistas pensam que, ao manter relações estreitas com a Rússia, a integração da Sérvia na UE está seriamente ameaçada. Por outro lado, o partido mais dominante, SNS argumenta que ao cooperar estreitamente com a Rússia, a perspectiva de adesão a UE da Sérvia é afetada de forma limitada, argumentando que a Sérvia pode se beneficiar de relações estreitas com cada um desses atores. Voltando nosso olhar para a sociedade civil sérvia, as suas maiores críticas por conta da elite governante do país, podem ser observadas no setor de política doméstica e sua influência na política externa. Muitos especialistas afirmam que a elite governante sérvia aproveita a PE “pendular” para cumprir seus próprios interesses e obter ganhos políticos, geralmente às custas dos cidadãos sérvios.

O objetivo desta pesquisa foi responder à pergunta: quais os fatores mantêm a Sérvia nesse dilema? Como um país com recursos limitados e baixa capacidade de agência, a Sérvia reconheceu a necessidade de se tornar parte de um ator mais poderoso nas Relações Internacionais, a União Europeia. No entanto, a falta de interesse da UE devido a seus próprios problemas internos e retrocessos democráticos na sociedade da Sérvia permitiram que outros atores não ocidentais fizessem incursões na Sérvia. Por causa da questão não resolvida do Kosovo, a Sérvia vê as relações estreitas com a Rússia como uma necessidade. A distante adesão à UE também abre a possibilidade para a Sérvia cultivar esses laços. No entanto, na prática, para a Sérvia, esta política não é sustentável e viável a longo prazo. Uma das razões mais óbvias são os interesses opostos desses atores, que por enquanto parecem tolerar o equilíbrio da Sérvia.

Claramente, o equilíbrio da Sérvia é viável até certo ponto por enquanto, mas apenas por causa das circunstâncias internacionais que permitiram ao país explorar a presença de cada um desses atores. No entanto, é difícil esperar que a Sérvia consiga manter o equilíbrio a longo prazo, já que nesse caso, como apontou Vuksanović (2020), esse tipo de política é oportunista e não estrategicamente fundamentado. A forma como a Sérvia a conduz, faz com que a política externa pareça sem objetivos e orientações claras. Além do mais, liderar esse tipo de política não está de acordo com seu objetivo de integração na UE. Como país que já escolheu o seu caminho e se orienta para a UE, enfatizando relações estreitas com atores que (in)diretamente obstruem sua integração na UE, coloca em questão a perspectiva da UE da Sérvia. No entanto, uma vez que a adesão à UE, por enquanto, parece muito distante e inalcançável, a Sérvia não quer renunciar a quaisquer benefícios decorrentes da sua relação estreita com a Rússia. Portanto, enquanto a questão do Kosovo não for resolvida e a adesão à UE não parecer tangível e alcançável, a Sérvia continuará equilibrando e aproveitando todos os benefícios de relações estreitas com outras potências. Entretanto, como reforçou Pavičić (2019), se a Sérvia deseja aderir à União Europeia, o equilíbrio entre Bruxelas e Moscou deve ser interrompido. A política externa da UE é a que deve ser seguida. Por outro lado, Bruxelas deve fazer o seu melhor para não permitir mais obstrução russa à integração europeia e euro-atlântica no futuro. A força da Rússia na Sérvia revela a fraqueza da UE.

Para complementar nossa conclusão, podemos apontar diretamente os fatores que de certa forma, “obrigam” a Sérvia e se manter no dilema atual:

- 1) Em primeiro lugar, a questão não resolvida do Kosovo e sua manutenção territorial que são vitais e também promessas do governo de Vučić;

- 2) O aparente desinteresse da União Europeia em assumir o seu papel de poder transformador regional e exercer uma postura mais decisiva no processo aberto com a Sérvia;
- 3) A política doméstica conturbada da Sérvia que reflete diretamente em sua política externa, o que resulta na falta de clareza dos objetivos e caminhos mal traçados;
- 4) A dependência da Rússia em muitos aspectos, em específico, na questão do Kosovo e no que tange o imaginário da população e dos eleitores sérvios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHELET, Michele. Convergencia en la diversidad en la política internacional. Conferencia de S. E. la presidenta de la República de Chile en la Academia Diplomática de Chile. *Diplomacia*, 133, diciembre, 73-81, 2016
- BARISITZ, S., RADZYNER, A. “The New Silk Road, part I: a stocktaking and economic assessment”, Vienna: Oesterreichische Nationalbank, Foreign Research Division, 2018
- BATAKOVIĆ, Dušan T. “A Balkan-Style French Revolution? The 1804 Serbian Uprising in European Perspective” IN: **XXXVI ANNUAL OF THE INSTITUTE FOR BALKAN STUDIES**, Belgrade, 2006, pp.113-128
- BECHEV, Dimitar. “Constructing Southeast Europe: The Politics of Balkan Regional Cooperation 1995-2003”. University of Oxford, 2005
- BECHEV, Dimitar. “Russia’s Foray into the Balkans: Who Is Really to Blame?” IN: **Black Sea Strategy Papers**, Foreign Policy Research Institute, 2017
- BECHEV, Dimitar. “Russia’s Strategic Interests and Tools of Influence in the Western Balkans”, IN: **Riga: NATO Strategic Communications Centre of Excellence**, 2019
- BERNAL-MEZA, R. América Latina en la Economía Política Mundial. Buenos Aires: GEL, 1994
- BERNAL-MEZA, Raúl. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (2) 45-62, 2013
- BECKMANN-DIERKES, Norbert, RANKIĆ, Slađan. Serbian Foreign Policy in the Wake of the War in Ukraine The Four Pillars of ForeignPolicy, the Kosovo Issue, and the War in Ukraine. Country Report, Serbia Office, Konrad Adenauer Stiftung (July/2022)
- BIEBER, F., TZIFAKIS. N. “The Western Balkans as a Geopolitical Chessboard? Myths, Realities and Policy Options”, Policy Brief, Balkans in Europe Policy Advisory Group, June 2019
- BIEBER, Florian, TZIFAKIS, Nikolaos. “The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries”, Routledge 2020
- BJELOŠ, VUKSANOVIĆ, ŠTERIĆ. “Mnoga lica srpske spoljne politike, Javno mnjenje i
- BOCHSLER, Daniel. “Political Parties in Serbia” IN: **Party Politics in the Western Balkans**, 2013

- BOHNET, Henri., GOLD, Johannes. “Servia and Kosovo: Status Disputes and EU Membership” IN: **KAS International Reports**, n° 1, 2011, pp.14-57
- ĆOROVIĆ, V. “The emergence of the independent Balkan states”, *Revue Internationale des Études Balkaniques II* (Belgrade, 1935), pp.159-160
- DAVIES, Lance. “A “hybrid offensive” in the Balkans? Russia and the EU-led Kosovo-Serb negotiations”, *European Security*, 31:1, 1-20, 2022
- DOEHLER, A. “From Opportunity to Threat: The Pernicious Effects of China’s Belt and Road Initiative on Western Balkan-EU Integration”, Washington DC: Center for European Policy Analysis, 2019
- DOS SANTOS, Teotônio. *La teoría de la dependencia. Balances y Perspectivas*. Madrid: Plaza & Janés, 2002
- ĐUKANOVIĆ, Dragan, LAĐEVAC, Ivona. “Priorities of the foreign policy strategy of the Republic of Serbia”, *MP 3*, pp. 343-364, 2009
- ECONOMIDES, S., KER-LINDSAY, J. “Pre-accession Europeanization: the case of Serbia and Kosovo”. *JCMS: journal of common market studies*, 53 (5), 1027–1044, 2015
- EKMEČIĆ, Milorad. “Creation of Yugoslavia”, 1989
- ERLANGER, S. “In a New Cold War with Russia, Balkans Become a Testing Ground”, *The New York Times*, April 10, 2018
- ERLER, G. “The Western Balkans and Its Big Brother: On Russia’s Policy in Southeast Europe.” IN: **Southeast Europe in Focus 2019**, edited by J. Deimel. External Actor Series: Russia. *Sudosteuroopa Gessellschaft No. 1*. Munich. pp. 11-14
- FARIAS, R. “Parcerias estratégicas. Marco conceitual”. En: A. Lessa y H. A. de Oliveira (orgs.). *Parcerías estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Vol. I (pp. 15-35). Belo Horizonte: Fino Traço, 2013
- FINE, John V. A. “When Ethnicity Did Not Matter in the Balkans: A Study of Identity in Pre-Nationalist Croatia, Dalmatia, and Slavonia” IN: **The Medieval and Early-Modern Periods**, pp. 236–278, 2006
- FRAENKEL, E. “The EU and the Western Balkans: Do They share a Future?”, *Notes Internacionals CIDOB*, 2016
- GAVRILOVIĆ, Mihailo. “Prints from the Paris Archives”. Belgrade: Serbian Royal Academy, *1904 geopolitičko balansiranje*”, Beograd: Beogradski Centar za Bezbednosnu Politiku, 2020

GOATI, Vladimir. “Elections in the FRY from 1990 to 1998 (Belgrade: Center for Free Elections and Democracy, 1999), pp. 27-25

GREENSTEIN, FRED I. *The Impact of Personality on Politics: An Attempt to Clear Away Underbrush*, 1967

American Political Science Review 61:629–641.

HABOVA, Ivanova A. “Southeast Europe in the New Geopolitical Context”, IN: **IJASOS-International E-journal of Advances in Social Sciences**, 2(4), 2016

HARTWELL, SIDLO. “Serbia’s Cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America”, IN: Brussels: Directorate-General for External Policies, 2017

International Crisis Group. “Relaunching the Kosovo-Serbia Dialogue” IN: **Crisis Group Europe Report**, N°262, 25, Janeiro 2021

HERMANN, Margaret G., PRESTON, Thomas. *Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements*. *Political Psychology* 15:75–96, 1994

HILLION, C. “The Creeping Nationalization of the EU Enlargement Policy”, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, Sieps. 2010

HUGHES, James. “Russia and the Secession of Kosovo: Power, Norms and the Failure of Multilateralism”, *Europe-Asia Studies*, 65:5, 992-1016, 2013

JAGUARIBE, Hélio. *Brasil-Argentina, a indispensável aliança*. En: Lechini, G, Klagsbrunn, V y Goncalves, W (eds.), *Argentina e Brasil: vecendo os preconceitos. As variadas arestas de uma concepção estratégica*, 11–12. Rio de Janeiro-Rosario: Revan, 2009

JAGUARIBE, Hélio. *Dependencia y autonomía en América Latina*. En: Jaguaribe, et al. (eds.), *La dependência político-económica de América Latina*, 1–85. México: Siglo XXI, 1969

JAGUARIBE, Hélio. *Hegemonía céntrica y autonomia periférica*. *Estudios Internacionales*, 12(46):91–180, 1979

JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958

JUZOVA, J. “Eastern Monitor: The European Dream of the Western Balkans – 20 Years in a Limbo”, *Europeum*, 2019

KALDOR, Mary. “YUGOSLAVIA AND THE NEW NATIONALISM”, *New Left Review*, I/197•Jan/Feb 1993

KAPETANOVIĆ, Aleksandra. “The principle of four pillars in Serbia’s foreign policy. Analyzing Serbia’s balancing act - to what extent is it feasible?”. Department of Balkan, Slavic and Oriental Studies, University of Macedonia, pp.1-140, 2020

- KOVAČEVIĆ, Marko. Understanding the marginality constellations of small states: Serbia, Croatia, and the crisis of EU–Russia relations, *Journal of Contemporary European Studies*, 2019
- LAGAZZI, A., VIT, M. “The Good, The Bad and the Ugly: Chinese influence in the Western Balkans”, IN: **Policy Paper, Europeum**, 2017
- LARSEN, H. “The Western Balkans between the EU, NATO, Russia and China, CSS Analyses in Security Policy”, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 2020
- LASHERAS, Francisco de Borja et al. “Return to instability: How Migration and Great Power Politics Threaten the Western Balkans” IN: **European Council on Foreign Relations**, policy brief, ECFR, Março 2016
- LEPĂR, Ana Maria, “Bucareste durante a Paz de 1812”, em *Hiperboreea Journal*, vol. II. 2 de dezembro de 2015
- LESSA, A., OLIVEIRA, H. Introdução. En: A. Lessa y H. Oliveira (orgs.). *Parcerías estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Vol. I (pp. 9-12). Belo Horizonte: Fino Traço, 2013
- LOPANDIĆ, D. “Evropska unija i Srbija, Novo vreme i novo okruženje”, Beograd: Evropski Pokret u Srbiji, 2017
- MacMillan, 215–232, 2008
- MARDELL, J. “Asia Policy Brief: China’s Economic Footprint in the Western Balkans”, Bertelsmann Stiftung, 2020
- MEDVEDEV, S. “The stalemate in EU-Russia relations: Between ‘Sovereignty’ and ‘Europeanization’”. IN: **T. Hopf, ed.. Russia’s European choice Basingstoke**, UK: Palgrave
- MISSIROLI, Antonio. “EU enlargement and CFSP/ESDP. *Journal of European integration*”, 25 (1), 1–16, 2003
- MLADENOV, Mladen. “An Orpheus Syndrome? Serbian Foreign Policy After the Dissolution of Yugoslavia” IN: **The Foreign Policies of Post-Yugoslav States**, pp.147-168, 2014
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2003)*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003
- MUÑOZ, Luciano da Rosa. “O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa e textual”, IN: **Rev. Carta Inter., Belo Horizonte**, v. 11, n. 2, 2016, p. 200-221

- NECHEV, Z., MINIĆ, J., ČERIMAGIĆ, A., SEFERAJ, K. “The Credible Enlargement Perspective for the Western Balkans through the lenses of the Berlin Process”, Skopje: Institute for Democracy “Societas Civilis”, 2018
- NIKIFOROV, Konstatin. “Russian Foreign Policy and the Balkans in the 1990s”, IN: **Balkanica 2007 Volume**, Issue 38, pp.231-241
- NOVAKOVIĆ et al. “From Four Pillars of Foreign Policy to European Integrations: is there a will for strategically orienting Serbia’s foreign policy?”, 2013
- NOVAKOVIĆ, I., ALBAHARI, N., BOGOSAVLJEVIĆ, J. An analysis of Serbia’s alignment with the European Union’s policy declarations and measures in 2019, Belgrade: ISAC, 2020
- O’BRENNAN, J. “On the Slow Train to Nowhere? The European Union, “Enlargement Fatigue” and the Western Balkans”, *European Foreign Affairs Review*, 19(2), pp. 221-242, 2014
- PANAGIOTOU, Ritsa. “The Western Balkans between Russia and the European Union: perceptions, reality, and impact on enlargement”, *Journal of Contemporary European Studies*, 2020
- PARADISO, José. Um lugar no mundo: a Argentina e a busca da identidade internacional. Tradução de Sérgio Bath. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005
- PAVIČIĆ, Vesna. Serbia’s Orientation Challenge and Ways to Overcome It. *Connections Quarterly Journal* 18, no. 1-2, pp.111-127, 2019
- PENNA FILHO, Pio. Política Externa e Desenvolvimento – O Brasil de JK. *Cena Internacional*,
- PEROVIĆ, Radoslav. “The First Serbian Uprising (1804–1808)”, vol. 1, pp.124-149, Belgrade 1978
- POPOVIĆ, Đ. Serbia and Major Powers: Public Opinion on EU and Russian Influence, Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2017.
- POPOVIĆ, Đ., PETROVIĆ, P., ODANOVIĆ, G., RADOVAN, J. “Context Analysis of the Security Sector Reform in Serbia 1989-2009”, Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2011
- POULAIN, L. “China’s New Balkan Strategy” IN: **Central Europe Watch**, 1, 2011
- PUIG, Juan Carlos. Derecho internacional americano, nacionalismo latinoamericano y régimen internacional. *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*, 1: 83–109, 1978
- PUIG, Juan Carlos. Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1980

- PUIG, Juan Carlos. Integración y Autonomía a propósito de la Reunión del Foro Latinoamericano de Caracas. En: Puig, JC y Carrillo, G (eds.), Estudios de Derecho Internacional, 45–67 Caracas: Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, 1994
- PUIG, Juan Carlos. Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX. Integración Latinoamericana, 11(109): 40–62, 1986
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. In: PUIG, Juan Carlos (compilador). América Latina: políticas exteriores comparadas. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1982, p. 24-163
- PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis, Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010
- RASTOVIĆ, M. “Russia’s Soft Power in the Balkans”, World Policy, 13 July 2017
- RELJIĆ, D. Rusija i Zapadni Balkan, Beograd: ISAC fond, 2009
- RELJIĆ, D. “Rusija i Zapadni Balkan”, Beograd: ISAC fond, 2009
- RHODE, Benjamin. “Russia and the Western Balkans, Strategic Comments”, 25:5, i-iii, 2019
- RUSSELL, M. “Serbia – Kosovo relations: Confrontation or normalization?”, Brussels: European Parliamentary Research Service, 2019
- RUSSELL, Roberto, TOKLATIAN, Juan Gabriel. “Autonomia Relacional”, IN: **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras**, Eduardo Devés, Silvia T. Álvarez, Editores, Primera Edición: agosto 2020
- SAMORUKOV, M. “A spoiler in the Balkans? Russia and the final resolution of the Kosovo conflict”. Carnegie Endowment for International Peace, 2019
- SAMORUKOV, M. “Serbia, Quo Vadis? Belgrade between EU Accession and Alignment with Russia”, Vienna: Institute for Security Policy (ISP) Working Paper, 2020
- SAVIĆ, Bojan. “Where is Serbia? Traditions of Spatial Identity and State Positioning in Serbian Geopolitical Culture” IN: **Geopolitics**, n° 19, pp.684–718, 2014
- SIMIĆ, P. “Serbia: Continuity and Change after 2012 Elections”, IN: **International Relations Quarterly**, 4(1), 2013.
- SIMIĆ, P. “Yugoslav foreign policy: continuity and changes” IN: **PERCEPTIONS: Journal of International Affairs**, 2(3), 1997.

SIMINOFF, Alejandro. “Autonomía”, IN: **Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras**, Primera Edición: agosto 2020

SIMONOFF, A., LORENZINI, ME. Autonomía e Integración en las Teorías del Sur: Desentrañando el Pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. Iberoamericana, IN: **Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 48(1), pp. 96–106, 2019. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana.417>

STOJIC, M. “Serbia on the EU Path: A troublesome journey through uncharted territory”, Europeum, 2018

TEOKAREVIĆ, Jovan. “Serbia in ECFR (eds) Absorb and conquer: an EU approach to Russian and Chinese integration in Eurasia”, London: ECFR, 2016

TONCHEV, P. “China’s Road: into the Western Balkans”, Brussels: European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2017

v. 4, n. 1, 2002, p. 189-208

VEJVODA, Ivan. “The impact of the United States in EUISS (eds) Resilience in the Western Balkans”, Paris: EU Institute for Security Studies, 2017

VEKARIĆ, Vatroslav. “Foreign Policy in Transition”, Belgrade: Institute of International Politics and Economics, 2005

VICERE, Amadio. “Looking towards the east: the high representative’s role in EU foreign policy on Kosovo and Ukraine”. *European security*, 29 (3), 337–358, 2020.

VICERÉ, Maria Giulia Amadio. “The Future Is Back: The EU, Russia and the Kosovo–Serbia Dispute” IN: **Istituto Affari Internazionali Papers (IAI)**, 2019

ZAKOŠEK, Nenad. “Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia”, 2008

ZORIĆ, Bojan. “Assessing Russian Impact on The Western Balkan Countries’ EU Accession: cases of Croatia and Serbia”, *Journal of Liberty and International Affairs* | Vol. 3, No. 2, 2017

WEBSITES

TASS Russian News Agency (2018a). Disponible em: <https://tass.com/world/1034202>

Belgrade Centre for Security Policy (2020). Disponible em: <https://bezbednost.org/en/>

NENADOVIĆ, A. Srbija na prelasku iz premijerskog u predsednički system – moć je tamo gde je Vučić (2018). Disponible em: <https://www.glasamerike.net/a/srbija-na-prelasku-iz->

[premijerskog-upredsedni%C4%8Dki-sistem-mo%C4%87-je-tamo-gdejevu%C4%8Di%C4%87/4635044.html](https://www.danas.rs/politika/tadic-cetvrti-stub-spoljne-politike/premijerskog-upredsedni%C4%8Dki-sistem-mo%C4%87-je-tamo-gdejevu%C4%8Di%C4%87/4635044.html)

DANAS. “Tadić: The Fourth Pillar of Foreign Policy”, 2019. Disponível em <https://www.danas.rs/politika/tadic-cetvrti-stub-spoljne-politike/>

DHIMOLEA, A. “Chinese Economic Cooperation in the Balkans: Challenges and Future Expectations”, 2017. Disponível em www.balkananalysis.com/blog/2017/05/11/chinese-economic-cooperation-in-the-balkans-challenges-and-future-expectations/

GRGIĆ, G. “America’s Destabilizing Involvement in Serbia-Kosovo Talks”, 2020. Disponível em <https://www.ussc.edu.au/analysis/americas-destabilising-involvement-in-serbia-kosovo-talks>

KRATZ, Agatha, PAVLIĆEVIĆ, Dragan, STANZEL, Angela, SZCZUDLIK, Justyna. “China’s investment in influence: the future of 16+1 cooperation”, 2016. Disponível em https://ecfr.eu/publication/chinas_investment_in_influence_the_future_of_161_cooperation7204/

NASKOVIĆ, Đ. “What does the opening of Chapters 23 and 24 mean for the citizens of Serbia?”, 2016. Disponível em <http://rs.n1info.com/Vesti/a175706/Sta-otvaranje-poglavlja-23-i-24-znaci-za-gradjane-Srbije.html>

ŠIMALČÍK, M., TURCSÁNYI, R. Q. “Does China Offer a Plan B for the Balkans?”, 2019. Disponível em <https://www.ispionline.it/it/publicazione/does-china-offer-plan-b-balkans-22843>

SOWARDS, Steven W. “Lecture 5: The Serbian Revolution and the Serbian State”. Twenty-Five Lectures on Modern Balkan History (The Balkans in the Age of Nationalism). Disponível em <http://staff.lib.msu.edu/sowards/balkan/lecture5.html>

Talas. “Good and bad economic reforms of Vojislav Koštunice”, 2018. Disponível em <https://talas.rs/2018/10/19/vojislav-kostunica/>

VELEBIT, V. “20 years of Putin - Serbia and Russia between myth and reality”, 2019. Disponível em <https://talas.rs/2019/11/29/20-godina-putina-4/>

VLADISAVLJEV, S. “Real Competitor: China”, 2019. Disponível em <https://en.bfpe.org/real-competitor-china/>

VLADISAVLJEV, S. “The EAEU or the EU – Is the Eurasian Economic Union an alternative to EU membership?”, 2019. Disponível em <https://en.bfpe.org/aeu-or-eu-is-the-eurasian-economic-union-an-alternative-to-eu-membership/>

VUKSANOVIĆ, Vuk. “Serbs Are Not ‘Little Russians’”, IN: **The American Interest – Correcting the Record**, 2018. Disponível em: <https://www.the-american-interest.com/2018/07/26/serbs-are-not-little-russians/>

World Politics Review. “How a Rising China Has Remade Global Politics”, 2020. Disponível em <https://www.worldpoliticsreview.com/insights/27828/how-a-rising-china-has-remade-global-politics>

KOVAČEVIĆ, E. Srbija stopira kupovinu Ruskog oružja, Radić kaže – odlučeno nakon postete iz SAD-a (2019). Disponível em <http://rs.n1info.com/Vesti/a549606/Srbija-stopira-kupovinu-ruskog-oruzja-Radic-kaze-odluceno-nakon-posete-iz-SAD.html>

KOVAČEVIĆ, Marko. “Serbia’s foreign policy beyond the Kosovo conundrum” (2018). Disponível em: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/serbias-foreign-policy-beyond-kosovoconundrum-20509>

CHARNOGURSKY, J. Kosovo as a Test for Russia (2007). Disponível em: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/kosovo-as-a-test-for-russia/>

VELLOZO, Joelson Júnior. Sistema Mundial y Mercosur: Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas | Raúl Bernal-Meza (2001). Disponível em: <https://www.resenhacritica.com.br/todas-as-categorias/sistema-mundial-y-mercotur-globalizacion-regionalismo-y-politicas-exteriores-comparadas-raul-bernal-meza/>

Russian Ministry of Foreign Affairs, 2018a. Foreign minister’s speech. 22 February [online]. Disponível em: https://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/3090323

Russian Ministry of Foreign Affairs, n.d. Press statement [online]. Disponível em: <http://www.mid.ru/en/web/guest/pozicia-rossii-po-konfliktam-i-problemnym-zonam-vevropesituacia-nabalkanah-kosovskoe-uregulirovanie-kiprskoe-uregulirovanie-migracionnyj-krizis-i-dr>

N1. Vučić pozvao Mogerini da podrži put Zapadnog Balkana ka EU (2016). Disponível em: <http://rs.n1info.com/Vesti/a195407/Vucic-sa-Mogerini-u-Njujorku.html>

KHAZE, Marković, N., XHAFERI, P. “Trump’s gambit in the Balkans” (2020). Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/trump-s-gambit-balkans>

MIRESCU, Alexander. Between a Rock and a Hard Place: Serbia, Russia, and the Effects of the Ukraine Crisis (2014). Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2014/06/serbia-russia-and-effects-ofukraine-crisis/>

SAVKOVIĆ, M. Šta određuje, a šta će određivati (spoljnu) politiku Srbije? (2020). Disponível em: <https://bfpe.org/sta-odredjuje-a-sta-ce-odredjivati-spoljnu-politiku-srbije/>

S&D. S&Ds: The new Serbian parliament is a mockery of democracy, this has impact on the enlargement process (2020). Disponível em: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-new-serbianparliament-mockery-democracy-has-impact-enlargement-process>

Eurobarometer 2013. Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1120>

CIPA, A. Reviving Enlargement in Balkans Means Changing More than Methodology (2020) Disponível em: <https://balkaninsight.com/2020/02/17/reviving-enlargement-in-balkansmeans-changing-more-than-methodology/>

ZENELI, V. From Moscow to Washington: big actors at play (2017). Disponível em: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/moscow-washington-big-actorsplay-17193>

AMBROSETTI, E. T. The Balkans “Big Brother”: Will China Replace Russia? (2020) Disponível em: <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/balkans-big-brother-will-chinareplace-russia-25917>

DEMPSEY, J. The European Union’s lack of political strategy toward the Western Balkans can only benefit Russia and China (2019). Disponível em <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/79043>

AVAKUMOVIĆ, M. Ko više investira u Srbiju – Kina ili Evropska Unija (2019). Disponível em: <http://www.politika.rs/sr/clanak/437635/Ko-vise-investira-u-Srbiju-Kina-ili-Evropska-unija>

VLADISAVLJEV, S. The EAEU or the EU – Is the Eurasian Economic Union an alternative to EU membership? (2019). Disponível em: <https://en.bfpe.org/eaEU-or-eu-is-the-eurasian-economic-union-analternative-to-eu-membership/>

JANJIĆ, D. Srbija u raljama ukrajinske krize (2014). Disponível em: <https://www.balcanicaucaso.org/bhs/zone/Srbija/Srbija-u-raljamaukrajinske-krize-150779>

POPOVIĆ, V. Usaglašena spoljna politika sa EU, uključujući i sankcije Rusiji, uslov za Poglavlja 31 (2018). Disponível em: <https://www.glasamerike.net/a/usagla%C5%A1ena->

[spoljna-politika-sa-euuklju%C4%8Duju%C4%87i-i-sankcije-rusiji-uslov-za-poglavlja-31/4689710.html](https://www.novimagazin.rs/31/4689710.html)

Novi Magazin. Srbija napreduje u usaglašavanju spoljne politike sa EU, ali zaostaje za susedima (2020). Disponível em: <https://novimagazin.rs/vesti/216862-srbija-napreduje-u-usaglasavanjuspoljne-politike-sa-eu-ali-zaostaje-za-susedima>

ŠAJKAŠ, M., MIJOVIĆ, Tadić. Caught between the east and west: “The media war” intensifies in Serbia and Montenegro (2016). Disponível em: <https://novimagazin.rs/english/114021-caught-between-te-east-and-west-themedia-war-intensifies-in-serbia-and-montenegro>

SAMORUKOV, M. Russia’s Tactics in the Western Balkans: Moscow has opted for a low-cost, opportunistic approach in the Western Balkans that shifts most of the burden to local actors (2017). Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/74612>

Security Council Meeting, 2016a. S/PV.7637. 26 February. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv7637.php>

Security Council Meeting, 2017b. S/PV.8100. 14 November. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv8100.php>

Security Council Meeting, 2017a. S/PV.7891. 27 February. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/284/83/PDF/N2228483.pdf?OpenElement>