



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

IRLA MARIA AVELINO DE MENEZES

**A POLÍTICA DE ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: uma análise dos
impasses políticos da tentativa de adesão turca**

**JOÃO PESSOA
2023**

IRLA MARIA AVELINO DE MENEZES

**A POLÍTICA DE ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: uma análise dos
impasses políticos da tentativa de adesão turca**

Trabalho de Conclusão do Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador (a): Prof^a. Ma. Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena

JOÃO PESSOA
2023

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M543p Menezes, Irla Maria Avelino de.
A política de alargamento da União Europeia [manuscrito] :
uma análise dos impasses políticos da tentativa de adesão
turca / Irla Maria Avelino de Menezes. - 2023.
87 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações
Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2023.

"Orientação : Profa. Ma. Anna Beatriz Leite Henriques de
Lucena, Coordenação do Curso de Relações Internacionais -
CCBSA. "

1. União Europeia. 2. Política de alargamento da UE. 3.
Critérios de Copenhagen. 4. Turquia. I. Título

21. ed. CDD 327.4

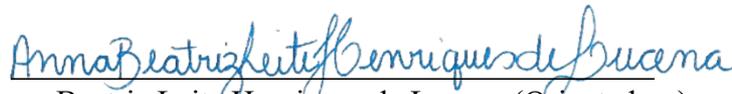
IRLA MARIA AVELINO DE MENEZES

**A POLÍTICA DE ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE DOS
IMPASSES POLÍTICOS DA TENTATIVA DE ADESAO TURCA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba como
requisito parcial à obtenção do título de bacharel
em Relações Internacionais.

Aprovado em: 27/11/2023.

BANCA EXAMINADORA



Anna Beatriz Leite Henriques de Lucena (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Fábio Rodrigo Ferreira Nobre
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Marcelo de Almeida Medeiros
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Aos meus pais, pela força, confiança e amor depositados em mim.

AGRADECIMENTOS

À Deus, primeiramente, por me guiar durante não somente minha graduação, mas por ser a força que me faz viver todos os dias. A Ele, toda honra e glória, hoje e sempre.

Aos meus pais, Jeandro e Cristiane, por me proporcionarem um verdadeiro lar, onde vivo os melhores momentos da minha vida. Agradeço pelo amor, pelas palavras de conforto e pelas exortações, que tanto me fizeram crescer mas, principalmente, agradeço por terem me dado o melhor presente da vida: a fé. Não sei quem eu seria sem ter tido a graça de ser filha dos melhores pais do mundo. Os amo com tudo que sou, já fui e um dia serei, e espero dar a minha futura família o grande exemplo que tive em casa.

Aos meus avós, Geraldo e Jovenice, pelos momentos vividos nas muitas e graciosas visitas a João Pessoa durante meu tempo de estudo e pela criação em mim que vocês nunca deixaram morrer. Agradeço pela força, pelas palavras de incentivo, pelas risadas e pelo companheirismo. Obrigada por me proporcionarem uma família tão cheia de afeto, amor e fé. Deus os permitiu serem o início da nossa história.

Aos meus primos, Letícia e Davi, por serem razões para acreditar que meu trabalho como internacionalista deixará para eles um mundo melhor. Se sou alguém que sonha e almeja tanto, é porque penso em passar o resto dos meus dias vivendo as melhores experiências com vocês.

Às minhas tias, Kátia e Michelle, por serem minhas fiéis intercessoras. Me enche de alegria saber que sou tão amada e tenho duas mulheres de fé ao meu lado. Obrigada por serem não somente minhas tias, mas minhas amigas, mães e confidentes. Espero ser para minha futura família metade do ser que vocês são.

Às poucas e indescritíveis amigas que a trajetória em João Pessoa me proporcionou. Luísa, Manu e Débora, agradeço pelos momentos vividos, pelo choro compartilhado e pela fé trabalhada todas as vezes que nos encontramos. Que estejamos juntas até o Céu.

Por fim, da maneira mais sincera possível, agradeço à minha orientadora, Prof^a. Ma. Anna Beatriz Leite Henriques, que me mostrou não somente o que é ser uma ótima profissional, mas me ensinou que ser gentil, acolhedora e atenciosa são as principais formas de conquistar o mundo. Agradeço a paciência e os ensinamentos e espero me tornar uma profissional tão fantástica quanto a senhora.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar quais são os impasses políticos da adesão turca à União Europeia (UE), pois o país é um dos casos mais complexos para a política de alargamento do bloco na contemporaneidade. Envolvido com a integração no continente desde a década de 1960, a Turquia tenta, desde então, tornar-se membro efetivo da UE. No entanto, devido às condições impostas pela União para que novos membros sejam aceitos, os chamados Critérios de Copenhague, o país enfrenta uma forte pressão para se ajustar aos padrões europeus, sobretudo os políticos, o que é motivo de atraso para sua adesão formal ao bloco. Dessa maneira, no que se refere à metodologia, a pesquisa é qualitativa e utiliza como ferramenta o estudo de caso, que permite descrever, explicar e pormenorizar fenômenos complexos, com uma gama de variáveis e diversos atores envolvidos, como é o caso da relação entre a Turquia e a UE. Nesse cenário, o presente trabalho visa, primeiramente, entender como se dá a complexa política de alargamento da UE, considerada principal ferramenta de política externa do bloco, para, em seguida, analisar como se deu a construção da relação entre a União e a Turquia, delineando os principais empasses políticos durante essa trajetória e identificando como eles são fonte de explicação para o atraso na adesão turca. Assim sendo, verificou-se, entre outros aspectos, que as questões da falta de independência entre os poderes na Turquia, as contínuas violações aos direitos humanos e ao Estado de Direito e a falta de transparência na administração pública são alguns dos impasses políticos enfrentados pelo país face à sua adesão à UE.

Palavras-chave: Turquia; União Europeia; Alargamento; Critérios de Copenhague.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the political impasses of Turkish accession to the European Union (EU), as the country is one of the most complex cases for the bloc's enlargement policy in contemporary times. Involved with integration on the continent since the 1960s, Turkiye has been trying since then to become an effective member of the EU. However, due to the conditions imposed by the Union for new members to be accepted, the so-called Copenhagen Criteria, the country faces strong pressure to adapt to European standards, especially political ones, which is a reason for delay in its formal accession to the block. Thus, with regard to methodology, the research is qualitative and uses the case study as a tool, which allows describing, explaining and detailing complex phenomena, with a range of variables and different actors involved, as is the case of the relationship between Turkey and the EU. In this scenario, the present work aims, firstly, to understand how the complex EU enlargement policy, considered the bloc's main foreign policy tool, works, and then to analyze how the relationship between the Union and Turkey was built. , outlining the main political impasses during this trajectory and identifying how they are a source of explanation for the delay in Turkish accession. Therefore, it was found, among other aspects, that the issues of lack of independence between the powers in Turkey, the continuous violations of human rights and the rule of law and the lack of transparency in public administration are some of the political impasses faced by the country in view of its accession to the EU.

Keywords: Turkiye; European Union; Enlargement; Copenhagen Criteria.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Acordos de Associação e Acordos Europeus, de 1963 a 1996	18
Quadro 2 - Candidatos à adesão de 1987 a 2003	20
Quadro 3 - A democracia na Turquia segundo a Freedom House	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Acordo(s) de Associação
AE	Acordo(s) Europeu(s)
AEE	Área Econômica Europeia
AELC	Associação Europeia de Livre Comércio
AUE	Ato Único Europeu
AKP	Partido da Justiça e Desenvolvimento Social
CE	Comunidade Europeia
Ceca	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Europeia
DG RELEX	Diretoria-Geral para Relações Externas
Euratom	Comunidade Europeia de Energia Nuclear
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PA	Parceria de Acesso
PAC	Política Agrícola Comum
PNAA	Programa Nacional para a Adoção do Acquis
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A POLÍTICA DE ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA	13
2.1 Os primeiros passos para o alargamento	14
2.2 Os Critérios de Copenhague e a preparação da União Europeia para os futuros alargamentos	22
3 A DERROCADA POLÍTICA DA TURQUIA NO SÉCULO XXI	30
4 A CONSTRUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A TURQUIA E OS IMPASSES POLÍTICOS PARA A ADESÃO	36
4.1 A estratégia de pré-acesso, as negociações de acesso e o processo de adesão da Turquia à União Europeia	39
4.2 Os impasses políticos para a adesão turca à UE	58
6 CONCLUSÕES	64
REFERÊNCIAS	66
APÊNDICE I - As principais instituições da União Europeia	83
APÊNDICE II - As etapas do processo de negociações para adesão da Turquia à União Europeia: principais marcos	85

1 INTRODUÇÃO

Desde seus primórdios no período pós-Segunda Guerra Mundial, o processo de integração no continente europeu se caracterizou como a principal ferramenta de estabilização política e econômica para a região (Sedelmeier, 2015; Smith, 2017). A perspectiva de integrar o bloco europeu, em qualquer uma de suas fases, caracterizou-se como sendo uma grande oportunidade para o avanço do desenvolvimento dos países da região, com ganhos tanto econômicos quanto políticos e sociais (Sedelmeier, 2015; Pecequilo, 2014; Smith, 2017).

Apesar de não ter ocorrido de maneira natural, visto que enfrentou empecilhos de diversos membros, e uma burocratização progressiva, o processo de alargamento da União Europeia se consolidou, sobretudo, entre a década de 1990 e o início dos anos 2000. Assim sendo, esse processo se transformou numa realidade da política externa do bloco, principalmente tendo em vista o desejo de estabilizar as relações entre os Estados da Europa e a busca pela manutenção da paz, o que embasou todo o processo de integração (Sedelmeier, 2015; Smith, 2017). Os primeiros novos membros, então, aderiram ao bloco ainda nas décadas de 1970-80, à época da Comunidade Econômica Europeia¹ (União Europeia, s.d). Logo, com o fim dos regimes comunistas na Europa, a Comunidade buscou reforçar as relações entre os Estados da região, oficializando, ao final da década de 1980, diversos acordos de cooperação e comércio com países do centro e ao leste do continente (Smith 2017).

No entanto, os esforços para uma maior institucionalização e regularização do processo de alargamento se dá após a conclusão do Tratado de Maastricht (1992), responsável jurídico por criar a União Europeia (UE) (Smith, 2017). Nesse cenário, os candidatos à adesão deveriam alcançar certas condições, especialmente políticas, estipuladas pelo Tratado de 1992 e pelos Critérios de Copenhague de 1993, caracterizando um longo processo de negociações e ajustes entre a União Europeia e os países interessados em aderir ao bloco (Sedelmeier, 2015; Smith, 2017). Portanto, o período compreendido entre a assinatura do Tratado de Maastricht e o Tratado de Amsterdã (1997), que aprofunda as relações entre os membros do bloco e as suas aspirações continentais, bem como consolida o debate sobre o alargamento, é considerado crucial para entender como a União Europeia vem se

¹ Como parte de um complexo processo de integração, a União Europeia possuiu diferentes nomenclaturas ao longo dos anos, que coincidem com os propósitos integracionistas da época. Dessa maneira, segue as nomenclaturas e os anos em que elas começaram a ser usadas: Benelux (1944); Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951); Comunidade Econômica Europeia (1957); União Europeia (1992). No entanto, para fins de comodidade vocabular, quando o trabalho não estiver se referindo à época da União Europeia, mas sim a qualquer um dos momentos anteriores a ela, será utilizada a expressão “comunidade europeia”, para se referir ao processo de integração no continente. Para maior aprofundamento na temática da história do processo de integração na Europa, recomenda-se: Pecequilo, 2014.

aperfeiçoando a fim de consolidar seu papel na política regional e internacional (Pecequilo, 2014).

Em um momento que pode ser considerado histórico para o processo de alargamento da UE, a fim de estabilizar as relações em regiões centrais do continente, o Báltico e os Balcãs, o bloco, entre 2000 e 2004, se preparou política, institucional e economicamente para receber dez novos membros. Muitos deles já esperavam a formalização da adesão há, pelo menos, uma década, o que ficou nomeado por Smith (2017) como o “alargamento big-bang”, demonstrando um passo ambicioso no processo de aprofundamento da integração europeia (Smith, 2017). No entanto, a Comissão Europeia², primeiro órgão responsável por verificar a candidatura de potenciais novos membros, decidiu, ainda em outubro de 1999, barrar, por questões de inadequação política e econômica, o início de negociações de acesso com um país que desde 1963 tenta fazer parte do processo de integração na Europa: a Turquia (Sedelmeier, 2015; Smith, 2017).

Candidata com maior tempo de espera para aderir à UE, a Turquia está envolvida com o processo de integração europeu desde meados de 1963, quando, pelo Acordo de Associação de Ancara, ficou estabelecida a criação de uma união aduaneira entre o país e a então Comunidade Econômica Europeia. As negociações de acesso começaram, então, em 2005, enquanto a Turquia passava por uma série de reformas políticas, congratuladas pela Comissão Europeia em um de seus relatórios, que também expressou o apoio do bloco para que a Turquia seguisse avançando na adequação interna em relação às condicionalidades políticas impostas pelo processo de adesão (Comissão Europeia, 2005). Desde então, a Turquia, no entanto, é reiteradamente repreendida por ter arrefecido o processo de reformas e ainda não ter alcançado as condições políticas necessárias previstas no primeiro Critério de Copenhague (Smith, 2017; Martinho, 2019), que versa sobre “a estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e a proteção das minorias” (EUR-Lex, 2023).

O país, apesar de viver um regime democrático sob a forma de uma república presidencialista, foi alçada ao caos político na última década, principalmente depois da chegada de Recep Tayyip Erdoğan ao poder, seja enquanto primeiro-ministro ou presidente, e do ressurgimento do nacionalismo religioso no país, sob a égide de partidos políticos religiosamente enviesados, como o Partido da Justiça e Desenvolvimento (sigla AKP, em turco), do qual faz parte o próprio Erdogan (Kaya, 2015). Desse modo, as instituições e membros da UE acabam por enfrentar um dilema em relação a quando e por que autorizar a

² Para entender a diferença entre as principais instituições da União Europeia e seus respectivos papéis, consultar o Apêndice I.

adesão da Turquia ao bloco (Kaya, 2015; Smith, 2017; Martinho, 2019).

Assim, a partir do exposto, o presente trabalho visa responder o seguinte questionamento: quais os impasses políticos enfrentados pela Turquia no processo de adesão à União Europeia?. Logo, os objetivos específicos desta pesquisa, apresentados a seguir, serão cumpridos em cada um dos capítulos: (a) realizar um levantamento de como se deu o processo alargamento da União Europeia, sobretudo desde a década de 1990 (capítulo 2); (b) analisar o processo de adesão e quais são os critérios a serem seguidos pelos países que desejam se candidatar à UE (capítulo 2); (c) analisar a história contemporânea da Turquia e a construção de seu sistema político, identificando momentos de relevância para entender tanto a relação de aproximação do país com a UE como a instabilidade política vivenciada pelo país hodiernamente, que o afasta da comunidade europeia (capítulo 3); e (d) explorar como se deu a construção da relação entre o país e a UE, discorrendo sobre os momentos mais importantes para tal processo e verificando quais são os impasses políticos que afetam e atrasam a entrada da Turquia ao bloco europeu (capítulo 4).

Nesse cenário, dada a complexidade do objeto de estudo (a relação entre a Turquia e a União Europeia), o presente trabalho, através de uma pesquisa qualitativa, utiliza-se da ferramenta do estudo de caso. Tal ferramenta permite que sejam traçadas as origens e desdobramentos de fenômenos complexos, possibilitando descrevê-los e pormenorizá-los³ (Henrique; Leite; Júnior, 2015). Desse modo, como salientam Bennett e Elman (2007), o estudo de caso possui vantagens na pesquisa de fenômenos complexos, em especial na área das Relações Internacionais, ao passo que estes envolvem diferentes níveis de interação entre atores diversos e variáveis sistêmicas que podem alterar os resultados esperados pelas partes envolvidas. Assim, o estudo de caso⁴ dá a possibilidade de observar e entender as causas e consequências desses fenômenos. Logo, o trabalho tem como caso a tentativa de adesão da Turquia à União Europeia e os seus impasses políticos, buscando analisar como as diversas variáveis dessa relação são fonte de explicação para o atraso da entrada do país ao bloco.

³ O estudo de caso também permite ao pesquisador tecer hipóteses e gerar explicações sobre o caso em questão. Entretanto, como este trabalho trata de uma pesquisa descritiva e exploratória, ele baseia-se apenas nas qualidades elencadas no texto sobre a ferramenta utilizada. Para um maior aprofundamento nas possibilidades do estudo de caso, recomenda-se: Bennett; Elman, 2007 e Beach; Pederson, 2019.

⁴ Como caso, o presente trabalho adota a definição de Beach e Pedersen (2019), que escrevem: “[caso é] um exemplo de processo causal em andamento, ligando uma causa (ou um conjunto de causas) a um resultado” (p. 5).

2 A POLÍTICA DE ALARGAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

O que hoje é conhecido como a União Europeia é resultado de um longo processo de integração econômica-política-social que tinha como objetivo inicial assegurar a paz e o desenvolvimento no continente europeu e, hodiernamente, se configura enquanto o exemplo máximo de integração regional no mundo (McCormick, 2002; Larat, 2005; Pecequilo, 2014). Assim sendo, visto a magnitude da integração europeia, é de suma importância elucidar quais foram os processos pelos quais os Estados do continente passaram para aderir ao bloco e quais foram os compromissos por estes aceitos em prol da integração regional.

Com o fim da Guerra Fria e o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a Comunidade Europeia viu a oportunidade de aprofundar, mais uma vez, seu processo de integração, tendo Jacques Delors, então presidente da Comissão Europeia, reafirmado o compromisso com o acordado pelo Ato Único Europeu⁵, visado completar a unificação econômica e monetária, bem como a política (Pecequilo, 2014). Por outro lado, muitos Estados apresentando suas candidaturas para o bloco faziam emergir questões sobre como e quando garantir o alargamento da integração (Sedelmeier, 2015; Smith, 2017).

Nesse cenário, assinado em 1992 e em vigor desde 1993, o Tratado de Maastricht finalmente consolidou a União Europeia, propondo a implementação da união monetária em etapas graduais, além de apresentar as diretrizes para uma política externa comum e propostas de políticas de bem-estar social voltadas para a saúde, a educação e a garantia de empregos, por exemplo. Assim, com o processo de integração no continente cada vez mais complexo e atingindo áreas mais abrangentes, indo além da cooperação econômica, ingressar no bloco se tornava atrativo para os vizinhos da União Europeia, em especial os do centro e do leste do continente, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990 (Ludlow, 2013; Hix; Hoyland, 2022). Para tanto, as instituições do bloco, ao longo dos anos que sucederam a integração, precisaram organizar uma série de medidas que balizassem a entrada de novos membros, até o ponto que essa adesão fosse feita de maneira gradual e seguindo rigorosas metas estabelecidas pela UE (Sedelmeier, 2015; Ludlow, 2013).

⁵ Lançado em 1986, o Ato Único Europeu foi um instrumento que previa a total implementação de um mercado interno comum para os países da CEE até 1992, com livre circulação de bens, serviços, além de considerar mudanças políticas no tocante às relações exteriores do mesmo (McCormick, 2001; Dedman, 2005). O Ato também instaurou mudanças institucionais, alimentando o caráter supranacional do bloco, como o poder de assentimento dado ao Parlamento Europeu em situações de recepção de novos membros, um novo sistema de votação em matérias econômicas e a expansão dos poderes da Comissão e do Conselho Europeu (Dedman, 2005).

2.1 Os primeiros passos para o alargamento

O primeiro documento que explicitou a possibilidade de adesão de novos membros na Comunidade Europeia foi o Tratado de Roma⁶ (1957), mais especificamente em seu art. 237, que versa sobre o direito de todos os Estados europeus de se candidatarem à Comunidade. Ainda de acordo com este artigo, todos os candidatos deveriam enviar seus pedidos formais de adesão ao Conselho Europeu, e, após avaliação por meio da Comissão, os Estados membros dariam um veredito. A partir de então, o Estado-candidato e os Estados membros selariam um acordo contendo todas as condições de admissão ao bloco.

Nesse cenário, durante as décadas de 1950 e 1960, como a integração ainda estava em suas primeiras fases, a questão do aprofundamento das relações entre os membros do bloco era mais central que introduzir novos membros, em especial aqueles que precisariam passar por grandes reformas domésticas para acompanhar o ritmo da integração econômica, pois convergir diversas políticas nacionais em matéria comercial era um dos grandes desafios da Comunidade Econômica Europeia (Dinan, 2000). Assim, uma estratégia da Comunidade para continuar mantendo relações com seus vizinhos foi estabelecer Acordos de Associação (AA), previstos no art. 238 do Tratado de Roma e que visavam, sobretudo, a liberalização do comércio na região e a manutenção de laços comerciais entre o bloco e países terceiros, podendo envolver, também, tópicos em cooperação política (Dinan, 2000; Kahraman, 2000; Gugu, 2003; Sedelmeier, 2015). Ademais, é importante frisar que a assinatura dos Acordos não previa, necessariamente, a entrada do país assinante no bloco europeu, mas também não excluía a possibilidade de uma eventual negociação sobre a matéria, se assim almejado pelas partes (Dinan, 2000; Kahraman, 2000; Gugu, 2003).

Com isso, os primeiros países a assinarem esses acordos foram a Grécia (1961) e a Turquia (1963) (Gugu, 2003; Sedelmeier, 2015). Em seguida, Malta (1970) e Chipre (1972) também fecharam acordos de liberalização com a CEE. Assim, todos os acordos tinham como objetivo atrelar os países ao padrão de relacionamento comercial da Comunidade Europeia, mesmo que eles não fossem parte do bloco como membros oficiais, além de, como nos casos da Grécia, da Turquia, do Chipre e de Malta, preverem a formação de uma união aduaneira entre cada uma das partes e a Comunidade (Gugu, 2003; Smith, 2015). Ademais, através de uma decisão do Comitê Político do Parlamento Europeu de 1962, o art. 238 sobre os AA

⁶ O Tratado de Roma, referenciado nesse contexto, é o que dá origem à Comunidade Econômica Europeia, e não à Euratom, mesmo que ambos, em conjunto, sejam conhecidos como Tratados de Roma. O texto na íntegra do Tratado da CEE está disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/teec/sign>. Acesso em: 02/12/2023.

agora passaria a ser interpretado também à luz de condicionalidades políticas, a saber, que o país candidato à associação fosse uma democracia e respeitasse os direitos humanos fundamentais (Janse, 2018; Kahraman, 2000).

No entanto, os AA, apesar de atrativos para países externos ao bloco por darem a eles acesso ao mercado da Comunidade e outras concessões e benefícios econômicos, não significaram a interrupção do desejo destes de se tornarem membros efetivos e da pressão por uma Comunidade mais abrangente (Dinan, 2000). Grandes exemplos desse interesse em fazer parte do bloco foram o pedido de candidatura apresentado pela Grécia à Comunidade em 1975, quando o país estava caminhando para uma reestruturação econômica e política pós-ditadura, e as discussões acerca da entrada de Portugal e Espanha na década de 1980, que, por serem considerados países mais pobres e politicamente instáveis, possivelmente trariam mais gastos para a Comunidade (Kahraman, 2000; Ludlow, 2013).

O período a partir da década de 1970 marca, então, os primeiros momentos de alargamento da Comunidade Europeia, com a entrada de seis novos membros (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, em 1973; Grécia, em 1981; e Portugal e Espanha, em 1986). No entanto, como salienta Sedelmeier (2015), o processo de integração de novos membros se deu de maneira bastante restrita, sem um processo de adesão muito complexo e adotou, como enuncia o Tratado de Roma, a forma de acordos *ad hoc*⁷. O autor também argumenta que, por ter se dado em momentos muito específicos da história do continente, como a reabertura do Reino Unido para os esforços integracionistas europeus na década de 1970 e a queda de ditaduras no continente, o ingresso desses novos membros pôde ser barganhado de modo que as condições de acesso fossem favoráveis a eles (Sedelmeier, 2015). Para Kahraman (2000), esse momento também representou a crescente preocupação da CE com os aspectos políticos da integração, desejando se consolidar enquanto uma comunidade com valores, normas e códigos de comportamento compartilhados, dada a importância conferida às questões da democracia, dos direitos humanos e do respeito ao Estado de Direito que baseou o posterior alargamento para os países do sul.

Porém, o que, de fato, marcou o alargamento enquanto uma política complexa e uma ferramenta de governança da UE foi a queda dos regimes comunistas no Leste do continente a partir de 1989 e o fim da Guerra Fria, momento em que países outrora abarcados pela influência soviética retornaram suas atenções para a Europa integrada e começaram a receber auxílio financeiro da Comunidade para reerguer suas economias (Sedelmeier, 2015;

⁷ Acordos *ad hoc* são documentos que selam pontos específicos em uma determinada negociação, adequando-se aos interesses momentâneos das partes envolvidas.

Monastiriotis; Kallioras; Petrakos, 2016). Com isso, o alargamento se tornou central na agenda da UE, o que, segundo Sedelmeier e Schimmelfennig (2005), transformou o bloco no centro de formulação de políticas domésticas e das relações entre todos os países da região no final do século XX.

No entanto, a decisão de alargar a integração a partir da década de 1990 também se deparou com os desafios de aprofundar as relações tanto entre os membros já existentes, e entre estes e os que viriam a fazer parte do bloco, sobretudo se analisarmos as diferenças políticas e socioeconômicas dos novos candidatos (Liapis; Tsigas, 1998; Higashino, 2004; Smith, 2017; Monastiriotis; Kallioras; Petrakos, 2016). Nesse cenário, os países da Europa central e do leste deveriam fomentar os seus crescimentos econômicos a ponto de alcançar o padrão do restante do continente. Ademais, Brown (1999) acrescenta que, apenas com um aparato legal e político robusto, seria possível alcançar o desenvolvimento econômico, o que, consequentemente, traria condições para o estabelecimento de democracias estáveis nesta região.

A primeira estratégia utilizada para incorporar os ex-Estados comunistas da região à zona de influência da UE, então, foi a assinatura de acordos bilaterais de comércio e cooperação com países do centro e do leste do continente, além do lançamento, em 1989, de um programa de auxílio a reformas econômicas, conhecido como *Phare Programme (Pologne et Hongrie: aide à la restructuration des économies)*⁸ (Smith, 2017; Sedelmeier, 2015). Nesse cenário, ainda em 1989, reunido em Estrasburgo, o Conselho Europeu decidiu por criar um novo instrumento de associação que permitisse o estabelecimento de relações mais duradouras e estáveis entre a UE e sua vizinhança, a ser elaborado pela Diretoria-Geral para Relações Externas (DG RELEX)⁹ do bloco (Sedelmeier, 2015).

Lançados em 1990 durante as reuniões do Conselho Europeu em Dublin, os Acordos Europeus (AE) seriam, então, o “novo padrão de relacionamento na Europa” (Sedelmeier, 2015, p. 416), visando auxiliar os novos candidatos a atingirem as condições econômicas e políticas basilares da UE, como uma economia mais liberalizante e governos mais democráticos (Skålnes, 2005; Sedelmeier, 2015). Dessa maneira, os AE, considerados

⁸ O programa, inicialmente, visava o auxílio em questões econômicas apenas para a Polônia e a Hungria, mas, ao longo da década de 1990, tornou-se um dos principais instrumentos para a preparação de outros países que também visavam aderir ao bloco europeu. Assim, como explica nota do Parlamento Europeu (1998, s/p), “o Programa PHARE é a iniciativa da União Europeia que concede subvenções para apoiar os seus países parceiros até à fase em que estão prontos para assumir as obrigações decorrentes da adesão à União Europeia”. Mais informações sobre o programa também podem ser encontradas em: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/phare-programme.html>. Acesso em: 02/12/2023.

⁹ A Diretoria-Geral para Relações Externas (DG RELEX), que está submetida à Comissão Europeia, é um órgão que contribui para a formulação da política externa da UE, bem como visa construir a identidade do bloco no cenário internacional (Directorate-General For External Relations, 2007).

Acordos de Associação exclusivos para países do centro e leste do continente, consistiam no estabelecimento gradual de uma área de livre comércio para produtos industriais entre a UE e os países candidatos ao bloco, além da promoção de um diálogo na área de política externa, assistência técnica e financeira e cooperação econômica e cultural (Dinan, 2000; Skålnes, 2005; Smith, 2017; Sedelmeier, 2015).

Os primeiros países a terem acesso aos AE foram Hungria, Polônia e a então Tchecoslováquia, em 1991, pois foram considerados aptos ao processo de reformas econômicas e políticas estabelecidos pela UE, além de estarem comprometidos com as condicionalidades impostas pelo bloco (Skålnes, 2005; Smith, 2015). No entanto, o processo de negociação desses acordos foi duramente criticado pelos países assinantes, visto que, num primeiro momento, assim como os AA da década de 1950 e 1960, os AE não explicitavam a futura adesão ao bloco, pois os membros da Comissão Europeia, responsáveis por analisar a entrada de novos membros na Comunidade, acreditavam ser muito prematuras as discussões sobre adesão (Dinan, 2000; Skålnes, 2005; Sedelmeier, 2015). Além disso, outra crítica aos AE era o longo prazo entre as negociações, devido ao fato de que todas as matérias do acordo precisavam passar pelo Conselho da União Europeia, pelo Parlamento Europeu, pelas casas legislativas de todos os Estados-membros da CE e pelo legislativo do país associado (Dinan, 2000; Sedelmeier, 2015).

A liberalização do comércio também foi alvo de críticas, tanto pela demora de todo o processo burocrático quanto pela diferença no tempo de espera pela abertura dos mercados. Enquanto o comércio de bens industrializados aconteceu de forma mais rápida, as negociações envolvendo outras áreas (como a produção têxtil e artigos agrícolas) foram prolongadas por serem consideradas tópicos sensíveis para a CE (Sedelmeier, 2015).

Quadro 1 - Acordos de Associação e Acordos Europeus, de 1963 a 1996

País	Ano de assinatura	Entrada em vigor
Turquia (AA)	1963	1964
Malta (AA)	1970	1971
Chipre (AA)	1972	1973
Hungria (AE)	1991	1994
Polônia (AE)	1991	1994
Bulgária (AE)	1993	1995
República Tcheca (AE)	1993	1995
Romênia (AE)	1993	1995
Eslováquia (AE)	1993	1995
Estônia (AE)	1995	1998
Letônia (AE)	1995	1998
Lituânia (AE)	1995	1998
Eslovênia (AE)	1995	1998

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pela Comissão Europeia (2001a).

Nesse cenário, a Comissão Europeia e o Conselho Europeu concordaram em negociar a entrada dos países que assinaram AE, estabelecendo no preâmbulo de cada documento a previsão de entrada destes países à Comunidade, além de aceitar uma liberalização de mercado mais rápida, dando espaço para que outros países advindos do antigo bloco comunista também iniciassem seus processos de associação (Dinan, 2000; Hillion, 2014; Sedelmeier, 2015). Com isso, Hungria, Polônia e a Tchecoslováquia, agora dividida em República Tcheca e Eslováquia, apresentaram suas candidaturas à União Europeia entre 1994 e 1995 (Skålnes, 2005; Sedelmeier, 2015).

No entanto, apesar do sucesso dos AE na década de 1990, é notável que os países do centro e do leste europeu obtiveram um tratamento diferente ao iniciarem seu processo de adesão à UE, principalmente se comparados ao processo experienciado por países mais ricos e mais industrializados do continente (Smith, 2017). Assim, também em 1989, a Comissão Europeia decidiu por regulamentar a criação de uma Área Econômica Europeia (AEE), que visava a integração do bloco com países não-membros, a saber, os participantes da

Associação Europeia de Livre Comércio (AELC)¹⁰, através da inclusão destes no mercado interno da Comunidade, prevendo também um alinhamento com as políticas da integração e ajuda financeira dos assinantes ao orçamento do bloco (Sedelmeier, 2015).

Segundo Muraviov, Mushak e Tarakhonich (2020), os acordos da AEE podiam ser considerados substitutos à candidatura para ingressar na UE, tendo em vista que eles cobriam quase todas as áreas previstas nos tratados de formação do bloco sem exigir que seus assinantes fizessem parte do mesmo. Além disso, esses acordos contribuiriam para a construção de um entorno econômico estável para a União Europeia. Essas considerações são corroboradas pelo exposto por Sedelmeier (2015), ao analisar que, devido à neutralidade, sobretudo política, dos países da AELC, suas candidaturas à UE seriam baseadas apenas em benefícios econômicos e poderiam vir a ser obstáculos para uma maior integração política no futuro, o que seria sanado se estes países estivessem associados ao bloco apenas pela integração econômica proporcionada pelos acordos da AEE.

No entanto, para alguns países da AELC, a AEE foi um primeiro passo para integrar o bloco europeu. Assim, como eram países ricos, politicamente estáveis, com capacidade de contribuir para o orçamento da UE e de se ajustarem ao quadro legal do bloco, a candidatura e adesão de países advindos da AELC superaram as dúvidas em matérias políticas e foram mais rápidas que as daqueles advindos do centro e do leste europeu (Smith, 2017; Sedelmeier, 2015; Muraviov; Mushak; Tarakhonich, 2020).

¹⁰ A Associação foi proposta pelo Reino Unido em 1960 e foi um dos maiores obstáculos para as negociações de entrada do país na Comunidade Europeia, visto as preocupações do governo britânico com o atrelamento do país a um processo de integração que estava cada vez mais complexo e supranacional. A área de livre comércio abrangia Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido, Islândia, Finlândia e Listenstaine (Van Randwyck, 2011).

Quadro 2 - Candidatos à adesão de 1987 a 2003

País	Ano da candidatura à UE
Turquia	1987
Áustria	1989
Chipre	1990
Malta	1990
Suécia	1991
Finlândia	1992
Suíça	1992
Noruega	1992
Hungria	1994
Polônia	1994
Romênia	1995
Eslováquia	1995
Letônia	1995
Estônia	1995
Lituânia	1995
Bulgária	1995
República Tcheca	1996
Eslovênia	1996
Croácia	2003

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pela Comissão Europeia (2001a) e por Smith (2017).

Em 1991, durante o Conselho Europeu de Maastricht, os Estados-membros concordaram em aprofundar a integração do bloco ao negociarem os termos do acordo que visava a união política, econômica e monetária da Comunidade Europeia (Conselho Europeu, 1991). Sobre o alargamento, o Conselho declarou que o texto do futuro tratado cobriria a possibilidade de entrada para todos os Estados europeus que tivessem um governo

consolidado em bases democráticas. Em seu relatório final, os representantes europeus também convocaram a Comissão Europeia a dar uma maior atenção aos países que já haviam manifestado o interesse em fazer parte do bloco.

Assim, em fevereiro de 1992, quando da assinatura do Tratado de Maastricht¹¹, que consolidou a transição para União Europeia, o compromisso com o alargamento do bloco foi reforçado por suas instituições. Em seu texto, o documento, como previsto em seu art. O, assegurava que qualquer país europeu poderia vir a ser membro da UE, sendo função de suas instituições votar para a entrada ou não do candidato. Nesse cenário, assim como no Tratado de Roma, as condições de adesão deveriam ser matéria de acordos entre a União, seus Estados-membros e o país candidato.

Por outro lado, apesar das sinalizações positivas da UE sobre a entrada de novos membros, os países advindos do antigo bloco comunista continuavam a pressionar a União para aderi-la o quanto antes, mas eles ainda não eram considerados econômica e politicamente aptos a ajustarem suas condições domésticas ao padrão já avançado da Comunidade (Liapis; Tsigas, 1998; Smith, 2017; Monastiriotis; Kallioras; Petrakos, 2016). No entanto, a entrada destes países na zona de influência da UE era considerada fundamental para a preservação da estabilidade e da paz no continente, sobretudo se levada em consideração a violência ainda presente nesses Estados, como os da região dos Balcãs, por exemplo (Higashino, 2004; Skålnes, 2005; Smith, 2017; Monastiriotis; Kallioras; Petrakos, 2016).

O ressurgimento dessas preocupações com a estabilidade e a paz na Europa motivaram uma maior pressão da UE em decidir o futuro tanto dos países do centro e do leste do continente quanto da própria União. Dessa maneira, reunidos, em 1992, na cidade de Lisboa, o Conselho Europeu explicitou o compromisso do bloco com os países do centro e do leste europeu, afirmando que negociações para uma eventual adesão aconteceriam, mesmo sem estipular um prazo, e que, naquele momento, o seu padrão de relacionamento continuaria baseado no reforço cooperativo dos AE (Conselho Europeu, 1992). Ademais, a Comissão Europeia, através de seu relatório apresentado durante as reuniões em Lisboa, intitulado *Europe and the challenge of enlargement*¹², em resposta aos pedidos do Conselho em 1991, declarou que os candidatos precisariam seguir uma série de critérios e um complexo processo de reforma para aderir ao bloco e que, até então, apenas os países que haviam concluído

¹¹ O texto na íntegra do Tratado de Maastricht está disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>. Acesso em: 17/10/2023.

¹² O relatório na íntegra está disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d94b400d-b92f-4d91-995e-5f0ad1b36abe>. Acesso em 17/10/2023.

acordos em relação à AEE estavam mais próximos dos padrões econômico, político e legal exigidos pelo bloco (Comissão Europeia, 1992).

A solução para aprofundar o auxílio dado a esses países em seus processos de reforma veio, então, em 1993, durante o Conselho Europeu de Copenhagen. Este decidiu por estabelecer uma série de condicionalidades normativas que visavam o ajuste prévio das condições domésticas dos possíveis candidatos, para, assim, prosseguirem nas negociações de adesão ao bloco (Liapis; Tsigas, 1998; Smith, 2011). Desse modo, os países do centro e do leste da Europa iniciaram um processo de reforma interna e aprofundamento de suas relações com a UE, balizados por um novo padrão de associação com o bloco, sendo necessário não substituir, mas ir além dos Acordos Europeus e iniciar o que viria a ser conhecido como processo de pré-adesão à União Europeia (Comissão Europeia, 2001a; Schimmelfennig; Sedelmeier, 2004; Sedelmeier, 2005; Hillion, 2014).

2.2 Os Critérios de Copenhagen e a preparação da União Europeia para os futuros alargamentos

Os critérios de Copenhaga foram inicialmente propostos para balizar o processo de adesão dos países do centro e do leste europeu à UE, sendo uma série de condicionalidades e obrigações a serem seguidas pelo Estado que deseja fazer parte do bloco. Estas, conforme prevê o pronunciamento final das reuniões de Copenhagen em 1993, devem ser adotadas previamente à adesão e são imprescindíveis para a entrada do candidato na União (Conselho Europeu, 1993).

Desse modo, os Critérios de Copenhagen determinam que, para iniciar seu processo de entrada ao bloco, o candidato deve garantir: (a) a estabilidade de suas instituições políticas, de modo a preservar a democracia, o Estado de Direito, o respeito aos Direitos Humanos e às minorias presentes em seu território; (b) que sua economia seja de mercado e esteja em pleno funcionamento, de modo a ser capaz de aprimorar sua competitividade e de lidar com as pressões internas do mercado da União; (c) a sua capacidade de assumir as responsabilidades que vêm com a adesão, incluindo a capacidade de adotar o *acquis communautaire* da União, ou seja, seu acervo legislativo (normas, regras e políticas)¹³, bem como se comprometer com os objetivos de união econômica, política e monetária do bloco (Conselho Europeu, 1993).

¹³ Tal conjunto de direitos e obrigações da União Europeia cobriam, até 2004, 31 capítulos. Após 2004, mais quatro foram adicionados, totalizando 35 capítulos. O *acquis* tem caráter evolutivo e se adequa às necessidades momentâneas da UE. Para mais informações sobre este tópico, consultar: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:acquis>. Acesso em: 02/12/2023.

Após o Conselho Europeu de Corfu, em 1994, mais uma condicionalidade foi adicionada aos Critérios de Copenhague, a saber, (d) a capacidade da UE de absorver novos membros, preservando o ímpeto para a integração europeia (Conselho Europeu, 1994a).

De acordo com a decisões do Conselho ao lançar os critérios de condicionalidade, todos os países que obtivessem sucesso em satisfazer as condições impostas pela União teriam suas negociações de acesso iniciadas (Conselho Europeu, 1993; 1994a), transformando os questionamentos sobre “se” o alargamento aconteceria em “quando” ele seria negociado (Comissão Europeia, 2001a). Além disso, Grabbe (1999), ao analisar particularmente a última condicionalidade, argumenta que esta seria um reflexo do controle que a UE desejava ter sobre seu próprio processo de alargamento, visto que ela versa, ao implicar na adequação do candidato aos padrões da integração, sobre a conseqüente atenuação de problemas que um alargamento complexo tanto em número quanto em contexto político-econômico poderia trazer para o bloco.

Segundo Janse (2019), as diretrizes lançadas em Copenhague, bem como os acréscimos posteriores do Conselho ao conjunto de condicionalidades, marcam um importante passo transformativo nas relações da UE com seus potenciais novos membros, visto que, diferentemente de outros alargamentos, a adesão de outros candidatos, a partir de então, se daria através de um intenso trabalho de reformas domésticas monitoradas pela instituições do bloco. Para tanto, o Conselho Europeu se comprometeu a monitorar todos os candidatos e os aproximar das instituições da União, além de prever um maior número de reuniões entre os representantes dos Estados-membros e seus homólogos dos países candidatos, de modo a reforçar e ampliar os debates acerca de áreas de interesse comum (Conselho Europeu, 1993). Estas envolviam o uso do território da União para fins energéticos, ambientais, de transporte, além de áreas mais políticas, que versavam sobre a política comum externa e de segurança do bloco e assuntos judiciais domésticos de cada candidato (Conselho Europeu, 1993). Por último, o Conselho de Copenhague também consolidou a continuidade do Programa Phare de auxílio financeiro aos países que haviam assinado AE.

Outro ponto importante sinalizado pelos Critério de Copenhague foi a necessidade dos países candidatos de se adequarem ao *acquis communautaire* da UE, de modo a dar à União a segurança de que o alargamento não traria grandes modificações ao corpo legal previamente acordado por seus Estados-membros (Schimmelfennig; Sedelmeier, 2005). Desse modo, como salientam Gilland e Chari (2001) e Rama (2009), a capacidade de implementar as condicionalidades estaria diretamente ligada à capacidade administrativa e judicial das instituições domésticas dos candidatos.

Nesse cenário, visando monitorar o processo de transformação dos candidatos e suas capacidades de ajuste prévio às condições da UE, o Conselho Europeu, reunido na cidade de Essen, em 1994, lançou o que ficou conhecido como “estratégia de pré-acesso”, que previa

[...] a implementação de políticas que promovam a integração através o desenvolvimento de infraestrutura, a cooperação no quadro das redes trans-europeias, a promoção da cooperação intra-regional, da cooperação ambiental, bem como a política externa e de segurança comum, a cooperação nos domínios judiciário e assuntos internos e na cultura, educação e formação (Conselho Europeu, 1994b, p. 20).

Além disso, o Conselho também indicou que um passo importante para que os países pudessem integrar à União seria o desenvolvimento de políticas de boa-vizinhança entre os próprios candidatos, de maneira a formar um entorno regional estável tanto durante o período de preparação para a adesão quanto no momento de entrada formal (Conselho Europeu, 1994b). A declaração ainda reforça a importância dos Acordos Europeus no tocante à área econômica da estratégia de pré-acesso, mas também confere importância à cooperação em matérias políticas e burocráticas, de modo a capacitar o país candidato a aderir aos padrões políticos da União. Esses pontos já haviam sido introduzidos em um comunicado da Comissão Europeia de junho de 1994, que visava estabelecer novas ferramentas para a implementação do já acordado em Copenhagen¹⁴ (Comissão Europeia, 1994). Assim, entre 1994 e 1996, dez países que já haviam assinado AE com a UE apresentaram suas candidaturas ao Conselho Europeu (vide Quadro 2), o que os permitiu iniciar o processo de pré-adesão.

Nesse cenário, em publicação de março de 1995, intitulada *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*¹⁵, a Comissão Europeia detalhou como seria o processo de pré-adesão em matérias econômicas, além de reforçar que, apesar dos esforços, os países candidatos precisavam acelerar o processo de entendimento e implementação da legislação da União à sua política doméstica. Dessa maneira, em dezembro de 1995, durante o Conselho Europeu em Madrid, a UE decidiu que, a partir de então, para a melhor implementação do *acquis*

¹⁴ “*The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession*” foi um comunicado da Comissão Europeia ao Conselho de 1994, reforçando a importância dos Critérios de Copenhagen e aprofundando como se dariam dois pontos do que viria a ser o processo de pré-adesão: a plena implementação do relacionamento estruturado entre os associados países e as instituições da União e o reforço aos Acordos Europeus para promover a integração e cooperação regional. O comunicado na íntegra está disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0320>. Acesso em: 20/11/2023.

¹⁵ O documento na íntegra se encontra disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56d29901-7861-448c-82d8-0d006ba61fc1>. Acesso em 20/11/2023.

communautaire do bloco, os países candidatos precisariam passar por uma série de reformas administrativas, visando a estabilidade de suas instituições burocráticas (Conselho Europeu, 1995). O proposto pelo Conselho de Madrid também serviu como base para reformas judiciais e para a luta contra a corrupção em países candidatos (Conselho Europeu, 1995; Sedelmeier, 2015).

Segundo Emurli (2010), essa preocupação recai sobre o princípio da subsidiariedade¹⁶ que rege a UE, pois, ao serem livres para elaborar suas próprias constituições e organizarem seus governos, os Estados-membros da União também possuem a liberdade de organizar seus aparatos administrativos públicos cada um à sua maneira. Dessa forma, governos democráticos, com sistemas administrativos transparentes e eficientes, contribuiriam para o melhor funcionamento da integração, sobretudo no contexto de alargamento para países que passavam por um momento de transição política e econômica, vide o fim da Guerra Fria (Emurli, 2010).

Em 1997, em resposta ao pedido do Conselho de elaborar um relatório sobre o progresso na implementação dos Critérios de Copenhague pelos países do centro e do leste europeu, a Comissão Europeia apresentou a chamada Agenda 2000, um documento que analisava o que o alargamento significa para a União Europeia e seus novos membros (Comissão Europeia, 1997; Comissão Europeia, 2001a). O progresso dos candidatos foi avaliado, então, de acordo com informações dadas pelos governos de cada país aplicante, relatórios feitos tanto pelo Parlamento Europeu quanto por Estados-membros da UE, relatórios de outras organizações internacionais e, por último, através da análise do bom cumprimento dos AE (Comissão Europeia, 1997; Comissão Europeia, 2001a). Nesse cenário, apenas República Tcheca, Estônia, Hungria, Polônia e Eslovênia¹⁷ foram considerados aptos a

¹⁶ O princípio da subsidiariedade é apresentado no art. 5º, parágrafo 3º, do Tratado da União Europeia. O texto indica que “[...] em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União” (p. 6). O tratado na íntegra está disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF. Acesso em: 02/12/2023; Segundo publicação do Parlamento Europeu, a finalidade de tal princípio é “garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a uma instância hierarquicamente superior, ou a uma autoridade local em relação ao poder central. Isto implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder, princípio que constitui a base institucional dos Estados com estrutura federal” (p. 1). A publicação na íntegra está disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/o-principio-da-subsidiariedade>. Acesso em: 02/12/2023.

¹⁷ Estes países se juntaram à República do Chipre, que teve sua candidatura, enviada em 1990, aprovada pelo Conselho Europeu em 30 de junho de 1993, após parecer positivo da Comissão sobre sua adesão à então Comunidade Europeia. O parecer completo da Comissão está disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/99cd34a4-e06a-4e6f-a957-b8f562034cdc>. Acesso em: 02/12/2023.

aderir às imposições da UE, visto a rápida evolução de suas reformas domésticas (Comissão Europeia, 1997; Emurli, 2010; Smith, 2017).

Nessa decisão histórica de abrir negociações simultâneas com tantos candidatos, ainda no contexto da Agenda 2000, a Comissão propôs um plano de reforço à estratégia de pré-adesão em matéria de alinhamento legislativo, aderido pelo Conselho da União Europeia em posterior regulação de 1998. O plano indicava que os candidatos aptos a iniciarem as negociações de adesão deveriam se comprometer, através das chamadas Parcerias de Acesso (PA), com um conjunto de metas prioritárias de curto e médio prazo no tocante ao maior alinhamento com as políticas da UE (Comissão Europeia, 1997; Conselho da União Europeia, 1998). Os conjuntos de metas seriam específicos para cada país e cada PA deveria estar baseada em dois pilares, a saber:

[a] as prioridades, definidas na análise da situação de cada Estado, sobre as quais se baseiam os preparativos para a adesão deve concentrar-se tendo em vista os problemas políticos e critérios econômicos e as obrigações que incumbem sobre um Estado Membro da União Europeia como definido pelo Conselho Europeu; e [b] os recursos financeiros para ajudar cada candidato Estado para implementar as prioridades identificadas durante o período de pré-adesão (Conselho da União Europeia, 1998, p. 2).

As metas assinaladas em cada Parceria de Acesso, assim, contribuíram para o aprimoramento das relações entre a UE e os países candidatos, ao passo que cada um destes elaboraria, a partir de 1998, um Programa Nacional para a Adoção do *Acquis* (PNAA), estabelecendo os prazos em que todos os pontos prioritários deveriam ser alcançados (Comissão Europeia, 2001a). Foi, então, em dezembro de 1997 que, durante o Conselho de Luxemburgo, a UE explicitou a decisão de prosseguir com as negociações de acesso dos seis candidatos anunciados em julho do mesmo ano. Em sua declaração final, o Conselho afirmou que o processo de alargamento a partir de então seria “compreensivo, inclusivo e contínuo”, além de reafirmar o caráter inovador das PA, ao passo que estas reúnem todas as condicionalidades e formas de auxílio¹⁸ em um único acordo (Conselho Europeu, 1997). Dessa maneira, o Conselho decidiu que seriam realizadas, anualmente, reuniões com os

¹⁸ Até 1998, o Phare era o principal instrumento de financiamento e auxílio para os países associados à União Europeia. No entanto, com as reformas na estratégia de pré-acesso a partir do lançamento da Agenda 2000, mais dois programas foram criados, a saber: o Instrumento para Políticas Estruturais de Pré-Adesão (ISPA, em inglês) e o Programa Especial de Adesão para o Desenvolvimento Agrícola e Rural (SAPARD, em inglês). Enquanto o ISPA é responsável por financiar projetos de infraestrutura, sobretudo ligados à rede de transportes e à implementação das normas ambientais da UE, o SAPARD financia o desenvolvimento rural dos países aplicantes, em especial para a futura implementação da Política Agrícola Comum do bloco (Comissão Europeia, 2001a; Tribunal de Contas Europeu, 2009).

representantes de alto nível de todos os países candidatos, além dos Estados-membros da União.

A primeira Conferência Europeia aconteceu, então, em Londres, e reunia dois tipos de encontros: um entre os chefes de governo e Estado e outro entre os ministros das relações exteriores de cada país (Parlamento Europeu, 2000). O Parlamento Europeu argumentou sobre o sucesso de tais encontros por serem momentos onde

os países participantes devem partilhar um compromisso comum para com a paz, a segurança e a boa vizinhança, o respeito pela soberania dos outros países, os princípios em que assenta a União Europeia, a integridade e inviolabilidade das fronteiras externas, o princípio do direito internacional e a resolução de conflitos territoriais disputas por meios pacíficos, em particular sob a jurisdição da Corte Internacional de Justiça de Haia. A Conferência é também um fórum multilateral de consulta política destinado a abordar questões de interesse geral dos participantes e a alargar e aprofundar a sua cooperação em matéria de política externa e de segurança, justiça e assuntos internos e outras áreas de interesse comum, em particular questões económicas e cooperação (Parlamento Europeu, 2000, tradução nossa).

Apesar de apenas seis candidatos estarem aptos para o processo de adesão, a reunião em Londres contou com a participação de mais 4 candidatos: Eslováquia, Letônia, Lituânia e Malta. Baun (2018) e Maresceau (2001) argumentam que, apesar de certas falhas - como a falta de clareza no posicionamento de alguns membros da União sobre o processo de alargamento ou o fato de outros países europeus, como Ucrânia e os Balcãs, não terem sido convidados, a Conferência Europeia de 1998 serviu para aproximar os candidatos já aptos à adesão àqueles que ainda não estavam prontos para as negociações de acesso, de modo a não discriminar estes últimos.

Em março 30 de março de 1998, o Conselho decidiu por iniciar formalmente as negociações de acesso com os seis países considerados da “primeira onda”¹⁹, ou seja, os que primeiro evoluíram na implementação das condicionalidades (Andrews, 2000, p. 7; Baun, 2018, p. 115). Esses países foram submetidos ao processo de *screening*²⁰, uma estratégia lançada pela Comissão Europeia em abril de 1998 e que visava o exame analítico da implementação do *acquis* em cada candidato. Andrews (2000) argumenta que um dos principais pontos desse processo foi identificar quais mudanças legais no âmbito doméstico teriam que ser colocadas em práticas, além de, em caso da necessidade de ajustes, em quais termos os acordos de transição seriam negociados.

¹⁹ República Tcheca, Estônia, Hungria, Polônia e Eslovênia e Chipre.

²⁰ Para mais informações sobre o processo de screening, verificar: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/screening-acquis_en. Acesso em: 02/12/2023.

No entanto, como argumenta Smith (2011), a pressão do processo de acesso, em especial após serem deixados de lado na primeira leva de países a evoluírem para o processo de adesão, fomentou mudanças mais rápidas nos candidatos da “segunda onda”²¹ (Andrews, 2000, p. 8; Baun, 2018, p. 115). Nesse cenário, em relatório publicado em outubro de 1999, a Comissão Europeia exaltou os esforços dos candidatos à adesão e explicitou que a União passava pelo desafio de acelerar o processo de alargamento mas também concluí-lo de maneira responsável (Comissão Europeia, 1999). Desse modo, a Comissão concluiu que os avanços em todos os países eram notórios, apesar das diferenças no tempo de implementação das mesmas em cada caso, recomendando ao Conselho que negociações de acesso deveriam ser estendidas para os outros candidatos, com exceção da Turquia, além de determinar que medidas fossem tomadas, tanto no âmbito da União quando no cenário doméstico, para que os países mais atrasados alcançassem os avanços dos demais (Comissão Europeia, 1999).

Em dezembro de 1999, durante reunião em Helsinque, o Conselho adotou as recomendações da Comissão e abriu as negociações com os demais candidatos, que iniciaram seu processo formal de adesão em 2000 (Conselho Europeu, 1999). Dessa forma, em seu relatório de novembro de 2000, a Comissão propôs uma série de medidas a fim de completar a fase das negociações de acesso até 2002, resumidas em seu *Enlargement Strategy Paper*. O documento apresentava uma estratégia dividida em dois pontos: um conjunto de medidas de transição e um mapa com todos os problemas que ainda precisavam de negociações mais complexas, além de expressar que, para um bom cumprimento de tais medidas, a União precisava passar por uma reforma institucional nos próximos anos (Comissão Europeia, 2000). A Comissão também chamou a atenção dos membros para o maior comprometimento com questões políticas, como o bom funcionamento de governos democráticos, a questão da transparência, responsabilização e eficiência de órgãos públicos e as reformas nos sistemas judiciais locais (Comissão Europeia, 2000).

O relatório de novembro de 2001 também foi favorável à continuidade do processo de alargamento após os inúmeros avanços nas matérias prioritárias citadas em documentos passados da União, tendo a Comissão explicitado que, de acordo com o que foi decidido no Conselho de Nice (2000)²² sobre a reforma das instituições europeias e levando em

²¹ Eslováquia, Bulgária, Lituânia, Letônia, Romênia e Malta.

²² Para mais informações sobre as mudanças propostas pelo Conselho de Nice, consultar as seguintes fontes: European Union, *Treaty of Nice*, Publications Office, 2001, disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5e7f969d-c4d0-46c0-93a6-314d320e2c5b>. Acesso em: 02/12/2023; European Parliament, *The Treaty of Nice and the Convention on the Future of Europe*, 2023, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/4/the-treaty-of-nice-and-the-convention-on-the-future-of-europe>. Acesso em: 02/12/2023.; European Commission, *The institutions and bodies of the European Union* –

consideração o orçamento que a União estava disposta a gastar com o processo de alargamento²³, as negociações poderiam ser finalizadas e a adesão de novos membros aconteceria até 2004 com, no máximo, dez candidatos (Conselho Europeu, 2000; Comissão Europeia, 2001b).

As reuniões de 1999 até 2001 dos órgãos da UE, bem como os relatórios de progresso de cada candidato, demonstravam o caráter irreversível do alargamento e, segundo O'Brennan (2006), tais conquistas só foram possíveis pois o bloco adotou uma estratégia gradual de acesso a novos membros, desenvolvendo a confiança mútua entre a União e sua vizinhança. Nesse cenário, em maio de 2004, a União Europeia recebeu dez novos membros, num momento considerado histórico para o processo de integração europeu e que marcou a consolidação da estratégia de adesão enquanto uma política gradual e complexa do bloco (Elvert, 2004; Sedelmeier, 2005; O'Brennan, 2006; Smith, 2017; Sedelmeier, 2015; Janse, 2019). No entanto, ao passo que uns conquistavam a adesão ao bloco, um candidato complexo tinha sua entrada, mais uma vez, postergada pelas autoridades europeias. A Turquia, então, se tornou um caso emblemático para exemplificar a complexidade do processo de alargamento da UE e tem em suas raízes históricas fonte de grande explicação para o atraso de seu processo de adesão formal.

Who's who in the European Union? What difference will the Treaty of Nice make? – A guide for European citizens, Publications Office, 2001, disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0c5879ea-75ab-4b58-855d-af829cf6c3cf>. Acesso em: 02/12/2023.

²³ Para mais informações sobre o arcabouço orçamentário da União Europeia para o alargamento no período de 1999 a 2004, consultar: https://www.europarl.europa.eu/summits/ber1_en.htm. Acesso em: 02/12/2023.

3 A DERROCADA POLÍTICA DA TURQUIA NO SÉCULO XXI

A República da Turquia foi proclamada em 1923 por Mustafa Kemal Atatürk, um antigo militar turco. A proclamação aconteceu após o declínio do Império Otomano, em decorrência de sua derrota na I Guerra Mundial, e é consequência direta da Guerra de Independência turca, sobretudo contra forças europeias. Desse modo, a formação política do país no século XX está ligada às suas relações com países da Europa e seu entorno regional, bem como submerge a partir de um intenso movimento nacionalista (Dodd, 2013; Kayali, 2013; Zurcher, 2023). Analisar em detalhes o período que data da Era Kemalista até a chegada de Recep Tayyip Erdogan foge do objetivo geral deste trabalho²⁴, por isso, este capítulo apresenta e analisa as transformações políticas e sociais que modelam a Turquia na contemporaneidade (Ahmad, 1993; Bozdağlıoğlu, 2008; Metinsoy, 2021).

O país foi parte do antigo Império Otomano e, desde então, possuía laços com a Europa. Assim, após sua independência em 1923, a Turquia, através de seu líder Mustafa Kemal Atatürk, iniciou um processo modernizante e de maior aproximação com os países europeus, visando mudanças nas suas estruturas social e política, o que consolidaria a influência da ocidentalização kemalista, como ficou conhecida essa época, na formação contemporânea do país (Bozdağlıoğlu, 2008; Casale, 2022; Zurcher, 2023).

Segundo Bozdağlıoğlu (2008), o contato entre o Ocidente, sobretudo a Europa, e o antigo Império Otomano data de séculos antes da chegada de Kemal Atatürk ao poder, mas teve nele um projeto mais radical de transformação social e política pela ocidentalização não somente das instituições burocráticas do país, mas também de sua cultura. Assim, o secularismo²⁵ foi uma ferramenta importante no período de modernização kemalista, através do qual a política turca, agora governada sobretudo por militares e burocratas, afastou-se das raízes religiosas da região como modo de buscar o progresso e reparar o atraso da sociedade turca em comparação com as sociedades ocidentais (Bozdağlıoğlu, 2008; Koni; Rosli; Mohamad Zin, 2015).

Não obstante, outro ponto que marcou a história política turca foi o fato de que, durante toda a era kemalista, o país possuía um sistema de partido único, que, dentre outras considerações, era tido como um dos meios utilizado pelo governo de Kemal para garantir a maior centralização do poder administrativo do Estado nas mãos do Executivo.

²⁴ Para um maior aprofundamento na temática, recomenda-se: Ahmad, 1993; Hanioglu, 2011; Bozdağlıoğlu, 2008; McMeekin, 2013; Koni; Rosli; Mohamad Zin, 2015; Bayar, 2016; Zurcher, 2023;

²⁵ Para um maior aprofundamento sobre secularismo, recomenda-se a leitura de: Anidjar, 2006.

Nesse cenário, o multipartidarismo é um fenômeno recente na política turca. Os novos partidos que surgiram a partir das décadas de 1980 e 1990, então, resultam da instabilidade do sistema político do país, visto os embates históricos entre forças islamitas e secularistas, progressistas e conservadoras, e mais liberais ou socialistas, consolidando uma profunda fragmentação no cenário político (Sayari, 2002; Kalaycıoğlu, 2008; Özdemir, 2020). Não obstante, a história política recente da Turquia caminha em paralelo à criação e à hegemonia do Partido da Justiça e Desenvolvimento, no poder desde 2002, e que protagonizou uma nova era de mudanças no país. Nesse cenário, o AKP (sigla do partido em turco), criado no final de 2001, surgiu como uma nova força política consolidada em bases socialmente conservadoras e economicamente liberais, causando um progresso na economia turca no início dos anos 2000. Além disso, marca, também, um ponto de virada no sistema democrático do país. Isso porque o partido adotou, com o passar do tempo, um tom mais anti-secularista e excludente, diferente do islamismo moderado defendido no início (Akçay, 2021; Özdemir, 2020).

Com a vitória nas eleições gerais de 2002 e a eficiente política econômica liberalizante que tirou o país de uma de suas maiores crises, o AKP consolidou uma base de apoio governamental sólida. Assim, cativou a média burguesia, que disputava espaço com a burguesia kemalista, e uma política orientada para o crescimento interno e para a expansão da influência do país na região, assim como tentou afastar a influência militar do *establishment* político turco (Keyman, 2014; Yörük, 2014; Akçay, 2021). Nesse mesmo período, a Turquia estreitou seus laços com a UE, que, em 2005, aceitou formalmente sua candidatura para integrar o bloco, o que levou o país a aderir a uma série de mudanças políticas para se adequar às exigências do grupo (Akçay, 2018). Nesse momento, o país era considerado um modelo a ser seguido pelos demais países da região, visto sua retórica de comprometimento com princípios democráticos e liberais (Yörük, 2014; Özdemir, 2020).

Assim sendo, a popularidade do partido permitiu que, em uma eleição histórica em 2007, o AKP perpetuasse um governo que ia de encontro com a elite kemalista, o poder do judiciário e a influência dos militares. O objetivo era formar uma coalizão mais voltada para mudanças políticas e sociais e para o fortalecimento da ideologia liberal do partido. O AKP, então, visava garantir a aceitação de seu governo, comprometendo-se a respeitar as forças secularistas do país e a desenvolver seu sistema democrático (Kutay, 2021; Yavuz, 2021). Essa eleição também marca a saída de Ahmet Sezer do cargo de presidente, que foi substituído por Abdullah Gul, então ministro das Relações Exteriores e parte da liderança do AKP. Sezer, por outro lado, como argumenta Yavuz (2021), era considerado um dos principais obstáculos para a política de descentralização, liberalização e democratização do país, já que

era tido como uma força moderadora para frear a islamização da política turca, que a oposição acreditava ser o foco da agenda do AKP.

No entanto, o novo governo eleito em 2007 marca o início de uma nova onda de polarização. Isso decorre do fato de que, para eleger Gul enquanto presidente, Erdogan, então primeiro-ministro do país, implementou mudanças constitucionais significativas para permitir que, mesmo através do voto popular, o AKP permanecesse no poder sem muitos embargos por meio da oposição. Para isso, mudou a vigência da presidência para cinco anos, com direito à reeleição, em comparação aos sete anos de mandato único estabelecido até então (Tansel, 2018; Yavuz, 2021). Apesar de garantir a eleição de Gul, o AKP iniciou uma batalha que consolidou o sistema judiciário da Turquia enquanto uma das maiores forças opositoras ao governo do partido. Para a Corte Constitucional²⁶ do país, o modo de governo e as reformas políticas do AKP, que vinham adotando um tom mais religiosamente orientado, estavam beirando a inconstitucionalidade. A República da Turquia havia sido criada sob bases secularistas e a ideologia conservadora do partido era uma ameaça para o bom funcionamento do Estado turco outrora construído em bases kemalistas, na visão da Corte (Kutay, 2021).

Outros pontos que marcaram a virada política do AKP após as eleições de 2007 foram as emendas constitucionais que regulavam a atuação de militares na vida política do país e a revisão do sistema judiciário, em 2010. Esta permitiu ao Parlamento um poder maior para indicar juízes e procuradores, o que deu ao partido um controle mais centralizado da política, visto que ele possuía maioria na casa legislativa e ainda a presidência, além de permitir a prisão de diversos oficiais da elite política e militar (Taş, 2015). Ademais, a oposição, tendo como porta-voz o Partido Popular Republicano, não tinha força suficiente para se unir em um bloco homogêneo e barrar as reformas do governo do primeiro-ministro Erdogan, bem como não tinha um projeto unificado de reformas que fossem capazes de trazer autoridade aos partidos opositores (Yörük, 2014; Somer, 2020). Nesse cenário, para Kutay (2021), a política do AKP agora não era mais baseada no consenso entre forças multipartidárias e democráticas, mas advogava em prol de sua própria permanência no poder através de uma política coercitiva, que pareceu se consolidar com a vitória do partido nas eleições gerais de 2011.

A partir de então, o AKP iniciou discussões sobre a possibilidade de finalmente transformar o sistema político turco de parlamentarista para presidencialista, visto que, no início dos governos do partido em 2002, para Erdogan, a Turquia ainda não estava pronta para essa mudança mas, neste momento, ela era vital para a política do país (Yilmaz, 2018;

²⁶ Como uma de suas atribuições, a Corte Constitucional da Turquia é responsável por analisar a conduta dos partidos políticos do país.

Yilmaz; Bashirov, 2018). Essa proposta foi rapidamente embargada pela oposição, que acreditava ser uma mudança radical nas bases do Estado turco e que serviria apenas para centralizar cada vez mais o poder nas mãos do AKP e transformar o país em um Estado religioso (Yilmaz, 2018; Somer, 2020). O governo de Erdogan, então, entrou em crise. Enquanto acusações de corrupção aqueciam o debate público e o trabalho da mídia, a oposição tentava, cada vez mais, barrar a virada autoritária e religiosa do governo, que utilizava da polarização para incitar a população a acreditar que forças antigoverno desejavam embargar sua continuidade e que todos precisavam tomar lados nessa disputa política (Somer, 2020).

O descontentamento público, no entanto, resultou numa gama de protestos durante o ano de 2013 contra o governo de Erdogan e sua política coercitiva. Inicialmente elaborados em torno da insatisfação com alguns projetos de reformas urbanas lançados pelo governo, os protestos logo tomaram um caráter mais político e contra-governamental, visto a violenta repressão policial (Farro; Demirhisar, 2014). Seu marco inicial foi o incidente do Parque Gezi, próximo à Praça Taksim, centro de Istambul, quando ambientalistas foram violentamente reprimidos por estarem reivindicando que reformas não fossem feitas no local (Farro; Demirhisar, 2014; Somer, 2020). A repressão acabou incitando mais protestos pelo país e devido à sua localização central, a Praça Taksim logo estava coberta por civis que condenavam as investidas autoritárias do governo, argumentando que suas liberdades civis e vidas diárias estavam sendo profundamente restringidas pelo governo do AKP e suas políticas liberalizantes (Taştan, 2013; Farro; Demirhisar, 2014). Não obstante, os eventos de Gezi também fomentaram o debate acerca da violência do Estado turco contra os curdos que habitavam o país e que estavam sob a liderança do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em turco).

Os protestos de Gezi, então, como ficou conhecido o movimento de mobilização civil que cobriu todo o país, marcou um importante momento de virada na relação entre a população da Turquia e o governo do AKP. Conforme argumentam Farro e Demirhisar (2014) e Damar (2016), grande parte dos envolvidos nos atos não eram partidários de nenhuma organização política, ou seja, eram apenas civis reivindicando seus direitos básicos. Desse modo, como os civis não acreditavam mais na legitimidade do uso da força pelo governo de Erdogan, o primeiro-ministro utilizou-se de um discurso que criminalizava os protestos para que a base de apoio do AKP continuasse a dar suporte às investidas violentas

do governo contra os civis (Yörük, 2014). Dessa maneira, as forças radicalizadas²⁷, que surgiram a partir dos eventos de 2013, foram duramente perseguidas e vistas como antidemocráticas, mesmo se considerada sua importância para a reafirmação da oposição política turca, ao abrir a possibilidade para a transformação da política do país de uma batalha entre secularistas e lideranças religiosamente orientadas para a consolidação de forças pluralistas, preocupadas com a complexidade social, política e cultural da Turquia (Damar, 2016; Gençoğlu Onbaşı, 2016). Nesse cenário, com a repressão dos protestos, o AKP consolidou sua estratégia de garantir apoio político através da polarização e do enquadramento da oposição enquanto força antidemocrática (Damar, 2016; Gençoğlu Onbaşı, 2016).

Além dos impasses com os civis e a oposição, o mandato de Erdogan também passou por uma crise interna ao seu partido em 2013. À época, um escândalo de corrupção atingiu a cúpula dos burocratas e ministros do governo associados ao AKP, o que forçou o primeiro-ministro a enfrentar uma cruzada contra seu próprio partido (Yavuz, 2021). Um de seus principais adversários no jogo político era o então presidente Abdullah Gul, que, diferentemente de Erdogan, possuía um discurso moderado em relação às insatisfações da população do país, o que atraía o suporte de grupos anti-AKP (Yavuz, 2021). Além disso, o Movimento Gulen, um movimento político-religioso consolidou-se enquanto uma organização capaz de ameaçar a hegemonia do AKP, ao se mostrar como alternativa para a população religiosa e nacionalista do país (Bilici, 2006; Yavuz, 2021).

Apesar dos escândalos e da crescente influência do Movimento Gulen²⁸, Erdogan conseguiu vencer as eleições de 2014 para a presidência do país. Durante sua campanha, ele voltou a defender a necessidade de implementar um sistema de governo presidencialista no país, a fim de superar as limitações do parlamentarismo e a lentidão da política turca (Aslan Akman; Akçali, 2017; Yilmaz, 2018). Com isso, nas eleições gerais de 2015, o objetivo do AKP foi garantir uma quantidade de assentos no Parlamento capaz de permitir ao partido aprovar uma emenda constitucional viabilizando o sistema presidencialista sem a necessidade de formar alianças (Yilmaz, 2018).

²⁷ O termo “forças radicalizadas” tem como base teórica o exposto por Erdem Damar (2016), que, influenciado pelos estudos sobre hegemonia de Laclau e Mouffe, indica que essas forças seriam: “[...] uma categoria política e não como uma questão de segurança. [O termo] é usado para se referir a atos de contestação que envolvem potencialidades para produzir/projetar novas alternativas à ordem hegemônica existente e à ordem dominante de regras que o acompanham” (p. 4, tradução nossa). Para maior aprofundamento, recomenda-se a leitura de: Damar (2016, p. 207-222).

²⁸ Também conhecido como Organização Terrorista Fethullah Gülen (FETO), o movimento passou de uma entidade educacional para uma organização político-religiosa considerada pelo governo turco como violenta. Para maior aprofundamento na temática, recomenda-se a leitura de: Yavuz, 2016.

No entanto, em meio aos debates e negociações sobre um novo formato para o governo do país, um golpe de Estado foi perpetrado por militares em junho de 2016. Eles foram acusados de terem ligação com o Movimento Gulen e tinham como objetivo principal derrubar o governo de Erdogan e limitar a atuação do AKP (Yavuz; Koç, 2016; Yavuz, 2021). O golpe, no entanto, não conseguiu obter sucesso em seus objetivos, em especial por falta de coordenação entre as partes envolvidas, porém, serviu, mais uma vez, como alerta para hegemonia de Erdogan e seu partido na política (Milan, 2016; Yavuz, 2021). Em resposta, o Primeiro-Ministro iniciou uma perseguição a qualquer pessoa que pudesse ser vinculada ao Movimento Gulen ou a grupos contrários a seu governo (Milan, 2016).

Paradoxalmente, a tentativa de golpe não impediu o AKP de garantir a vitória nas eleições de 2016 e, apesar de não ter conseguido todas as cadeiras necessárias para colocar em prática o plano de aprovar sua proposta sem a formação de alianças, o partido teve a oportunidade de votá-la na Grande Assembleia Nacional (Parlamento), o que resultou na aprovação para a realização de um referendo sobre uma nova forma de governo para a Turquia em 2017 (Yilmaz, 2018). O resultado do referendo foi favorável ao sistema presidencialista e, em 2018, Erdogan foi reeleito enquanto presidente da Turquia, agora como única liderança máxima do país.

Desde então, concentrando poder no Executivo, minando a capacidade de atuação do Judiciário e limitando o poder do Legislativo, o presidencialismo turco, como observa Seufert (2018), foi moldado para dar poder a apenas Erdogan e seus partidários, que agora controlariam todo o aparato burocrático do país com a capacidade de frear a oposição sem grandes interjeições. Nesse cenário, infere-se que, com uma história política tão complexa, a construção da relação com a União Europeia, em muitos momentos defendida por líderes turcos, e sua vontade de fazer parte do bloco seria cenário para grandes divergências entre as partes e muitos seriam os impasses para sua adesão, sobretudo políticos, visto a instabilidade do sistema político turco.

4 A CONSTRUÇÃO DA RELAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A TURQUIA E OS IMPASSES POLÍTICOS PARA A ADESÃO

Com todas as diferenças históricas, culturais e religiosas, a relação entre a Turquia e a Europa é antiga e ambígua. Por vezes, o país manteve maior aproximação em relação à UE e, por outras, maior afastamento. Essa elasticidade, como aponta a literatura, comprometeu sua adesão ao bloco (Capan; Ormusal, 2007; Redmond, 2007; Camyar; Tagma, 2010). Nesse cenário, de uma República comprometida a espelhar os ideais democráticos e liberais europeus após a Segunda Guerra Mundial, tentando fazer parte da integração europeia, a Turquia se tornou um dos candidatos à adesão mais complexos para a UE. A construção de sua relação com o bloco ao longo dos anos dificulta um veredito para sua entrada (Müftüler Baç, 2005; Kütük, 2006).

Como já mencionado, a relação entre a Turquia e a UE começou em meados da década de 1950, quando o país solicitou, em 1959, sua participação na recém criada CEE. A Grande Assembleia Nacional da Turquia reconheceu a iniciativa do aprofundamento da integração europeia como a oportunidade de estreitar laços econômicos e consolidar a participação ativa turca nas decisões do continente (Kabaalioglu, 1999). Assim, através do Acordo de Associação, assinado em 1963 e também conhecido como Acordo de Ancara, as partes se comprometeram com uma série de obrigações para fomentar a liberalização do comércio e a cooperação financeira, mesmo a Turquia não sendo parte integral do bloco, além de prever a formação gradual de uma união aduaneira (Kahraman, 2000; Erdemli, 2003; Gugu, 2003; Kütük, 2006). Essa decisão de não conceder imediatamente o *status* de membro se deu pelo fato de que alguns ajustes, sobretudo econômicos, precisavam ser feitos no âmbito doméstico da Turquia, ao passo que o AA garantiria tanto a preparação do país para uma futura candidatura, quanto a própria CE para receber o país (Capan; Onursal, 2007).

Entre as décadas de 1960 e 1980, marcadas pela instabilidade política, as diretrizes do AA foram comprometidas pela política econômica adotada pelos governos turcos. Eles preferiram um modelo de crescimento pela substituição de importações e mais protecionista a um modelo liberalizante - compatível com os objetivos da integração europeia -, o que acabou por atrasar a consolidação da união aduaneira prevista no AA (Kahraman, 2000).

Não obstante, essa época também foi marcada pelos dois golpes que alçaram os militares ao poder. Nas ocasiões, a relação entre a Turquia e a UE foi comprometida, visto que, sobretudo após a entrada de Grécia (1981), Portugal (1986) e Espanha (1986), a questão da estabilidade política se tornou cara para a consolidação da identidade liberal e democrática

do bloco (Kahraman, 2000). Em resposta ao golpe de Estado de 1980, o Parlamento Europeu decidiu por suspender as relações com a Turquia em 1982, voltando à normalidade apenas em 1986, quando novas eleições democráticas já haviam acontecido (Camyar; Tagma, 2010).

Em 1987, já sob o governo de Turgut Ozal, a Turquia passava por uma série de reformas internas para se adequar ao cenário da CE, como a maior liberalização do comércio e mudanças no seu sistema partidário, o que resultou na apresentação de um pedido formal de candidatura ao bloco (Kütük, 2006; Camyar; Tagma, 2010). O pedido, no entanto, foi rejeitado pela Comissão Europeia e essa decisão foi endossada pelo Conselho Europeu (Kütük, 2006). No documento de rejeição, a Comissão (1989) explicita que, a partir de então, qualquer decisão tomada pelo órgão sobre a previsão de aceitar ou não novos membros se basearia no momento vivido pelo bloco, que passava por mudanças em suas relações estruturais visto a previsão de uma maior e mais ambiciosa integração econômica e política trazida pelo Ato Único Europeu.

O documento detalha que, por a Turquia ser um país com uma grande área territorial e uma população considerável, ele seria um dos maiores membros da CE. Isso acarretaria em um maior gasto social, ao passo que seu atraso econômico não seria capaz de ser compensado em um curto espaço de tempo. Além disso, o texto aponta que, mesmo com significativas melhorias a partir da década de 1980, a economia turca ainda estava num nível muito abaixo se comparada a de outros membros efetivos do bloco. Nesse cenário, a Comissão expressou que a decisão de abrir ou não negociações com um candidato tão complexo era algo delicado, visto que a Comunidade precisava garantir que o futuro membro teria a capacidade de se adequar a suas diretrizes em um período razoável de tempo, não atrasando os objetivos integracionistas do bloco.

No aspecto político, a Comissão abordou o fato de que, apesar das reformas constitucionais advindas do regime militar, a política do país ainda estava marcada por instabilidades e sua democracia precisava ser fortalecida, a fim de, de fato, representar sua população e dar voz às minorias presentes em seu território. O órgão ainda chamou a atenção para a questão entre a Turquia e a Grécia sobre o conflito a respeito do Chipre, ao qual a CE se mostrou favorável a uma resolução que possibilitasse a total independência e soberania da ilha mediterrânea (Comissão Europeia, 1989).

A decisão negativa, no entanto, não excluiu a possibilidade do aprofundamento das relações econômicas e políticas do bloco com a Turquia. A Comissão reforçou que era necessário que a CE formulasse novas medidas para garantir uma maior modernização do país, o crescimento econômico através da cooperação e o estreitamento de laços na área de

segurança, uma vez que a Turquia era um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) desde 1952 e peça geopolítica chave para o combate ao comunismo no cenário da Guerra Fria (Comissão Europeia, 1989; Kabaalioglu, 1999; Kütük, 2006).

A solução encontrada para manter a Turquia próxima ao processo de integração europeu foi, finalmente, dar continuidade à consolidação da união aduaneira (UA), que recebeu resposta positiva do Parlamento Europeu em 1995 e entrou em vigor a partir de 1996, graças aos esforços turcos de se adequar ao liberalismo pregado pelo bloco (Kütük, 2006). Esse momento, conforme argumenta Erdemli (2003), marcou o estabelecimento do relacionamento político-econômico mais profundo entre a UE e um país não-membro. A UA ia além da questão tarifária e permitiu à Turquia uma harmonização de sua política econômica com o mercado interno do bloco, além de intensificar o diálogo político e a cooperação institucional entre as partes (Comissão Europeia, 1998a).

Apesar dos avanços na relação, em 1997, durante o lançamento da Agenda 2000 no Conselho de Luxemburgo, a Turquia não foi incluída na lista de novos candidatos formais à adesão. Na ocasião, o país foi ultrapassado por Estados que haviam apresentado seus pedidos de candidatura após 1987 (vide Quadro 2) e que iniciaram negociações individuais de suas respectivas entradas no bloco. Desse modo, em sua ata final, o Conselho esclareceu que, apesar da possibilidade de se tornar um membro do bloco no futuro, a Turquia ainda precisava adotar uma estratégia mais eficiente para a adoção das medidas econômicas e políticas da UE, a saber: melhorar o funcionamento da união aduaneira e preparar as bases administrativas e legais para adoção do *acquis communautaire* (Conselho Europeu, 1997).

Nesse cenário, para acelerar o processo de adaptação da Turquia às diretrizes da UE, o país foi convidado a participar da primeira Conferência Europeia, em 1998, mas recusou o convite. Sua exclusão da lista de países que tiveram suas candidaturas aceitas em 1997 causou grande desconforto com dirigentes da UE, causando o rompimento temporário de suas relações (Müftüler-Bac, 1998; Parlamento Europeu, 2000; Camyar; Tagma, 2010). Segundo o primeiro-ministro à época, Mesut Yilmaz, a UE estava discriminando a Turquia, em especial por motivos culturais, religiosos e identitários, causando o afastamento do país em relação ao centro político e econômico europeu (Müftüler-Bac, 1998).

As relações, no entanto, foram retomadas após as decisões do Conselho de Helsinque, em 1999, ocasião em que a UE aceitou a candidatura à adesão formal da Turquia ao bloco. O argumento era que, finalmente, o país estaria pronto para iniciar seu processo de pré-adesão (Conselho Europeu, 1999). Com isso, a Turquia se beneficiaria das estratégias de pré-acesso concedidas aos demais candidatos e seria avaliada sob os mesmos critérios que seus

homólogos (Conselho Europeu, 1999). A decisão tomou como base o primeiro Relatório de Progresso emitido pela Comissão e a “Estratégia Europeia para a Turquia”. Os dois documentos, editados pelo Conselho em 1998, analisavam o cenário econômico e político da Turquia, a fim de garantir que o país teria a capacidade de arcar com as mudanças necessárias para a implementação do *acquis*, através das reformas que estavam sendo implantadas, (Comissão Europeia, 1998a; b). A Comissão também destacou que, ao adotar um sistema multipartidário, a Turquia havia aproximado sua política dos padrões do bloco e que seu compromisso com a população no campo dos direitos fundamentais, apesar da necessidade de melhorias, estava caminhando para um nível satisfatório de democracia (Comissão Europeia, 1998a).

A aceitação da candidatura e os comentários positivos sobre seus avanços, no entanto, não significaram o encerramento das críticas ao governo turco. Em seu Relatório de Progresso de 1999, a Comissão evidenciou sua preocupação com as reações violentas do governo aos seus opositores, a exemplo da prisão e sentenciamento de morte do líder curdo Abdullah Öcalan, gerando uma tensão entre a UE e os representantes do judiciário turco. Este, segundo o bloco, deveria garantir um sistema de julgamentos justo e baseado no Estado de Direito (Comissão Europeia, 1999).

No Relatório de 2000, a Comissão deu ênfase ao início do processo de preparação para a implementação do acervo jurídico da UE ao sistema legislativo da Turquia, ao passo que, novamente, chamou a atenção para a necessidade de reformas no campo administrativo do país. Isso era um indicativo de que tanto o Legislativo quanto o Executivo precisavam ter maior independência, o que dificultava o cumprimento dos Critérios de Copenhagen e atrasava a definição de uma data para a abertura das negociações de acesso (Comissão Europeia, 2000). Porém, a promessa de adesão turca já era longa e o país já havia, como citado anteriormente, cobrado a UE por um posicionamento em relação a sua candidatura, pressionando o bloco a tomar alguma iniciativa.

4.1 A estratégia de pré-acesso, as negociações de acesso e o processo de adesão da Turquia à União Europeia

O Conselho, por meio de sua Regulação nº 390/2001 indicou a necessidade de iniciar o processo de pré-acesso com a Turquia e a assinatura de sua Parceria de Acesso (PA). O objetivo era estabelecer as condições para que o país fosse avaliado sob as mesmas bases que os outros candidatos e que seu progresso fosse direcionado a cumprir com os Critérios de Copenhagen (Conselho Europeu, 2001a). A PA, então, foi lançada em 8 de março de 2001,

através da Decisão 2001/235²⁹ do Conselho Europeu, que explicitou quais seriam os princípios, prioridades, objetivos e condições para a implementação da estratégia (Conselho Europeu, 2001b). Assim, os princípios basilares para a estratégia de pré-acesso eram os acordados nos Critérios de Copenhague, enquanto as prioridades, as condições e os objetivos seriam elencados de acordo com as necessidades momentâneas e os resultados averiguados em cada Relatório Anual de Progresso (Conselho Europeu, 2001b).

Com o lançamento da PA, a Turquia passou a ser assistida pelos programas de auxílio e financiamento da UE, em especial pelo MEDA, que, similarmente ao *Phare*, tinha como objetivo promover reformas econômicas e sociais nos países alvos. O programa visava a construção institucional (*institutional building*³⁰) e o fortalecimento da estrutura regulatória necessária para a melhor implementação do *acquis*. Isso reforçaria o compromisso do candidato com a democracia, desenvolvendo a cooperação econômica e social e investindo nas dimensões culturais e sociais do país (Conselho Europeu, 2000; Comissão Europeia, 2001a). Nesse cenário, destacam-se os investimentos em reestruturação institucional, visto que, para atingir um nível administrativo bem coordenado e capaz de lidar com a complexidade consequente da implementação do *acquis*, a Turquia, assim como os outros candidatos, precisaria passar por uma reforma em seu sistema burocrático (Comissão Europeia, 2001a).

Desta feita, ficou acordado que: (a) seria preparado um Programa Nacional para a Adoção do *Acquis* (PNAA); (b) a política turca deveria passar por uma reforma que promovesse o diálogo e o respeito aos critérios políticos de Copenhague; (c) o país deveria se comprometer a resolver, pacificamente e sob o supervisionamento de órgãos internacionais (como a Corte Internacional de Justiça) o conflito envolvendo o Chipre; e que (d) seria estabelecido um conjunto de metas de curto e médio prazo.

Nesse cenário, a área política foi a que mais recebeu instruções para mudanças. O Conselho Europeu elencou que, para estar em consonância com os Critérios da UE, a Turquia ainda precisava, como metas de curto prazo: (a) garantir o aparato legal e constitucional para proteger o direito à liberdade de expressão, liberdade de associação e assembleia; (b) elaborar medidas que impedissem o uso da tortura como um instrumento político; (c) promover o

²⁹ A decisão completa pode ser acessada em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008D0157>. Acesso em: 20/11/2023.

³⁰ *Institutional building* refere-se às adaptações que precisam ser feitas na esfera organizacional do país candidato para que ele possa implementar e aplicar o acervo legislativo da UE. Esse processo visa adaptar e reforçar instituições democráticas, a administração pública e todos os órgãos que têm como responsabilidade aplicar o *acquis*, além de treinar pessoas que possam exercer um trabalho de excelência nesse processo (Comissão Europeia, 2001a).

progresso do país na pauta dos direitos humanos; (d) garantir o livre acesso à informação; e (e) promover a melhora na qualidade de vida de todas as regiões do país (Conselho Europeu, 2001b).

O governo turco, após a aprovação da PA, lançou, em 19 de março de 2001, o seu PNAA, contemplando as medidas expostas pelo Conselho. Além disso, garantiu uma revisão de sua Constituição Nacional de 1982, de modo a ir além do que havia sido requerido pelos órgãos da UE. O país expressou seu comprometimento em dar continuidade às medidas necessárias para garantir “[o] alinhamento com as normas universais manifestadas no *acquis* da UE e com as práticas nos Estados-Membros da União, especialmente nas áreas da democracia e dos direitos humanos” (Direção para Assuntos da União Europeia [Daue], 2001, p. 5; Güney, 2005). No cenário político, a PNAA, como explicitado em seu documento-base, seria o meio para garantir uma democracia mais participativa, um Estado capaz de controlar seus poderes de maneira equilibrada e uma aplicação do Estado de Direito mais efetiva (Daue, 2001).

Depois do PNAA, ainda em 2001, a Grande Assembleia Nacional da Turquia acordou um conjunto de sete pacotes de reformas adicionais às previstas no Programa, sendo elas de maioria política (Güney, 2005). A ata final do Conselho Europeu de Laeken (dez./2001) e de Sevilha (jun./2002) e o Relatório Anual de Progresso de 2002 congratularam as mudanças promovidas pelo governo turco em se tratando das reformas constitucionais e o progresso das medidas previstas pela PA. Nessas ocasiões, a União conferiu maior certeza de que a Turquia estava cada vez mais próxima de iniciar suas tratativas de acesso (Conselho Europeu, 2001c; Conselho Europeu, 2002; Comissão Europeia, 2002). Não obstante, após as análises contidas no relatório de 2002 e já sob o primeiro governo do AKP, mais dois pacotes de reformas foram lançados em dezembro do mesmo ano, com o intuito de promover a maior participação civil em certos órgãos estatais e diminuir a influência militar na política do país, fator muito caro para a UE (Cizre, 2004; Güney, 2005).

Sozen e Shaw (2003), nesse cenário, caracterizam esse momento da história turca como uma nova era para o país e a realização de seu projeto de modernização. Segundo os autores, dado o compromisso em se adequar aos padrões da UE, a Turquia foi capaz de reorganizar seu *status quo* e garantir mudanças em um sistema político altamente rígido, instável e com forte influência militar. Corroborando com essa ideia, Kütük (2006) analisa que o governo do AKP estava determinado a cumprir os Critérios de Copenhague e dar continuidade à política de adesão aos moldes políticos e econômicos exigidos pela UE, o que deu origem a uma série de pacotes de reformas. Assim, durante o Conselho Europeu de

Copenhague (dez./2002), os chefes de Estado e Governo da UE declararam que, caso fossem averiguadas a continuidade das melhorias na implementação do *acquis* e das medidas acordadas na PA pela Turquia até 2004, com a anuência da Comissão, as negociações de acesso poderiam começar imediatamente (Conselho Europeu, 2003a).

Em maio de 2003, o Conselho aprovou uma revisão da PA com a Turquia, elaborando uma série de novas metas e seus respectivos períodos de implementação, baseados nos Relatórios de Progresso emitidos até então. Assim, o documento apontava a questão política como ponto prioritário para a melhor execução da estratégia de pré-acesso, em especial a proteção de liberdades civis individuais, como julgamentos justos, eliminação da tortura e o favorecimento da liberdade de expressão (Conselho Europeu, 2003b). O órgão, mais uma vez, também chamou atenção para a necessidade de dar continuidade e maior robustez às medidas para promoção da independência entre os poderes do Estado, de modo a adequar o modo de operação das cortes turcas aos padrões vividos na UE (Conselho Europeu, 2003b).

Nesse contexto, em junho de 2003, após decisão favorável do Conselho, a Turquia lançou seu segundo PNAA, considerando a revisão da PA. O país visava, sobretudo, garantir a modernização de sua democracia, além da promoção de maior competitividade em relação à sua economia de mercado (Daue, 2003). As medidas do novo programa também salientaram que, ao finalizar suas reformas de alinhamento à UE, a Turquia se tornaria uma força democrática na Eurásia, trazendo mais estabilidade e segurança para a região (Direção para Assuntos da UE, 2003). Não obstante, em setembro do mesmo ano, o governo turco lançou um Grupo de Monitoramento de Reformas³¹, que seria responsável por coordenar as medidas necessárias para a implementação do *acquis* e a harmonização do país com os padrões da UE em todos os setores cobertos pelo processo de pré-adesão (Daue, 2020). O grupo seria composto, além de seu corpo burocrático, pelo Ministro para Assuntos da UE da Turquia, o Negociador Chefe para a UE e os Ministros da Justiça, do Interior e das Relações Exteriores, o que possibilitaria um trabalho multifocal e ágil por parte do grupo (DAUE, 2020).

A reunião do Conselho Europeu em Thessaloniki, que aconteceu no mesmo mês do anúncio da revisão da PA, resultou na reafirmação de que a Turquia vinha fazendo um trabalho satisfatório em relação à implementação do *acquis* à sua estrutura política, com reformas administrativas e burocráticas (Conselho Europeu, 2003b). O Relatório de Progresso de 2003 também exaltou os esforços turcos para cumprir o acordado tanto na PA quanto no

³¹ Em 2014, o órgão foi renomeado para Grupo de Ação para Reformas. Para mais informações, acessar: https://www.ab.gov.tr/-reform-action-group-meetings_49767_en.html. Acesso em: 02/12/2023.

novo PNAA, além de indicar o início de um processo de *twinning*³² e assistência técnica nas seguintes áreas: polícia nacional; direitos humanos; educação civil; diálogo entre o governo e a sociedade civil; e luta contra a corrupção, lavagem de dinheiro e tráfico humano no país (Comissão Europeia, 2003b). Esse processo visava aprimorar as capacidades judiciais, técnicas e administrativas para a implementação do *acquis*.

No cenário de reformas aceleradas, os anos de 2004 e 2005 foram essenciais para o futuro da candidatura turca, ao passo que colocaram em xeque a real capacidade do país de lidar com as mudanças requeridas e a vontade política da UE para moldar e absorver um candidato tão divergente em vários aspectos com seus outros membros (Eralp, 2006). Dessa forma, a UE reforçou a assistência financeira ao país e o incluiu em novos programas de auxílio para ajudar nos pacotes de reformas que estavam sendo implementados (Comissão Europeia, 2004a).

Assim, no Relatório de Progresso de 2004, a Comissão apontou as melhoras significativas na coordenação política do país, dando ênfase à série de reformas lançadas pelo Parlamento turco entre 2002 e 2004, à formação do Grupo de Monitoramento de Reformas e ao controle civil sobre as atividades do exército, além das iniciativas para aproximar o governo central dos governos regionais e provinciais (Comissão Europeia, 2004a). Mudanças no sistema judicial também foram averiguadas, dando ênfase à adoção do princípio de superioridade das leis da UE e de convenções internacionais em matéria de direitos humanos em relação a leis domésticas, a adoção de novos códigos Civil e Penal, e a ratificação de uma série de convenções que versavam sobre o combate à corrupção (Comissão Europeia, 2004a).

Apesar do parecer favorável em quase todas as áreas e da congratulação à Turquia pelos indiscutíveis progressos desde 2001, a Comissão ressaltou que ainda eram necessárias melhorias no âmbito dos direitos humanos e do respeito às liberdades individuais; indicou, ainda, ser preciso um maior empenho para colocar em prática, de fato, medidas legislativas que já haviam sido adotadas (Comissão Europeia, 2004a). O órgão também apontou que, dado o tamanho do país, sua extensa população, sua complexa rede governamental e o processo acelerado de adequação aos padrões da UE, a Turquia, apesar dos avanços, ainda precisava garantir uma forma de que todo o sistema político do país estivesse em harmonia com as transformações, superando quaisquer barreiras burocráticas (Comissão Europeia, 2004a).

³² *Twinning* é o principal instrumento para *institution building* no contexto de adequação dos candidatos aos padrões administrativos da UE. Através dele, o país candidato recebe assistência para modernizar seu sistema administrativo, incorporando as mesmas estruturas, recursos humanos e habilidades de gerenciamento já existentes em outros membros do bloco. Esse instrumento visa, sobretudo, a assistência técnica em setores-chaves, obedecendo o que foi acordado nas Parcerias de Acesso, mas também pode ser utilizado em uma gama de áreas que vão além das prioritárias para cada candidato (Comissão Europeia, 2001a).

Juntamente com o Relatório de Progresso, a Comissão lançou mais dois comunicados sobre o futuro da candidatura turca à União, ambos em outubro de 2004. Neles, reafirmava o progresso do país mas demonstrava que a futura adesão seria um desafio tanto para a Turquia, quanto para o bloco, entendendo que um processo de negociação seria complexo, dados o detalhamento e o comprometimento requeridos (Comissão Europeia, 2004b; 2004c). Segundo a Comissão, em sua recomendação sobre o progresso turco ao Parlamento e ao Conselho Europeus:

A adesão da Turquia seria diferente dos alargamentos anteriores devido ao impacto combinado da população, tamanho, localização geográfica, economia, segurança e potencial militar. Estes fatores dão à Turquia a capacidade de contribuir para a estabilidade regional e internacional. A perspectiva de adesão deverá conduzir à melhoria das relações bilaterais entre a Turquia e os seus vizinhos, em linha com o princípio da reconciliação em que se funda a União Europeia. [...] A Turquia atravessa atualmente um processo de mudança radical, incluindo uma rápida evolução das mentalidades. É do interesse de todos que a atual transformação continue. A Turquia seria um modelo importante de país com uma maioria da população muçulmana aderindo a princípios fundamentais como liberdade, democracia, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais e o Estado de Direito (Comissão Europeia, 2004b, p. 4, tradução nossa).

A Comissão, em ambos os documentos emitidos após o Relatório de Progresso, foi favorável à abertura das negociações com a Turquia e argumentou que, dando mais um passo para a adesão, o país se sentiria cada vez mais motivado a perseguir sua adequação ao bloco e fomentar reformas (Comissão Europeia, 2004b). O órgão também apontou a necessidade de estabelecer um processo de *screening*³³ assim que as negociações começassem, a fim de analisar quais seriam e como solucionar os maiores desafios durante as rodadas de negociação de acesso (Comissão Europeia, 2004b). Os documentos, no entanto, não definiram uma data para o início das tratativas.

Foi apenas em dezembro de 2004, após o Conselho de Bruxelas, que as negociações de acesso obtiveram uma data para seu início - a saber, outubro de 2005 (Conselho Europeu, 2004d). O Conselho ainda pediu à Comissão que preparasse um documento com todos os detalhes a serem cobertos pelo processo de adesão, além de afirmar que, caso o candidato não

³³ *Screening* é um processo pelo qual o *acquis* da União Europeia é examinado para sua consequente aplicação à legislação do país candidato à adesão, sendo ele o primeiro passo das negociações de acesso. É uma forma de familiarizar, cada vez mais, o candidato com o acervo legal do bloco, sendo um processo conduzido pela própria Comissão Europeia. Nesse cenário, dada a complexidade do *acquis*, o processo de *screening* o divide em diversos capítulos, que são abertos com início das negociações e dependem do comprometimento do candidato para serem fechados. Caso as negociações em um determinado capítulo estejam suspensas, nenhum outro capítulo pode ter sua negociação iniciada, de modo que a adesão somente é confirmada quando terminadas as negociações em todos os capítulos. Para mais informações sobre esse processo, verificar: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Screening%20factsheet_0.pdf. Acesso em: 02/12/2023.

se apresentasse apto a implementar alguma mudança em um período favorável de tempo, a Comissão poderia pedir pela suspensão total das negociações a qualquer momento (Conselho Europeu, 2004d). Nesse cenário, após aprovação do Conselho, as diretrizes das negociações foram lançadas em 12 de outubro de 2005, dando início ao processo de negociação da adesão formal da Turquia à UE. As negociações seriam feitas durante Conferências Intergovernamentais, com a presença de representantes dos órgãos da UE, de seus Estados-membros e autoridades turcas (Conselho Europeu, 2005).

Em janeiro de 2006 uma revisão do AA da Turquia foi lançada pelo Conselho, esclarecendo quais seriam as novas prioridades políticas e econômicas de curto e médio prazo. Também listou as prioridades para cada área e etapa das negociações envolvendo a implementação do *acquis* (Conselho Europeu, 2006). O novo documento concentrou seus esforços de análise nas áreas de proteção à democracia e ao Estado de Direito, direitos humanos, proteção de minorias, direitos econômicos e civis e as obrigações do Estado turco em relação aos problemas envolvendo seu entorno regional (Conselho Europeu, 2006). Além disso, elencou uma série de medidas envolvendo as reformas necessárias para assumir as obrigações ao se tornar um membro do bloco, que serviriam como diretrizes para o *screening* (Conselho Europeu, 2006).

Para o processo de *screening*, o *acquis* foi dividido em 35 capítulos³⁴. Eles teriam suas negociações iniciadas e, eventualmente, encerradas, levando em consideração os Relatórios de Progresso Anuais (Conselho Europeu, 2005). Nesse cenário, a Comissão teria o papel de analisar o progresso turco e reportar ao Conselho, órgão que se encarregaria de avaliar o reportado e indicar, ocasionalmente, se um capítulo deveria ter suas negociações provisoriamente interrompidas devido a algum atraso ou incapacidade na implementação de alguma condição pela Turquia (Conselho Europeu, 2005). Assim, o primeiro capítulo a ter suas negociações iniciadas, em junho de 2006, foi o 25, que versava sobre a área de ciência e pesquisa, tendo as tratativas sobre o tópico sido completadas no mesmo ano.

As negociações envolvendo o exame analítico do *acquis*, parte do processo de *screening*, foram finalizadas em outubro de 2006. No entanto, as negociações de acesso

³⁴ A saber: “Free movement of goods; 2. Freedom of movement for workers; 3. Right of establishment and freedom to provide services; 4. Free movement of capital; 5. Public procurement; 6. Company law; 7. Intellectual property law; 8. Competition policy; 9. Financial services; 10. Information society and media; 11. Agriculture and rural development; 12. Food safety, veterinary and phytosanitary policy; 13. Fisheries; 14. Transport policy; 15. Energy; 16. Taxation; 17. Economic and monetary policy; 18. Statistics; 19. Social policy and employment; 20. Enterprise and industrial policy; 21. Trans-European networks; 22. Regional policy and coordination of structural instruments; 23. Judiciary and fundamental rights; 24. Justice, freedom and security; 25. Science and research; 26. Education and culture; 27. Environment; 28. Consumer and health protection; 29. Customs union; 30. External relations; 31. Foreign, security and defence policy; 32. Financial control; 33. Financial and budgetary provisions; 34. Institutions; 35. Other issues.” (Conselho Europeu, 2005, p. 17)

encontraram sua primeira dificuldade em dezembro do mesmo ano, quando, após recusa em aplicar o disposto no Protocolo Adicional³⁵ do Acordo de Ancara (2005) ao Chipre, a Turquia teve as tratativas sobre os capítulos do *acquis* suspensas. Nesse cenário, em seu Relatório de 2006, a Comissão salientou que um dos principais pontos para a adesão da Turquia seria seu reconhecimento da legitimidade e sua boa convivência com todos os Estados-membros do bloco europeu. O relatório deu especial ênfase para a urgência na aplicação dessas regras em relação aos países recém-chegados à UE após o alargamento de 2004 (Comissão Europeia, 2006). Não obstante, a pauta das restrições turcas ao Chipre também foi abordada durante o encontro do Conselho em Bruxelas (dez./2006), que concluiu que oito novos capítulos não seriam abertos³⁶ até que a Turquia aplicasse integralmente o Protocolo Adicional de 2005 ao novo membro da UE (Conselho Europeu, 2006).

O Relatório Anual trouxe, ainda, importantes observações sobre o andamento das reformas políticas e da implementação do *acquis* na Turquia durante o ano de 2006, como: (a) o incentivo ao debate público em relação a uma mudança no sistema eleitoral do país; (b) um novo pacote de reformas para a implementação do acervo jurídico da UE e sua harmonização ao cenário jurídico doméstico, enviado à Grande Assembleia Nacional; (c) reformas na lei anti-terrorismo do país, aumentando o escopo de atos considerados terroristas e mudando o andamento de processos envolvendo suspeitos desses atos; (d) a criação de uma lei que permitia pessoas físicas e jurídicas ajuizarem petições relativas a atos administrativos, permitindo o supervisionamento civil da administração pública; e (e) um maior zelo na implementação dos padrões de direitos humanos exigidos pela UE, o que permitiu uma redução considerável nos casos de tortura e tratamento desumano para civis encarcerados ou partes de algum processo jurídico em andamento (Comissão Europeia, 2006). Por outro lado, o documento ressaltou que melhorias ainda eram necessárias nas áreas de combate à corrupção, de harmonização entre os governos centrais e regionais do país, de novas leis sobre

³⁵ O Protocolo Adicional previa que o disposto no Acordo de Ancara deveria ser válido para todos os Estados membros da União Europeia, incluindo a República do Chipre, parte do bloco desde 2004. A Turquia, no entanto, pelos seus empassos envolvendo a ilha mediterrânea, se recusou a aplicar o disposto no documento mesmo após sua assinatura, sendo acusada de restringir a livre circulação de bens para o Chipre. Para mais informações sobre o Protocolo e sobre as restrições impostas pela Turquia ao cumprimento do acordo, acessar: https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/protokol_2005.pdf e https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/2006_tr_rap.pdf. Acessos em: 02/12/2023.

³⁶ Esses capítulos eram: Capítulo 1: livre circulação de mercadorias; Capítulo 3: direito de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços; Capítulo 9: serviços financeiros; Capítulo 11: agricultura e desenvolvimento; Capítulo 13: pesca; Capítulo 14: política de transportes; Capítulo 29: união aduaneira; e Capítulo 30: relações externas. A decisão completa pode ser acessada na íntegra em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_06_352. Acesso em: 02/12/2023.

financiamento e da auditoria de partidos políticos, bem como da independência e do bom funcionamento do judiciário turco (Comissão Europeia, 2006).

Apesar do progresso, as negociações dos capítulos ficaram congeladas até 2008 por decisão do Conselho, o que fez com que, em fevereiro de 2008, uma versão revisada do AA entre a Turquia e a UE fosse aprovada e implementada. Novos pontos prioritários foram elencados para dar continuidade às negociações (Conselho Europeu, 2008). Novamente foram elencadas as prioridades de curto e médio prazo para que a Turquia pudesse satisfazer os critérios de adesão ao bloco, demonstrando que, em dois anos, poucas foram as prioridades que realmente mudaram. Nesse viés, apesar das mudanças desde o início da estratégia de pré-adesão e das tratativas de acesso, a UE ainda estava preocupada com o cenário político e social da Turquia, visto que, novamente, chamava atenção para a necessidade de reformas mais eficazes em relação ao combate à corrupção, o respeito aos direitos humanos, a intervenção da camada militar na política do país e à independência de seus poderes (Conselho Europeu, 2008).

Novas negociações foram abertas em 2008 em relação a oito capítulos³⁷, como indica o Relatório de Progresso desse ano. Sobre o progresso turco, a Comissão demonstrou certa preocupação com o cenário político do país e sua capacidade de dar continuidade à implementação dos critérios políticos de Copenhague, ao lembrar as tensões envolvendo o AKP, o poder Judiciário, outros partidos políticos e forças secularistas que vinham assolando a Turquia desde 2007 (vide Capítulo 3) (Comissão Europeia, 2008). Para a Comissão, apesar do “mandato forte” e das reformas feitas até então, o governo turco à época não conseguia alinhar suas transformações de maneira consistente. Além disso, a Comissão expressou que o Secretariado Geral para Assuntos da UE, principal órgão para a relação entre o bloco e o país, ainda não contava com um corpo burocrático eficiente e não possuía recursos suficientes (Comissão Europeia, 2008). Ainda eram necessárias reformas na administração pública, capaz de modernizar o sistema político do país e de modo a garantir uma maior eficiência no gerenciamento da esfera pública (Comissão Europeia, 2008).

De acordo com o Relatório, um novo PNAA foi lançado ao final de 2008, sendo seu preâmbulo bastante importante se considerado o momento político vivido à época. Nele, o governo turco afirma que:

³⁷ Empresa e indústria; Estatística; Controle Financeiro; Redes Transeuropeias; Protecção dos Consumidores e da Saúde; Direito à Propriedade Intelectual; Direito Empresarial; e Ciência e Pesquisa (concluído) (Comissão Europeia, 2008)

Forjar um Estado moderno e social forte e próspero, para a era da informação, respeitador dos direitos humanos, unido como uma nação baseada nos princípios do Estado de Direito, da democracia e do secularismo, e firmemente fundada nos princípios básicos da República e do nacionalismo de Atatürk, é uma responsabilidade histórica e perene para com o passado e gerações futuras. [...] A adesão à União Europeia é o principal projeto que levará a Turquia ao seu objectivo de prosperidade. O objetivo de integração da Turquia na União Europeia é um objetivo social, um projeto de reforma que afetará tanto o presente como o futuro de cada cidadão. [...] A adesão à União Europeia é uma meta nacional, apoiada pelo nosso povo. Este objetivo, que também faz parte integrante da visão estratégica da Turquia, corresponde plenamente à filosofia fundadora da República e o ideal de Atatürk para a integração da nação com a civilização contemporânea (Daue, 2008, p. 1, tradução nossa).

O novo PNAA salientou, para que os padrões políticos do país estivessem de acordo com os do bloco europeu, a importância da continuidade nos trabalhos em relação ao combate à corrupção e no melhoramento da governança do setor público, bem como a necessidade de implementação de um código de ética para servidores públicos, visando a transparência, eficiência e neutralidade da administração pública (Daue, 2008). O plano também demonstrou que o trabalho do governo turco para balizar a influência militar na política também continuaria, sendo criada uma estratégia especificamente para lidar com as competências e poderes dos tribunais militares no país (Daue, 2008). Não obstante, todo o sistema judiciário da Turquia passaria por uma série de novas reformas, sob a coordenação de uma Estratégia para Reforma Judicial, visando o melhoramento da capacidade dos profissionais da área, a facilitação do acesso à justiça e a transparência do sistema e seus órgãos (Daue, 2008). A estratégia também tinha como objetivo incrementar a estrutura física do poder Judiciário e aumentar sua equipe técnica (Daue, 2008).

Na área dos direitos humanos, o governo se comprometeu a ratificar a Convenção da ONU contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou de Penas Degradantes³⁸, adotada em 1984 pela Assembleia Geral, além de adotar medidas para a continuidade de programas de proteção à mulher e contra a violência doméstica (Daue, 2008). O governo turco também se comprometeu em adotar instrumentos internacionais, tanto no seio da ONU quanto na própria UE, para a proteção de crianças, em especial aquelas em situação de rua, trabalho forçado ou violência (Daue, 2008). Assim, com as novas medidas adotadas pela Turquia, em junho de 2010, o Conselho decidiu por abrir negociações em mais um capítulo, a saber, sobre política de segurança alimentar, veterinária e fitossanitária.

³⁸ A Turquia assinou a Convenção em 2005, mas apenas ratificou o documento em 2011. O texto na íntegra, assim como o status de outras convenções internacionais sobre os direitos humanos que a Turquia ratificou ou não, pode ser acessado em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>. Acesso em: 02/12/2023.

No entanto, o período entre 2010 e 2012 se caracterizou por uma estagnação no progresso da Turquia. Isso resultou no lançamento da Agenda Positiva para o aceleramento e em uma maior dinamização do processo de adesão do país ao bloco em maio de 2012 (Comissão Europeia, 2011; Comissão Europeia, 2012; Fundação para o Desenvolvimento Econômico da Turquia [FDET], 2013). O instrumento tinha como objetivo complementar, de forma pragmática, as estratégias de acesso lançadas até então e, como salientou o Comissário para Alargamento e Política da Vizinhança Europeia Štefan Füle em coletiva de imprensa, “aproveitar o momento para colocar a relação entre a Turquia e a União Europeia de volta aos eixos [...] tendo novas metas e uma nova determinação para entregar resultados” (Comissão Europeia, 2011; Comissão Europeia, 2012, p. 1). Assim, a Agenda indicava como pontos prioritários para os anos seguintes: (a) o alinhamento com a legislação da UE; (b) reformas políticas e maior promoção dos direitos fundamentais; (c) vistos, mobilidade e migração; (d) comércio; (e) setor energético; (f) luta contra o terrorismo; e (g) diálogo sobre política externa (Comissão Europeia, 2012).

Não obstante, como parte da estratégia da Agenda Positiva, oito grupos de trabalho foram criados, sendo responsáveis pelas seguintes áreas relativas à implementação do *acquis*: (a) sistema judiciários e direitos fundamentais; (b) direito empresarial; (c) controle financeiro; (d) estatística; (e) proteção ao consumidor e à saúde; (f) informação e mídias; (g) justiça, liberdade e segurança; (h) direito de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços (Comissão Europeia, 2012; Demiral, 2014). Nesse cenário, o Relatório de 2013 reportou que o dinamismo trazido pela Agenda proporcionou o andamento das negociações em treze capítulos abertos até então e a aprovação do Conselho para a abertura do capítulo 22 (política regional e coordenação de instrumentos estruturais). O documento também argumentou que, até a Turquia finalmente aplicar o Protocolo Adicional de 2005, as negociações de novos capítulos estariam comprometidas, como foi decidido pelo Conselho ainda em 2006.

Ademais, dado do contexto da época (vide Capítulo 3), a Comissão chamou a atenção para a instabilidade política após os protestos de Gezi e declarou que a posição tomada pela polícia turca foi violenta e descabida, sendo uma clara violação aos direitos humanos fundamentais (Comissão Europeia, 2013). Assim, o órgão argumentou sobre a necessidade de criar mecanismos independentes para investigar e balizar a conduta de oficiais da polícia, além de alegar que a política turca em casos de intervenções em demonstrações públicas estava muito aquém dos padrões dos membros da UE (Comissão Europeia, 2013). No campo das reformas políticas, a Comissão destacou o pacote de reformas democratizantes de setembro de 2013, o papel da presidência para amenizar a polarização política e o início das

operações da *Ombudsman Institution*³⁹. Por outro lado, houve críticas à estagnação de reformas envolvendo a administração pública, à deficiente capacidade por parte do Parlamento em auditar as despesas públicas - prejudicando a *accountability* do governo-, e à falta de diálogo entre os partidos políticos que compõem o governo, além de alertar a Turquia de que era necessário engajar seus cidadãos na vida política do país (Comissão Europeia, 2013).

Com a continuidade do progresso nas reformas, mesmo muitas áreas precisando de melhorias, 2014 foi considerado pelo então primeiro-ministro Erdogan como “o ano da União Europeia”, denotando que o país estava cada vez mais comprometido em aderir ao bloco (Comissão Europeia, 2014, p. 3). Em setembro desse ano, a Turquia lançou o documento “Estratégia Turca para a União Europeia: Determinação no Processo de Reforma Política, Continuidade na transformação socioeconômica, Eficácia na Comunicação”, argumentando sobre o papel global da UE e a importância da Turquia para a consolidação da influência do bloco em seu entorno regional (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). O documento também delineia que, para a Turquia, entrar na UE seria um evento tão importante quanto a proclamação da sua República, e que o país estava disposto a avançar nas mudanças para alcançar esse objetivo (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Nesse sentido, questionando a demora do país em ser finalmente aceito no bloco, o documento elabora que

Enquanto os Estados Membros da UE se debatem com problemas políticos e econômicos, a Turquia está atravessando um período de reestruturação caracterizado por três importantes pilares. A Turquia tem vivenciado um espetacular processo de transformação nos últimos doze anos graças à maior democratização, melhorias nas liberdades, uma restauração econômica em sintonia com a economia global e uma política externa ativa. [...] O processo de adesão à União Europeia tem sido um meio importante para o Governo atingir esse fim. Assim, o processo mantém o seu significado para a Turquia, apesar de já estar em curso há mais de meio século, [com] a crença de que existem dois pesos e duas medidas para a Turquia [...] (Ministério para os Assuntos da UE, 2014, p. 2).

A estratégia tinha como base a visão de que a Turquia era essencial para o crescimento da UE, com sua estrutura social dinâmica, sua influência regional e sua capacidade de

³⁹ “A *Ombudsman Institution* (Ouvidoria de Justiça) da Turquia foi criada em 2012 com a Lei da Instituição da Ouvidoria de Justiça n.º 6328 como uma entidade pública constitucional afiliada à Grande Assembleia Nacional da Turquia. De acordo com a Lei da Ouvidoria, a instituição será responsável por examinar, investigar e apresentar recomendações à administração sobre todos os tipos de atos e ações, bem como atitudes e comportamentos da administração mediante denúncia sobre o funcionamento da mesma no âmbito do quadro de uma compreensão da justiça baseada nos direitos humanos e no aspecto da legalidade e conformidade com os princípios de justiça.” (Grande Assembleia Nacional da Turquia, s/a). Mais informações podem ser acessadas em: <https://english.ombudsman.gov.tr/about-the-institution>. Acesso em: 02/12/2023.

crescimento econômico; salientava, ainda, o alinhamento turco com a abordagem integrativa da UE para seu processo de adesão de novos membros (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Nesse cenário, a estratégia estava dividida em três partes, a saber: (a) reformas políticas; (b) transformação socioeconômica no processo de acesso; e (c) estratégia de comunicação para a UE. A implementação operacional dessas partes estava prevista para novembro de 2014, quando seriam lançados o Plano de Ação Nacional para o Acesso à UE e a Estratégia de Comunicação para a UE (Ministério para os Assuntos da UE, 2014).

Na área política, a Turquia estava se comprometendo a (a) reformar sua Constituição para restringir cada vez mais a atuação de militares no governo; (b) dar continuidade ao processo de implementação do *acquis*, a fim de completar as reformas exigidas pelo critério político de Copenhagen, em especial nas áreas de liberdade de expressão, institucionalização no campo dos direitos humanos, gestão de fronteiras, crime organizado e gestão da migração; (c) elaborar políticas para fortalecer a democracia; (d) fomentar as áreas de segurança e garantia de liberdades; e (e) aprofundar o processo de fortalecimento de sua democracia e instituições (Ministério para os Assuntos da UE, 2014).

No campo das reformas socioeconômicas, foi lembrada a importância do processo de pré-adesão no que diz respeito às melhorias trazidas para a sociedade turca, que, através das reformas políticas e econômicas, pôde desfrutar de um maior nível de renda, uma maior participação na política e um maior respeito por seus direitos fundamentais, melhorando sua qualidade de vida (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Não obstante, o governo turco afirmou que dali em diante trabalharia não somente para adotar a legislação da UE, mas para melhorar sua capacidade de implementação da mesma, em especial através da mudança de mentalidade dos setores público e privado (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Dessa forma, alinhando sua conduta com o que é esperado para um membro da UE, a Turquia conseguiria garantir a consolidação e sustentabilidade de tais reformas (Ministério para os Assuntos da UE, 2014).

Em se tratando da comunicação, o governo turco afirmou que, sendo a adesão do país ao bloco europeu uma decisão que teria de ser tomada de maneira pública, era de suma importância transmitir para ambas as populações, turca e da UE, todo o progresso alcançado pela Turquia durante seu processo de preparação (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Assim, o governo queria moldar a imagem da Turquia para o mundo, fazendo a comunidade internacional entender a importância do país não somente para a UE, mas para as relações internacionais como um todo (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Nesse viés, a estratégia de comunicação estava dividida em dois pilares: (a) o cenário doméstico, em que o

objetivo era solidificar a percepção nacional de que o progresso trazido pela adesão à UE seria ímpar para a melhoria de vida no país; e (b) a comunidade internacional, na qual o objetivo era construir uma noção de que a Turquia era um país importante para a UE, de modo a fomentar a opinião pública dentro do próprio bloco (Ministério para os Assuntos da UE, 2014). Esse último pilar visava, em especial, moldar a opinião sobre a Turquia em países que estavam relutantes com sua adesão ao bloco e possuíam influência na construção da decisão final de acesso pela UE (Ministério para os Assuntos da UE, 2014).

Não obstante, o Relatório de 2014 também listou outros pontos marcantes para a Turquia naquele ano, como a primeira eleição direta para o cargo de presidente, vencida por Recep Tayyip Erdoğan, e que foi marcada por campanhas livres (Comissão Europeia, 2014). Porém, as missões de observação da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e da Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu indicaram que o sistema eleitoral turco precisava de mais instrumentos que garantissem sua transparência e *accountability*, considerados pontos basilares para construir um sistema democrático forte (Comissão Europeia, 2014).

Além disso, a Comissão congratulou o país pela entrada em vigor da Lei N° 6458 sobre Estrangeiros e Proteção Internacional, que visava oferecer as diretrizes para a entrada, permanência e saída de estrangeiros em solo turco, o que permitiu o país progredir no alinhamento de sua política de migração e asilo em relação aos padrões da UE (Comissão Europeia, 2014; Assembleia Nacional da Turquia, 2014). A relação entre a Turquia e a UE na área se aprofundou com a crise de refugiados iniciada em 2014. Em novembro de 2015, por meio do Plano de Ação Conjunta, as partes se comprometeram a cooperar para mitigar a problemática e trazer uma solução para a situação das pessoas que fugiam da guerra e tentavam entrar no bloco europeu, sobretudo por rotas que passavam pela Turquia (Sedelmeier, 2015; Comissão Europeia, 2015; Hoffman; Samuk, 2016).

O Plano tinha como objetivo a cooperação para prevenir o grande fluxo ilegal de pessoas que se iniciou com a guerra na Síria e marcou a crise migratória na UE, tendo a Turquia se consagrado como principal porta de entrada para refugiados no bloco a partir de 2014 (Sedelmeier, 2015; Comissão Europeia, 2015; Hoffman, Samuk, 2016; Hix; Hoyland, 2022). Assim, enquanto a UE se comprometia a fornecer mais fundos de assistência para subsidiar a cooperação, além de garantir o envio de ajuda técnica e humanitária para o país, a Turquia precisava aprimorar seu sistema de acolhimento aos imigrantes, fornecendo-os documentação, educação e acesso à saúde (Comissão Europeia, 2015). A UE também alertou

que o Plano visava uma melhoria na fiscalização da saída de imigrantes ilegais e refugiados do território turco em direção aos países do bloco (Comissão Europeia, 2015).

Entre o final de 2015 e o início de 2020, poucos foram os avanços substanciais e em diferentes áreas na relação entre a Turquia e a UE. Com a abertura de negociações de apenas mais dois capítulos⁴⁰ e o início de um momento de tensão política na Turquia, que abalou sua relação com a UE, a relação entre as partes passou a ser restringida por assuntos ligados à área de segurança e comércio. Assim, em seu comunicado aos outros órgãos do bloco sobre a Política de Alargamento em 2016, a Comissão argumentou que o vislumbre para integrar a UE parecia ter sido arrefecido em face à crise econômica vivida pelo bloco e ao ceticismo em relação à viabilidade do projeto europeu (Comissão Europeia, 2016a). Por outro lado, a Comissão foi incisiva ao afirmar que, apesar das crises, o processo de alargamento, em especial pela implementação dos Critérios de Copenhague e pela cooperação, tinha a capacidade de ser um instrumento indispensável para a promoção de mudanças em seus vizinhos e para o fortalecimento do bloco (Comissão Europeia, 2016a).

Não obstante, a UE condenou a tentativa de golpe de Estado sofrida pela Turquia em julho de 2016 e alegou que, mesmo com tantos avanços nas reformas políticas, a instabilidade vivida pelo país, que propiciou o golpe, foi capaz de abalar suas instituições democráticas (Comissão Europeia, 2016a, p. 2). Assim, o bloco cobrou uma postura mais assertiva da Turquia para dar continuidade às suas reformas na administração pública e construir em sua cultura política o papel central de instituições democráticas (Comissão Europeia, 2016a). Ademais, o golpe foi interpretado como um momento que prejudicou as reformas outrora conquistadas na área dos direitos humanos, tendo a Comissão alertado a Turquia de que esta precisava tomar atitudes proporcionais quando se tratando da luta contra a oposição política e contra grupos terroristas, por exemplo (Comissão Europeia, 2016a).

O Relatório de Progresso de 2016 seguiu a mesma linha do comunicado já preparado pela Comissão, apontando que era urgente o fortalecimento das medidas tomadas no campo das reformas políticas para que elas fossem, de fato, compatíveis com os padrões do bloco (Comissão Europeia, 2016b). Assim, o Parlamento turco foi criticado pela tramitação de um plano de ação para reformas legislativas, adiante entendidas como incompatíveis com o acervo legislativo da UE, além da adoção de um pacote de leis que concedia imunidade a certos membros da casa legislativa e facilitava a prisão de outros, agravando a instabilidade na relação entre partidos políticos (Comissão Europeia, 2016b). Ademais, a Comissão, ao passo que indicou que o país tinha capacidade para continuar suas reformas na administração

⁴⁰ Capítulo 17: Política Econômica e Monetária e Capítulo 33: Disposições Financeiras e Orçamentárias.

pública e para engajar cada vez mais sua população na vida política, criticou a intimidação promovida pelo governo em relação a alguns movimentos sociais e alegou que o sistema judiciário ainda não era independente, indo na posição contrária do que a UE esperava para a época (Comissão Europeia, 2016b).

Nesse cenário, em novembro de 2016, a Assembleia Geral do Parlamento Europeu decidiu suspender as negociações de acesso com a Turquia, encerrando a abertura de novos capítulos, em uma votação em que, dos 623 membros do órgão, 479 votaram a favor da suspensão, 107 se abstiveram e 37 foram dissidentes (Ministério das Relações Exteriores da Turquia [MRET], 2019). Não obstante, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa decidiu por abrir um processo investigativo do cenário político da Turquia, endossando a preocupação da UE com o governo turco, que, entre 2016 e 2018, teve quatro encontros de alto nível para discutir a política no país (MRET, 2019). A relação entre a Turquia e a UE, então, entrava em uma nova fase de incertezas, e a futura adesão turca parecia cada vez mais distante.

Desse modo, durante sessão do Conselho da União Europeia em junho de 2018, o órgão, por meio da Decisão Nº 10555/18 sobre Alargamento, Estabilização e o Processo de Acesso, argumentou que, apesar da importância da parceria entre a UE e a Turquia, o país vinha num movimento de retrocesso das mudanças conseguidas até então, o que atrasaria ainda mais a sua adesão ao bloco, visto que

O Conselho nota que a Turquia tem vindo a afastar-se cada vez mais da União Europeia. As negociações de adesão da Turquia chegaram, portanto, a um impasse e não há mais capítulos que podem ser considerados para abertura ou encerramento e nenhum trabalho adicional para a modernização da União Aduaneira UE-Turquia está previsto (Conselho da União Europeia, 2018, p. 13, tradução nossa).

Em seu Relatório de 2018, a Comissão recapitulou alguns momentos chaves para a situação política vivida na época pela Turquia que afetavam diretamente sua candidatura à UE, como: (a) a mudança do sistema de governo do país, que, através de um referendo realizado em 2017, agora passava a ser presidencialista; (b) a limitação no poder de atuação da Assembleia Nacional desde o golpe de 2016, que, sob estado de emergência, via seu papel ser minado, muitas vezes, pelos decretos promulgados, constitucionalmente considerados com força de lei; (c) a contínua transferência de poder para o Executivo; (d) a falta de progresso na questão da luta contra a corrupção entre 2016 e 2018; e (e) a persistente falta de avanço em áreas consideradas ímpares para que o país pudesse garantir sua capacidade de assumir as

obrigações enquanto membro da UE, principalmente na área de administração pública e adoção de legislação (Comissão Europeia, 2018).

A Comissão usou boa parte da seção sobre a análise do cumprimento dos critérios políticos para tecer comentários - e críticas - a respeito do novo modelo de governo, que, segundo o órgão, teria sido moldado sem bases fortes para o controle entre os três poderes e que isso seria danoso para a separação entre eles, ao concentrar muita força no Executivo (Comissão Europeia, 2018). Nesse cenário, o poder Executivo teria a capacidade de moldar todas as esferas da política turca, desde a definição de políticas de segurança nacional, convocar novas eleições parlamentares e apontar juizes e procuradores para as cortes de justiça, até vetar leis, definir o orçamento governamental e emitir decretos presidenciais sobre assuntos executivos (Comissão Europeia, 2018). Não obstante, a Comissão indicou que a sociedade civil vinha sofrendo com o desrespeito a seus direitos fundamentais, principalmente em relação ao direito de organização e protesto, visto que muitos ativistas haviam sido presos e muitas organizações fechadas diante do estado de emergência após tentativa de golpe (Comissão Europeia, 2018).

Nesse sentido, até o final de 2020, a relação entre as partes, como indicou o Conselho da União Europeia outrora, estava num momento de inércia. Apesar dos encontros de líderes para tratar do acesso turco ao bloco, a UE continuava a reiterar a necessidade de novas e mais profundas mudanças no processo de alinhamento da Turquia aos padrões da integração europeia (Conselho da União Europeia, 2019; Conselho Europeu, 2020). Assim, o único ponto que ainda parecia manter as relações Turquia-UE firmes era a questão migratória, alvo dos principais acordos e projetos de cooperação entre as partes desde 2014 (Conselho Europeu, 2020). Não obstante, devido aos impactos econômicos da pandemia do Coronavírus, a UE se prontificou a enviar ajuda financeira para que a Turquia fosse capaz de gerenciar questões relacionadas à saúde dos refugiados em seu território (Comissão Europeia, 2020).

Por outro lado, as críticas ao modelo presidencialista de governo e à situação política no país persistiam, de modo que a Comissão, em seu Relatório Anual de 2020, afirmou que as mudanças na administração e nos serviços públicos estavam provocando impactos negativos no desenvolvimento de políticas, na responsabilidade e na eficiência do setor público do país (Comissão Europeia, 2020). Desse modo, o órgão afirmou que a Turquia ainda não possuía um sistema judicial independente, estava muito atrasada nas medidas anticorrupção, não havia tido progresso nas questões de *accountability* e transparência do setor público, e continuava a deteriorar os direitos fundamentais de sua população (Comissão Europeia, 2020). Assim, o Conselho Europeu, em março de 2021, declarou que estava disposto a seguir com a

cooperação com a Turquia para que problemas em áreas de interesse comum fossem solucionados (Comissão Europeia, 2021).

O Relatório de 2021 seguiu as mesmas críticas do anterior e afirmou que a democracia turca estava com sérios problemas de funcionamento, com o Parlamento tendo dificuldades de manter a responsabilidade governamental e com uma arquitetura constitucional que cada vez mais centralizava o poder no Executivo (Comissão Europeia, 2021). Assim, o país estava vivendo à sombra das medidas outrora tomadas quando do estado de emergência em 2018, com uma maior pressão aos partidos da oposição pela Corte Constitucional e uma Comissão de Inquérito, estabelecida para investigar as medidas tomadas pelo governo após a tentativa de golpe, que não estava mostrando eficiência em seu trabalho (Comissão Europeia, 2021). Não obstante, a política externa da Turquia para seu entorno regional também foi alvo de críticas, visto o contínuo apoio do país a exercícios militares na Líbia, na Síria, no Iraque e na região do Cáucaso, indo de encontro aos princípios e prioridades da Política Comum de Defesa e Segurança da UE, que não concordava com tais investidas (Comissão Europeia, 2021).

Até o final de 2021, a Turquia também ainda não havia implementado o Protocolo Adicional ao Acordo de Ancara ao Chipre, o que a Comissão condenou, afirmando que o país precisava reconhecer urgentemente a soberania dos Estados membros do bloco e implementar uma política regional de cooperação e de busca pela paz e estabilidade (Comissão Europeia, 2021). Ademais, a Comissão finalizou seu relatório indicando que eram necessárias maiores reformas de alinhamento legislativo em todas as áreas que eram cobertas pelo *acquis* e que o país precisava, ainda, de maiores mecanismos que possibilitassem a independências de suas autoridades regulatórias e que desenvolvessem sua capacidade administrativa (Comissão Europeia, 2021).

Em março de 2022, com o objetivo de revitalizar o diálogo entre as partes, ocorreu a 79ª reunião do Comitê Parlamentar Conjunto para as Relações Turquia-UE, enfatizando o debate de questões políticas caras a ambas as partes (Parlamento Europeu, 2022). O encontro fez parte de uma série de reuniões de alto nível entre a Turquia e a UE, e contou com a participação de membros dos órgãos do bloco europeu e da delegação do parlamento turco, bem como de líderes de órgãos importantes para as relações exteriores das partes⁴¹ (Parlamento Europeu, 2022; Ünlühisarcıklı; Tastan; Canbilek, 2022). Desse modo, o

⁴¹ Uma lista de participantes e representantes da Turquia e da UE pode ser acessada em: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/246080/Statement%20by%20the%20Co-Chairs.pdf>. Acesso em: 02/12/2023.

presidente do Comitê e representante turco İsmail Emrah Karayel, em seu discurso inicial, argumentou que, sem as negociações de acesso, um futuro construtivo para a relação entre a Turquia e a UE seria muito difícil (Parlamento Europeu, 2022). Segundo ele, sendo essas negociações a base da relação entre seu país e o bloco europeu, era necessário que a UE tomasse uma atitude mais assertiva em se tratando da adesão turca, que, como complementa, estaria “sendo minada, politicamente falando, pela posição de alguns Estados membros” (Parlamento Europeu, 2022, tradução nossa).

Para o representante turco, os desafios vividos pela UE e pelo mundo - como a pandemia, a guerra da Rússia contra a Ucrânia e o constante fluxo migratório para a Europa - têm profunda ligação com a relação entre o bloco e a Turquia, a exemplo da questão energética e de segurança regional, conforme apontado por Karayel (Parlamento Europeu, 2022). Nesse viés, o homólogo europeu de Karayel, Sergey Lagodinsky, reiterou a importância da Turquia no momento internacional atual e afirmou que essa era a oportunidade para o país firmar seu papel num cenário de “confrontação ao mundo ocidental” (Parlamento Europeu, 2022, tradução nossa). Por outro lado, Lagodinsky lamentou o fato de as trajetórias políticas da UE e da Turquia terem se distanciando nos últimos anos, mas afirmou que o momento era de continuar “construindo pontes” entre as partes e fomentando o seu engajamento (Parlamento Europeu, 2022).

Nesse cenário, em março do mesmo ano, a organização German Marshall Fund realizou uma pesquisa para avaliar a percepção dos turcos acerca das relações de seu país com a UE⁴². Assim, quando indagados a respeito de como votariam caso um referendo questionando a adesão turca ao bloco fosse realizado, 61,4% dos entrevistados responderam que seriam a favor da entrada (German Marshall Fund, 2022). Por outro lado, quando perguntados sobre a visão que tinham em relação ao acesso turco ao bloco europeu, 53% dos entrevistados afirmaram que a UE não teria a intenção de deixar a Turquia fazer parte do bloco e que estaria apenas atrasando seu acesso (German Marshall Fund, 2022).

O Relatório de 2022, então, pareceu corroborar com a visão de que a adesão turca não estava em um horizonte próximo. O documento seguiu tecendo as mesmas críticas já proferidas pelo Conselho em 2018. Dentre elas, destaca-se a de que, apesar do alegado compromisso com o processo de pré-adesão, a Turquia vinha em um ritmo muito desacelerado de reformas e muito do que já havia sido conquistado estava sendo perdido

⁴² A pesquisa completa pode ser acessada em:

<https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-04/Turkish%20Perceptions%20of%20the%20EU%202022%20English.pdf>. Acesso em: 02/12/2023.

(Comissão Europeia, 2022). Além das repetidas opiniões negativas a respeito da centralização do poder no Executivo, das falhas e da corrupção na administração pública, e ao contínuo desrespeito aos direitos básicos de seus cidadãos, a Comissão também chamou a atenção da Turquia em relação a sua falta de alinhamento com a política externa do bloco (Comissão Europeia, 2022). Nesse cenário, a atitude turca de não reiterar o posicionamento restritivo da UE em relação à Rússia, que consistia em sanções, foi vista como um ponto negativo na relação entre as partes. Este fato, somado às outras críticas, atrasou mais ainda uma decisão final para a situação turca face à UE (Comissão Europeia, 2022).

4.2 Os impasses políticos para a adesão turca à UE

A Turquia está tentando aderir ao processo de integração europeu desde 1963, ano de assinatura de seu Acordo de Associação (vide Capítulos 2 e 3) e, desde 1999, quando o Conselho decidiu pelo início do processo de pré-adesão turco, treze países ascenderam à posição de membros do bloco. Assim sendo, é de se questionar quais são as barreiras que impedem a inclusão da Turquia na UE, pois, como analisa Najšlová (2021), o país já faz parte da rede de cooperação do bloco e sua participação em assuntos que competem ao interesse europeu é inegável. Logo, seja como parceiro ou como membro, “a Turquia já está firme no mapa [europeu]” (Najšlová, 2021, p. 13). Desse modo, dada a importância estratégica da Turquia para assuntos como segurança, migração e capacidade energética, a cooperação com o país se torna chave para o bom funcionamento da UE (Feuture, 2019).

Nesse cenário, Smith (2017) argumenta que o caso da Turquia ilustra as implicações geopolíticas que um novo membro pode causar na UE, em se tratando de um candidato localizado numa região sensível - e com problemas com alguns de seus vizinhos-, com uma democracia instável e uma cultura que, para muitos, o distancia da “identidade europeia” (Smith, 2017, p. 334). Não obstante, ao analisar os outros candidatos que conseguiram progredir no processo de alinhamento e se tornaram membros da UE (vide Capítulo 2), percebe-se que eles também estavam localizados em regiões instáveis, tinham sérios problemas com a questão democrática e suas identidades culturais também eram questionadas (Sedelmeier, 2015; Smith, 2017; Hix; Hoyland, 2022). Por outro lado, é de se verificar que grande parte dos entraves para o acesso turco ao bloco estão relacionados à questão política, extremamente cara para a UE, e isso acaba por atrasar cada vez mais a adesão da Turquia (Lippert; 2021; Lecha; Sökmen; Tekin, 2021).

Segundo Emurli (2010), uma maior integração europeia só foi possível graças aos esforços de seus membros para possuírem sistemas democráticos de governo, reforçando atividades que promovessem reformas políticas. Ademais, Lippert (2021) argumenta que, ao permitir o alargamento do bloco, a UE visa que seus novos membros sirvam aos seus interesses de segurança, promovam a maior prosperidade do bloco e avancem na garantia de uma ordem política democrática no continente. Tais posicionamentos são corroborados através da análise da importância dada ao fator político pelos arquitetos da integração europeia desde antes mesmo da formação da União, que fora a base para os Critérios de Copenhague (Marktler, 2006; Hillion, 2014). Assim, Hillion (2014) argumenta que a primeira aplicação concreta de um critério político, mesmo que implicitamente, para novos membros se deu no contexto do alargamento para Espanha, Grécia e Portugal, situação na qual o estabelecimento de governos democráticos nesses países foi crucial para suas adesões. Nesse cenário, ainda em 1978, o Conselho Europeu, reunido em Copenhague, emitiu a “Declaração sobre a Democracia”, que dispõe sobre os valores a serem seguidos pelos seus membros, novos e antigos, da seguinte maneira:

Os Chefes de Estado ou de Governo confirmam a sua vontade, tal como expresso na Declaração [...], para garantir que os valores estimados de sua identidade legal, a ordem política e moral sejam respeitados e salvaguardar os princípios da democracia representativa, do Estado de Direito, da justiça social e do respeito pelos direitos humanos. A aplicação destes princípios implica numa política com um sistema de democracia pluralista que garanta a liberdade de expressão e de opiniões no âmbito da organização constitucional dos poderes e dos procedimentos necessários à proteção dos direitos humanos (Conselho Europeu, 1978, tradução nossa).

Não obstante, o Tratado da União Europeia de 1992, dispõe que todo Estado europeu que possua um governo democrático pode se candidatar à adesão (vide Capítulos 2 e 3), corroborando com a tradição das instituições europeias de se colocarem enquanto baluartes da democracia e da liberdade no continente (Marktler, 2006; Schimmelfennig, 2009; Hillion, 2014). Assim sendo, outros exemplos de condicionalidades políticas anteriores aos Critérios de Copenhague são os Acordos Europeus firmados entre a CE e os ex-Estados comunistas da região que desejavam o acesso ao bloco na década de 1990 (vide Capítulo 2). Tais acordos previam, em seus preâmbulos, que as partes envolvidas precisavam estar a par dos padrões requeridos pela integração europeia no que dizia respeito à democracia, ao Estado de Direito e às liberdades fundamentais de suas populações (Marktler, 2006).

Nesse cenário, quando foi concedida a ela o status de candidata à adesão, a Turquia passou a estar submetida às provisões presentes nos Tratados que formam a UE e que

fornece a garantia legal para a entrada de novos membros, bem como se comprometeu a assumir as responsabilidades requeridas pelos Critérios de Copenhague. Assim, progredir no cumprimento dos Critérios políticos era crucial para que as negociações de acesso com a Turquia fossem iniciadas, visto que, através das conclusões de 1997, o Conselho Europeu de Luxemburgo definiu o compromisso com a questão política enquanto pré-requisito para o início de negociações com novos membros (Conselho Europeu, 1997). No caso da Turquia, isso acontece em 2005, tendo em vista que o governo turco estava, de fato, empenhado nas reformas políticas, como é possível ver pelos seus Relatórios de Progresso até o momento. No entanto, desde então, era claro que as reformas políticas no país levariam tempo, por se tratarem de medidas que afetariam todos os setores da administração pública e envolviam, também, uma mudança na mentalidade política da Turquia (Hochleitner, 2005).

Dado o contexto, o ímpeto pelas reformas políticas na Turquia durante a primeira metade da década de 2010 pode ser explicado pelo processo de *europização* do país, que, segundo Sedelmeier (2012), consiste no impacto da UE no cenário doméstico de Estados, sejam eles membros ou candidatos ao bloco, que acabam por serem pressionados -positiva ou negativamente, direta ou indiretamente- a adotar medidas que os aproximam dos padrões integracionistas europeus. Nesse sentido, segundo o autor, essa adoção voluntária de medidas indicadas pela UE, que é acompanhada por uma série de reformas políticas no país-alvo, é sustentada por um sistema de recompensas. No caso turco, a recompensa por reformar seu sistema político e aproximar seu país dos padrões europeus era a adesão à UE. Assim, Sedelmeier (2015) e Saatçioğlu (2014) argumentam que o processo de *europização* da Turquia foi facilitado nos momentos que antecederam o início das negociações de acesso pois o AKP estava disposto a diminuir o controle militar da política turca e conferir maior legitimidade ao novo governo do país, o que impulsionou as reformas legais, constitucionais e administrativas e, conseqüentemente, a aplicação dos critérios europeus.

Em contrapartida, Açıkmese (2010) indica que, apesar da importância da promessa de adesão, as condicionalidades e reformas políticas delas advindas, *per se*, são muito mais complexas no campo prático, por se tratarem de um processo de transferência de normas e uma adaptação a um padrão político imposto por uma entidade que, por si só, já é complexa. É nesse sentido que a autora argumenta que, após 2005, quando da abertura formal das negociações, a Turquia, paradoxalmente, entrou num momento de arrefecimento de suas reformas políticas, sendo incapaz de dar continuidade às suas transformações. Assim sendo, ela indica que a primeira onda de pessimismo em relação às negociações com a Turquia foi no momento em que esta se recusou a aplicar o Protocolo Adicional, o que levou à suspensão das

negociações de novos capítulos. É nesse cenário, então, que a Comissão indica, no seu Relatório de Progresso de 2008, a necessidade de novos esforços para as reformas políticas do país (Comissão Europeia, 2008).

Logo, desde então, foi possível averiguar que o sistema político da Turquia estava muito aquém dos padrões da UE, o que era reiteradamente reforçado pelos relatórios da Comissão. Assim, com uma democracia frágil, um sistema partidário sensível, normas de proteção às minorias falha, uma administração pública embebida em casos de corrupção e um divisão de poderes que favorecia o Executivo em detrimento do Judiciário e do Legislativo -dando margem para um governo autoritário-, a Turquia aumentaria os índices de heterogeneidade da UE, transformando o processo de tomada de decisão do bloco (Schimmelfenning, 2009). Ademais, se compararmos a situação política na Turquia com outros Estados membros que também possuem uma sociedade heterogênea, como França e Alemanha, podemos inferir que o peso político da entrada do país no bloco também se refletiria nas casas legislativas da União, como o Parlamento e o Conselho da União Europeia (Schimmelfenning, 2009).

Nesse cenário, Lecha, Sökmen e Tekin (2022) dividem o processo das negociações de acesso entre a Turquia e a UE em três grandes momentos: a “idade do ouro”, entre 1999 e 2006, período no qual o país ganha o status de candidato à adesão e inicia um processo de reformas políticas e econômicas aceleradas; a época da estagnação, entre 2007 e 2013, período no qual, apesar das diversas iniciativas, a relação entre as partes havia esfriado e as críticas estavam se tornando mais frequentes; e, por fim, o período do retrocesso, que se inicia em 2013 e é vivenciado desde então. Esse último período foi marcado pelos protestos na Praça Taksim, pela polarização política, pela tentativa de golpe militar, pelas mudanças no sistema de governo e pela virada autoritária de Erdogan, fatos que corroboraram para o afastamento do país em relação à UE e o retrocesso das medidas outrora adotadas. Não obstante, estudos emitidos pela Fundação Freedom House sustentam as definições trazidas pelos autores citados, visto que mostram uma constância na deturpação do sistema político da Turquia entre 2017 e 2022, garantindo ao país o status de “não livre”.

Quadro 3 - A democracia na Turquia segundo a Freedom House.

Ano	Pontuação⁴³	Status	Direitos Políticos	Liberdade Civil
2017	38/100	Não livre	18/40	20/60
2018	32/100	Não livre	16/40	16/40
2019	31/100	Não livre	15/40	16/40
2020	32/100	Não livre	16/40	16/40
2021	32/100	Não livre	16/40	16/40
2022	32/100	Não livre	16/40	16/40

Fonte: Freedom House, 2022.

Se compararmos a pontuação de alguns países da União Europeia, podemos ver que a Turquia está muito atrás nos padrões democráticos globais. A Alemanha, por exemplo, recebeu a pontuação 94/100 em 2022, enquanto França, Grécia, Portugal e Croácia, respectivamente, receberam 89/100, 95/100, 87/100 e 85/100, sendo todos eles considerados Estados democraticamente livres (Freedom House, 2022).

Em relação ao Estado de Direito, ele é tido como fundamental para o estabelecimento de uma zona de liberdade, segurança e justiça entre a União Europeia e seus membros (Hochleitner, 2005). No entanto, não é o que se pode verificar na Turquia. Para Aydın e Çarkoğlu (2005), historicamente, o Judiciário turco é corrompido pela falta de independência e de eficiência, principalmente tendo em vista que, até os pacotes de reformas da década de 2010, o país contava com poucas cortes, além de interpretações imparciais das leis, o que propiciava a corrupção do sistema. Além disso, diversos eram os casos de julgamentos longos, ineficientes e imparciais, bem como os casos de tortura e tratamento desumano durante a apuração de processos legais, fatos, esses, severamente criticados pela UE nos relatórios da Comissão (Saatçioğlu, 2014).

Não obstante, no âmbito do retrocesso em relação ao Estado de Direito, Saatçioğlu (2016) argumenta que tal fato ilustra o processo de *des-europeização* da Turquia, ou seja, ela estaria vivendo um momento de perda da força normativa e da influência doméstica que a UE outrora exercia na política do país. Assim, apesar das reformas judiciais implementadas pelo governo do AKP a partir de 2008, o autor indica que tais medidas não foram tomadas em

⁴³ Para saber mais sobre a metodologia utilizada pela Freedom House, acessar: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

consonância com as demandas da UE, mas, sim, serviram para firmar o controle do Executivo sobre o Judiciário no país. Nesse cenário, de um governo comprometido com as reformas indicadas pela UE e influenciado pelas recompensas das condicionalidades impostas ao relacionamento com o bloco europeu, a Turquia passou a ter suas instituições políticas gravemente desmanteladas (Tahiroglu, 2020).

Num cenário de retrocessos, a credibilidade da candidatura turca passou a ser questionada. Em 2018, a UE, como exposto no Capítulo 4, afirmou que as negociações com a Turquia se encontravam estagnadas e que, devido a aparente falta de ímpeto para dar continuidade às reformas, o processo de adesão seriam prejudicados, visto que desde 1999, por anuência do Conselho de Helsinque, as tratativas com o país seriam determinados pelo ritmo das reformas implementadas. Assim, visto a lentidão para conferir ao processo de acesso um maior dinamismo desde 2018, o Conselho decidiu por diminuir o acesso turco aos auxílios financeiros previstos pelo processo de pré-adesão a partir de 2020 (Conselho Europeu, 2019).

Ademais, soma-se às incertezas da adesão turca o fato de que seus próprios representantes, como o presidente Erdogan, passaram a questionar a real necessidade de ser membro da UE, indicando que o bloco seria um intruso nos assuntos domésticos do país (Aydın-Düzgit, 2016; Ündücü, 2022). Nesse sentido, Aydın-Düzgit (2016) demonstra que, mesmo diante de diversas críticas por parte de instituições europeias a respeito da situação política do país após 2018, líderes turcos, sobretudo Erdogan, foram capazes de afirmar que a UE não tinha autoridade sobre o país, demonstrando um desgaste de ambas as partes. Dessa forma, como demonstra briefing do Parlamento Europeu de 2021 sobre as relações entre o Conselho Europeu e a Turquia, o bloco tentou reiteradamente reenergizar a cooperação com o país desde 2018, mas enfrentou o desinteresse do governo turco, que continuou a violar os direitos humanos e a deturpar o Estado de Direito, minando sua democracia e dificultando a cooperação política com a UE (Parlamento Europeu, 2021). Logo, como afirmou o presidente do Conselho, Donald Tusk, em 2017, apesar da vontade da UE em manter boas relações com Ancara, mas, na realidade observada, parecia impossível, visto seu distanciamento com os padrões políticos do bloco (Parlamento Europeu, 2021; Conselho Europeu, 2021).

5 CONCLUSÕES

A Turquia estar há mais de cinco décadas tentando ingressar no bloco europeu e falhando nessa tentativa é um grande reflexo, dentre outros fatores, de sua instabilidade política, o que dificulta o país de estar em concordância com os padrões políticos requeridos pelos Critérios de Copenhagen. Assim, ao longo dos anos, o país demonstrou, apesar dos avanços no início do século XXI, que possui grandes dificuldades em organizar o seu setor governamental e trazer mais transparência para suas relações políticas, o que, como visto, é muito caro para a UE. Por outro lado, a preocupação europeia com o respeito à democracia, aos direitos fundamentais e às liberdades humanas é algo notável desde os primeiros anos de seu processo de integração e já foi motivo de atraso para a entrada de outros membros, a exemplo da Espanha e de Portugal.

Sendo assim, com a rigorosidade de seus critérios políticos e a reiterada defesa deles em seus Tratados e demais documentos, seria paradoxal para a UE aceitar, de imediato, um candidato com a necessidade de tantas reformas, o que pode explicar a demora para se concluir o processo de adesão turco. Esse atraso também é justificado pela própria necessidade do bloco de se ajustar para a recepção de novos membros, seja política ou economicamente, como salientam os demais Critérios de Copenhagen sobre capacidade de absorção. Não obstante, não se pode negar a válida necessidade de a UE preparar seus candidatos para adentrarem em um processo de integração tão complexo, porém, a demora pela qual passa a Turquia é de ser questionada.

Com isso, considerando a discussão feita pelo trabalho, é possível concluir que os critérios políticos são a fonte de explicação para o atraso da adesão turca, uma vez que o país é reiteradamente criticado pela maneira como lida com sua política, indo de encontro aos padrões exigidos pela UE. Apesar de ser uma democracia, o país não possui um sistema de poderes independentes, com constantes interferências, falta de transparência, e um governo presidencial que beira o autoritarismo, além de não possuir uma administração pública eficiente. Não obstante, diversos são os casos de violação aos direitos humanos fundamentais e a perseguição contra opositores do governo, o que distancia o país em relação aos membros da UE.

Entretanto, é imprescindível que, para arcar com os demais Critérios de Copenhagen, que versam sobre questões mais econômicas e burocráticas, a Turquia precisa ter um sistema político forte e eficiente, capaz de administrar com transparência sua participação no bloco europeu. Ademais, uma política eficiente também será refletida na representação de seu

governo e de sua população nos processos de tomada de decisão nas instituições europeias, o que requer maturidade política, a troca de opiniões e o respeito à democracia. Assim, entende-se que o cumprimento dos critérios políticos são o início de uma cadeia que permitirá à Turquia a capacidade de lidar com sua entrada ao bloco. Logo, se falta comprometimento e vontade, por parte de seus governantes, para dar continuidade às suas reformas políticas, torna-se difícil delinear um final para o processo de adesão turco.

Com isso, o capítulo 2 delineou a complexidade e importância do alargamento para o bloco europeu, demonstrando a necessidade de se haver um processo rigoroso para o acolhimento de novos membros, visto que essa ação faz parte da política externa do bloco. Logo em seguida, através da análise da história política recente da Turquia, o capítulo 3 versou sobre a derrocada de seu sistema político, enfatizando suas instabilidades e discorrendo sobre as principais dificuldades vividas pelo país. Por fim, a fim de elucidar quais são os impasses políticos que afetam a adesão da Turquia à UE, o capítulo 4 pormenorizou e analisou a construção da relação entre o país e o bloco, as principais dificuldades da Turquia no processo de adequação aos critérios europeus e como eles afetam - e atrasam- sua entrada na UE.

REFERÊNCIAS

- AÇIKMESE, Sinem Akgül. Cycles of europeanization in Turkey: The domestic impact of EU political conditionality. **Revista Unisci**, n. 23, p. 129-148, 2010.
- AHMAD, Feroz. **The making of modern Turkey**. London: Routledge, 1993.
- AKÇAY, Ümit. Authoritarian consolidation dynamics in Turkey. **Contemporary Politics**, v. 27, n. 1, p. 79-104, 2021.
- ANDREWS, Carole. **EU enlargement: from Luxembourg to Helsinki and beyond**. Great Britain, Parliament, House of Commons, Library, 2000.
- ANIDJAR, Gil. Secularism. **Critical inquiry**, v. 33, n. 1, p. 52-77, 2006.
- ASLAN AKMAN, Canan; AKÇALI, Pınar. Changing the system through instrumentalizing weak political institutions: the quest for a presidential system in Turkey in historical and comparative perspective. **Turkish Studies**, v. 18, n. 4, p. 577-600, 2017.
- AYDIN, Senem.; ÇARKOĞLU, Ali. EU conditionality and democratic rule of law in Turkey. **Center on Democracy Development, and the Rule of Law Working Paper**, 2005.
- AYDIN-DÜZGİT, Senem. De-Europeanisation through discourse: A critical discourse analysis of AKP's election speeches. **South European Society and Politics**, v. 21, n. 1, p. 45-58, 2016.
- BAUN, Michael J. **An imperfect Union: The Maastricht Treaty and the new politics of European integration**. Routledge, 2018.
- BAYAR, Yeşim. Constitution-writing, nationalism and the Turkish experience. **Journal of the Association for the Study of Ethnicity and Nationalism**, v. 22, issue 4, p. 725-743, 2016.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-tracing methods: Foundations and guidelines**. University of Michigan Press, 2019.
- BENNETT, Andrew; ELMAN, Colin. Case study methods in the international relations subfield. **Comparative political studies**, v. 40, n. 2, p. 170-195, 2007.
- BILICI, Mucahit. The Fethullah Gülen movement and its politics of representation in Turkey. **The Muslim World**, vol. 96, 2006.
- BOZDAĞLIOĞLU, Yücel. Modernity, identity and Turkey's foreign policy. **Insight Turkey**, p. 55-75, 2008.
- BROWN, Byron. Lessons From the Economic Transition: Central and Eastern Europe in the 1990s, Zecchini, Salvatore. **Economic Change and Restructuring**, v. 32, n. 1, p. 83, 1999.
- BUYUKSAGIS, Erdem. The Role of Comparative Law: New International Model Rules vs. Time-Tested Local Practices. **NCJ Int'l L.**, v. 42, p. 625, 2016.

CAMYAR, Isa.; TAGMA, Halit Mustafa. Why does Turkey seek European Union membership? A historical institutional approach. **Turkish Studies**, v. 11, n. 3, p. 371-386, 2010.

CAPAN, Zeynep Gulsah; ONURSAL, Ozge. Situating Turkey within the European union. **Perspectives on European Politics and Society**, v. 8, n. 1, p. 98-108, 2007.

ÇARKOĞLU, Ali. A new electoral victory for the ‘pro-Islamists’ or the ‘new centre-right’? The Justice and Development Party phenomenon in the July 2007 parliamentary elections in Turkey. **South European Society & Politics**, v. 12, n. 4, p. 501-519, 2007.

CASALE, Giancarlo. Turkey and the future of Europe: a history. **Transatlantic policy quarterly**, v. 21, p. 77-83, 2022.

ÇINAR, Menderes; GENÇEL SEZGIN, Ipek. Islamist political engagement in the early years of multi-party politics in Turkey: 1945–60. **Turkish Studies**, v. 14, n. 2, p. 329-345, 2013.

CIZRE, Umit. Problems of democratic governance of civil-military relations in Turkey and the European Union enlargement zone. **European Journal of Political Research**, v. 43, n. 1, p. 107-125, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. **Agenda 2000 - Volume I - Communication : FOR A STRONGER AND WIDER UNION**, 1997b. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_6. Acesso em: 21 set. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Agenda 2000 - Volume II - Communication: reinforcing the pre-accession strategy**, 1997a. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97. Acesso em: 21 set. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Agenda 2000: as propostas legislativas**, 1997. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_98_258. Acesso em: 16 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission opinion on Turkey’s request for accession to the Community**, 1989. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf>. Acesso em: 09 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Report: Europe and the challenge of enlargement**, 1992. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d94b400d-b92f-4d91-995e-5f0ad1b36abe>. Acesso em: 08 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document Turkey 2014 Progress Report**, 2014. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2014_progress_report.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document Turkey 2014 Progress Report**, 2014. Disponível em:

https://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2014_progress_report.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document Turkey 2016 Report**, 2016. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_progress_report_en.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document Turkey 2016 Report**, 2016b. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/pub/2016_progress_report_en.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document Turkey 2018 Report**, 2018. Disponível em: <https://www.ab.gov.tr/siteimages/kapbtablolar/20180417-turkey-report.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document Turkey 2020 Report**, 2020. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/trkiye_raporstrateji_belgesi_2020/turkey_report_2020.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document: Issues Arising From Turkey's Membership Perspective**, 2004b. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_6_muzakere_sureci/2_2_6_4_diger_temel_belgeler/2004_issues_arising_from_turkeys_membership_perspective.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Commission Staff Working Document: Turkey 2006 Progress Report**, 2006. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/2006_tr_rap.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Communication From The Commission To The Council And The European Parliament: Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession**, 2004c. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0656>. Acesso em: 16 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Communication from the Commission to the Council, The Europe Agreements and Beyond: a strategy to prepare the Countries of Central and Eastern Europe for accession**, 1994. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0320>. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Communication From The Commission To The European Parliament And The Council: Enlargement Strategy And Main Challenges 2011-2012**, 2011. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/communication-on-eu-enlargement-policy_en_2011.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of the Regions 2016 Communication On Eu Enlargement Policy**, 2016a.

Disponível em:

https://www.ab.gov.tr/files/5%20Ekim/2016_strategy_paper_turkeyparts_en.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Enlargement Strategy Paper: Report on progress towards accession by each of the candidate countries**, 2000. Disponível em:

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/strat_en.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia Europeia para a Turquia - Primeiras propostas operacionais da Comissão (COM(98)0124 C4-0634/98)**, 1998b. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51998IP0432&from=EN>. Acesso em: 09 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europe and the Challenge of Enlargement**. Publications Office, 1992. Disponível em:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d94b400d-b92f-4d91-995e-5f0ad1b36abe>. Acesso em: 15 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Key findings of the 2021 Report on Turkey**, 2021. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5282. Acesso em: 12 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Making a success of enlargement Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries**, 2001. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0700:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 16 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Making a success of enlargement: Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries**, 2001. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2>. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Managing The Refugee Crisis Eu-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report**, 2015. Disponível em:

https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2016-12/managing_the_refugee_crisis_-_eu_turkey_join_action_plan_implementation_report_20160210_en.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Positive EU-Turkey agenda launched in Ankara**, 2013.

Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_359. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession**, 1998a. Disponível em:

https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/1998_tr_rap.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession**, 1999. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/1999_tr_rap.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Regular Report from the Commission on Turkey's progress towards accession**, 200. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/tu_en_1.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Turkey 2005 Progress Report**, 2005. Disponível em: https://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_2005.pdf. Acesso em: 09 abr. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Türkiye**, [s.d.]. Disponível em: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_pt. Acesso em: 10 abr. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union**, 1995. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56d29901-7861-448c-82d8-0d006ba61fc>. Acesso em: 25 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union**, 1995. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56d29901-7861-448c-82d8-0d006ba61fc1>. Acesso em: 03 set. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **2002 Regular Report On Turkey's Progress Towards Accession**, 2002. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/2002_tr_rap.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **2003 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, 2003. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/2003_tr_rap.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession**, 2004a. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/tr_rep_20061998/2004_tr_rap.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Brussels European Council 16/17 December 2004: Presidency Conclusions**, 2004. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/83201.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Copenhagen European Council 12 And 13 December 2002: Presidency Conclusions**, 2003a. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey**, 2003b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0398>. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey**, 2001b. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2001.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership**, 2001b. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001R0390>. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant States in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships**, 1998. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31998R0622>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Press statement following the 54th meeting of the Association Council between the European Union and Turkey, Brussels, 15 March 2019, 2019**. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/15/press-statement-following-the-54th-meeting-of-the-association-council-between-the-european-union-and-turkey-brussels-15-march-2019/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Seville European Council 21 and 22 June 2002: Presidency Conclusions**, 2002. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/20928/72638.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **2770th Council Meeting General Affairs and External Relations**, 2006. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_06_352. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Corfu European Council, Reproduced from the Bulletin of the European Communities No. 6/1994**, 1994. Disponível em: http://aei.pitt.edu/1444/1/corfu_june_1994.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Council Regulation (EC) No 390/2001 of 26 February 2001 on assistance to Turkey in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of an Accession Partnership**, 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R0390>. Acesso em: 20 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant States in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships. **Official Journal of the European Communities**, 1998. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998R0622>. Acesso: 19 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Essen European Council, Reproduced from the Bulletin of the European Communities**, No. 12/1994, 1994. Disponível em: http://aei.pitt.edu/1447/1/Essen_Dec_1994.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **European Council at Corfu 24 - 25 June 1994: Presidency Conclusions**, 1994a. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00150.EN4.ht. Acesso em: 22 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **European Council in Copenhagen 21-22 June 1993, Conclusions of The Presidency**, 1993. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>. Acesso em: 09 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **European Council in Maastricht 9 - 10 December 1991: Presidency Conclusions**, 1991. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/maastricht/default_en.htm. Acesso em: 16 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **European Council meeting (20 June 2019) – Conclusions**, 2019. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **European Council: Conclusions of the Presidency - Copenhagen, 7-8 April 1978**, 1978. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/20773/copenhagen_april_1978_eng.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **European Council Laeken: Conclusions of The Presidency 14 and 15 December 2001**, 2001. Disponível em: http://aei.pitt.edu/43344/1/Laeken_2001.pdf. Acesso em: 22 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Lisbon European Council 26 and 27 June 1992, Presidency Conclusions**, 1992. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/lisbon/li1_en.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997,**

Presidency Conclusions. Disponível em:

http://aei.pitt.edu/43332/1/LUXEMBOURG_EUROPEAN_COUNCIL.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Maastricht European Council Reproduced from the Bulletin of the European Communities**, No. 12/1991, 1991. Disponível em:

http://aei.pitt.edu/1418/1/Maastricht_dec_1991.pdf. Acesso em: 08 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Madrid European Council, Reproduced from the Bulletin of the European Communities**, No. 12/1995, 1995. Disponível em:

https://aei.pitt.edu/1452/1/madrid_dec_1995.pdf. Acesso em: 21 set. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Nice European Council Meeting 7, 8 and 9 December 2000: Presidency Conclusions**, 2000. Disponível em:

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Remarks by President Charles Michel after the meeting with President of Turkey Recep Tayyip Erdoğan in Brussels**, 2020. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/09/remarks-by-president-charles-michel-after-the-meeting-with-president-of-turkey-recep-tayyip-erdogan/>. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **The European Council [Essen Summit 1994], Essen, 9-10 December 1994**, 1994b. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/1447/>. Acesso em: 25 out. 2023.

CONSELHO EUROPEU. **Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003: Presidency conclusions, 2003**. Disponível em:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_03_3. Acesso em: 17 nov. 2023.

DAMAR, Erdem. Radicalisation of politics and production of new alternatives: rethinking the secular/Islamic divide after the Gezi Park protests in Turkey. **Journal of Contemporary European Studies**, v. 24, n. 2, p. 207-222, 2016.

DAVER, Bülent. Secularism in Turkey. **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, v. 43, n. 01, 1988.

DEADMAN, Martin. **The Origins and Development of the European Union: 1945–2008**. Abingdon: Routledge, 2010.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA A TURQUIA. **Türkiye on its European path**, 2022. Disponível em:

https://www.eeas.europa.eu/delegations/turkiye/turkiye-its-european-path_en?s=230. Acesso em: 16 nov. 2023.

DEMIRAL, Nalan. Positive agenda for Turkey-European Union relations: what will it bring or what will it take? **Procedia-Social and Behavioral Sciences**, v. 143, p. 1011-1014, 2014.

DINAN, Desmond (Ed.). **Encyclopedia of the European Union, Updated Edition**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

DIREÇÃO PARA ASSUNTOS DA UNIÃO EUROPEIA [DAUE]. **2001 NPAA**, 2001.

Disponível em:

https://www.ab.gov.tr/national-programmes-for-the-adoption-of-the-acquis-npaa-194_en.htm

l. Acesso em: 17 nov. 2023.

DIREÇÃO PARA ASSUNTOS DA UNIÃO EUROPEIA [DAUE]. **2003 NPAA**, 2003.

Disponível em: https://www.ab.gov.tr/196_en.html. Acesso em: 17 nov. 2023.

DIREÇÃO PARA ASSUNTOS DA UNIÃO EUROPEIA [DAUE]. **2008 PNA**, 2008.

Disponível em: https://www.ab.gov.tr/42260_en.html. Acesso em: 17 nov. 2023.

DIREÇÃO PARA ASSUNTOS DA UNIÃO EUROPEIA [DAUE]. **Reform Action Group Meetings**, 2020. Disponível em:

https://www.ab.gov.tr/-reform-action-group-meetings_49767_en.html. Acesso em: 17 nov. 2023.

DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL RELATIONS. **Publication of a vacancy for a Director (grade AD 14) (Article 29(2) of the Staff Regulations) (COM/2007/10038)**, (OJ C, C/7, p. 1), 2007. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:C2007/007A/01>. Acesso em: 08 out. 2023.

DODD, Clement H. The Turkish Republic. In: HEPER, Metin; SAYARI, Sabri (Ed.). **The Routledge Handbook of Modern Turkey**. Abingdon: Routledge, 2013. p. 53-64.

ELDANI, Mur-hamida. Accession Journey of Turkey to The European Union Membership. **Academic Knowledge**, v. 5, n. 1, p. 210-221, 2022.

ELVERT, Jurgen. A fool's game or a comedy of errors? EU enlargements in comparative perspective, In: ELVERT, Jurgen; KAISER, Wolfram (Ed.). **European Union enlargement: A comparative history**. Local: Routledge, 2004.

EMURLI, Aqim. What does it mean public administration reforms for the EU integration. **Analytical**, n. 05, p. 1-20, 2010.

ERALP, Atila. Turkey and the European Union in 2005. In: The Netherlands Scientific Council For Government Policy, The Netherlands Scientific Council for Government Policy. **The European Union, Turkey and Islam**. Amsterdam University Press, 2005. Disponível em:

<https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2021/04/Turkey-and-European-Union-in-2005.pdf>

Acesso em: 17 nov. 2023.

ERDEMLI, Özgül. Chronology: Turkey's Relations with the EU. **Turkish Studies**, v. 4, n. 1, p. 4-8, 2003.

EUR-LEX. **Critérios de adesão (critérios de Copenhaga)**, [s.d.]. Disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.htm>

l. Acesso em: 10 abr. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Enlargement of the European Union**: An historic

opportunity. A general overview of the enlargement process and the pre-accession strategy of the European Union. Bruxelas, 2001. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/41185/>. Acesso em: 21 set. 2023.

FARRO, Antimo L.; DEMIRHISAR, Deniz Günce. The Gezi Park movement: a Turkish experience of the twenty-first-century collective movements. **International Review of Sociology**, v. 24, n. 1, p. 176-189, 2014.

FENWICK, C. G. Wilson's Ideals. Edited by Saul K. Padover. Washington: American Council on Public Affairs, 1942. pp. 151. Index. Cloth, 2.00. **American Journal of International Law**, v. 37, n. 3, p. 554-555, 1943.

FEUTURE. **The EU-Tukey relationship: How to overcome the ‘perennial dance’ of conflictual cooperation**, 2019. Disponível em: <https://cordis.europa.eu/article/id/286064-the-eutukey-relationship-how-to-overcome-the-perennial-dance-of-conflictual-cooperation>. Acesso em: 11 nov. 2023.

FREEDOM HOUSE. **Global Freedom Status**, 2023. Disponível em: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fotn&year=2023>. Acesso em: 12 nov. 2023.

FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA TURQUIA. **Positive Agenda: Turkey-European Union Relations**, 2013. Disponível em: https://oldweb.ikv.org.tr/icerik_en.asp?konu=positiveagenda&baslik=Positive%20Agenda. Acesso em: 17 nov. 2023.

GENÇOĞLU ONBAŞI, Funda. Gezi Park protests in Turkey: from ‘enough is enough’ to counter-hegemony?. **Turkish Studies**, v. 17, n. 2, p. 272-294, 2016.

GERMAN MARSHALL FUND. **Turkish Perceptions of the European Union**, 2022. Disponível em: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2022-04/Turkish%20Perceptions%20of%20the%20EU%202022%20English.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2023.

GILLAND, Karin.; CHARI, Raj. European Integration: Enlargement Now and Then: Implications for Ireland. **Irish Studies in International Affairs**, p. 215-230, 2001.

GRABBE, Heather. **A partnership for accession? The implications of EU conditionality for the Central and East European applicants**, 1999. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/1617>. Acesso em: 09 out. 2023.

GRANDE ASSEMBLEIA NACIONAL DA TURQUIA. **Law on Foreigners and International Protection**, 2013. Disponível em: https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2017/02/law_on_foreigners_and_international_protection.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

GRANDE ASSEMBLEIA NACIONAL DA TURQUIA. **Ombudsman: About The Institution**, s/a. Disponível em: <https://english.ombudsman.gov.tr/about-the-institution>. Acesso em: 17 nov. 2023.

GUGU, Aida. **Main features of stabilization and association agreements And the**

differences with europe agreements, 2003. Disponível em:
http://pdc.ceu.hu/archive/00002099/01/dec_2003_A_Gugu.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

GUMUSCU, Sebnem; SERT, Deniz. The power of the devout bourgeoisie: The case of the Justice and Development Party in Turkey. **Middle Eastern Studies**, v. 45, n. 6, p. 953-968, 2009.

GÜNEY, Aylin. The future of Turkey in the European Union. **Futures**, v. 37, n. 4, p. 303-316, 2005.

HENRIQUES, Anna Beatriz Leite.; LEITE, Alexandre Cesar Cunha.; JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes Teixeira. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do Estudo de Caso e do Process Tracing para o estudo das Relações Internacionais. **Revista Debates**, v. 9, n. 1, p. 09-23, 2015.

HIGASHINO, Atsuko. For the sake of ‘peace and security’? The role of security in the European Union enlargement eastwards. **Cooperation and Conflict**, v. 39, n. 4, p. 347-368, 2004.

HILLION, Christophe. The Copenhagen criteria and their progeny. **EU enlargement**. Oxford: Hart Publishing, 2014. Disponível em:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2405368. Acesso em: 09 out. 2023.

HIX, Simon; HØYLAND, Bjørn. **The political system of the European Union**. Londres: Bloomsbury Publishing, 2022.

HOCHLEITNER, Erich. The Political Criteria of Copenhagen and their application to Turkey. **Austrian Institute for European Security Policy**, p. 1-4, 2005.

HOFFMANN, Sophia; SAMUK, Sahizer. **Turkish immigration politics and the Syrian refugee crisis**. Working Paper Division, Global Issues, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs, 2016. Disponível em:
https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Working_paper_Hoffmann_Turkish_immigration_policy.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

JANSE, Ronald. Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement. **International Journal of Constitutional Law**, v. 17, n. 1, p. 43-65, 2019. Disponível em:
<https://academic.oup.com/icon/article/17/1/43/5485948?login=false>. Acesso em: 09 out. 2023.

JANSE, Ronald. The evolution of the political criteria for accession to the European Community, 1957–1973. **European Law Journal**, v. 24, n. 1, p. 57-76, 2018.

KABAALIOĞLU, Haluk. Turkey And The European Union Converging Or Drifting Apart? **Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Avrupa Araştırmaları Dergisi**, v. 7, n. 1&2, p. 109-165, 1999.

KAHRAMAN, Sevilay Elgün. Rethinking Turkey-European union relations in the light of enlargement. **Turkish Studies**, v. 1, n. 1, p. 1-20, 2000.

KALAYCIOĞLU, Ersin. Attitudinal orientation to party organizations in Turkey in the 2000s. **Turkish Studies**, v. 9, n. 2, p. 297-316, 2008.

KAYA, İlhan. History, political space, and shifting power relations in Turkey. **The Arab World Geographer**, v. 13, n. 1, p. 20-33, 2010.

KAYALI, Hasan. The Young Turks and the Committee of Union and Progress. In: HEPER, Metin; SAYARI, Sabri (Ed.). **The Routledge handbook of modern Turkey**. Abingdon: Routledge, 2013. p. 26-34.

KEYMAN, E. The AK Party: Dominant Party, New Turkey and Polarization. **Insight Turkey**, v. 16, n. 2, 2014.

KÖNI, Hakan.; ROSLI, Nurhidayu.; MOHAMAD ZIN, Siti Aishah. History of Islamic political movements in Turkey. **Asian Social Science**, 2015.

KUTAY, Acar. A Historical Analysis of the AKP in Power: Hegemony, Predominance, and Interregnum. **Statsvetenskaplig tidskrift**, v. 123, n. 1, 2021.

KÜTÜK, Zeki. Turkey and the European Union: the simple complexity. **Turkish Studies**, v. 7, n. 2, p. 275-292, 2006.

LECHA, Eduard Soler I.; SÖKMEN, Melike; TEKIN, Funda. Politics are Taking EU-Turkey Relations Hostage: Explaining the Ups and Downs in the Political Dimension of the Relationship. In: **Turkey and the European Union**. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021. p. 77-102.

LIAPIS, Peter S.; TSIGAS, Marinos E. CEEC Accession to the EU: A General Equilibrium Analysis. **Regional Trade Agreements and US Agriculture**, p. 56, 1998. Disponível em: https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/40898/32568_aer771g_002.pdf?v=0. Acesso em: 09 out. 2023.

LIPPERT, Barbara. Turkey as a special and (almost) dead case of EU enlargement policy. In: **EU-Turkey Relations: Theories, institutions, and policies**. Cham: Springer International Publishing, 2021. p. 267-293.

LUDLOW, Piers. Hard-won but vital: EU enlargement in historical perspective. **Crisis of EU Enlargement**, p. 12-18, 2013.

MARESCEAU, Marc. The EU pre-accession strategies: a political and legal analysis. In: MARESCEAU, Marc; LANNON, Erwan (Ed.). **The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis**. London: Palgrave Macmillan UK, p. 3-28, 2001.

MARKTLER, Tanja. The power of the Copenhagen criteria. **Croatian yearbook of European law & policy**, v. 2, n. 1, p. 343-363, 2006.

MARTINHO, Rui Gabriel Fachadas. **A adesão falhada da Turquia à UE e o primeiro critério de Copenhaga: a questão curda e a natureza iliberal do Estado turco como obstáculos à adesão à União Europeia (2013-2017)**. Dissertação - Mestrado em Estudos

Internacionais - Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa. 53 [p. x]. 2019.

MCCORMICK, John. **Understanding the European Union: a concise introduction**. Nova Iorque: Palgrave, 2002.

MCMEEKIN, Sean. World War I and the Establishment of the Republic. In: HEPER, Metin; SAYARI, Sabri (Ed.). **The Routledge Handbook of Modern Turkey**. Abingdon: Routledge, 2013. p. 35-43.

METINSOY, Murat. **The Power of the People: Everyday Resistance and Dissent in the Making of Modern Turkey, 1923–38**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2021.

MILAN, Francesco F. Turkey: What hides behind a failed coup attempt. **The RUSI Journal**, v. 161, n. 4, p. 28-32, 2016.

MILLER, Ruth A. The Ottoman and islamic substratum of Turkey's Swiss civil code. **Journal of Islamic Studies**, v. 11, n. 3, p. 335-361, 2000.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA TURQUIA. **Chronology of Turkey-European Union Relations (1959 - 2019)**, 2019. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/chronology-_en-_1959-_ocak2020.pdf. Acesso em: 09 nov. 2023.

MINISTÉRIO PARA ASSUNTOS DA UE. **Turkey's European Union Strategy: Determination in the Political Reform Process Continuity in Socio-Economic Transformation Effectiveness in Communication**, 2014. Disponível em: https://www.ab.gov.tr/files/foto/eu_strategy.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

MONASTIRIOTIS, Vassilis.; KALLIORAS, Dimitris.; PETRAKOS, George. The regional impact of European Union association agreements: an event-analysis approach to the case of Central and Eastern Europe. **Regional Studies**, v. 51, n. 10, p. 1454-1468, 2017.

MÜFTÜLER BAÇ, Meltem. Turkey's political reforms and the impact of the European Union. **South European Society and Politics**, v. 10, n. 1, p. 17-31, 2005.

MURAVIOV, Viktor.; MUSHAK, Nataliia.; TARAKHONYCH, Tetiana. International agreements of the European Union and acquis of the Union. **Juridical Trib.**, v. 10, p. 49, 2020. Disponível em: <http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An10vs/4.%20Muraviov,%20Mushak.pdf>. Acesso em: 09 out. 2023.

NAJŠLOVÁ, Lucia. **Turkey and the European Union: The politics of belonging**. Londres: Bloomsbury Publishing, 2021.

O'BRENNAN, John. **The eastern enlargement of the European Union**. Abingdon: Routledge, 2006.

ÖZDEMİR, Yonca. AKP's neoliberal populism and contradictions of new social policies in Turkey. **Contemporary Politics**, v. 26, n. 3, p. 245-267, 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **Briefing No 18: The European Conference and the enlargement of the European Union**, 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/18a1_en.htm. Acesso em: 24 set. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Briefing No 33: The PHARE Programme and the enlargement of the European Union**, 1998. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm#summary. Acesso em: 08 out. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **Delegation for relations with Turkey, 22-03-17, 9:40 - 12:15 [vídeo]**, 2022. Disponível em: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/delegation-for-relations-with-turkey_20220317-0930-DELEGATION-D-TR. Acesso em: 09 nov. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **European Parliament resolution of 13 March 2019 on the 2018 Commission Report on Turkey (2018/2150(INI))**, 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0200&rid=1>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **The European Council and Turkey: Searching for a positive agenda**, 2021. Disponível em: [https://www.google.com/url?q=https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694203/EPRS_BRI\(2021\)694203_EN.pdf&sa=D&source=docs&ust=1699849338297238&usg=AOvVaw26DxSnMCyoYm33h_hmtmrs](https://www.google.com/url?q=https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/694203/EPRS_BRI(2021)694203_EN.pdf&sa=D&source=docs&ust=1699849338297238&usg=AOvVaw26DxSnMCyoYm33h_hmtmrs). Acesso em: 12 nov. 2023.

PARSONS, Craig. Showing ideas as causes: the origins of the European Union. **International organization**, v. 56, n. 1, p. 47-84, 2002.

PECEQUILO, Cristina. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2014.

RAMA, Valon. **The Enlargement of the European Union: The Conditions of Accession**, 2009. Disponível em: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:690489/FULLTEXT01.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

REDMOND, John. Turkey and the European Union: troubled European or European trouble?. **International Affairs**, v. 83, n. 2, p. 305-317, 2007.

RITTBERGER, Berthold. Institutionalizing representative democracy in the European Union: The case of the European Parliament. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, v. 50, p. 18-37, 2012.

ROZNAI, Yaniv; YOLCU, Serkan. An unconstitutional constitutional amendment—The Turkish perspective: A comment on the Turkish Constitutional Court's headscarf decision. **International Journal of Constitutional Law**, v. 10, n. 1, p. 175-207, 2012.

SAATÇIOĞLU, Beken. AKP's 'Europeanization' in Civilianization, Rule of Law and

Fundamental Freedoms: The Primacy of Domestic Politics. **Journal of Balkan and Near Eastern Studies**, v. 16, n. 1, p. 86-101, 2014.

SAATÇIOĞLU, Beken. De-Europeanisation in Turkey: The case of the rule of law. **South European Society and Politics**, v. 21, n. 1, p. 133-146, 2016.

SAYARI, Sabri. The changing party system. In: SAYARI, Sabri; ESMER, Yilmaz. **Politics, parties and elections in Turkey**, p. 9-32, Londres: Lynne Rienner Publishers, 2002.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Entrapped again: The way to EU membership negotiations with Turkey. **International Politics**, v. 46, p. 413-431, 2009.

SCHIMMELFENNIG, Frank.; SEDELMEIER, Ulrich (Ed.). **The politics of European Union enlargement: theoretical approaches**. Abingdon: Routledge, 2005.

SCHIMMELFENNIG, Frank.; SEDELMEIER, Ulrich. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. **Journal of European public policy**, v. 11, n. 4, p. 661-679, 2004. Disponível em: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71646>. Acesso em: 21 set. 2023.

SEDELMEIER, Ulrich. Constituent Policy and Tool for External Governance. In: WALLACE, Hellen; POLLACK, Mark A.; YOUNG, Alasdair (Ed.). **Policy-making in the European Union**, Oxford University Press: Reino Unido, p. 407, 2015.

SEDELMEIER, Ulrich. Eastern Enlargement: Towards a European EU?. In: WALLACE, Helen et al. (Ed.). **Policy-making in the European Union**. Oxford University Press, USA, 2020.

SEDELMEIER, Ulrich. Europeanization. In: JONES, Erik.; MENON, Anand.; WEATHERILL, Estephen (Ed.). **The Oxford Handbook of The European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SKÅLNES, Lars S. Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union. In: SCHIMMELFENNIG, Frank.; SEDELMEIER, Ulrich (Ed.). **The politics of European Union enlargement: theoretical approaches**. Abingdon: Routledge, 2005.

SMITH, Karen E. Enlargement, the neighborhood, and European order. In: Hill, Christopher, Smith, Michael and Vanhoonacker, Sophie, (eds.) **International Relations and the European Union. The new European Union series**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SOMER, Murat. Old and new polarizations and failed democratizations in Turkey. In: TEZCUR, Güneş Murat. **The Oxford Handbook of Turkish Politics**. Oxford: Oxford University Press, p. 296-318, 2020.

SOZEN, Süleyman; SHAW, Ian. Turkey and the European Union: Modernizing a traditional state?. **Social Policy & Administration**, v. 37, n. 2, p. 108-120, 2003.

TACHAU, Frank. Turkish political parties and elections: Half a century of multiparty democracy. **Turkish Studies**, v. 1, n. 1, p. 128-148, 2000.

TAHIROGLU, Merve. How Turkey's Leaders Dismantled the Rule of Law. In: **The Fletcher Forum of World Affairs**. The Fletcher School of Law and Diplomacy, 2020. p. 67-96.

TANSEL, Cemal Burak. Authoritarian neoliberalism and democratic backsliding in Turkey: Beyond the narratives of progress. **South European Society and Politics**, v. 23, n. 2, p. 197-217, 2018.

TAŞ, Hakkı. Turkey—from tutelary to delegative democracy. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 776-791, 2015.

TAŞTAN, Coşkun. The Gezi Park protests in Turkey: A qualitative field research. **Insight Turkey**, v. 15, n. 3, p. 27-38, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **INSTRUMENTO ESTRUTURAL DE PRÉ-ADESÃO (ISPA), 2000-2006**. Relatório Especial n.º 12. Luxemburgo, 2009. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr08_12/sr08_12_pt.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

TÜR, Özlem; HAN, Ahmet K. A framework for understanding the changing Turkish foreign policy of the 2000s. In: OKTAV, Özden Zeynep (Ed.). **Turkey in the 21st Century**. Abingdon: Routledge, p. 7-30, 2016.

ÜNDÜCÜ, Cemile Arıkoğlu. The Decline in the Relations Between Turkey-The European Union (EU): From Europeanization to De-Europeanization. In: Kenar, Nesrin (Ed.), **Contemporary Issues in The Balkans, Middle East, Asia & Africa**, Londres: Ijopec Publication, 2022.

UNIÃO EUROPEIA. **História da UE**, [s.d.]. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_pt. Acesso em: 10/04/2023.

ÜNLÜHISARCIKLI, Özgür.; TASTAN, Kadri.; CANBILEK, Ceylan Akman. Turkish Perceptions of the European Union 2022. **The German Marshall Fund of the United States**, 2022. Disponível em: <https://www.gmfus.org/news/turkish-perceptions-european-union-2022>. Acesso em: 17/11/2023.

VAN RANDWYCK, Hugo. EFTA or the EU. **The Bruges Group, London The First European Community and the British Position**, v. 81, 2011.

VANDERLIPPE, John M. **The politics of Turkish democracy: Ismet İnönü and the formation of the multi-party system, 1938-1950**. State University of New York Press, 2012.

YALMAN, Ahmet Emin. The Struggle for Multi-Party Government in Turkey. **Middle East Journal**, v. 1, n. 1, p. 46-58, 1947.

YAVUZ, M. Hakan. **Erdoğan: The making of an autocrat**. Edimburgo: Edinburgh University Press, 2021.

YAVUZ, M. Hakan; KOÇ, Rasim. The Turkish coup attempt: the Gülen movement vs. the state. **Middle East Policy**, v. 23, n. 4, p. 136-148, 2016.

YILMAZ, Battal. **The presidential system in Turkey: Opportunities and obstacles**. Gewerbestrasse: Springer, 2018.

YILMAZ, Ihsan; BASHIROV, Galib. The AKP after 15 years: Emergence of Erdoganism in Turkey. **Third World Quarterly**, v. 39, n. 9, p. 1812-1830, 2018.

YÖRÜK, Erdem. The long summer of Turkey: The Gezi uprising and its historical roots. **South Atlantic Quarterly**, v. 113, n. 2, p. 419-426, 2014.

ZÜRCHER, Eric Jan; TURKEY, A. **A modern history**. London: IB Tauris, 2004.

ZÜRCHER, Erik-Jan. Three turning points in the political development of modern Turkey. **Turkish Studies**, v. 24, n. 3-4, p. 435-450, 2023.

ZÜRCHER, Erik-Jan. Three turning points in the political development of modern Turkey. **Turkish Studies**, v. 24, n. 3-4, p. 435-450, 2023.

APÊNDICE I

As principais instituições da União Europeia

Instituição	Descrição
Comissão Europeia	<p>Órgão executivo;</p> <p>Composto por um membro de cada Estado membro, que juntos formam o Colegiado;</p> <p>Propõe a legislação para a União Europeia, promove os interesses gerais do bloco, implementando as suas políticas (outrora aprovadas pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu) e o arcabouço orçamentário anual;</p> <p>A Comissão é dividida em Diretórios-Gerais, cada um responsável por uma área de atuação.</p>
Conselho Europeu	<p>Órgão executivo;</p> <p>Composto pelos representantes de Estado e governo dos membros do bloco e os presidentes do Conselho Europeu e da Comissão Europeia;</p> <p>Define as orientações, prioridades e a agenda política da UE;</p> <p>Se reúne, pelo menos, quatro vezes por ano, em reuniões encabeçadas pelo Presidente do Conselho.</p>
Conselho da União Europeia	<p>Órgão legislativo;</p> <p>Composto por ministros representantes dos Estados membros, de acordo com suas áreas de atuação;</p> <p>Negocia e adota atos legislativos, em conjunto com o Parlamento Europeu, além de ser responsável por coordenar a política dos membros em determinadas áreas (política econômica e fiscal, educação e cultura, política de empregos, etc). Também tem o papel de desenvolver as políticas externa e de segurança do bloco.</p>
Parlamento Europeu	<p>Órgão legislativo;</p> <p>Composto por parlamentares escolhidos pelos cidadãos dos Estados membros do bloco para mandatos de cinco anos;</p>

	<p>Negocia e adota atos legislativos, juntamente com o Conselho da União Europeia, além de monitorar o trabalho das demais instituições do bloco;</p> <p>É dividido em Comitês Parlamentares, cada um sendo responsável por uma área de atuação.</p>
Corte de Justiça da União Europeia	<p>Órgão judicial;</p> <p>Possui duas cortes: a Corte Judicial, da qual fazem parte um juiz de cada Estado membro e mais 11 defensores gerais; e a Corte Geral, composta por dois juízes de cada Estado membro do bloco;</p> <p>Garante que a legislação da União Europeia será interpretada, aplicada e respeitada de maneira igual em todos os membros do bloco. Também é responsável por intermediar disputas entre os membros e as instituições do bloco.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da União Europeia, [s.d]. (Disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/leadership/elections-and-appointments_pt. Acesso em: 02/12/2023)

Apêndice II

As etapas do processo de negociações para adesão da Turquia à União Europeia: principais marcos

Ano	Marco
1963	Assinatura do Acordo de Ancara (Acordo de Associação) entre a Turquia e a União Europeia.
1982	Após golpe de Estado em 1980, o Parlamento Europeu decide por suspender as relações com a Turquia.
1987	Governo turco apresenta candidatura para participar formalmente do bloco europeu mas tem pedido rejeitado pelas instituições europeias.
1996	Entrada em vigor da união aduaneira prevista pelo Acordo de Ancara.
1997	Lançamento da Agenda 2000 com os candidatos aceitos para início das negociações de acesso. Turquia fica fora da lista.
1998	A Conferência Europeia acontece em Londres e, apesar do convite, o governo da Turquia se recusa a participar.
1999	O Conselho de Helsinque decidiu aceitar a candidatura da Turquia.
2000	Relatório de progresso enfatiza necessidade de maior independência entre os poderes do país e afirma serem imprescindíveis mudanças no aparato administrativo da Turquia para que as negociações pudessem avançar.
2001	<p>Lançamento da Parceria de Acesso entre a Turquia e a União Europeia, que dava início à estratégia de pré-acesso do país ao bloco e também explicitou quais seriam os princípios, prioridades, objetivos e condições para a implementação dela.</p> <p>A Turquia também passou a ser assistida pelo MEDA, programa da UE de auxílio e financiamento que visava promover reformas econômicas e sociais nos países em que era aplicado.</p> <p>Em junho, a Turquia lançou seu Programa Nacional para a Adoção do <i>Acquis</i> (PNAA), promovendo uma série de pacotes de reformas, bem como previu a revisão de sua Constituição Nacional de 1982.</p>
2002	Durante o Conselho Europeu de Copenhague, líderes europeus afirmam que, caso as reformas continuassem num ritmo favorável até 2004, as negociações de acesso com a Turquia poderiam começar imediatamente.
2003	Lançamento do segundo PNAA pelo governo da Turquia, como revisão de sua Parceria de Acesso.

	Lançamento do Grupo de Monitoramento de Reformas pelo governo turco, responsável por coordenar as reformas para a harmonização do país com os padrões da UE em todos os setores cobertos pelo processo de pré-adesão.
2004	O Conselho de Bruxelas decide a data para início das negociações de acesso, que começariam em outubro de 2005.
2005	As negociações de acesso começaram em 12 de outubro de 2005.
2006	Conselho Europeu lança uma revisão do Acordo de Associação com a Turquia, esclarecendo quais seriam as suas novas metas de curto e médio prazo. São abertas as negociações do capítulo 25 (ciência e pesquisa) do <i>acquis</i> , marcando o início do processo de <i>screening</i> . Pela recusa da Turquia em aplicar o Protocolo Adicional do Acordo de Ancara ao Chipre, a UE suspendeu a abertura de negociações para novos capítulos até 2008.
2008	Lançamento de uma versão revisada do Acordo de Ancara. Oito novos capítulos são abertos para negociação. O novo PNAA estabelece novas metas para a harmonização da Turquia aos padrões europeus, enfatizando a necessidade da luta contra a corrupção, o melhor funcionamento do setor público e uma maior transparência nas relações intergovernamentais.
2012	Lançamento da Agenda Positiva para revitalização da relação entre a Turquia e a UE.
2014	Considerado o “ano da União Europeia” pelo presidente turco Erdogan, marca o lançamento da “Estratégia Turca para a União Europeia: Determinação no Processo de Reforma Política, Continuidade na transformação socioeconômica, Eficácia na Comunicação”, instrumento que visava demonstrar a importância do país para o bloco europeu e para seu entorno regional. Início da crise migratória para a Europa, o que colocou a Turquia como principal porta de entrada em países europeus para refugiados.
2015	Plano de Ação Conjunta firma parceria entre a Turquia e a UE para lidar com a crise dos refugiados e a entrada ilegal de pessoas no continente europeu.
2016	Tentativa de golpe de Estado na Turquia, condenado pela UE. A Assembleia Geral do Parlamento Europeu decidiu suspender as negociações de acesso com a Turquia após medidas do governo turco para lidar com a situação política do país após tentativa de golpe.
2017	Referendo para mudança do sistema governamental na Turquia é favorável e um sistema presidencialista é previsto para iniciar em 2018.

2018	<p>Primeiras eleições diretas para presidente elegem Erdogan como único líder do Estado turco.</p> <p>Em sessão, o Conselho da União Europeia argumentou que a Turquia vinha num momento de retrocesso em relação às mudanças outrora implementadas no país.</p>
2020	<p>Relatório de Progresso emitido pela Comissão Europeia indica que as mudanças promovidas na Turquia no momento estariam provocando impactos negativos nas questões concernentes à administração pública e ao desenvolvimento de políticas eficientes na Turquia.</p>
2021	<p>A UE critica a centralização do poder no Poder Executivo promovida pelo governo de Erdogan desde que foi eleito presidente.</p> <p>A Comissão voltou a alertar a Turquia para a necessidade de implementação do Acordo de Ancara em relação ao Chipre, afirmando que o país precisava reconhecer imediatamente a soberania e independência de todos os Estados membros do bloco.</p>
2022	<p>79º Reunião do Comitê Parlamentar Conjunto para as Relações Turquia-UE.</p> <p>Relatório de Progresso indica que a adesão turca ao bloco não está num horizonte próximo.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações apresentadas no Capítulo 4 deste trabalho, seguindo as mesmas referências.