

A DECISÃO DE YANUKOVICH DE ADIAR A ASSINATURA DO ACORDO COM A UE, UMA ANÁLISE POLIHEURÍSTICA

Susana Abelho

smabelho@gmail.com

Tenente-Coronel da Força Aérea no Instituto Universitário Militar, na Área de Ensino de Estratégia (Portugal). Licenciada em Engenharia Aeronáutica pela Academia da Força Aérea e Mestre em Gestão pelo Instituto Superior de Economia e Gestão, detém Pós-Graduação em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa.

Resumo

A decisão do Presidente Yanukovich de adiar a assinatura do Acordo de Associação e o *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* com a União Europeia despoletou uma forte reação na sociedade ucraniana. Uma das consequências da crise que assim teve início foi o afastamento do próprio presidente. O que terá conduzido Yanukovich a adiar a assinatura do acordo com a União Europeia?

Na procura da resposta a esta questão orientadora, recorreu-se à teoria Poliheurística, à luz da qual se analisou este processo de decisão em duas etapas. Numa primeira em que se identificou que a opção a não selecionar era a assinatura do acordo com a UE, tendo-se analisado as ameaças que internamente conduziram a esta decisão. Yanukovich considerou que a sua sobrevivência no poder não estava em causa e procurou resolver o problema financeiro da Ucrânia no imediato, valorizando os problemas que os industriais do sudeste do país estavam a viver com os bloqueios comerciais russos e evitando as reformas estruturais essenciais no seu país.

Embora a decisão já estivesse identificada, analisou-se como esta maximizava as vantagens e minimizava as desvantagens, o que correspondeu à segunda etapa da análise.

O ter menosprezado a mobilização cívica e política dos ucranianos, o ter considerado que podia estabelecer conversações com a União Europeia e a Rússia em simultâneo e o ter valorizado as necessidades de financiamento imediatas, responde à questão inicialmente colocada, ou seja, o que levou Yanukovich a adiar a assinatura do acordo.

Palavras-chave

Ucrânia; Rússia; União Europeia; Teoria Poliheurística; Financiamento

Como citar este artigo

Abelho, Susana (2017). "A decisão de Yanukovich de adiar a assinatura do acordo com a UE, uma análise Poliheurística". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 8, N.º 1, Maio-Outubro 2017. Consultado [online] em data da última consulta, <http://hdl.handle.net/11144/3034>

Artigo recebido em 3 de Outubro de 2016 e aceite para publicação em 24 de Fevereiro de 2017





A DECISÃO DE YANUKOVICH DE ADIAR A ASSINATURA DO ACORDO COM A UE, UMA ANÁLISE POLIHEURÍSTICA

Susana Abelho

Introdução

A presente reflexão visa analisar, à luz da Teoria Poliheurística (PH), a decisão do Presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, em novembro de 2013, de adiar a assinatura do Acordo de Associação (AA) e o *Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA) com a União Europeia (UE).

Ambos os acordos resultaram numa aproximação entre a Ucrânia e a UE, iniciada em 1998. Com o AA, a UE pretendia uma associação política com a Ucrânia, assim como promover o maior nível de integração económica possível (EU, External Action, 2013). No que concerne ao DCFTA, o objetivo passava pelo estabelecimento de uma área livre de comércio, o que permitiria o acesso ucraniano ao mercado europeu (estimado em 500 milhões de consumidores e em 17,6 biliões de dólares americanos (USD)), assim como um maior investimento externo no país (Nupi Institute, 2013).

Simultaneamente, Yanukovich contava com as pressões russas contra esta aproximação à UE. Em julho de 2013, a Rússia impôs restrições a importações ucranianas, que embora não fossem oficiais¹, causaram um impacto significativo nas exportações deste país (Cenusa et al., 2014, pp.1-3). As tentativas de negociar o preço do gás não foram aceites pelo Kremlin, o que se traduzia num fardo para os ucranianos. O Presidente russo, Vladimir Putin, considera a Ucrânia um Estado que naturalmente está sob a esfera de influência da Rússia e que deveria fazer parte da *Eurasian Economic Union* (EAEU), uma união aduaneira que conta com a Rússia, a Bielorrússia e o Cazaquistão.

Após o anúncio que Yanukovich iria adiar a assinatura do acordo, milhares de ucranianos manifestaram-se em Kiev, exigindo a aproximação do seu país à UE. A carga policial junto dos manifestantes foi forte, o que se traduziu em dezenas de mortos e centenas de feridos, assim como num reforço da vontade dos manifestantes em continuar os seus protestos, que acabariam por se alargar a outras cidades ucranianas. Como tal, face à importância deste acontecimento, importa analisar a decisão do Presidente ucraniano e procurar responder à questão: O que terá conduzido Yanukovich a adiar a assinatura do acordo com a União Europeia?

¹ As autoridades russas argumentaram que os produtos ucranianos não estavam em conformidade com os seus normativos nacionais, no caso dos produtos agroalimentares, e apresentavam falhas técnicas, no caso de carruagens de transporte ferroviário.



Numa primeira parte desta reflexão será apresentado o enquadramento teórico que sustenta a análise, a Teoria PH, mais concretamente as duas etapas que a caracterizam e respetivas dimensões. Seguidamente, é feito um breve enquadramento económico e político da Ucrânia, que serve de suporte à análise. A terceira parte consiste na análise propriamente dita do episódio de decisão de política externa, que levou à crise e consequente afastamento de Yanukovich.

É de salientar que a presente reflexão se sustentou essencialmente na análise categorial de documentos oficiais relativos a resoluções e comunicados de instituições internacionais e a dados eleitorais e económicos; de artigos científicos sobre a crise ucraniana, assim como de notícias publicadas por vários órgãos de comunicação social. O facto de não ter sido possível entrevistar o antigo Presidente Yanukovich ou um dos seus colaboradores mais próximos concretamente sobre esta decisão, representa uma limitação no contexto da presente reflexão.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões alcançadas com este estudo, nomeadamente a resposta à questão inicialmente colocada e que norteou esta reflexão.

A Teoria Poliheurística

A história está repleta de decisões de líderes políticos que determinaram o curso da mesma, ao afetarem o equilíbrio nas relações internacionais. Neste âmbito, existem diversos modelos que constituem um referencial a utilizar na análise do processo de tomada de decisão no contexto das relações internacionais. Entre eles encontra-se a Teoria PH que, tal como a etimologia da palavra poliheurística indica ("poli" significa muitos e "heurística" atalhos), trata-se dum processo que através de vários "atalhos" simplifica a tomada de decisão (Mintz et al., 1997, p.554).

À luz da teoria PH, o processo de tomada de decisão é composto por duas etapas, em que na primeira se identificam as opções possíveis e eliminam-se as opções que não atendem ao princípio não compensatório. Segundo este princípio, as opções em análise são avaliadas pelo decisor em diversas dimensões, embora apenas uma delas seja considerada como primordial. Se na avaliação se verificar que nesta dimensão primordial a opção é pouco forte ou até inviável, a avaliação nas restantes dimensões, mesmo que muito favorável, não compensa esse resultado e a opção não é selecionada para a etapa seguinte (Redd & Mintz, 2013).

Dentro das opções que passam à segunda fase, é selecionada a que melhor maximize as vantagens e minimize as desvantagens, resultado da comparação racional² entre elas (Redd & Mintz, 2013).

Os líderes ao tomarem uma decisão na esfera da política externa não podem ter presentes apenas os aspetos externos dessa mesma decisão. A esfera interna, muito embora não seja o pano de fundo, desempenha um papel muito importante na primeira etapa do processo, uma vez que os interesses nacionais têm que ser atendidos, assim

² No estudo do processo de tomada de decisão em relações internacionais, existem duas abordagens a considerar: a cognitiva e a racional. Na primeira, o enfoque é dado ao processo em si, secundarizando o resultado a alcançar. Para tal, o conhecimento, julgamento, crenças, entre outras características ou ferramentas do decisor são basilares. Já na abordagem racional, o enfoque é dado aos resultados que se pretendem alcançar, recorrendo para tal a uma comparação entre as opções. Esta última visa garantir a seleção da opção que melhor responda às suas necessidades ou objetivos (Brulé, 2008).



como os interesses políticos do líder ou do seu regime. Assim sendo, na primeira etapa, em que o processo visa identificar quais as opções que não atendem ao princípio não compensatório, são tidas em consideração as seguintes ameaças: à sobrevivência do líder político ou até mesmo do próprio regime; à perda de apoio popular associada à decisão política em causa; de decréscimo de popularidade; de perspectiva de derrota eleitoral; de aumento da oposição interna; de fragmentação política dos apoiantes do líder ou no interior do seu partido; de desafio interno ou externo ao regime; de colapso do governo ou coligação; à legitimidade, poder e credibilidade política do líder; de manifestações e contestação social; de vetos parlamentares (Mintz, 2004, pp.6-9).

Na segunda etapa da análise à luz da teoria PH, as opções selecionadas são avaliadas na perspectiva da política externa, nas dimensões económica e diplomática, procurando-se maximizar as suas vantagens e minimizar as suas desvantagens (Breuning, 2007, pp.65-67).

Muito embora a teoria PH já tenha sido utilizada para analisar diversas decisões na esfera das relações internacionais³ e tenham sido obtidas evidências que a corroboram através de diversos métodos (Mintz, 2005) e (Brulé, 2008), algumas limitações são-lhe reconhecidas. De acordo com Stern (2004), existem limitações que se podem identificar na aplicação da teoria PH, dado não ser analisada a forma como o líder percebe o problema e o conceptualiza, como as questões a decidir são detetadas e chegam às mãos do decisor; assim como um conjunto de fatores contextuais que condicionam a ação do líder no panorama interno, como a situação política do momento (por exemplo, a proximidade de eleições ou resultados obtidos recentemente podem condicionar o grau de liberdade na decisão do líder) ou a sua autonomia política. Stern (2004) aponta ainda uma outra limitação à aplicação desta teoria, que se prende com o facto da análise ser estática e relativa a um momento, quando o líder pode alterar os contornos da decisão, por exemplo ao manipular a opinião pública ou duma determinada elite ou reunir mais apoios políticos, alterando as condicionantes internas que afetam a sua tomada de decisão.

A decisão de Yanukovich à luz da Teoria Poliheurística

a. Enquadramento económico e político da Ucrânia

Para melhor se compreender a análise da decisão de Yanukovich de adiar a assinatura do acordo com a UE, é de todo pertinente efetuar um breve enquadramento da situação económica e política da Ucrânia da altura.

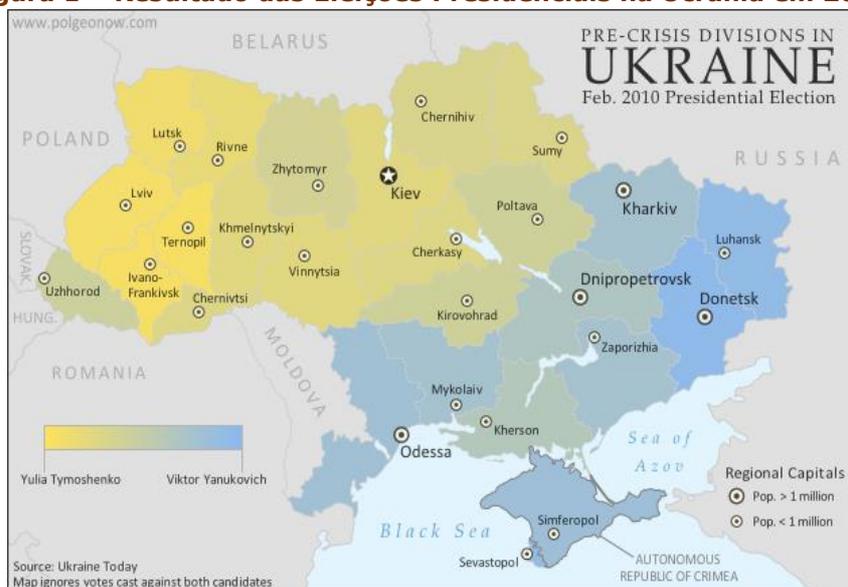
Entre os Estados que compuseram a antiga União Soviética, a Ucrânia tinha a segunda maior economia, onde a agricultura e a indústria pesada desempenhavam um papel central. Após a sua independência em 1991, a abertura da economia ucraniana teve início e um conjunto de reformas foi iniciado, contudo, os progressos foram limitados, resultado da própria resistência interna e da elevada dimensão da economia paralela. Muitas alterações estruturantes ficaram por realizar, ao nível do mercado de capitais, da legislação e do combate à corrupção (CIA, 2016).

³ As decisões do Presidente norte americano Eisenhower nas crises de *Dien Bien Phu*, Vietname e da Guatemala em 1954; do Presidente Clinton, relativa à crise do Kosovo em 1998 (Mintz, 2004, p.5) ou ainda da participação sueca na operação *Unified Protector* (Nilsson, 2016) são alguns dos exemplos da aplicação desta teoria.



Yanukovich foi eleito em 2010, tendo vencido na segunda volta das eleições com 49% dos votos, contra os 45,5% da sua opositora Yulia Tymoshenko (Election Resources on the Internet, n.d.). Estes resultados eleitorais, para além de traduzirem uma margem reduzida entre a votação dos dois candidatos, são extremamente heterogéneos se foram considerados os resultados nas diversas regiões ucranianas. Da sua análise pode-se constatar que a norte e a oeste do país, o eleitorado apoiou fortemente Tymoshenko, em claro contraste com as regiões a leste e a sul, em que o apoio a Yanukovich era mais expressivo.

Figura 1 – Resultado das Eleições Presidenciais na Ucrânia em 2010



Fonte: <http://www.polgeonow.com/2014/03/ukraine-divisions-election-language.html>

Precisamente nas regiões a sul e a leste concentrava-se a maioria dos oligarcas ucranianos, com os quais Yanukovich mantinha uma relação de forte dependência. Este grupo era responsável por grande parte da geração de riqueza no país, em diversas áreas, o que lhes conferia poder junto do Presidente. O Presidente por sua vez estava no poder e aí se mantinha graças ao apoio deste grupo (Matuszak, 2012).

O principal parceiro comercial ucraniano era a Rússia, país para o qual, em 2012, exportou 25,67% do total das suas exportações e do qual importou 32,39% das importações totais⁴ (WITS, 2016). No campo energético, a economia ucraniana também foi fortemente fragilizada pela elevada dependência energética que tem do exterior: cerca de 75% das suas necessidades de petróleo e gás e 100% de combustível nuclear são importados (CIA, 2016).

Em termos económicos, a situação estava bastante fragilizada: desde meados de 2012 que a economia estava em recessão, de janeiro a setembro de 2013 o Produto Interno Bruto (PIB) tinha contraído 1,3% e, nos últimos doze meses, o défice da balança corrente

⁴ Em 2012, as exportações e as importações ucranianas para e de outros países são bem inferiores face às transações com a Rússia: Exportações - Turquia (5,36%), Egito (4,22%), Polónia (3,75%) e Itália (3,61%); Importações - China (9,33%), Alemanha (8,04%), Bielorrússia (5,99%) e Polónia (4,21%) (WITS, 2016).



tinha sido de 8% do PIB. Até dezembro de 2012, o país tinha tido em curso um programa de assistência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Contudo, as negociações para estabelecer um novo programa ainda não tinham sido bem sucedidas, uma vez que o FMI insistia em ter garantias que as propostas de medidas e reformas sugeridas às autoridades ucranianas iriam concretizar-se (IMF, 2014).

Se em termos económicos a realidade ucraniana não era favorável, em termos políticos também não. Desde a sua eleição em 2010 que Yanukovich assentava o seu poder em três pilares: o medo, a apatia do povo ucraniano e apoiantes ricos (Mycio, 2013). O medo, de acordo com Mycio (2013), era assegurado pelo controlo dos tribunais, da polícia e do parlamento, sendo a detenção da sua opositora política, Tymoshenko, um exemplo. Aos olhos da comunidade internacional, a liberdade de imprensa⁵, assim como a democracia ucraniana⁶ estavam a ser prejudicadas pela governação de Yanukovich.

Após este breve enquadramento da situação económica e política da Ucrânia, procede-se à análise da decisão de Yanukovich que, tal como descrito anteriormente, será realizada em duas etapas.

b. Primeira etapa

Na primeira etapa, as opções que Yanukovich tinha à sua frente: assinar o acordo com a UE ou aceitar as propostas do Kremlin, foram avaliadas. À luz da teoria, a opção que não respeite o princípio não compensatório é afastada. Neste âmbito, considera-se que a dimensão primordial consistiu na manutenção de Yanukovich no poder. Tal consideração deve-se ao facto dos políticos muito raramente escolherem uma opção que os prejudique politicamente (Mintz cit. por Breuning, 2007, p.66) e das ações desenvolvidas por Yanukovich para enfraquecer a oposição, nomeadamente a detenção de Tymoshenko e de outros políticos, e para encontrar soluções económicas e financeiras de curto prazo, que reforçassem a sua aceitação junto do eleitorado (Kropatcheva, 2014, p.13).

A opção que consistia no acordo com a UE, visava acima de tudo a aproximação política entre a UE e a Ucrânia e conduziria à integração económica deste país junto do espaço europeu. Todavia, este acordo continha um conjunto de reformas que a Ucrânia tinha de cumprir para que o processo prosseguisse, aprovadas pelo Conselho da União Europeia, a 10 de dezembro de 2012 (European Commission, 2012). O compromisso de implementar estas reformas foi assumido por Yanukovich, na declaração conjunta efetuada no final da 16ª Cimeira entre a UE e a Ucrânia (EU, 2013).

Estas reformas abrangiam três domínios: a adoção de um sistema eleitoral fiável, em virtude das deficiências observadas nas eleições legislativas de outubro de 2012; a resolução da questão da "justiça seletiva"⁷ e evitada a sua reincidência⁸; e as reformas específicas definidas no Programa de Associação (European Commission, 2012).

⁵ Em 2013, a Ucrânia desceu do 116º lugar para 126º no Índice de Liberdade de Imprensa (RSF, 2103).

⁶ Em 2013, a democracia ucraniana foi considerada como Híbrida pelo *Economist* e pela *Freedom House*, tendo o índice de democracia atribuído por ambos à Ucrânia se degradado desde 2010 (The Economist Intelligence Unit, 2013) e (Freedom House, 2013).

⁷ Entende-se por "justiça seletiva" as condenações por motivos políticos de membros da oposição, em processos que não foram justos, transparentes e independentes à luz das normas internacionais (European Commission, 2012).

⁸ Para tal, a UE considerava que se deveriam implementar todos os acordos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, assim como as recomendações do Conselho da Europa relativas às condições de detenção e assistência médica neste contexto (European Commission, 2012).



A outra opção residia nas propostas do Kremlin, através das quais se pretendia manter a Ucrânia na esfera de influência russa, reforçando a dependência económica e energética deste país e apostando na futura integração ucraniana na *EAEU*.

Nesta primeira etapa do processo de análise estavam em cima da mesa condicionantes internas⁹, como a possibilidade de ameaça à sobrevivência do líder político ou até mesmo do próprio regime; perda de apoio popular associada à decisão política em análise; decréscimo de popularidade; perspectiva de derrota eleitoral; aumento da oposição interna; fragmentação política dos apoiantes do líder ou no interior do seu partido; desafio interno ou externo ao regime; colapso do governo ou coligação; ameaça à legitimidade, poder e credibilidade política do líder; manifestações e contestação social e vetos parlamentares.

No que diz respeito à sobrevivência do líder, é inequívoco que Yanukovich quis permanecer no poder e até garantir a sua reeleição em 2015, embora soubesse que para tal tinha de assegurar a sustentação financeira do país (Klitschko, 2013). A curto prazo, existia a dívida que a Ucrânia tinha que honrar junto da Rússia e para a qual a UE não proporcionava uma solução. De acordo com a comunicação social (RFE/RL, 2013), a UE mostrou-se disposta a disponibilizar à Ucrânia 838 milhões de USD, o que era claramente insuficiente para as necessidades ucranianas no imediato.

No horizonte a longo prazo, as reformas a efetuar na Ucrânia, tal como acordadas com a UE, ainda estavam por completar, estando aquém do que tinha sido assumido (European Commission, 2013). Para Kropatcheva (2014, p.4), o governo ucraniano implementou as reformas seletivamente, tendo concretizado apenas as que não colocavam em causa o poder da elite governante. Como já visto anteriormente, também o FMI exigia reformas para que um novo programa de assistência fosse negociado. A possibilidade do FMI não desenvolver um novo programa traduzir-se-ia no agravamento da recessão económica e da fragilidade financeira, assim como na desvalorização monetária do grívnia (Kuzio, 2013).

O investimento necessário a estas reformas seria avultado e a curto prazo a economia ucraniana poderia ser afetada, sendo por exemplo expectável que o desemprego aumentasse (Motyl, 2013). Foram precisamente as reformas que ainda estavam por realizar que Yanukovich apontou como a causa do adiamento da assinatura do Acordo, alegando que a Ucrânia ainda não tinha as condições necessárias (KyivPost, 2013).

A par das exigências financeiras, as condições pré-eleitorais não eram favoráveis ao Presidente Ucraniano¹⁰. Desde a sua eleição em 2010 que Yanukovich tentava instaurar um regime autoritário¹¹, sustentado nas ligações pessoais e num predomínio do poder executivo sobre os poderes legislativo e judicial. Tal não foi totalmente conseguido graças à falta de apoio público e dos esforços da oposição (Sushko & Prystayko, 2014, p.651).

A manutenção de Yanukovich no poder seria difícil face à ausência de carisma, ideologia e recursos materiais que tornam o autoritarismo possível (Motyl, 2013).

⁹ Estas condicionantes internas, identificadas por Mintz (2004) são inaceitáveis do ponto de vista político, ou seja, a verificarem-se, conduzem forçosamente à exclusão da respetiva opção.

¹⁰ De acordo com sondagens, em fevereiro de 2010, 28% dos ucranianos não aprovavam a governação de Yanukovich e em março de 2013 esse valor já era de 53 % (Razumkov Centre cit. Kropatcheva, 2014).

¹¹ Este modelo foi sustentado pela alteração à Constituição concretizada em setembro de 2010, quando o Tribunal Constitucional considerou que as alterações de 2004 tinham sido inconstitucionais, repondo os poderes do Presidente existentes antes da Revolução Laranja (Havrylyshyn, 2017, p.145).



O Presidente considerava a oposição, em especial a anterior Primeira Ministra Tymoshenko, uma ameaça à sua reeleição, porque uma significativa parte, sobretudo jovens e estudantes, seguia a orientação pró europeia da sua opositora (Kuzio, 2013). A mão forte que o Yanukovich tinha com a oposição que permitiu a prisão dos seus opositores políticos, também era posta em causa pela assinatura do acordo com a UE. Logo após a condenação de Tymoshenko, o Parlamento Europeu, através da sua resolução de 27 de outubro de 2011, criticou vivamente este e outros processos judiciais, tendo considerado que foram conduzidos à margem das normas europeias e das Nações Unidas e representaram um abuso do poder judicial, em claro desrespeito pelos Direitos do Homem (Parlamento Europeu, 2011). No ponto 7 desta resolução, é afirmado que

"se a condenação de Yulia Tymoshenko não for revista, a conclusão do AA e a sua ratificação ficarão comprometidas, o que afastará ainda mais o país da realização da sua perspetiva europeia" (Parlamento Europeu, 2011).

Esta exigência europeia manteve-se e, na Cimeira entre a EU e a Ucrânia em fevereiro de 2013, foi apontada como uma das ações obrigatórias a desenvolver pela Ucrânia, com progressos concretos, para que a assinatura do acordo fosse possível (EU, External Action, 2013).

No campo do apoio político interno, quer no seio do Partido das Regiões, quer junto dos seus apoiantes, esperava-se que a reação à assinatura do acordo com a UE fosse de desagrado. Como resultado, para além de retirarem o seu apoio a Yanukovich, antevia-se que estes se aproximassem do Partido Comunista (Motyl, 2013).

Entre os apoiantes de Yanukovich, encontravam-se os oligarcas ucranianos¹², que não ficaram indiferentes à decisão que tinha que ser tomada. O acordo com a UE representava a entrada da Ucrânia no mercado europeu, ou seja, o acesso a um mercado com cerca de 500 milhões de consumidores e estimado em 17,6 biliões de USD (Nupi Institute, 2013). Por outro lado, a aproximação a Moscovo representava um alívio para a indústria do sudoeste do país, que se encontrava paralisada graças ao bloqueio russo (Kuzio, 2013), aliada a ajuda financeira, renegociação do preço do gás e uma possível adesão à EAEU.

A posição dos oligarcas nesta matéria, sobretudo para os que estavam ligados a Yanukovich e ao Partido das Regiões não era claro. Se a proteção do mercado interno e a manutenção do *status quo* do mesmo era relevante para alguns destes oligarcas, a quem não interessava de todo introduzir competição livre e justa no mercado ucraniano, para outros a abertura a mercados externo era bastante importante (Matuszak, 2012, pp.63-66).

Alguns oligarcas tinham interesses na Europa, desde presença em algumas bolsas europeias, investimentos e imobiliário, e não pretendiam que as relações com os parceiros europeus se degradassem. O mesmo se podia afirmar em relação à Rússia, dado a importância deste país como parceiro de negócios. No entanto, há que salientar

¹² Presentes nos principais setores económicos: Metalúrgico, da Comunicação Social, Bancário, da Produção de Maquinaria, Alimentar e Agrícola, Químico, dos Transportes, dos Seguros, Energético, entre outros (Matuszak, 2012, p.8).



que as condições da EAEU não eram favoráveis para os oligarcas ucranianos, que passariam a suportar elevadas tarifas nas suas exportações (Matuszak, 2012, pp.66-71).

Atendendo a estas posturas ambíguas face à aproximação à UE ou à Rússia, pode-se apenas identificar o interesse dos oligarcas ucranianos na prosperidade dos seus negócios, não sendo direta a sua associação a qualquer das opções em causa (Matuszak, 2012, pp.71-73).

A oposição interna a Yanukovich, nomeadamente o Partido *Ukrainian Democratic Alliance for Reform*, via o acordo com a UE como uma oportunidade histórica de melhorar a vida dos ucranianos, assim como das gerações futuras (Klitschko, 2013). A coligação *Fatherland Party* considerava o acordo com a UE uma oportunidade para melhorar a liberdade de expressão e a opressão que se vivia na Ucrânia (Kuzio, 2013).

No que diz respeito ao apoio popular a Yanukovich, este não era homogéneo em todo o país. A mobilização cívica e política da sociedade ucraniana nas regiões a sudeste, apoiante do Presidente, não era tão forte como no resto do país (Motyl, 2013), contudo Yanukovich não considerava que esta última fosse relevante. O Presidente considerava que os ucranianos se encontravam desiludidos e apáticos em relação à política, graças aos casos de corrupção e de intrigas políticas registados frequentemente após a Revolução Laranja (Mycio, 2013).

Consequentemente, a ameaça à sua sobrevivência que as manifestações e contestações sociais representaram, após o adiamento da assinatura do acordo com a UE, não foram antevistas por Yanukovich.

No que diz respeito às ameaças de colapso do governo ou coligação; à legitimidade, poder e credibilidade política do líder e vetos parlamentares, não foram encontradas evidências de como terão sido equacionadas por Yanukovich, pelo que não foram consideradas nesta reflexão. Sabe-se apenas que, tal como mencionado anteriormente, a contestação intensa que a população demonstrou logo após o adiamento da assinatura do acordo não era esperada. O colapso do governo, assim como a perda de legitimidade, poder e credibilidade política do líder só poderiam ter sido consideradas como muito improváveis por Yanukovich. Só assim o Presidente poderia ter optado por adiar a assinatura do acordo, uma vez que estas ameaças colocavam em causa a sua sobrevivência no poder, o que já se verificou como sendo essencial para este.

Em resumo, Yanukovich cedeu às pressões russas e identificou a assinatura do acordo com a UE a opção a não considerar. Esta escolha prendeu-se com o facto de Yanukovich considerar que a sua sobrevivência no poder não estava em causa e que aumentaria a probabilidade de ser reeleito em 2015. Para tal, concentrou as suas preocupações na resolução do problema financeiro da Ucrânia no imediato e na resolução dos problemas que os industriais da parte oriental do país estavam a viver com os bloqueios comerciais russos.

c. Segunda etapa

Segundo a teoria PH, na segunda etapa do processo, a opção que será a decisão do líder é selecionada em função da maximização das vantagens e minimização das desvantagens que esta permite. No caso em análise, já se considerou a exclusão da assinatura do acordo com a UE, restando apenas a opção de aproximação à Rússia. No



entanto, considera-se pertinente analisar como terá Yanukovich avaliado esta última, quanto à maximização das vantagens e minimização das desvantagens.

Quando Yanukovich adiou a assinatura do acordo com a UE, apresentou como motivo a ausência de condições por parte do seu país nesse momento para assumir o referido compromisso, realçando a intenção de o fazer futuramente. A tónica foi colocada na ajuda que a Ucrânia necessitava para reunir as referidas condições, sendo a UE peça fundamental nesse processo. Ou seja, Yanukovich não cancelou o acordo, apenas o adiou, pois não pretendia distanciar-se da UE, pretendia apenas obter outra solução para o seu problema imediato de financiamento. Uma das vantagens desta decisão consistia em manter a aproximação à Europa em aberto, tal como sublinhado no seu discurso (KyivPost, 2013).

Cerca de duas semanas após a cimeira em Vilnius, Yanukovich chegou a acordo com Putin quanto a um empréstimo imediato de 15 mil milhões de USD; renegociou o preço do gás, válido de 1 de janeiro de 2015 até 2019, tendo o preço de mil metros cúbicos baixado de um valor superior a 400 USD para 268,5 USD¹³; e obteve garantias do Kremlin quanto ao fim dos bloqueios às exportações ucranianas (RFE/RL, 2013). Com estes resultados, Yanukovich resolveu o seu problema financeiro imediato, o que constituiu uma clara vantagem económica alcançada com a sua decisão.

No entanto, a fragilidade financeira ucraniana não se manifestava apenas no imediato, dado ser necessário assegurar o financiamento a longo prazo, essencial para concretizar as reformas que o país necessitava. Muito embora a opção selecionada consistisse na aproximação à Rússia, esta deveria ser apenas parcial, pois Yanukovich não pretendia a adesão da Ucrânia à EAEU, contrariamente às intenções do Kremlin, como a solução a longo prazo (Pawlak & Croft, 2013), o que se constituía como uma forte desvantagem desta opção.

Yanukovich, logo no discurso em que anunciou que iria adiar a assinatura do acordo, tentou minimizar esta desvantagem. Para tal, propôs a realização de conversações entre a Ucrânia, a UE e a Rússia, com o objetivo de tentar resolver a situação de colapso económico iminente no seu país e instou a UE a ajudar a Ucrânia a obter auxílio económico junto do FMI (KyivPost, 2013).

O Presidente ucraniano pretendia manter um equilíbrio entre a Rússia e a Europa, muito embora, mais cedo ou mais tarde, tivesse que assumir uma escolha. Ambos os atores assim o exigiriam e Yanukovich faria a escolha que oferecesse mais garantias da sua reeleição em 2015 (Kuzio, 2013).

Todavia, a UE recusou a proposta ucraniana, alegando que tinha que haver um compromisso por parte da Ucrânia em como iria assinar o acordo (Pawlak & Croft, 2013). Para Kropatcheva (2014), a assinatura do acordo foi utilizado pela UE como um instrumento de "soft power", mas ineficazmente. Por um lado, a assinatura do acordo transformou-se numa questão de "agora ou nunca", bastante politizada e num jogo geopolítico com a Rússia, subalternizando as reformas propriamente ditas; por outro, a UE não disponha de soluções que permitissem à Ucrânia efetuar as reformas nas condições económicas difíceis em que se encontrava, nem mesmo para apoiar o

¹³ O impacto desta renegociação na economia ucraniana foi considerável, dada a elevada dependência do gás natural (representa cerca de 40% do consumo energético). Do gás natural consumido na Ucrânia, 60% é fornecido pela Rússia. Só no ano de 2013, estima-se que este fornecimento tenha representado cerca de 10 mil milhões de USD (Chow & Ladislav, 2014).



desenvolvimento de mais reformas após a assinatura do acordo. Ou seja, a posição da UE revelou-se fraca e pouco consistente a longo prazo (Kropatcheva, 2014, pp.8-9).

A pressão que estes atores exerceram, nomeadamente a UE quando recusou a proposta de conversações, certamente que ocorreu mais cedo do que Yanukovich perspetivou e foi um claro sinal que o equilíbrio que pretendia afinal não iria ser possível, o que anulou uma das vantagens que o Presidente ucraniano pretendia alcançar com a sua decisão¹⁴.

Em resumo, pode-se afirmar que a decisão de aproximação à Rússia e de adiamento da assinatura do acordo com a UE teve como principais vantagens assegurar o financiamento a curto prazo da economia ucraniana, o fim do bloqueio comercial russo e a renegociação do preço do gás, o que representou um balão de oxigénio para uma economia cujo colapso estava iminente.

As desvantagens que esta decisão apresentava prendiam-se acima de tudo com a inexistência de uma solução para o financiamento a longo prazo, mas que Yanukovich procurou minimizar através da proposta de negociação que apresentou à UE.

Conclusões

A decisão do Presidente ucraniano de adiar a assinatura do acordo com a UE em novembro de 2013 não só surpreendeu os seus interlocutores europeus, como a própria sociedade ucraniana. Face a esta decisão, os ucranianos saíram à rua e manifestaram-se em massa, ao que as autoridades responderam com violência. Os acontecimentos tomaram uma proporção tal, que Yanukovich acabou por ser afastado da Presidência da Ucrânia.

A presente reflexão pretendeu responder à questão que na altura se colocou: o que terá conduzido Yanukovich a adiar a assinatura do acordo com a União Europeia?

A resposta a que se chegou aponta para a conclusão que Yanukovich queria, acima de tudo, manter-se no poder e criar condições para ser reeleito em 2015. Para tal, tentou garantir o financiamento a curto prazo junto da Rússia e a longo prazo junto da UE.

Esta necessidade de financiamento era determinante, dado que a situação económica e financeira do país era bastante delicada e a manutenção de Yanukovich no poder estava dependente da sua resolução.

De acordo com a teoria PH, à luz da qual se efetuou esta reflexão, na primeira etapa identificou-se que, para Yanukovich, a dimensão fundamental deste processo de tomada de decisão era a sua manutenção no poder. Assim sendo, o facto do financiamento a curto prazo não ser assegurado pelo acordo com a UE e as reformas exigidas, especialmente o fim da chamada "justiça seletiva", serem consideradas como uma ameaça à permanência do Presidente no poder, levaram à exclusão desta opção.

A aproximação ao Kremlin resolvia a necessidade de financiamento a curto prazo, para além de se obter o fim do bloqueio económico russo e de se renegociar o preço do gás. Contudo, esta opção não era considerada por Yanukovich como a solução completa para todos os problemas a resolver. O financiamento a longo prazo, com a inerente adesão à

¹⁴ Numa tentativa de ultrapassar este obstáculo, Yanukovich tentou minimizar a sua dependência junto da Rússia, efetuando uma aproximação à China para estabelecer um novo acordo de cooperação comercial (Polityuk & Balmforth, 2013) e desta forma tentar assegurar o financiamento do seu país a longo prazo.



EAEU, era uma das desvantagens desta opção. Quando Yanukovich adiou a assinatura do acordo com a UE, tentou logo minimizar esta desvantagem, propondo conversações entre a UE, a Rússia e a Ucrânia, a fim de obter junto do FMI continuidade na assistência financeira.

Com a escolha da opção que lhe permitia manter-se no poder e tentando minimizar as desvantagens e maximizando as vantagens dessa opção, Yanukovich tentou obter o melhor dos dois mundos junto da Europa e da Rússia.

Como os próprios acontecimentos o comprovaram, esta aposta não foi bem sucedida: Yanukovich errou ao presumir que continuaria a negociar com a UE e a Rússia em simultâneo e subestimou a capacidade de contestação da sociedade ucraniana.

Referências bibliográficas

Breuning, M., 2007. *Foreign Policy Analysis, A Comparative Introduction*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.

Brulé, D.J., 2008. The Poliheuristic Research Program: An Assessment and Suggestions for Further Progress. *International Studies Review*, 10, pp.266-93.

Cenusa, D., Emerson, M., Kovziridse, T. & Movchan, V., 2014. Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia. [Em linha] Disponível em: www.ceps.eu [Consult. 22 maio 2016].

Chow, E. & Ladislav, S., 2014. Crisis in Ukraine: what role does energy play? [Em linha] Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/crisis-ukraine-what-role-does-energy-play> [Consult. 8 setembro 2016].

CIA, 2016. The World Factbook - Ukraine. [Em linha] Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html> [Consult. 9 setembro 2016].

Election Resources on the Internet, n.d. Election Resources on the Internet: Presidential and Parliamentary Elections in Ukraine - Results Lookup. [Em linha] Disponível em: <http://electionresources.org/ua/president.php?election=2010> [Consult. 21 junho 2016].

European Commission, 2012. Comunicado de Imprensa, 3209.^a reunião do Conselho, Negócios Estrangeiros, Bruxelas 10 de dezembro de 2012. [Em linha] Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-516_pt.htm#top-page [Consult. 4 setembro 2016].

European Commission, 2013. Implementation of the European Neighbourhood Policy in Ukraine Progress in 2012 and recommendations for action. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_ukraine_en.pdf [Consult. 5 março 2017].

EU, External Action, 2013. EU - Ukraine Summit, Brussels 25 February 2013. [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/250213_eu-ukraine_en.htm [Consult. 6 setembro 2016].

EU, 2013. EU-Ukraine Summit, Brussels 25 February 2013. [Em linha] Disponível em: http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2013/250213_eu-ukraine_en.htm [Consult. 26 junho 2016].



EU, 2014. What is the European Neighbourhood Policy? [Em linha] Disponível em: http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm [Consult. 16 outubro 2014].

Freedom House, 2013. Freedom House, Nations in Transit 2013. [Em linha] Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine> [Consult. 4 março 2017].

Havrylyshyn, O., 2017. The Political Economy of Independent Ukraine: Slow Starts, False Starts and a Last Chance?. Toronto: Palgrave Macmillan.

IMF, 2014. IMF Country Report No. 14/145 Ukraine. Washington: International Monetary Fund.

Klitschko, V., 2013. Yanukovich is playing with the rules, not by them. [Em linha] Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b8e966b2-56a4-11e3-ab12-00144feabdc0.html#axzz4AWfOozWf> [Consult. 6 junho 2016].

Kropatcheva, E., 2014. Ukraine's EU Integration during the Presidency of Victor Yanukovich. [Em linha] Disponível em: http://ceurus.ut.ee/wp-content/uploads/2011/06/EU-Russia-papers-16_Kropatcheva.pdf [Consult. 28 fevereiro 2017].

Kuzio, T., 2013. Ukraine at crossroads after rejecting EU pact. [Em linha] Disponível em: <http://america.aljazeera.com/opinions/2013/11/ukraine-at-crossroadsafterrejectingeupact.html> [Consult. 6 junho 2016].

KyivPost, 2013. Yanukovich's speech at Eastern Partnership Summit. [Em linha] Disponível em: <http://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/president-viktor-yanukovychs-speech-at-eastern-partnership-summit-332645.html> [Consult. 5 junho 2016].

Matuszak, S., 2012. The Oligarchic Democracy, The Influence of Business Groups in Ukrainian Politics. [Em linha] OWS Studies, Number 42, Varsóvia Disponível em: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_42_en.pdf [Consult. 2 março 2017].

Mintz, A., 2004. How do leaders make decisions? A Polheuristic Perspective. Journal of Conflict Resolution, 48(1).

Mintz, A., 2005. Applied Decision Analysis: Utilizing Poliheuristics Theory to Explain and Predict Foreign Policy and National Security Decisions. In Policy and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making: a Symposium, 2005. International Studies Perspectives.

Mintz, A., Geva, N., Redd, S.B. & Carnes, A., 1997. The Effect of Dynamic and Static Choice Sets on Political Decision Making. American Political Science Review, 91(3), pp.553-66.

Motyl, A.J., 2013. Yanukovich's Choice, An Association Agreement With the EU Will Transform Ukraine and its President. [Em linha] Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/eastern-europe-caucasus/2013-11-07/yanukovychs-choice> [Consult. 2 setembro 2016].

Mycio, M., 2013. Orange Crush, why Viktor Yanukovich may not survive this revolution. [Em linha] Disponível em: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2013/12/viktor_yanukovic



[h s isolation the ukrainian president may be losing the.html](#) [Consult. 2 junho 2016].

Nilsson, E., 2016. Examining the explanatory potencial of Poliheuristic Theory in the Foreign Policy Decision-Making of small states. [Em linha] Disponível em: <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:897058/FULLTEXT01.pdf> [Consult. 3 junho 2016].

Nupi Institute, 2013. Ukraine in Europe - Europe in Ukraine Nupi Institute. [Em linha] Norwegian Institute of International Affairs Disponível em: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/276598/Ukraine%252Bin%252BEurope-Europe%252Bin%252BUkraine.pdf?sequence=3&isAllowed=y> [Consult. 3 junho 2016].

Parlamento Europeu, 2011. Resolução do Parlamento Europeu, de 27 de Outubro de 2011, sobre a situação actual na Ucrânia. [Em linha] Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0472+0+DOC+XML+V0//PT> [Consult. 21 setembro 2016].

Pawlak, J. & Croft, A., 2013. Ukraine, EU fail to salvage trade pact. [Em linha] Disponível em: <http://uk.reuters.com/article/uk-ukraine-eu-idUKBRE9AS00D20131129> [Consult. 1 junho 2016].

Polityuk, P. & Balmforth, R., 2013. Defying protesters, Ukraine's Yanukovich meets Putin on pact. [Em linha] Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-protests-idUSBRE9B41CD20131206> [Consult. 31 maio 2016].

Redd, S.B. & Mintz, A., 2013. Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making. *The Policy Studies Journal*, 41, pp.11-37.

RFE/RL, 2013. Putin pledges billions, cheaper gas to Yanukovich. [Em linha] Disponível em: <http://www.rferl.org/content/ukraine-protests-yanukovych-moscow/25203138.html> [Consult. 6 junho 2016].

RSF, 2103. World Press Freedom Index 2013. [Em linha] Disponível em: <https://rsf.org/en/world-press-freedom-index-2013> [Consult. 5 março 2017].

Stern, E., 2004. Contextualizing and Critiquing the Poliheuristic Theory. *The Journal of Conflict Resolution*, 48(1), pp.105-26.

Sushko, O. & Prystayko, O., 2014. Ukraine 2014. [Em linha] Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/28.%20NIT14 Ukraine final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/28.%20NIT14%20Ukraine%20final.pdf) [Consult. 2 março 2017].

The Economist Intelligence Unit, 2013. Democracy Index 2013. [Em linha] Disponível em: http://www.ihsnews.net/wp-content/uploads/2014/06/Democracy_Index_2013_WEB-2.pdf [Consult. 5 março 2017].

WITS, 2016. World Integrated Trade Solution. [Em linha] Disponível em: <http://wits.worldbank.org/CountryProfile/Country/UKR/Year/2012/Summarytext> [Consult. 9 setembro 2016].