



U LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

O Futuro do Islão Político no Egito: a Transição pós-Mubarak e a Influência da Ação Externa da União Europeia

Autor: Lucília Áurea Leitão Graça

Orientador: Professor Doutor Marcos Farias Ferreira



A polícia e a população estão juntos contra a opressão!
Longa vida ao Egito!

Dissertação para a obtenção de grau de Mestre em Relações Internacionais

Lisboa, setembro de 2013

**O Futuro do Islão Político no Egito: a Transição pós-Mubarak e a
Influência da Ação Externa da União Europeia**

O Futuro do Islão Político no Egito: a Transição pós-Mubarak e a Influência da Ação Externa da União Europeia

Índice

1 – Introdução	1
Capítulo 2	
2.1 – A Pertinência do enquadramento teórico, a metodologia e a sua aplicação prática	7
2.2 – Equações sobre os processos de transição democrática e o processo egípcio pós-Mubarak	9
2.2.1 – Primeiras reações da Comunidade Internacional	14
2.2.2 – Um Estado em Funcionamento	20
2.2.3 – A Sociedade Civil	21
2.2.4 – A Sociedade Política	23
2.2.5 – A Sociedade Económica	25
2.3 – O “excepcionalismo” do Norte de África e Médio Oriente – um mito ou uma verdade necessária?	29
2.3.1 – Rentismo	31
2.3.2 – Populismo	31
2.3.3 – Pós-populismo	33
2.3.4 – A participação política	34
2.4 – A Primavera Árabe	37
2.5 – O Islão Político	41
2.6 – Haverá teorias derrubadas pela história?	46
Capítulo 3	
3.1 – A Ação Externa da União Europeia e a Política Europeia de Vizinhança	51
3.2 – Aspirações da União Europeia enquanto ator global	52
3.3 – Instrumentos e Concretizações: do Conceito à prática	55
3.4 – A Política Europeia de Vizinhança: as dinâmicas da vizinhança sul	67
3.4.1 – A Política Europeia de Vizinhança Sul	75
3.4.2 – A Política Europeia de Vizinhança Renovada	77
Capítulo 4	83
4.1 – Egito, país fulcral no Norte de África e Médio Oriente	84
4.2 – A independência	85
4.3 – O pós-populismo de Sadat e Mubarak	91
4.4 – A Era pós-Mubarak e o “regresso” dos generais	94

4.5 – A relação bilateral com a União Europeia no contexto da Política Europeia de Vizinhança	115
4.5.1- Breve enquadramento	117
5 - Conclusão	122
Bibliografia	128

A todos os que tornaram possível finalizar esta dissertação, pela ajuda e apoio, entusiasmo e carinho, um sincero obrigado. Um agradecimento muito especial ao meu Professor, Marcos Farias Ferreira, pela preciosa e extraordinária orientação, inestimável apoio e encorajamento, que não me permitiu desanimar ao longo de todo este percurso. Sinto-me privilegiada.

1- Introdução

Em pleno Mar Mediterrâneo, um navio segue a sua rota rumo a Port Said. Philemon Siclone, um sábio egiptólogo, corre no deque atrás de um precioso manuscrito que esvoaçando lhe foge das mãos – o papiro do faraó Kih-Oskh! Tintim, o famoso repórter, vai em seu auxílio e logo se vê envolvido em mais uma vertiginosa aventura. O pergaminho contém o mapa do túmulo do faraó, no qual desaparecem todos os que o procuram. A partir do Cairo, a aventura leva-o, de peripécia em peripécia, com o seu inseparável Milu, a desmascarar uma seita de traficantes de ópio que conspiram, sem olhar a meios, para manter o controlo dos charutos do Faraó. Esta história de Hergé e do seu eterno herói Tintim, transporta-nos ao Cairo, onde em 2011, toma forma o movimento revolucionário que fez parar o mundo em suspense. “No Cairo da Praça Tahrir, a clareza do problema suplantou qualquer teoria da conspiração sobre seitas revoltadas” (Rogero, 2011, 54).

Ninguém queria acreditar, no entanto, que nesta mesma praça emblemática onde, em uníssono, os egípcios clamaram por “Pão, Liberdade e Justiça Social” e onde se inicia o processo de transição democrática no Egito, se viesse a observar, passados pouco mais de dois anos, a sua interrupção. A transição, afinal, mal havia começado.

No teatro, quando termina uma cena, apagam-se as luzes para que se substitua rapidamente o cenário para a cena seguinte. A mudança de cena pressupõe destreza e, principalmente, o conhecimento exato do ato seguinte. No Egito, os militares sempre foram os assistentes de cena ou os atores principais e é a partir da constatação desta realidade política que terá que ser forjado o regresso à transição.

O que parecia como a alvorada para desenvolvimentos democráticos no Norte de África e Médio Oriente (NAMO), nos empolgantes meses revolucionários do Inverno de 2010-2011, ficou conhecido por Primavera árabe, nome inspirador a tudo o que continha de promissor. A reivindicação popular defendia a instauração de um regime democrático que colocasse fim a décadas de corrupção e capitalismo de compadrio.

A mobilização popular árabe fez cair três ditadores, incluindo Mubarak, no Egito, em fevereiro de 2011. Foram dias de euforia e esperança de transformações que trariam

melhores dias e desenvolvimento para as sociedades árabes. Chegados ao Verão de 2013, nada parece, afinal, restar do ímpeto revolucionário inicial. O cenário a que assistimos é o de desilusão, confusão, violência e intolerância. Os contrarrevolucionários riem dos que acreditaram ser possível transformar uma velha ordem decrépita, mas bem enraizada, em novas e melhores circunstâncias. Haverá, no entanto, uma dinâmica de mudanças estruturais de longo prazo, criada essencialmente pela transformação de populações oprimidas em cidadãos mais confiantes, que não permitirá, apesar das aparências contrárias, manter tudo exatamente como dantes. Não conhecendo qual será o fim, conhecemos o início. E é esse conhecimento que se revela útil para crer que todos os retrocessos têm, agora, custos mais elevados e impõem estratégias mais complexas, quer para os atores internos que dominam os desenvolvimentos políticos, quer para os atores internacionais. Os protestos árabes podem não ter originado, para já, uma alteração dos regimes políticos, mas criaram certamente o precedente, a capacitação, que irá produzir mudanças. Senão já amanhã, depois de amanhã, ou no dia seguinte.

A tese de que o choque das civilizações (Huntington, 1996) seria a causa dominante dos conflitos, baseia-se na convicção de uma realidade islâmica, homogénea e única. Nas palavras do Professor Adriano Moreira: “Não haverá paz se a dúvida e o obstáculo não forem ultrapassados (...), tendo o Mediterrâneo por Mar de todos, se este problema religioso provocar impedimentos à solidariedade dos governos, à paz e ao progresso. Trata-se de culturas diferentes, de religiões diversas, de histórias não pacíficas, mas trata-se também de povos, de pessoas, de pobres, de paz e de dignidade” (Moreira, 2013, 1).

Quisemos, com esta dissertação, contribuir para a compreensão das novas dinâmicas da rua árabe, em particular da realidade política egípcia. As limitações inerentes a uma dissertação de mestrado (temporais e dimensionais) impuseram uma abordagem mais centrada em alguns aspetos, mas que não deixasse de identificar as principais temáticas envolventes, cada uma delas, sem dúvida, merecedora de uma investigação e aprofundamento particular, pela relevância e interesse nas mudanças que vão, um pouco por todo o lado, ocorrendo no mundo. O facto da investigação se ter desenrolado em tempo real, trouxe dificuldades acrescidas, mas estas foram compensadas pela utilidade e pertinência que o tema nos parece ter. Assim, se por um lado a ausência de um distanciamento temporal não permite aferir resultados conclusivos e inclui o risco de desatualização permanente, também nos pareceu útil uma sistematização, que contendo já algum grau de aprofundamento, facilitará a continuidade do estudo e análise a partir de cada uma das suas componentes.

A presente dissertação foca-se, assim, no Egito e no processo de transição pós-Mubarak, tendo em conta a sua influência permanente no desenrolar dos acontecimentos na região e a sua importância geoestratégica. Mas não só. Foca-se igualmente na União Europeia (UE), que por força do seu estatuto de vizinhança, é um dos principais atores externos presentes e atuantes na região. Visa, assim, nesta componente, e interligando-a com a primeira, acompanhar o envolvimento e influência, presentes e futuros, da UE, nomeadamente através da sua Política Europeia de Vizinhança (PEV) no processo egípcio. A investigação baseou-se na análise crítica, no estudo documental e no acompanhamento factual do desenrolar dos acontecimentos no Egito e da atuação da UE, sistematizando as principais causas e consequências do processo de transição egípcio pós-Mubarak, desde as mais remotas, às imediatas, incluindo as possibilidades de evolução futuras, sempre com o objetivo de alcançar uma melhor compreensão da realidade política egípcia e da responsabilidade e consequências do envolvimento da UE no processo.

No capítulo 2, desenvolve-se o enquadramento teórico, com o objetivo de aplicar a transitologia e os estudos comparativos sobre as mudanças de regime ao processo egípcio pós-Mubarak. Analisam-se criticamente as teorias relevantes e desenvolvem-se as principais noções relacionadas ao objeto de estudo, como democracia, excecionalismo árabe, Primavera árabe e islão político. É seguida a abordagem dos estudos de área, especializados e focados nos particularismos que advêm dos legados históricos, mesmo em face de uma crescente globalização pós guerra fria, mas igualmente a abordagem de abrangência universal. As análises comparativas dos processos e modelos de transição democrática, que têm permanecido confortavelmente distanciados do NAMO, são importáveis para a análise e evolução de um qualquer processo de transição e consolidação democrática (abordagem globalizante). A análise foi centrada na tipologia de Linz e Stepan (Linz e Stepan, 1996) que inclui, como parâmetros específicos de aferição da viabilidade de consolidação democrática, a existência de uma sociedade civil (associada à existência de liberdades fundamentais), de uma sociedade política (participativa num processo eleitoral), a existência de um estado de direito (por via de um constitucionalismo e efetiva separação de poderes), o tipo de aparelho de estado existente (que proporcione normas burocráticas racionais) e de uma sociedade económica (ligada à existência de uma economia de mercado institucionalizada). Os estudiosos do NAMO conotavam, de forma quase unânime, como altamente improvável a possibilidade de mudanças de regime na região, dada a lógica autoritária compactuada pelo jogo de influências e interesses a favor da manutenção de um *status quo* que servia a todos (Anderson, 2007, Gregory Gause III, 2011, Hinnebusch, 2006, Murphy, 2008, Schmitter, 1995) à exceção da própria população árabe (abordagem dos

estudos de área). Todas as teorias, mesmo as que possam não manter validade contemporânea, tiveram um propósito e contribuíram para o debate acadêmico e para uma melhor percepção da realidade, pelo que nos debruçamos a avaliar a pertinência desse mesmo contributo.

A tendência islâmica dos novos poderes democraticamente eleitos não poderia constituir surpresa. Vozes islâmicas não podem deixar de ser incluídas, em processos desta natureza, quase que por definição histórica regional. Mas o que poderia não ser uma tendência irreversível e a perdurar, por força da competição política implícita no jogo democrático, por ter sido uma vez mais reprimida pela força, permanece uma incógnita e com consequências imprevisíveis. Foi possível acreditar, apesar da conturbada luta constitucional e política interna, pelo menos até ao golpe militar, que se havia inaugurado uma nova era no Egito em que seriam os programas de governo e as soluções neles apresentadas (em particular para os problemas económicos estruturais que o Egito enfrenta, que incluem o desemprego e o desemprego jovem), a determinar a manutenção ou a perda de poder, mais do que o cariz tendencialmente religioso ou secular dos movimentos políticos, o que contribuiria de forma decisiva, e como seria desejável, para abandonar a ideia de um excecionalismo árabe. A realidade mostrou-nos, no entanto, que as mudanças não ocorrem sem um certo número de continuidades, sendo processos e não eventos. O envolvimento dos militares na política no Egito não deve ser subestimado e insere-se na dita linha de continuidade que terá que ser devidamente equacionada. A supressão violenta das forças políticas islâmicas interrompeu o processo de transição pós-Mubarak, mas este poderá ainda vir a ser restabelecido. E a UE tem um papel importante reservado no processo.

O capítulo 3 analisa a Europa, enquanto bloco regional que consagra a institucionalização de uma construção cooperativa e relacional, por via de um poder, também ele em definição e afinação. Através da PEV, a UE visou assegurar uma zona de segurança e estabilidade em redor da Europa correspondente a um anel de amigos, permanecendo mais atual que nunca a reflexão sobre se esta política se mantém adequada ou necessitará de ir sendo avaliada e reajustada, ultrapassando fragilidades estruturais, para que corresponda eficazmente ao processo de transformações estruturais que se iniciou, apesar dos recuos entretanto ocorridos, a sul do Mediterrâneo. Não ceder perante adversidades nem alimentar tolerâncias domésticas, que ponham em causa as ambições e a relevância do projeto europeu, são premissas que nos parecem essenciais para aumentar a credibilidade da ação externa da UE e o seu papel de ator global nas relações internacionais. No Egito, o papel de facilitador de um diálogo inclusivo é ingrato, pois tem contado com mais dificuldades do que

resultados concretos e tem pouca visibilidade. No entanto, é o mais promissor para ajudar a recolocar o processo político egípcio no trilho da via democrática. E os desafios são imensos e estão presentes de ambos os lados do mediterrâneo. Deste lado, também o défice democrático e de solidariedade deve ser resolvido, no âmbito da necessidade urgente de ultrapassar uma crise económica e financeira que arrisca fazer perigar meios de apoio, “agora talvez mais presumidos do que efetivos” (Moreira, 2013, 1).

No capítulo 4 chegamos então ao ponto de observar o enquadramento histórico do Egito até aos eventos mais recentes. Percebemos de imediato o interesse e contributo do legado histórico para uma melhor perceção da rua egípcia e dos atuais desenvolvimentos políticos, avanços e recuos do processo de transição, alicerçado numa linha de continuidades que se batem por não permitir quaisquer mudanças. Apesar de todas as dúvidas que persistem, incluindo as verdadeiras agendas que motivaram e motivam a atuação dos atores políticos que intervieram até agora no processo, o Egito terá que se reinventar e reencontrar o caminho da união para um futuro melhor que corresponda às aspirações legítimas dos egípcios, que originaram a revolução de 2011. A transição é, neste contexto, analisada pela ponderação da possibilidade de um pluralismo de vias, de influências e de momentos interdependentes, ponderando-se sobre a interligação entre novas e velhas estruturas.

No teatro, é representada uma peça de uma história já escrita. Daí que as mudanças de cena sejam relativamente fáceis porque se conhece previamente o que é necessário para o cenário da cena seguinte, se bem que careçam, ainda assim, de ser processadas com uma rapidez eficiente. Na mudança de regime, é o processo de transição que vai elaborando a história. Esta não surge livre de amarras, como o é a vontade de criação de uma história fictícia, mesmo que ilustrativa de uma dada realidade. É a própria realidade que a impõe e define, mas cujos contornos se pretendem transformar. De início, a vontade de mudança reivindica o processo de transição e a história inicia-se. De seguida, é preciso criá-la e dar corpo a essa vontade. É nesta fase que os efeitos e o grau de enraizamento do anterior regime se interligam com o processo e restringem o livre rumo dos acontecimentos.

Os atores do processo de transição adotam comportamentos que desencadeiam a ação, mediante a definição dos seus valores e a utilização dos recursos disponíveis, dando início à implementação do projeto de alteração política. No Egito, no que supostamente deveria ser um novo e competitivo cenário, os atores não representam visões e identidades unitárias, mesmo que essa unidade tenha estado presente no momento de derrubar o seu ditador.

Alguns atores importantes são os mesmos que atuavam no anterior contexto; outros serão o fruto do momento revolucionário que exigiu a mudança; outros ainda, já existentes, adquiriram um estatuto diferente nesse momento. Isto faz com que uns olhem para a formulação democrática como a única via desejável e outros a olhem como a única via possível, o que não é a mesma coisa. Os primeiros, sentem a convicção de um futuro. Os segundos, a necessidade do momento. O futuro, tardando em chegar, tem vindo a alterar as estratégias de ambos.

A transitologia ensina-nos que a consolidação democrática só acontece, nomeadamente, quando uma maioria significativa da opinião pública acredita que os procedimentos democráticos são a única via adequada para a organização da sociedade, não apoiando, por isso, iniciativas que sejam alternativas às formulações democráticas, mesmo em situações de grave crise económica e social. A opinião pública egípcia deixou aparentemente de estar unida em torno dos procedimentos democráticos. A resposta a esta e a outras questões importantes, moldará a possível instituição democrática no Egito, nomeadamente quanto ao papel que deverá ser reservado aos militares e, em geral, às forças do antigo regime, no processo de transição. Porém, muitos egípcios continuam a desejar democracia enquanto ideia associada a objetivos altruístas dos poderes eleitos ligados à garantia de direitos, liberdades e garantias de maior justiça social e, nesta perspetiva e aprendizagem, já sentiram a frustração de que não será fácil obtê-la. Num contexto de autoritarismo persistente durante décadas, “[a]s instituições democráticas têm não só que ser criadas, como também elaboradas, nutridas e desenvolvidas. (...) É tempo de problematizar e transcender o ‘liberalismo iliberal’ e também teorizar e construir socialmente políticas de identidade integradoras, em oposição às intermináveis políticas de identidade fragmentadoras” (Linz e Stepan, 1996, 457). Na atual situação vivida no Egito, o contributo externo para que seja alcançado um tal patamar inclusivo é, talvez, a única via de regresso à esperança de um futuro para o Egito. E a responsabilidade de o incentivar recai, em primeira linha, na UE e no seu apoio.

Capítulo 2

2.1 - A Pertinência do enquadramento teórico, a metodologia e a sua aplicação prática

O debate académico quanto à validade dos estudos de área, especializados e focados nos particularismos regionais, em face de uma renovada relevância de abordagens de abrangência mais universal, foi mais uma das consequências do fim da guerra fria. No âmbito destes debates, a defesa da existência de um excecionalismo árabe ou muçulmano, que colocaria o Norte de África e Médio Oriente (NAMO) fora do alcance de estudo da transitologia, tem uma relevância especial para a análise do tema desenvolvido neste trabalho. De igual modo, as lógicas e contra lógicas inerentes à tão desejada propagação universal da democracia liberal de estilo ocidental, que tanto otimismo gerou, são importantes para a análise. Ambas as vertentes assumem grande complexidade e estão interligadas. O excecionalismo árabe foi questionado mas será que já se pode confirmar que tenha sido ultrapassado? Os valores da democracia liberal geram a esperança de uma maior igualdade e justiça social, mas as dinâmicas neoliberais predominantes no sistema internacional, dominado pelo Ocidente, têm vindo a agravar as desigualdades económicas e sociais e, mais frequentemente do que seria imaginável, condicionado a sua inequívoca defesa.

Os processos de transição que se iniciaram, em especial a partir do colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), suscitaram grande otimismo quanto à ideia de um destino final democrático, como tão bem retrata a tese do fim da história de Francis Fukuyama. Esta vaga, que havia finalmente alcançado o Leste, levaria também aí à consolidação de regimes democráticos liberais. No entanto, a chamada terceira vaga de democratização (Huntington, 1991), para alguns, a quarta, ao ajustar premissas anteriores (McFaul, 2002), não confirmou essa via única. Na realidade, nem todos os países tornados independentes após o fim da guerra fria consolidaram regimes democráticos, recolocando em debate o enquadramento teórico e contextual da transitologia clássica. O choque do desfasamento com uma realidade em mudança promoveu uma evolução e aprofundamento da disciplina, que não só estendeu a amplitude dos critérios de democratização como também tem contribuído para uma visão crítica da realidade democrática contemporânea. De facto, mesmo no mundo ocidental, parece que nos distanciamos cada vez mais de um estádio de “fim da história”. As instituições democráticas não estão a corresponder às expectativas dos cidadãos, cada vez mais críticos quanto às atuações dos políticos. Mas

estas atuações são cada vez mais condicionadas por tendências globalizantes que passaram a ignorar as alterações sociais que as permitiram. Será pois natural que comecem também a ser postas em causa, sob pena de males maiores, num clamor por uma mudança de políticas, que só favorecendo alguns, esquecem a maioria dos outros. O problema não estará tanto na falta de pluralismo, mas sim na ausência de um espaço que permita um processo de tomada de decisões efetivamente democráticas em face do crescente poder dos mercados e das instituições internacionais¹. Um dos sintomas é a remoção do debate político das grandes questões económicas, já previamente definidas pelo *status quo* neoliberal. Em resultado, uma escolha partidária real tende a desaparecer, pois todos os programas se tornam potencialmente semelhantes, a participação política diminui e, à medida que os cidadãos se desmobilizam, as redes internacionais das elites políticas apenas se ouvem umas às outras cada vez mais, ignorando os cidadãos. “Poderá ser que, à medida que o centro se torna menos democrático e a periferia se vai tornando mais politicamente pluralista, o que estamos a observar é uma convergência no sentido de várias gradações de semidemocracia, em que todos os Estados se tornam semelhantes ao serem algum tipo de democracia mas com um conteúdo democrático limitado” (Hinnebusch, 2006, 390)?

As teorias das políticas comparativas e da transitologia aparecem ligadas ao desenvolvimento político ou à modernização da ciência política, facilitando uma maior cooperação entre disciplinas e áreas científicas. Embora a diversidade traga o risco de perda de foco e maiores indefinições, como alerta Rustow no seu estudo sobre as políticas comparativas (Rustow, 1968), um mundo globalizado cada vez mais complexo e interdependente pede análises políticas cada vez menos compartimentadas. Esta tendência tem, assim muito compreensivelmente, vindo a acentuar-se. Os ditos pré-requisitos da democracia inserem-se num alargado leque de níveis e áreas de análise. Evoluindo da teoria da modernização, com as suas explicações demasiado decalcadas no processo histórico de transformação das estruturas sociais para uma maior consideração das variáveis políticas, abriu-se espaço a um quadro explicativo da transição democrática mais abrangente e flexível, o que tem implicado uma reavaliação de lógicas e estratégias.

Para efeitos da abordagem teórica deste capítulo, não se rejeita, assim, a pertinência dos estudos de área, especializados e focados nos particularismos que advêm dos legados

¹ Estudo da Transatlantic Academy, de maio de 2013, *The Democratic Disconnect – Citizenship and Accountability in the Transatlantic Community*, para um maior aprofundamento da atual tendência de “desconexão democrática”, acessível em http://www.transatlantiacademy.org/sites/default/files/publications/TA%2020123report_May13_complete_web.pdf.

históricos de uma dada região, mesmo em face de uma crescente globalização pós guerra fria, nem tão pouco a abordagem globalizante. É importante validar os traços distintivos de um dado espaço geográfico, mas através de uma investigação sólida que terá de incluir também a análise sistemática das dinâmicas evolutivas de um mundo global, acompanhadas por uma constante atividade normativa de criação. Uma produção teórica e os argumentos que a justificam não serão independentes do contexto histórico que a envolve nem da necessidade de compreender e/ou justificar uma dada realidade ou situação. A região é o ponto de encontro entre a estrutura social e a agencialidade humana, criando uma complexa mistura de caminhos diversos, mas comuns. “As regiões são vistas como estando constantemente a tornar-se” (Lynn, 1999, 825). Uma possível convergência universal não poderá negar a diversidade e a necessidade de identidade, enquanto princípio orientador das mudanças sociais no mundo.

2.2 - Equações sobre os processos de transição democrática e o processo egípcio pós-Mubarak

A transitologia, área da ciência política relativamente recente (enquanto reconhecida como tal), tem vindo a desenvolver-se a partir de estudos comparativos com o propósito de consolidar um corpo normativo teórico de indicadores e orientações sobre a problemática da mudança de regimes. A sua abordagem foi evoluindo pela necessidade de incorporar realidades distintas e cada vez mais complexas.

A análise das condições que levaram à queda de regimes autoritários, o processo de transição de um regime autoritário para um regime democrático e a identificação das condições que promoveram ou retardaram o desenvolvimento de sociedades democráticas foi sistematizado por Linz e Stepan. Duas grandes conclusões poderão ser logo à partida extraídas da sua obra: a enorme complexidade e dificuldade de qualquer processo de alteração de regime, constatação que já vem da ciência política clássica, e a baixa taxa de sucesso no estabelecimento de regimes democráticos consolidados, ensinamento da ciência política moderna (Linz e Stepan, 1996).

(...) [D]eve-se considerar que não existe coisa mais difícil de tratar, nem mais duvidosa de conseguir, nem mais perigosa de lidar que encabeçar a introdução de novas ordens. Porque o introdutor tem por inimigos todos aqueles que beneficiavam

das ordens antigas e por tíbios defensores todos aqueles que beneficiariam das novas, tibieza (...) em parte da incredulidade dos homens, os quais não acreditam verdadeiramente nas coisas novas, se não virem nascer daí uma firme experiência (Maquiavel, 2012, 135).

As escolhas e opções que se colocam hoje são o fruto de desenvolvimentos que trazem novas equações, ao mesmo tempo que se baseiam ainda em princípios de base imutáveis. “A democracia surge através do conflito e do compromisso mas só sobrevive através de crescentes consensos” (Rustow, 1968, 51). A deposição do Presidente Morsi no Egito, um ano após a sua eleição, confirma bem a ideia avançada por Rustow. Pondo de lado, por ora, outras vertentes da situação egípcia, nem Morsi nem Badie, líder supremo da Irmandade Muçulmana (IM), escutaram os avisos que lhe foram feitos, nomeadamente pela União Europeia (UE) e por dirigentes árabes e islamitas, quanto à necessidade de partilha de poder com as outras forças políticas igualmente representativas da sociedade egípcia. A intransigência e a recusa da via do diálogo e do compromisso, não terão sido apenas sintomáticas na atuação da IM; contudo, competiria a Morsi, mais do que às forças da oposição, o esforço de ultrapassá-las, atuando como verdadeiro líder, não de uma facção da sociedade egípcia, mas de todo o Egito, a braços com graves problemas económicos.

Maquiavel, há muitos séculos, já havia estabelecido a ligação entre os resultados políticos e a ação coletiva humana, reconhecendo os problemas e as dinâmicas específicas da alteração de regime, embora numa lógica contrária aos atuais estudos sobre a democratização (a sua preocupação era a passagem do poder para o príncipe). Mas balizou a análise transitológica dentro do limite da incerteza, que permanece até hoje, ligado à imprevisibilidade da evolução política, ao defender que apenas metade dos acontecimentos políticos poderia ser efetivamente compreendida (Schmitter, 1995).

Independentemente dos particularismos históricos e das estruturas sociais inerentes ao regime autoritário de um país, um processo de transição de regime inclui atores, os comportamentos adotados por esses atores, os processos que desencadeiam, os valores que defendem, os recursos de que dispõem para os implementar e as influências que recebem, no âmbito desse projeto de alteração política. No entanto, a mesma realidade social, indivíduos, alguns dos atores e influências estarão uma vez mais presentes no início de um novo processo, ainda que se espere que sejam confrontados com problemas

diferentes e atuam de forma diversa à atuação anterior, agora num contexto distinto. Retendo os ensinamentos clássicos, a tentativa de redução da incerteza, implícita num processo de transição, pode transformar-se numa força limitadora da própria consolidação e concretização da alteração de regime.

Equilíbrios incertos de poder contêm maior probabilidade de produzir arranjos mais democráticos, uma vez que a incerteza pode abrir caminho a compromissos. Assim, ao contrário do que poderia parecer lógico, a democracia emerge mais facilmente de um medo mútuo entre oponentes do que de um resultado deliberadamente concertado, embora tenha sido esta última a via democrática em certos casos. Vários países que obtiveram sucessos na consolidação da democracia liberal experimentaram transições marcadas por grandes confrontos. Esta máxima poderá parecer paradoxal e será efetivamente, caso a competição não seja resolvida pelo diálogo mas pela imposição da força. Há perigos reais pois os atores políticos sentem que estão a viver um momento histórico, acreditando que têm ao seu alcance opções dramáticas. Não há como escapar, os resultados dependem criticamente das suas escolhas.

No Egito, não levou muito tempo até que os cidadãos, que se sentem agora mais capacitados, percebessem que a “democracia” não resolve, por si só, muitos dos seus problemas, não indo ao encontro das suas expectativas. Talvez pudéssemos até ir mais longe, e colocar as mesmas questões de Mahfouz: Será que os egípcios precisam mesmo de democracia e percebem o que é realmente a democracia? As suas perguntas surgem no seguimento da sua constatação quanto ao estado do Egito, passados dois anos e meio da revolução. O estado e as instituições permanecem num estado de disfuncionalidade crónica, a economia está arruinada e as forças políticas continuam em total desarmonia. Os níveis de corrupção deixados pelo *ancien régime* tornaram a tarefa do primeiro líder, que chega ao poder através de eleições livres, muito difícil, senão mesmo impossível. Morsi, no entanto, conseguiu sobrecarregar ainda mais o seu fardo com as medidas antidemocráticas que adotou. O falhanço total da governação democrática no Egito, até ao momento, deve-se tanto à IM (talvez não fosse a administração ideal para tomar o poder após a revolução mas obteve esse direito através do voto popular) como à oposição e aos elementos mais corruptos deixados pelo regime de Mubarak, como as forças de segurança e o sistema judicial. Em resultado, a “juventude”, que nunca viveu em democracia, acredita que tem o direito de destronar qualquer regime que não corresponda aos seus intentos. Com a limitação do autoritarismo afastada, todas as dores e tormentos camuflados durante décadas eclodem. Em boa verdade, poucos egípcios entendem a relação entre boa

governança e qualidade de vida. As elites, que incluem os capitalistas corruptos do antigo regime, e que constituem uma boa parte da base financeira da oposição, mantêm recursos suficientes, pelo que batalham pelo poder e não por uma democracia real ou por uma verdadeira mudança (Mahfouz, 2013). Mas os egípcios, mesmo podendo desconhecer realmente o que seja a democracia, não deixam de considerá-la, enquanto conceito, desejável. Talvez seja exatamente essa aura de abstração que lhe dá o devido encanto.

De facto, a ideia da democracia liberal ocidental está, em primeira linha, associada a um regime político instituído por via eleitoral, mas inclui complementarmente um estado de direito, os princípios da separação de poderes e a proteção das liberdades fundamentais, o que Zakaria apelida de “liberalismo constitucional”, segundo ele a decrescer, em contraponto ao que denomina “democracia iliberal ou semidemocrática”, a próxima vaga (Zakaria, 1997). “A democracia liberal ocidental poderá não se confirmar como o destino final da via democrática, mas apenas como uma das várias saídas possíveis” (Zakaria, 1997, 24). O liberalismo constitucional, contrapondo-se a uma definição minimalista de democracia, baseada unicamente no processo de seleção de governos, pretende enriquecer o conceito, dando-lhe uma componente de continuidade por ser inserida numa ótica de processo. Transitologistas como Linz e Stepan enquadraram esta ideia na definição de consolidação democrática muito ligada a objetivos altruístas dos poderes eleitos. “O liberalismo constitucional é sobre a limitação do poder, a democracia é sobre a sua acumulação e utilização” (Zakaria, 1997, 30). Esta dicotomia patente na visão de Tocqueville da “tirania da maioria” pode gerar a tentação, para um poder legitimamente eleito através do voto popular, de centralização da autoridade, contrariando os objetivos da garantia dos direitos, dignidade e liberdade do indivíduo, garantia da igualdade perante a lei e a separação de poderes. Só assim se produzirá o equilíbrio, através da mútua fiscalização entre os poderes e órgãos do aparelho do estado (Linz e Stepan, 1996).

Olhando para o processo egípcio, os poderes eleitos não conseguiram demonstrar, ou pelo menos dar a entender, que tinham como objetivo último o estabelecimento de um estado de direito, inclusivo, por não terem conseguido transformar o conflito em compromissos capazes de abrir caminho ao necessário consenso de base para a organização da sociedade. Cada poder em competição no processo - militares, IM e a oposição “liberal” e “secular”² - acredita nas suas próprias regras, interpretações e visão “esclarecida”, como se

² A oposição “liberal” e “secular”, ao instigar a intervenção militar põe em causa o seu carácter liberal e, ao incluir os salafistas do partido Nour, não será apenas secular, o que desde logo indiciou dificuldades à solução interina após o afastamento da IM do poder.

o melhor para o Egito fosse a segmentação social e não o desenvolvimento inclusivo e sustentável do país.

É tentador estabelecer um paralelismo com os acontecimentos trágicos ocorridos na Argélia, em 1992, nomeadamente com a sensação de alienação criada nos que votaram no partido islâmico pela primeira vez, após 30 anos de abstenção, ao descobrirem que no futuro o seu país iria ser governado por uma única facção dos seus cidadãos – os “bons” e “responsáveis” (Yezza, 2013). A detenção de Morsi tem motivado no Egito a mesma sede de vingança da tentativa de aniquilação islâmica na Argélia, com consequências desastrosas para todos.

Partindo da definição de transição democrática completa, proposta por Linz e Stepan, verificamos que uma democracia se encontrará consolidada, isto é, constatar-se-á que a democracia é a única via desejável, se não existirem grupos políticos significativos a tentarem derrubar o regime democrático e se, mesmo em situações de grave crise económica e social, a grande maioria da população acreditar que qualquer alteração política deverá surgir no âmbito das formulações democráticas. Isto acontecerá, ao nível comportamental, quando nenhum ator significativo (nacional, social, económico, político ou institucional) despender recursos importantes na tentativa de atingir os seus objetivos através da criação de um regime não democrático ou recorrer à violência ou à intervenção externa para se retirar do Estado. Ao nível das atitudes, um regime está consolidado quando uma maioria significativa da opinião pública acredita que os procedimentos e as instituições democráticas são o caminho mais apropriado de governação da sua sociedade e quando o apoio a alternativas contra o sistema é reduzido e neutralizado pelas forças pró-democráticas. Ao nível constitucional, acontece quando todas as forças atuantes dentro do território do estado, governamentais ou não-governamentais, aceitam que a resolução de conflitos se efetue de acordo com regras e procedimentos específicos. Observa-se também quando as instituições se desenvolvem e são fiscalizadas no âmbito do novo processo democrático (Linz e Stepan, 1996).

A dificuldade de interpretação da situação egípcia em 2013, aplicando-se-lhe esta noção, será, pois, enorme. Todos os grupos políticos significativos, à exceção do grupo político no poder, uniram esforços, utilizando outros meios que não os das formulações democráticas, para derrotar um regime, eleito de acordo com os preceitos democráticos, mas cuja governação seguiu a via antidemocrática. E contaram, para isto, com um amplo apoio, ou poderá mesmo dizer-se, apelo popular.

Prosseguindo com a análise de Linz e Stepan, ao nível constitucional, a democracia só estará consolidada quando todos os atores políticos perceberem que todos os conflitos políticos deverão ser resolvidos de acordo com normas pré-estabelecidas e que quaisquer violações a estas tenderão a ser ineficazes e a ter um custo elevado. “Em resumo, após consolidada, a democracia torna-se rotinizada e profundamente enraizada na vida social, institucional e até psicológica, bem como nos cálculos para atingir o sucesso” (Linz e Stepan, 1996, 5). Isto não significa, no entanto, que haja um só tipo de consolidação democrática, podendo coexistir uma variedade de regimes democráticos consolidados (Linz e Stepan, 1996). A ineficácia da violação das normas pré-estabelecidas permanecerá, no Egito, por confirmar durante algum tempo. Quanto ao seu custo elevado, este já foi confirmado pela perda de vidas humanas³ e, designadamente, pelo adiamento de assistência financeira e dos projetos de cooperação programados ao nível do relacionamento com a UE.

A intervenção militar no Egito e as detenções em massa, que a acompanharam, não só puseram em causa o processo de transição democrática, mas também (desde logo pelos seus custos morais, embora muitos aleguem ser precisamente estes a justificar essa intervenção) colocaram o Egito numa situação potencialmente explosiva: escalada de violência sem precedentes e risco de manutenção da assistência financeira por parte dos parceiros do país.

2.2.1 – Primeiras reações da Comunidade Internacional

Na UE, afastada a indefinição política do momento imediatamente subsequente ao golpe militar, uma concertação política entre os EM permitiu a emissão de uma declaração em nome da UE (alargada aos parceiros que se quisessem associar) tendo em vista exercer o capital de influência ganho com o relançamento de uma relação de proximidade e parceria privilegiada com o Egito na era pós-Mubarak, e, acima de tudo, facilitar um rápido regresso a uma situação de estabilidade (Declaração AR, 2013).

³ Erdoğan, por ocasião do seu discurso no jantar *Iftan* (ou quebra de jejum), oferecido anualmente por altura do Ramadão, para o qual são convidados o corpo diplomático, ministros e outros representantes dos órgãos de soberania, deputados, autoridades religiosas, jornalista e representantes da sociedade civil, fez o paralelismo entre os acontecimentos recentes na Turquia e no Egito, dizendo que na Turquia morreram 4 pessoas e milhares de tweets foram suficientes para pôr o mundo todo contra a Turquia. No Egito, onde milhares de pessoas morreram, muitas a tiro de bala enquanto rezavam, a situação foi deixada quase em branco, com a comunidade internacional a permanecer praticamente silenciosa.

As principais mensagens da declaração são de demonstração de preocupação e de acompanhamento próximo e atento dos acontecimentos, da necessidade de aceitação e respeito pelos militares da autoridade constitucional do poder civil, enquanto princípio basilar da governação democrática, de rápido retorno a um governo legítimo que corresponda às aspirações democráticas e socioeconómicas do povo egípcio, que permita a reconciliação nacional e o fim da violência. Salaria a importância da realização de eleições no mais curto prazo possível, as quais consagrarão um regresso inequívoco ao processo de transição democrática. Considera que o sucesso do resultado do processo dependerá da livre participação de todos os atores políticos, incluindo o Partido da Liberdade e Justiça (PLJ), braço político da IM, e apela à libertação de todos os presos políticos, incluindo a do Presidente deposto, Mohamed Morsi.

Apesar da afirmação junto dos atores políticos egípcios da importância para a UE da manutenção da relação com o Egito e da continuidade do apoio aos egípcios na sua luta pela dignidade, democracia e justiça social, não se afastou a dura realidade de um efetivo adiamento da assistência. É que até que uma estabilização da situação política permitisse resolver dificuldades de ordem operacional e prática, que desde logo se colocaram, não foi possível a manutenção da cooperação, nomeadamente pela ausência de interlocutores definidos.

Mesmo antes destes desenvolvimentos, a necessidade de reavaliação de parte da programação já se havia tornado eminente pela constatação de que a conclusão de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) permanecia fora do horizonte, pelo menos até às eleições parlamentares, previstas para outubro. Em face do descalabro económico, Morsi não pretendia anunciar as medidas de austeridade e reformas estruturais que lhe estariam associadas e assim reduzir ainda mais a sua já diminuída popularidade, pelo menos antes das próximas eleições. A UE pretendia, com uma parte dos fundos prometidos na reunião da *Task Force* realizada com o Egito, em novembro de 2012, avançar com um projeto de reformas estruturais, conjuntamente com o Banco Mundial e com o Banco Africano para o Desenvolvimento, num montante total de 200 milhões de euros, tendo-se decidido entretanto, na ausência de acordo, a recanalização deste apoio para novos programas de cooperação, ainda a ser estudados, que beneficiassem mais diretamente a população.

Já antes do golpe militar os analistas descreviam o estado da governação no Egito como de espiral decrescente: a sua fraqueza impedia a tomada de medidas decisivas, permitindo o agravamento da situação e, logo, do descontentamento social. O acordo com o FMI daria ao governo a credibilidade necessária para o desbloqueamento de mais fundos em ajuda e empréstimos. Mas significaria também a redução dos subsídios para a energia, um passo que muitos temiam que incitasse de imediato a população à revolta, como acabou por acontecer num contexto de penúria e insegurança generalizadas.

Também os Estados Unidos da América (EUA) se viram a braços com uma situação complicada. Alguns biliões de dólares foram logo disponibilizados pelos vizinhos do Golfo, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, mas a situação precária em que o Egito se encontra não ficará resolvida com estas doações, embora incluam montantes a fundo perdido. A cautela da comunidade internacional quanto a qualificar a deposição de Morsi como golpe de estado militar advém também das inúmeras consequências que tal acarretaria - no caso dos EUA, uma provável impossibilidade legal, tendo em conta a lei americana, de prestar assistência financeira a qualquer país cujo Chefe de Estado, legitimamente eleito, tenha sido afastado por via de um golpe militar. Mas um corte na assistência financeira, já de si insuficiente para as necessidades económicas do país, colocará em causa uma influência que importa manter, quando a concorrência dos Estados do Golfo a põe em perigo pelos avultados montantes que têm vindo a oferecer e na ausência de um acordo com o FMI (DELUE Washington, 2013).

A possível justificação avançada por muitas vozes de que a ciência política não define como golpe uma intervenção de apoio a milhões de pessoas (avançava-se nos primeiros dias com o número de 30 milhões, passando, passados poucos dias, a referir-se uma confirmação de 14 milhões de manifestantes) que assim deslegitimariam a autoridade do governo em funções, teve desde logo outros motivos de importância igual ou mesmo superior. A conotação de golpe militar implicaria de imediato a suspensão dos 1500 milhões de dólares, incluindo a ajuda militar, despendidos anualmente pelos EUA, principal financiador do exército egípcio. O discurso oficial teria de evitar a perceção de ingerência nos assuntos internos e não prejudicar a gestão interna das visões conflitantes, nomeadamente entre a administração e o congresso americanos, bem como a necessidade de análise mais aprofundada, cujos resultados dependeriam sempre da evolução da situação egípcia, isto é, de sinais claros e inequívocos de que a solução militar interina e de governo transitório teriam os dias contados com marcação de eleições a curto prazo.

Foi então o contexto da *realpolitik* que fez grande parte da comunidade internacional tatear na escolha da linguagem classificativa. As forças armadas tomaram efetivamente a iniciativa de substituir o Chefe de Estado em funções. É feito um ultimato ao Presidente, são colocados tanques nas ruas quando o prazo desse ultimato expira, são controlados os edifícios estatais, é detido o Presidente e anunciada a suspensão da Constituição. Não definem estes comportamentos uma situação de golpe militar? O apoio em massa a esta decisão não muda a sua classificação. Koehler, em artigo recente, relembra, a este propósito, um comentário feito na Al-Jazeera: “Se parece um pato, grasna como um pato e caminha como um pato, então é um pato” (Koehler, 2013,2). No entanto, o golpe militar não impedirá forçosamente a continuidade do processo de transição egípcio.

Vejamos os ensinamentos transitológicos:

Governos interinos são situações altamente fluidas e podem levar a resultados diametralmente opostos. (...) [S]e o governo interino rapidamente definir uma data para as eleições e governar como zelador relativamente neutral dessas eleições, este pode vir a ser um caminho muito rápido e eficaz no sentido da transição democrática. No entanto, (...) se reclamar que as suas ações de destronamento do governo lhe dão um mandato legítimo para efetuar alterações fundamentais que defina como pré-condições para eleições democráticas, o governo interino pode colocar em movimento uma dinâmica perigosa, na qual a transição democrática é posta em risco, podendo mesmo incluir o adiamento de eleições *sine die* (Linz e Stepan, 1996, 71).

Convirá lembrar que, no Egito, os militares detêm as suas próprias indústrias e querem permanecer um ator económico de peso, ou seja, permanecer um estado dentro do estado, com orçamento e autonomia próprios. As altas patentes pretendem manter o seu estatuto com todos os privilégios adquiridos e têm uma visão estatista e nacionalista do futuro do Egito e do seu papel na região e no mundo. Os comandos só abandonaram o seu colega Mubarak quando os protestos e as reações externas os levaram a decidir que os seus interesses seriam mais bem servidos sem um Presidente incapaz de fazer face a uma crise instalada. Tinham, assim, que procurar um aliado suficientemente forte para lhes garantir a

manutenção do seu estatuto, mas suficientemente fraco para não o pôr em causa. O candidato ideal para uma tal transição “pactuada” pereceu-lhes ser, na altura, a IM (Kienle, 2012). O aliado, entretanto, mostrou-se desadequado aos seus intentos e terão procurado outro.

O teor da declaração constitucional emitida e as fases processuais anunciadas, que incluem uma alteração constitucional antes de um ato eleitoral, mesmo que referendadas, são indicadores preocupantes. Os augúrios para o processo egípcio, no momento presente, não serão pois os melhores. Porém, e voltando aos ensinamentos transitológicos, na Europa do sul e na América Latina, vários processos de transição desenvolveram-se sob o chapéu protetor do *ancien régime*, à exceção de Portugal e, talvez, da Argentina (Schmitter, 1995). E, mesmo seguindo uma via diferente, relembremos o tempo de maturidade do processo de transição que nos é próximo. Portugal necessitou de oito anos para completar a sua transição democrática, a qual se consolidou igualmente em momento simultâneo.

Portugal iniciou o seu processo de transição com um golpe militar de hierarquia intermédia, que levou a um governo interino militar, estando à partida altamente condicionado por pressões não democráticas. Não foi ajudado por nenhum efeito de difusão, por ter sido o primeiro, na Europa do sul, a iniciar o processo de transição. Uma “transição por transação”⁴ não foi possível, como o foi a via pactuada seguida em Espanha porque, após a morte de Salazar, faltou em Portugal um líder inovador que desse início à transição. Pôr fim à guerra colonial foi a grande motivação dos jovens oficiais, que por via de um golpe militar, quiseram destronar quem não o conseguia ou pretendia fazer. As ruas encheram-se em apoio à atuação dos militares, tornando irreversível a revolução dos cravos. Deu-se início, então, a uma purga de tudo o que fosse identificável com o anterior regime. O governo interino aliou-se ao partido comunista e a vários grupos revolucionários num esforço para transformar o país. Entre 1974 e 1976, Portugal viveu um período turbulento de governos provisórios que levou à quase desintegração do estado, com os militares envolvidos em todas as fases da atividade política. Foi a calendarização de eleições que permitiu o prosseguimento do processo, incentivando a constituição de uma sociedade política (criou novos atores políticos democráticos, preencheu o novo espaço político aberto com instituições associadas à democracia, deu legitimidade às forças que não contribuíram para a destruição do regime anterior e forneceu a oportunidade aos cidadãos de julgarem positivamente ou

⁴ “ (...) [E]ste tipo de transição é mais provável se houver i) um regime suficientemente bem estabelecido; ii) uma ameaça subversiva baixa; iii) uma oposição cooperante; iv) baixa mobilização e v) liderança inovadora “ (Linz e Stepan, 1996, 117).

negativamente a atuação do governo interino). Mas a fórmula continha riscos. De facto, ao estabelecer-se primeiro uma Assembleia constituinte e, só em data posterior, convocar a eleição do Parlamento e do Presidente, permitiu o prolongamento do governo interino. Nem tão pouco a convocação de eleições significou o fim da luta entre um sentido democrático ou não democrático (Linz e Stepan, 1996).

A própria solidariedade do autoproclamado motor da revolução foi quebrada pelos conflitos internos no seio das forças armadas acerca das direções políticas futuras do país. Um novo e longo processo de reorganização das estruturas militares, agora liderado pelo topo da hierarquia, iniciou-se e o respeito pelo resultado eleitoral fez parte de uma nova estratégia de afastamento da política. Mas o controlo militar havia deixado o seu legado e a Assembleia constituinte não era realmente “soberana” e capaz de redigir uma constituição satisfatória, pelo que manteve traços não democráticos. O conselho militar da revolução mantinha um poder considerável, podendo emitir leis com validade idêntica às da Assembleia da República. Foram necessários seis anos de ação interventiva dos partidos políticos, com aquiescência do Presidente Ramalho Eanes, ele próprio um militar, até que a revisão constitucional de 1982 pudesse ocorrer e abolir o Conselho da Revolução, estabelecendo o enquadramento jurídico para o controlo “democrático” dos militares. Como concluem Linz e Stepan, quando estes aceitaram as alterações constitucionais, em agosto de 1982, não só a transição ficou completa, como também se consolidou. As influências externas não poderão também ser subestimadas. O ímpeto revolucionário preocupou os EUA, mas a UE (na altura, a Comunidade Económica Europeia) apelou para que os americanos seguissem uma estratégia política e não militar. A integração europeia tornou-se um polo de atração para os governos portugueses democraticamente eleitos. Embora não tenha havido uma mobilização significativa antes do golpe militar de 1974, o posterior apoio massivo nas ruas a esta “libertação” ajudou a reduzir as hipóteses de sucesso de um contra-ataque dos apoiantes do antigo regime. A mesma força das ruas manifestou-se contra um voto nulo nas eleições de 1975, demonstrando uma preferência pró-democrática. No caso português, a democracia consolidou-se durante um período de profunda crise económica, mas a contrabalançá-la não estavam presentes nem o desespero político nem a culpabilização do sistema democrático pelo estado da economia. (Linz e Stepan, 1996).

A ideia da não repetibilidade da história permite-nos retirar dos exemplos traços comparativos, sem nos amarrar à procura de decalques exatamente iguais. As escolhas dos atores políticos, incluindo a população portuguesa, e as influências externas foram

determinantes no sucesso da transição democrática de Portugal. Serão também as escolhas dos atores internos e as influências externas que irão ditar o futuro do processo egípcio.

A partir da existência de um estado em funcionamento, Linz e Stepan defendem outras cinco condições para a consolidação democrática mutuamente complementares: o desenvolvimento de uma sociedade civil livre e ativa, uma sociedade política valorizada e relativamente autónoma, um estado de direito que assegure garantias legais às liberdades individuais e uma vida associativa independente, uma burocracia instituída do estado que possa ser utilizada pelo novo governo democrático e uma sociedade económica (Linz e Stepan, 1996).

2.2.2 - Um Estado em Funcionamento

Por falta de unanimidade quanto à legitimidade do novo poder interino, após o afastamento de Morsi, é muito complexa a própria questão da existência de um Estado em funcionamento (o nome do novo Chefe de Estado interino, Adly Mansour, foi logo anunciado e a escolha, rápida, para Primeiro-Ministro recaiu em Hazem El-Beblawi, rejeitada pelos salafistas a figura de el-Baradei e logo de seguida nomeado para Vice-Primeiro Ministro, com competência de supervisão da política externa e das relações internacionais do país). Mesmo tendo sido emitida uma declaração constitucional calendarizando os próximos passos do processo, este parece muito moroso e, se alegadamente pretendeu dar tempo a uma reconciliação nacional, poderá dar tempo também a novos jogos de poder por parte dos partidos representados no governo interino, tentando garantir um bom resultado eleitoral, possibilidade que poderá não passar despercebida à IM, mantendo a motivação, ao contrário do pretendido, para uma radicalização de discursos e atuações, impossibilitando uma conciliação, já de configuração difícil. Este cenário não foi afastado pela nomeação por Adly Mansour de um comité de especialistas (juizes e professores universitários) para a preparação de propostas de emendas à Constituição. Posteriormente será constituída uma Comissão com 50 elementos que, num prazo de 60 dias, ultimarão o projeto final a ser referendado. As eleições legislativas ficaram previstas num prazo aproximado de seis meses.

As reações oficiais referiram uma situação complexa no Egito, condenaram a violência e expressaram grande preocupação quanto à polarização política, rejeitando o apoio particular a qualquer partido político ou grupo. As mensagens foram de encorajamento ao diálogo e à

reconciliação e a mesma cautela seguiu o anúncio do plano preliminar pelas autoridades interinas.

A UE evoluiu também, à semelhança dos EUA, de um discurso inicial igualmente cauteloso, para um discurso que assume um tom mais assertivo, de reafirmação da continuidade do apoio ao Egito, mediante sinais de um retorno inequívoco ao processo de transição democrática, emitindo mensagens políticas balizadoras dos limites de razoabilidade da evolução de uma situação, necessariamente transitória. Estava também em causa a manutenção de uma influência que se tem mantido, com possíveis implicações mais vastas que carecem de um maior consenso político interno no seio da UE, nomeadamente quanto a uma eventual necessidade de reavaliação da Política Europeia de Vizinhança (PEV), apesar da sua recente renovação, (não tanto ao nível dos seus princípios mas da sua aplicação e interpretação) no sentido de uma maior condicionalidade, debate que suscita alguma divergência entre os Estados-Membros (EM). Os EM do sul, incluindo Portugal, por força dos seus interesses estratégicos no Mediterrâneo, têm advogado uma condicionalidade “positiva” e “mitigada” com outros critérios, como o das necessidades reais do país, numa tentativa de evitar que o reforço do apoio ao sul venha a ser prejudicado com uma aplicação de critérios mais rigorosos, extensível a todos os vizinhos.

2.2.3 - A Sociedade Civil

O termo sociedade civil, associado aos movimentos, grupos ou indivíduos auto-organizados, relativamente autónomos do Estado, que tentam articular valores, criar associações e solidariedades em defesa dos seus interesses, é sobejamente conhecido, mas parece útil introduzir algumas reflexões. De acordo com Camau, a contestação dos regimes reclama-se como sendo a da sociedade civil contra o Leviatão. Aparece como ator coletivo, identificável, suplantando o proletariado, percebido e representado em outros tempos e frequentemente nas mesmas linhas como agente histórico da revolução. No mundo árabe, também se pensou que se a sociedade civil se desenvolvesse, melhorariam as hipóteses de uma evolução democrática. Mas esta ideia parte da suposição de que todos os processos são iguais, o que repetidamente se vem comprovando ser falso. A sociedade civil mantém uma denominação comum, mas abarca múltiplas abrangências que comportam determinadas aspirações e justificações. Se organizada de maneira totalmente independente das instâncias estatais, a sociedade civil será o vetor de uma consciência moral e de uma projeção alternativa tendente a alterar os fundamentos de uma ordem política autoritária.

Por outro lado, só um estado democrático pode criar uma sociedade civil democrática e vice-versa (Camau, 2002).

Em alguns países da Europa central criou-se como que um Estado paralelo, mas com a ambiguidade de estar centrado no antipolítico (a “sociedade civil” configurava uma alternativa não só ao totalitarismo mas também à própria política)⁵, pelo que numa fase inicial da transição o seu papel poderá não ser decisivo. No caso do mundo árabe, em particular no Egito, a partir dos anos 80, a instituição de uma sociedade civil, foi artificialmente criada, tornando-se em mais um instrumento de controlo do estado e não um mecanismo de capacitação coletiva (os regimes limitavam as oportunidades de criação das ONGs e, quando criadas, eram envolvidas numa teia de práticas burocráticas e códigos legais). As elites políticas e económicas criavam-nas, no âmbito do limite estabelecido, como fonte de rendimentos e como forma de apurar a opinião da população e manipular os seus interesses. Os regimes são os próprios impulsionadores de uma certa liberalização, mas balizam-na para que se mantenha um obstáculo à democratização. Excluindo os movimentos islâmicos, a sociedade civil contribuía para esta lógica, não assumindo nenhum papel autêntico e não se tornando numa alternativa política real. Os próprios movimentos islâmicos, em especial aqueles com uma expressão mais radical, recusam a própria ideia de sociedade civil em si por estar associada ao Ocidente e a uma hostilidade para com o islão. Por outro lado, as associações religiosas islamitas aparecem como uma forma mais autêntica de sociedade civil, combinando atividades de ajuda, práticas religiosas e projetos políticos, formando no mundo árabe, o dito Estado paralelo, mas este apresenta-se contrariamente ao do criado a leste, como uma alternativa à ordem política existente (Camau, 2002).

(...) [A] análise de Hasan Hanafi, filósofo egípcio, de certa forma faz eco a esta estruturação da confrontação política em volta da ideia de sociedade civil. Ela opõe às posições ‘fundamentalistas radicais’ e ‘secular’ – ‘ocidentalizada’, uma alternativa ‘reformista’ e ‘modernista’ fundada sobre uma reatualização de ‘conceitos indígenas’ de sociedade civil a partir de uma ideia criativa das fontes éticas de base do islão.

(...) A noção de sociedade civil oferece à confrontação política um operador de

⁵ “A antipolítica é a emergência de instâncias a quem se pode pedir ajuda contra o poder político; é um contra-poder que não pode tomar o poder, nem o deseja. Já dispõe de poder, aqui e agora, por causa do seu peso moral e cultural. (...) Os seus elementos (...) formam uma rede que vigia o poder político, exercendo uma pressão apenas com base na sua estatura moral e cultural e não através da legitimidade eleitoral. Esse é o seu dever e a sua obrigação, mas acima de tudo é a sua auto-defesa” (Ferreira, 2000, 130-131, citando György Konrád).

classificações. Ela inclui e exclui através da categorização de bem e de mal, de puro e impuro, de civilizado e não civilizado. (...) Os combates políticos baseiam-se na questão da distribuição de protagonistas entre dois polos. 'Quem é civilizado' e defensor da liberdade? Quem é fanático e se expõe à repressão?" (Camau, 2002, 224).

2.2.4 - A Sociedade Política

O conceito de sociedade política necessitará, por si só, de algum esclarecimento e assume uma importância particular no processo de transição egípcio. Para Linz e Stepan, sociedade política significa um espaço em que a política se organiza para competir pelo direito legítimo de exercer o controlo sobre o poder público e sobre o aparelho do estado. Inclui os partidos políticos, as eleições, as regras eleitorais, a liderança política, as alianças interpartidárias e as legislaturas (Raab e Suleiman, ed. 2003; Linz e Stepan, 1996), enfim, a organização política estabelecida para selecionar e monitorizar o governo democrático. Ambas, sociedade civil e política, devem funcionar de forma complementar. A tarefa indiscutível da sociedade civil de criação de um espaço de liberdade, valores e interesses da sociedade, observa em regra com alguma desconfiança, e até de forma pejorativa, o conflito interno e as divisões entre as forças democráticas. Mas uma consolidação democrática requer partidos, cuja tarefa principal é agregar e representar as diferenças entre os democratas. Estes podem servir de intermediários entre a sociedade civil e o estado, estruturando compromissos. No caso da Turquia foi o respeito islâmico pelo estado de direito e algumas concessões quanto a uma hierarquia de leis que vinculam o Chefe de Estado que permitiu, pelo menos no início da governação do AKP⁶, condicionar as expectativas dos cidadãos sobre a estrutura de um estado democrático (Rabb e Suleiman, ed., 2003).

Para estes tipos de sociedade civil e política, um estado de direito alicerçado num espírito de constitucionalismo é uma condição indispensável, requerendo mais do que a regra da maioria. Pressupõe, na perspetiva de Linz e Stepan, um consenso forte sobre a Constituição e também o comprometimento com os procedimentos de governação democráticos, a alternância das maiorias, uma hierarquia de regras clara, que possam ser interpretadas por um sistema judicial independente e apoiadas por uma forte cultura jurídica por parte da

⁶ Partido de Justiça e Desenvolvimento, fundado em 2001, por uma ala reformista do Partido da Virtude, partido islâmico turco. O AKP considera-se um partido moderado e conservador, defensor de uma economia de livre mercado e da adesão da Turquia à UE.

sociedade civil. No NAMO e no Egito estes conceitos não são propriamente complementares, pois encontram-se profundamente interligados. O movimento Tamarrod poderia assumir um papel importante neste processo, se servisse de alavanca a uma transformação da mobilização popular numa organização do poder representativa. O problema que se coloca, no entanto, é que as cisões e hipocrisia dos vários grupos que representa podem complicar o processo. Os revolucionários deveriam reconhecer que, ao contrário das patentes mais baixas, as hierarquias militares fazem parte da elite governativa e poderão, eventualmente, virar-se contra o processo revolucionário para defender os seus privilégios políticos e económicos (Matthies-Boon, Smet, 2013).

A concretização de uma transição democrática no Egito parece, também deste ponto de vista, uma miragem longínqua e inacessível. A oposição liberal e secular alegou falta de tempo para se organizar como sociedade política (o que lhe permitiria uma competição leal com as forças islâmicas, já organizadas enquanto movimento social e religioso) e recusou participar em eleições no prazo estipulado na Constituição, ela própria aprovada de forma apressada. E manteve-se reticente na definição de novos prazos na ausência de uma série de garantias que uma aquiescência às suas exigências permitiria. Mas, passado mais de um ano da eleição de Morsi, essa organização, a existir, não é visível. A união da oposição na Frente de Salvação Nacional (FSN), encabeçada por el-Baradei, sempre pareceu mais aparente do que real, uma vez que se construiu em torno de uma força “anti” (IM), em vez de se constituir como uma força “pró” (democrática). Não apresentava, por isso, um projeto alternativo suficientemente credível. Só assim se poderá explicar a rejeição de uma participação nas eleições parlamentares, numa fase inicial, previstas para abril deste ano. As condições impostas para a participação no ato eleitoral impunham a remoção do Procurador-Geral da República e uma remodelação profunda do governo, que incluísse a substituição dos principais Ministros com influência no processo eleitoral. Estas exigências não tiveram ecos. A IM optou por não fazer concessões e a remodelação do governo, geradora de tão altas expectativas, acabou por consagrar um reforço da sua presença no governo, estendendo-se posteriormente a outros centros de poder, com a nomeação de novos governadores provinciais. Seguiram-se o agravamento da cisão entre a oposição e a IM e o aumento dos protestos anti Morsi.

O relatório da missão exploratória da viabilidade de uma futura missão de observação eleitoral da UE, a convite das autoridades egípcias, que decorreu entre 4 e 18 de março de 2013, considerou que uma missão de observação eleitoral seria útil, no sentido em que iria aumentar o nível de confiança dos candidatos e dos votantes no processo eleitoral e conclui

pela viabilidade da sua organização (a exceção principal seria a sua viabilização na região do Sinai), desde que fossem asseguradas determinadas condições logísticas e um adequado enquadramento de segurança. Seria por isso desejável a sua constituição, muito embora subsistissem algumas reservas, dificuldades e mesmo riscos, que seriam, contudo, ultrapassáveis mediante uma avaliação equilibrada do processo eleitoral e do seu ambiente (UE, 2013a).

2.2.5 - A Sociedade Económica

Quanto ao termo sociedade económica, selecionado por Linz e Stepan, a escolha prende-se com o facto de defenderem que nunca poderá haver consolidação democrática numa economia comandada nem numa economia de mercado pura, sendo sempre necessária alguma mediação entre o estado e o mercado. Mesmo que hipoteticamente uma democracia tenha começado com uma pura economia de mercado, o desenvolvimento democrático implicará uma transformação para uma economia mista ou a criação de uma série de normas, políticas e instituições. É este conjunto de intervenções e políticas relacionadas ao mercado que aqueles autores apelidam de sociedade económica. Uma quebra severa nos níveis económicos por incapacidade do estado em assegurar as suas funções regulatórias traz problemas tanto ao nível da reforma económica como ao nível da democratização (Linz e Stepan, 1996). Este ensinamento tornou-se decisivo no processo egípcio. A própria campanha Tamarrod alicerçou-se numa petição que denunciava a degradação das condições económicas e de segurança, queixando-se de que o país implorava empréstimos ao FMI, seguindo os ditames americanos e exigindo um Egito independente. No entanto, o seu candidato preferencial a Primeiro-Ministro, el-Baradei, sempre se assumiu como fervoroso defensor do pedido de empréstimo às instituições financeiras internacionais e da austeridade que se lhe seguiria. Esta hipocrisia da facção liberal não tem escapado a vários analistas. “Incapaz de ganhar qualquer eleição livre, a oposição liberal e secular está atualmente a caminho do governo, escudada por tanques chamados pelas demonstrações populares, que se uniram em torno de uma plataforma com a qual não concordam inteiramente” (Pankhurst, 2013, 4).

Uma economia de mercado capitalista, cujas empresas sejam maioritariamente privadas e não pertença do estado, é uma condição favorável para o estabelecimento de instituições democráticas, mas inclui um paradoxo que permanece por resolver nas nossas sociedades modernas e que afeta a qualidade da democracia. Uma economia capitalista orientada pelo

mercado, mesmo que com uma intervenção mitigada do estado, gera inevitavelmente desigualdades nos recursos políticos aos quais os diferentes cidadãos têm acesso, pois não é provável que cidadãos em condições economicamente desiguais sejam politicamente iguais (Dahl, 2000). Por outro lado, a proteção dos direitos individuais, incluindo o direito à propriedade privada, favorecem o crescimento e o próprio capitalismo, pelo que o “liberalismo constitucional”, em última análise, prejudica os próprios objetivos liberais (Zakaria, 1997). A democracia reinventa-se, assim, conforme evolui, redefinindo promessas de forma mais expansiva, mas também repressiva, gerando esperança e otimismo, mas também desapontamento e ansiedade pelo caminho (Sa’adah, ed. Rabb e Suleiman, 2003). Acaba por ser inegável reconhecer que um alto grau de desigualdade na distribuição de recursos tende a determinar um nível de intensidade democrática proporcionalmente diminuto.

O discurso neoliberal estabeleceu-se como o paradigma de base para o sucesso de uma transição democrática, ao impor conceitos para uma sociologia política da transformação. As instituições e as estratégias dos atores foram interpretadas em termos funcionais no que se refere à sua conformidade com um modelo de mercado generalizado. A configuração institucional dos países em transição apareceu pré-determinada por um caminho universal de transição, que implicou a transferência das instituições básicas do capitalismo ocidental. As críticas a este pós consenso de Washington, aplicado ao espaço pós-comunista, alertam para a propensão paradoxal anti estado do discurso neoliberal e alertam para a necessidade de uma visão mais construtiva do papel da política pública na criação de um ambiente institucional adequado para os mercados. Estará, assim, iminente a emergência de um novo paradigma do desenvolvimento, que determine a institucionalização de mercados funcionais com um grau suficiente de coesão social, em que tanto as condicionalidades económicas como as políticas não sigam um padrão simples de incentivo-resposta, mas sejam filtradas através de processos de negociação e implementação, o que se aplica também aos canais através dos quais as influências externas afetam as políticas dos países em fase de reformas. O apelo à participação, capacitação e responsabilização implicará o envolvimento de um grande número de atores políticos e sociais, com base na peritagem fornecida pelo exterior que irá articular os objetivos, ambições e sequências das reformas. É necessário colocar pré-requisitos institucionais, sociais e humanos, se pretendemos efetivamente um crescimento sustentável no contexto de transformações sociais mais vastas. Apesar de esta dinâmica ser alvo de controvérsia, é encorajador pensar em novas abordagens, políticas e visões alternativas aos imperativos de modernização globais. Pelo menos ao nível académico, começa a ser dada particular atenção à combinação entre requisitos do

mercado, capacidade do estado, abertura democrática do processo político e atividade da sociedade civil (Müller e Pickel, 2011). “A evidência agora mostra claramente que a lição central a retirar das transições é a de que os mercados não funcionam bem sem instituições que os apoiem, um estado que assuma as suas responsabilidades básicas e uma sociedade civil saudável” (EBRD, 1995,5).

Na realidade, a teoria liberal democrática assume que um estado se torna mais forte se responder de forma efetiva às necessidades sociais da maioria. A democracia será, supostamente, assim, um sistema de amarrar o governo à sociedade e, sem destruir a capacidade governativa de ação coerente, torná-lo numa resposta eficaz às suas necessidades e aspirações, interesses e opiniões (Holmes, ed. Rabb e Suleiman, 2003).

O papel positivo dos conflitos sociais e a liberdade que deve ser consagrada aos grupos sociais para expressarem as suas reivindicações na arena pública (máximas presentes tanto nos teóricos clássicos da ciência política como nos teóricos contemporâneos da democratização), aparecem como que sublinhadas no processo de transição egípcio, quer no seu período inicial, de 2011, quer no seu realinhamento de 2013. A questão que se coloca no caso concreto é a de saber se a complexa mistura de forças e interesses que intervêm no processo egípcio irão assombrar a concretização das legítimas aspirações dos cidadãos egípcios.

Quando regimes hegemónicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia, há um aumento das oportunidades de efetiva participação e contestação e, logo, do número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências podem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Da perspetiva dos governantes, uma tal transformação traz consigo novas possibilidades de conflito. Os seus objetivos (e eles próprios) podem ser substituídos. O problema dos opositores é a imagem invertida ao problema dos governantes. Assim, quanto maior é o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas, podendo ser equacionadas algumas hipóteses: i) a probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos dessa tolerância; ii) a probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que cresçam os custos da sua eliminação; iii) quando os custos da supressão excedem os da tolerância, maior a possibilidade de se instalar um regime competitivo (Dahl, 2005). Em qualquer país, quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população

incluída no sistema político, maior dificuldade terá o governo de aplicar políticas que imponham sanções extremas contra uma porção maior do que uma pequena percentagem da população, além de ser menos provável que o governo tente fazê-lo.

A instituição de um estado de direito garantidor das liberdades individuais, dependerá também do aparelho burocrático do estado. Ambos são parte integrante dos pressupostos de uma consolidação democrática e ambos dependem diretamente do grau de enraizamento deixado pelo *ancien régime*. O Egito de hoje é fruto de uma evolução sistémica de estruturas socioeconómicas e lógicas regionais. A sua teia institucional, construída ao longo de décadas, desafia fortemente a transição e a consolidação democrática, sendo necessário tempo, persistência, vontade política e uma boa dose de ajuda externa para que a transformação se consolide.

A democratização na região, ou a falta dela, sempre andou de mão dada com as políticas dos atores externos, dificilmente sendo unicamente um fator endógeno. A influência do contexto internacional, ao nível da pressão que é colocada para o estabelecimento democrático (não tanto como fonte de intervenção direta, mas como modelo de referência para uma valorização da cidadania e do estado em transição), começou a ser estudado como uma dimensão igualmente essencial da problemática da transição de regime (Anderson, 2006, Ayoob, 2005, Cavatorta, 2004, Raimundo, 2012, Schmitter, 1995). Esta visão não contraria, no nosso entender, o facto de a consolidação democrática num país independente, ser determinada diretamente pelas suas dinâmicas, processos e escolhas internas. Efetivamente, uma política consistente de incentivos e desincentivos tem um papel preponderante de apoio a uma consolidação democrática. Os novos meios de comunicação e informação têm um efeito difusor de partilha de experiências, sucessos e fracassos, modelos, inspirações e expectativas, que interferirão também nos desenvolvimentos internos.

A influência das relações internacionais na transição democrática assume duas dimensões possíveis: a integração do país no sistema económico internacional e a posição geopolítica do país em transição. Estas dimensões determinam as políticas ativas dos atores externos com interesses no país. No entanto, estes fatores podem ser mais determinantes durante o período de consolidação do que numa fase inicial, podendo nesta não ter impacto causal efetivo. Para serem bem-sucedidas na transição, as elites políticas necessitarão de garantir aos atores externos (ocidentais) que implementarão as reformas económicas neoliberais e não pretendem desafiar o *status quo* internacional (Cavatorta, 2004).

Estaremos perante uma quinta vaga de democratização? A transitologia tem vindo a prosseguir a sua tarefa hercúlea de sistematizar a fusão dos casos da(s) terceira (e quarta) vaga(s). Quererá viajar até ao NAMO, incorporando contextos históricos novos, complexos e únicos? A viagem, se a decidir fazer, será repleta de desafios e muito provavelmente longa e difícil, como se pretendeu, com esta breve tentativa, antecipar.

2.3 - O “excepcionalismo” do Norte de África e Médio Oriente: um mito ou uma verdade necessária?

A evolução da transitologia foi permanecendo confortavelmente distanciada do NAMO. Este distanciamento contribuiu para reforçar o isolamento da região. Foi enfatizado um excepcionalismo por via da aplicação de uma transitologia invertida. Em vez de se estudarem as causas da falta de desenvolvimentos democráticos visíveis na região, os estudos haviam-se centrado nas lógicas regionais que poderiam explicar a permanência, resistência e até reforço dos regimes autoritários. A urgência de uma mudança antes de acontecer, na prática, fez-se sentir entre os especialistas.

(...) [E]m vez de olhar para o Médio Oriente como uma região que não é igual a nenhuma outra e que segue as suas lógicas islâmicas e árabes excepcionais, o desafio dos estudiosos dos estudos de área era demonstrar como era a ‘sua’ região, aplicando-lhe as mesmas lógicas globais aplicadas a todas as outras (Valbjørn e Bank, 2010, 185).

A verdade é que uma vaga de democratização começou e ninguém, nem os estudiosos da região, a conseguiram prever. Focados em explicar a estabilidade das autocracias locais foram subestimando as forças de mudança. Apesar de os regimes árabes serem profundamente impopulares e enfrentarem problemas demográficos, económicos e políticos sérios, estava instalada a ideia de uma anormalidade ao se mostrarem imunes às vagas democráticas que iam alastrando, com mais ou menos sucesso, noutros locais. E a razão era a de que não se deveria encorajar a democracia para garantir a estabilização e a cooperação com os interesses ocidentais na região (Gregory Gause III, 2011). Esta argumentação da dupla retórica implícita nas políticas das potências ocidentais para a região, sendo suficientemente provocadora ou, pelo menos, inquietante, sempre foi

efetivamente reconhecida, aceite e como que pacificamente ignorada pelos responsáveis políticos. O facto de não se ter antecipado o momento de levantamento da onda das revoltas árabes não significa que ao espírito atento dos especialistas não chegassem sinais de que esta estaria eminente.

Os movimentos de protesto árabes colocaram um desafio aos transitologistas obrigando-os a abrir a possibilidade do mundo árabe não ser, afinal, imune à democracia. É inegável que no Egito, na Líbia e na Tunísia, de forma mais ou menos atribulada, se iniciaram processos de transição democrática. A transitologia pode agora olhar para a região, reforçada pelo amplo debate académico que a enriqueceu e lhe deu uma visão mais alargada e abrangente. Questões como a irrepetível natureza dos processos democráticos, a incerteza, a agencialidade e o papel crescente dos atores externos voltam a assumir um papel de destaque na agenda académica e política.

A crescente exigência de democratização na região remonta aos anos 90. O choque sentido com a análise dos resultados desse movimento reforçou, junto dos mais cautelosos, a ideia do excecionalismo árabe: “os regimes autoritários podem adaptar-se a novas condições e, em especial, a sua liberalização política ou pluralização é, por razões estruturais; mais provavelmente se torna um substituto da democracia do que um estádio a caminho dela” (Hinnebusch, 2006, 374). E esta ideia, tendo sido questionada pelas movimentações que a Primavera árabe gerou, não poderá ainda, em rigor, ser completamente contrariada, até porque se tem vindo a confirmar nos países que não deram início a processos de transição democrática. E nos que a iniciaram, será ainda cedo para extrair conclusões definitivas, pois é necessário assegurar que nos países onde se derrubaram os líderes autoritários, se transita da própria transição.

Como em todas as transições, há transmissão (*traditio*) e destruição, continuidade e evolução, permanência e involução, caos e simulacros de nova ordem, regresso ao passado antes de ontem (...) e sonhos de um futuro tão distante que parece uma fantasia (Rogero, 2011,67).

Haverá de facto um excecionalismo árabe? Todos os regimes se querem legitimar, incluindo os não democráticos. A falta de legitimidade do regime de Mubarak no Egito foi-se tornando progressivamente incómoda. As contestações populares de 2002, 2003 e 2006,

designadamente, impuseram ao regime a contínua procura de maior legitimação mas que não colocasse em perigo a sua manutenção no poder. Assim, adotaram-se medidas de liberalização que, ao invés de abrirem caminho para uma evolução democrática, tornaram o regime autoritário mais resistente. Mesmo os ditadores mais repressivos geralmente se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar no governo, i.e., de participar na “administração”, ainda que não na contestação pública (Dahl, 2005). O desaparecimento da negação total da participação política foi necessário como forma de legitimação, mas a participação mantinha-se a um nível virtual e não real. É esta configuração estrutural socioinstitucional que dá à região uma particularidade inegável.

Embora os regimes autoritários não sejam todos iguais, em regra, há no NAMO uma lógica muito semelhante subjacente aos seus regimes. A legitimação nas repúblicas e nas monarquias seguiu uma evolução inversa, mas há características intrínsecas semelhantes. Nas repúblicas, Hinnebusch classifica os regimes como do tipo autoritários populistas que vão evoluindo para uma fase posterior pós-populista.

2.3.1 - Rentismo

Os montantes elevados de rendimento que entram no estado (sejam dividendos do petróleo ou ajudas) são distribuídos em forma de emprego e benefícios sociais, o que torna as populações muito dependentes dos serviços do estado. Não tendo praticamente que pagar impostos, são como que desencorajados a uma mobilização contra esse mesmo estado. Em paralelo, o rentismo liga os interesses das elites ao exterior fazendo com que o exterior absorva também como que uma responsabilização no processo. A canalização de renda forma redes de clientelismo, o que tende a individualizar a ação política à medida que os atores procuram ganhos pessoais através de relações privilegiadas com o poder, fragmentando o potencial de ação de classe necessário à democratização (Hinnebusch, 2006).

2.3.2 - Populismo

Os regimes autoritários populistas surgem inicialmente a partir de golpes revolucionários de origem popular contra as oligarquias cosmopolitas no poder logo a seguir à independência, tuteladas pelo Ocidente. Incorporam a classe média e baixa, implementando reformas

socioeconómicas que dão aos trabalhadores, por via de um contrato social, benefícios em troca do seu apoio político, o que contribui para a inclusão. Jogam a cartada do nacionalismo contra o Ocidente e Israel, o que lhes dá legitimidade nacionalista (a união nacional em face de uma ameaça externa) embora não democrática. Mantêm fiáveis instrumentos de repressão que visam assegurar a sobrevivência do regime em tempos de crise. Vão-se consolidando estruturalmente através da organização militar (criação progressiva das múltiplas alas dos serviços de segurança –*Mukhabarat* - ao que não será alheia a falta de confiança nas linhas de comando militar)⁷ e burocrática, tendo em vista a manutenção da ordem mediante uma vigilância apertada que permitia reprimir quaisquer focos de rebelião ativos. Um sistema de partido único penetra todos os setores da sociedade, incorporando o próprio eleitorado. Foi criada, assim, uma combinação de aspetos estruturais resistentes à democratização: liderança personalizada, partido único e exército politizado (Hinnebusch, 2006). Poderá dizer-se que estes regimes incluem um pluralismo limitado e uma inclusão parcial limitada pelas elites. A própria lógica do autoritarismo suprime a competição incluindo algumas forças sociais para excluir outras, numa teia que incorpora uma participação limitada. A mobilização em nome de identidades que transcendem o estado (arabismo, islão) privam o regime de coesão, dando às elites um incentivo para restringir a participação.

Regionalmente, a guerra e a sua preparação legitimaram os imperativos nacionais de segurança e o papel excecional dos militares, reduzindo a contestação, para o que também contribuiu a mobilização nacionalista dos cidadãos – soldados, facilitando uma certa inclusão. No entanto, os seus custos motivaram impostos urgentes, diluindo esta vertente inclusiva da guerra. As políticas externas anti-imperialistas dos regimes acabam por conduzi-los a derrotas militares que aprofundam a crise económica. Os hegemónicos EUA utilizam esta crise para dar assistência, seduzir e reduzir o regime populista pivô, o Egito, a uma nova dependência (Hinnebusch, 2010).

⁷ Só no contexto de uma mais ampla reconstrução do regime é que se assegurou a “total” confiança das forças de segurança, quer através da penetração do exército pelo partido, quer através do recrutamento no seio dos grupos de confiança e por força da lógica da legitimidade nacionalista derivada da luta contra os inimigos externos (Hinnebusch, 2006). De facto, por ocasião da “guerra fria” no Médio Oriente, após os golpes dos anos 50 e 60, foi construída pelos líderes árabes uma teia institucional de forças militares rivais, com o objetivo de criar sistemas de vigilância mútua, o que permitiu o reforço mas também o controlo das gigantescas forças militares, tão necessárias para a repressão dos protestos populares, que embora, pouco divulgados, ou menos expressivos, sempre existiram.

Assim que o autoritarismo populista se esgota, a maioria dos países NAMO iniciaram a sua reintegração na economia capitalista mundial (*infitah*), procurando capital estrangeiro e privado. Querendo proporcionar um clima de investimento favorável e assegurar competitividade às suas exportações, os regimes desistem do populismo inicial. Baixam salários e diminuem os direitos dos trabalhadores, evoluindo para uma versão pós-populista do autoritarismo (Hinnebusch, 2010).

2.3.3 - Pós-populismo

O aumento do preço do petróleo nos anos 70 altera o equilíbrio regional a favor das monarquias e facilita a convergência no sentido de um neopatrimonialismo. As repúblicas tornam-se menos inclusivas à medida que vão adotando práticas discriminatórias de recrutamento das elites e as monarquias rendeiras tornam-se progressivamente mais inclusivas, através de uma assistência e aproximação à classe média pela distribuição de dividendos. Esta maior convergência foi proporcionada pelo abandono pelas repúblicas dos seus pressupostos políticos radicais. De acordo com Hinnebusch, a consolidação do regime ditou uma estratégia neomercantilista, em que o setor público é utilizado para aliar a classe média; o patrocínio e a corrupção são utilizados para assegurar a lealdade das elites; as massas são pacificadas com alguns benefícios sociais. O sistema da substituição das importações levou posteriormente a estratégias viradas para a exportação e, quando os regimes dependentes dos dividendos do petróleo entraram em dívida, com a queda dos preços, as instituições financeiras internacionais impõem-lhes ajustamentos neoliberais. Mesmo sabendo que as elites irão resistir a qualquer alteração da provada fórmula do autoritarismo populista, o regime estará sempre sujeito a pressões - crises económicas e globalização – e terá necessariamente que se ajustar às mudanças, conformando-se com os ditames do mercado mundial capitalista. O crescimento económico não havia acompanhado a explosão populacional que os próprios programas sociais encorajaram, o que torna os regimes mais vulneráveis a estas pressões, internas e externas. A nova política da *infitah* faz do setor privado o novo motor de sobrevivência do regime, compensando a estagnação do setor público e gerando uma nova burguesia ligada ao regime (Hinnebusch, 2006). A elite governativa utilizou o seu controlo da economia para o enriquecimento privado e para a procura de alternativas de negócios, enquanto os novos capitalistas do setor privado permaneciam dependentes dos dividendos do estado para obterem essas oportunidades, procurando criar redes entre si, o que gera o fenómeno do capitalismo de compadrio.

Todo este contexto teria inevitavelmente custos para a legitimidade do regime dada a assumida postura pró-israelita e anti-islâmica das políticas americanas. O sistema judicial foi capacitado para defender um estado de direito seletivo dando ênfase à proteção dos direitos de propriedade em detrimento dos dissidentes políticos. Longe de ser um primeiro passo de democratização, uma certa abertura e a liberalização aprofundaram os obstáculos para atingi-la. A principal oposição, os movimentos islâmicos, que tentavam substituir a ausência dos benefícios sociais e apoiar as vítimas da liberalização económica, não podiam ser incluídos politicamente sem o reverso da mudança de curso de aproximação dos regimes pós-populistas ao Ocidente (Hinnebusch, 2010).

2.3.4 - A participação política

A liberalização económica foi acompanhada por alguma abertura política, mas não atribuindo reais direitos de participação. As elites não podiam compactuar com a democracia e capacitar as massas numa altura em que têm que renegar o contrato social popular e sacrificar a sua legitimidade nacionalista. No entanto, o contínuo acesso a renda da maioria dos regimes pós-populistas, dilui o incentivo para uma privatização total, sustentando a sua capacidade de manter a burguesia dependente do estado (oportunidades de negócio, contratos, licenças). Assim, a liberalização económica não resultou no crescimento de uma classe capitalista competitiva e independente, da qual o estado dependesse como motor de crescimento, emprego e impostos, capaz e com vontade de liderar uma coligação democrática. Se o autoritarismo populista está ligado a uma economia estatizada, o autoritarismo pós-populista está ligado ao capitalismo de compadrio, incompatível com a democracia (Hinnebusch, 2006). Há mais competição, sem dúvida, mas menos inclusão. A relativa liberalização política é necessária para concretizar a liberalização económica. Porém, não se pode transformar em democracia sem a mobilização da classe subalterna que o autoritarismo pós-populista aniquilou. Constitui, pois, e em simultâneo, um obstáculo e um substituto da democracia.

Os regimes autoritários mantêm frequentemente eleições durante décadas sem que estas competições contribuam para uma transição democrática. (...) De facto, analistas têm consistentemente constatado que os regimes autoritários que convocam eleições tendem a durar mais do que aqueles que não o fazem (Lust, 2009, 122).

Ellen Lust classifica a situação política no NAMO de “Clientelismo Competitivo”, que descreve como sendo o processo em que as elites destes países utilizam os atos eleitorais como uma oportunidade de competição pelo acesso aos limitados recursos do estado, que depois possam distribuir pelos seus clientes. Neste contexto, as eleições não colocam pressão sobre os regimes, sendo meros mecanismos de distribuição de patrocínios que reduzem as exigências de mudança (Lust, 2009).

Até ao fim da era Mubarak, a democratização não estava, assim, sequer em equação. As eleições ajudavam inerentemente a manter o *status quo*, sendo usadas meramente como forma de garantir participação, o que tornou as pessoas descrentes quanto ao processo. A verdade é que em países com pouca transparência e um estado de direito fraco, como no Egito, a população reconhece que encontrar um intermediário influente é essencial para se relacionar com o estado, única forma de desbloquear situações da vida quotidiana (desde conseguir entrar na Universidade, obter qualquer tipo de licenças, arranjar um emprego). É este o papel reconhecido pela população aos deputados. Os partidos políticos existentes são mais frequentemente conhecidos pelo seu líder do que pelo nome do partido ou plataforma, devido ao facto de não terem relevância para os cidadãos. Os partidos islâmicos são a exceção. Ao contrário dos homólogos seculares, estão ligados a organizações religiosas e a serviços sociais, pelo que já prestam serviços aos seus associados, mesmo sem terem sido eleitos. Em resultado, tendem a estar mais bem organizados que os outros partidos políticos, são respeitados e estão em estreito contacto com a comunidade (Lust, 2009)⁸.

“(…) Saaded-din Ibrahim, o mais proeminente sociólogo egípcio, relatou que o Presidente egípcio Husni Mubarak se queixava frequentemente que ‘o único problema...das eleições livres é que não se podem prever os resultados’” (Middle East Policy Council, 2005). Porém, as elites moldam os resultados eleitorais, através dos mecanismos institucionais em

⁸ Um dado curioso é que os candidatos reconheciam o seu papel de fornecedores de serviços. As suas campanhas enfatizavam precisamente as suas relações, contactos pessoais e a sua capacidade de fornecer serviços, mais do que as plataformas partidárias ou os debates sobre assuntos políticos. A maior parte dos candidatos no NAMO financiam as suas próprias campanhas, dependendo montantes elevados (como um tipo de investimento empresarial). As elites que mais se opõem ao regime são as que menos provavelmente entram na corrida eleitoral. As elites concorrem quando acreditam que podem ganhar, pelos potenciais ganhos financeiros que poderão vir a obter e que justificam o investimento prévio avultado. A lei egípcia prevê um limite de 12.300 dólares (num país onde o produto interno bruto per capita é menos de 1.500 dólares). Nas últimas eleições parlamentares no Egito, sob regime Mubarak, vários candidatos do Partido Nacional Democrático (PND) concorreram como independentes, o que demonstra o grau em que o fornecimento de serviços e os contactos pessoais dominam as filiações partidárias e as plataformas nas eleições. São estes serviços que interessam aos eleitores.

funcionamento por força da organização social existente, não necessitando, num primeiro momento, de recorrer a medidas repressivas (Lust, 2009). No entanto, se este método falha, como aconteceu no Egito, em 2005, os governantes recorrem à repressão:

Os independentes que derrotaram os candidatos do PND foram forçados a filiar-se. Nos distritos onde os candidatos da oposição eram fortes, a polícia era usada para cercar os locais de voto para prevenir os eleitores de os alcançarem. Os jornalistas a cobrir as eleições foram fisicamente atacados. Os juízes supervisores que criticaram publicamente o comportamento oficial foram ameaçados com ação penal, mas os responsáveis pela violência puderam agir sem impedimentos. O resultado foi algo como uma eleição esquizofrênica: a campanha propriamente dita foi alvo de discussão e cobertura dos *media*, mais independente, limitada, e houve vontade real de aceitar alguma supervisão interna, acordos discretos para observadores internacionais com a criação, pelo menos em forma, de uma comissão eleitoral independente. Mas à medida que o peso da Irmandade Muçulmana se tornou claro, as luvas caíram. Por essa altura, já só as ferramentas mais ofensivas ficaram para produzir o resultado desejado pelo regime. Muito mais brutalidade e manipulação eram necessários do que seria saudável para proteger a reputação do regime (Hamzawy e Brown, 2005, 4).

Alterações não são fáceis de concretizar neste contexto. As elites autoritárias reconhecem que uma maior transparência põe em causa a sua autoridade e por isso, resistem-lhe fortemente. Como descreve Shehata, no Egito, a imunidade que os parlamentares detêm quanto a uma ação penal, motiva-os a avançarem com negócios de risco, algumas vezes ilegais. “Acresce que, se acredita, que ser membro da Assembleia abre todo o tipo de oportunidades para ganhos pecuniários (venda de favores, incluindo empregos, licenças, acesso a terrenos governamentais ...)” (Shehata, 2008, 100-101).

A interligação entre agencialidade e estrutura é a chave para desvendar o mistério da persistência do autoritarismo. Coligações frágeis serão menos capazes de fazer frente à força centrípeta da competição ao passo que as elites mais homogêneas podem controlar esses processos em favor dos seus interesses através das suas manifestações institucionais (Murphy, 2008).

O 11 de setembro levou a uma reavaliação da tradicional aceitação americana às autocracias árabes, enquanto parceiros para a segurança. Seguiram-se duas linhas distintas: dura (almejando a alteração dos regimes hostis) e suave (dirigida aos regimes aliados). Mas era notória a falta de credibilidade dos EUA enquanto ator pró-democrático e era demasiado importante o facto de os regimes autoritários servirem interesses americanos económicos significativos. Dado que persistiam preocupações sobre que forças políticas iriam assumir o poder, no caso de os regimes árabes entrarem em colapso, o cenário gradualista pareceu o mais atrativo, baseando-se, em primeira linha, no apoio a um desenvolvimento económico bem-sucedido. Há, contudo, que ter em conta que a pressão ocidental para ajustamentos estruturais e outras reformas neoliberais têm sido também controversas e impopulares nas sociedades árabes (Carothers, 2003).

As lógicas enraizadas de toda uma organização social não poderão mudar de um dia para o outro. “(...) [A] Tunísia e o Egipto enfrentam futuros diferentes – no primeiro todo um sistema foi posto de lado, e no segundo o regime afastou a sua figura de proa de modo a preservar-se a si próprio” (Joffé, 2011, 1).

2.4 - A Primavera Árabe

“Sejam quais forem os sucessos ou fracassos a longo prazo destes protestos, sujeitos oprimidos transformam-se em cidadãos confiantes. Claramente uma revolução tomou forma nas suas mentes, independentemente de a sua ação ter (...) iniciado uma revolução no sentido político do termo” (Kienle, 2012, 533).

A autoimolação de um jovem desconhecido numa recôndita zona do sul da Tunísia, em 17 dezembro de 2010, em protesto contra uma política corrupta e um uso de força abusivo rapidamente se espalhou como rastilho de pólvora pela região. Um episódio ocorrido na

periferia de um dos países árabes transforma-se num movimento revolucionário alargado. Mas uma vez mais a onda de otimismo inicial rapidamente se dissipou, se dúvidas havia, confirmam-se a partir da intervenção militar da Arábia Saudita no Bahrein (sob os auspícios do Conselho de Cooperação do Golfo, que invoca o pacto de defesa mútua, pela primeira vez, em 30 anos, em apoio da monarquia reinante), arrasando violentamente os que ainda se atreviam a manter em protesto. Aos mais atentos, não terá escapado a constatação, quase de imediato, de que quaisquer mudanças, a concretizarem-se, não teriam a mesma intensidade em todo o lado. Facto é, dois anos e meio passados da Primavera árabe, que a maior parte dos regimes ainda se mantém no poder. O que foi então a Primavera árabe?

O termo Primavera árabe não faz jus à natureza das mudanças em curso na região. O movimento revolucionário, momento histórico único, que ocorreu no período entre dezembro de 2010 e março de 2011, originou resultados mistos. Deixou, no entanto, uma dinâmica de mudanças estruturais de longo prazo que o ultrapassam (Lynch, 2013).

Nos anos 2000s, a maioria dos regimes árabes perceberam que concordavam com Israel - por vezes mais do que com os EUA - em algumas pequenas grandes coisas. Temiam o Irão. Não se preocupavam muito com o assunto palestino ou esperavam muito do processo de paz. E não queriam a democracia a intrometer-se na sua *realpolitik*. Esta era a região que a administração Bush ajudara a criar e que, em 2009, estava conectada com a lógica estratégica do Médio Oriente e com as premissas das políticas externas da maioria dos líderes regionais. (...) Eles queriam os movimentos da oposição islâmica conotados como terroristas, tendo assim licença para os esmagar. E queriam ignorar os seus públicos (Lynch, 2013, 217).

Os regimes que haviam mostrado alguma abertura em meados dos anos 2000s, voltaram a fechar-se através da manipulação e da repressão. As economias falhavam em produzir emprego para uma população em explosão, composta maioritariamente por jovens. A disparidade entre ricos e pobres aumentava, bem como a corrupção e o ressentimento para com a arrogância das elites governamentais. E permanecia como que instalada uma guerra fria com uma política regional estagnada (o processo de paz israelo-palestino, desde sempre parte presente no discurso político e da identidade árabe, entrara em colapso) com

a divisão entre os aliados autocráticos americanos e as forças da resistência (como o Irão, o Hamas e o Hezbollah) a dominarem a agenda das relações internacionais regionais, espalhando e avivando o sectarismo sunita-xiita que divide muitas sociedades árabes. Para muitos árabes, o comportamento dos seus líderes contribuía para os insucessos da ordem árabe (não conseguiam organizar uma cimeira para discutir os assuntos regionais devido à competição entre si). A necessidade de mudança estava a tornar-se num apelo de urgência com a frustração da juventude a crescer (há muito perdera a esperança de ver uma mudança dos seus líderes). A este cenário há que acrescentar uma mudança radical e revolucionária no âmbito da informação. Os satélites da estação televisiva *Al – Jazeera* e a difusão da internet tornavam mais visível a incompetência e a corrupção dos regimes. Criou-se uma nova esfera pública árabe através do acesso à informação e de mais oportunidades para o debate de ideias (Lynch, 2013).

As Nações não têm amigos permanentes, como clarifica Palmerston: ‘elas só têm interesses permanentes’. (...) Palmerston poderá ter tido razão (...) mas a arte da diplomacia atualmente envolve também trazer outras pessoas para o nosso lado. Tendo em vista salvaguardar os seus interesses num mundo globalizado, os países precisam de ‘amigos permanentes’ nas outras Nações (Melissen, 2005, 26).

“A História avisa-nos que daqui a poucos anos, os levantamentos árabes de 2011 provavelmente resultarão numa ordem regional asfixiante ainda mais repressiva. Será que o papel transformador do novo público árabe irá ser capaz de ultrapassar este destino trágico” (Lynch, 2013, 65)? Não se sabe, é certo. Mas a nova esfera pública árabe tornou premente a necessidade de uma diplomacia pública revigorada, impondo uma reavaliação por parte dos atores externos das suas políticas e estratégias para a região. Manipular o público árabe capacitado, de acordo com as necessidades políticas, deixou de ser uma tarefa fácil, tendo-se esgotado o tempo para os jogos duplos. Estes provavelmente manter-se-ão, mas necessitam da conceção de novas estratégias que se irão tornando cada vez mais complexas. A integração num espaço político partilhado, com uma identidade e preocupações comuns, como foi o caso nos anos 50 do pan-arabismo proposto por Nasser, em que milhares de árabes vieram para as ruas mediante o apelo difundido pelas rádios egípcias (e que havia falhado nos anos 70 e 80), assume agora contornos diferentes, não negando as identidades nacionais mais específicas.

A Al-Jazeera será uma ferramenta útil para a política regional ao serviço da família real do Qatar, mais do que um símbolo de independência e prestígio⁹. No entanto, assumiu um papel determinante na promoção da capacitação da esfera pública árabe, difundindo a informação censurada pelos regimes¹⁰. No Egito, a maioria dos jornais e canais televisivos são financiados por grupos poderosos com ligações ao antigo regime e têm desenvolvido campanhas poderosas anti Morsi, acreditando que incitar a desordem trará de volta os seus antigos patrões. O ataque ao Qatar, apesar das ajudas que disponibilizou ao Egito, é o exemplo das manobras de diversão que distraem o público das verdadeiras questões (Mahfouz, 2013). A partir dos anos 2000s, muito pela influência da Al-Jazeera, todos os árabes se preocupam com a Palestina ou o Iraque, criando uma conexão árabe mais intensa e próxima, coincidindo com a mudança geracional e o acesso à internet. Conspiram-se protestos e diminui-se a subserviência à autoridade. Agrupamentos essencialistas são, no entanto, perigosos. Os árabes são indivíduos, e como tal não são todos iguais. Têm dúvidas, buscam informação, têm identidades nacionais e divisões (étnicas, sectárias, políticas, culturais). Poderão é não ver contradição entre a luta que travam no seu país e o seu apoio à causa palestina.

Pese embora tentação de utilização da Al –Jazeera como instrumento de poder e dos interesses em jogo, indícios mostram que a estação televisiva continua a debater-se por ser uma voz neutral e representar verdadeiramente a rua árabe. Não terá sido por acaso que a antena da Al –Jazeera do Egito tenha sido um dos vários canais encerrados, conotada com ligações aos movimentos islâmicos (deve notar-se, no entanto, que a maioria dos canais são financiados por simpatizantes da oposição secular e liberal), com a justificação de que estaria a incitar à violência aquando do golpe militar de 3 de julho (Pankhurst, 2013).

As novas ferramentas de comunicação e informação, se certamente facilitaram a coordenação da mobilização para os protestos (pelo menos até que as comunicações fossem bloqueadas, como aconteceu no Egito, também em janeiro de 2011), não poderão ser confundidas com as causas da revolução (já se encontravam a ganhar relevo e

⁹ O império mediático do Qatar tornou-se num potente instrumento de poder. Quando era apenas um pequeno estado, sem grande papel regional, a *Al-Jazeera* reclamava-se de representar meramente a rua árabe, e isto seria facilmente credível. Mas hoje em dia, a parada subiu de nível e assim também a tentação de a utilizar ao serviço da sua política externa (Lynch, 2013).

¹⁰ Até há pouco tempo atrás, não havia cenário alternativo às televisões estatais monótonas que enalteciam presidentes e reis, com editoriais escritos diretamente pelas agências de segurança e censurados rigorosamente. O exemplo foi a não divulgação da invasão do Kuwait pelo Iraque até que uma reação apropriada fosse devidamente preparada. Hoje em dia, seria emitida em direto, e colocada nas redes sociais e YouTube minutos após a tropas passarem a fronteira.

presença desde os anos 90). Nem tão pouco o aparecimento de públicos significa que o poder do estado tenha desaparecido ou que a democracia se seguirá inevitavelmente. Se as transições democráticas falharem, ou os problemas económicos não forem geridos eficazmente, a libertação árabe poderá originar o ressurgimento do populismo focado em identidades, ressentimento e ódio também dirigidos ao exterior. Este resultado agradará aos apoiantes da velha ordem que aí encontrarão espaço confortável para repor regimes híbridos autoritários. Não se poderá igualmente presumir que as forças por detrás dos levantamentos populares irão sempre atuar em favor da democracia. As paixões de um público capacitado poderão tornar-se destrutivas para esse fim se a instituição democrática não surgir rapidamente. No Egito, o contentamento com a queda rápida de Mubarak, foi rapidamente substituído pelo reconhecimento de estruturas de poder enraizadas, como os militares. Os regimes autoritários lutam contra o movimento e entram em contrarrevolução na tentativa de consolidar o *status quo* anterior.

No Egito, o anterior regime pode ainda não ter colapsado inteiramente. No entanto, brechas importantes foram abertas, o que promete um maior pluralismo e participação, mesmo na ausência de uma plena transição democrática. Apesar dos inúmeros desafios, os processos de transformação parecem irreversíveis, não só no sentido de que precipitaram a queda dos anteriores governos, seus amigos e família; eles também capacitaram novos ou até então marginalizados atores e forças políticas, renovando, assim, grupos e coligações governamentais mais ou menos substancialmente (Kienle, 2012, 534).

2.5 - O Islão Político

O islão tem uma multiplicidade de faces políticas que não podem nem devem ser reduzidas a uma visão única ameaçadora. A defesa da inclusão dos movimentos políticos islâmicos no cenário eleitoral tornou-se mais forte, mesmo se as estruturas de contestação são ameaçadas com os perigos de uma manipulação autoritária. O islão assumiu um papel essencialmente de apoio social e a maioria dos movimentos islâmicos rejeitam as noções de islamização do Estado em reconhecimento do pluralismo da população muçulmana bem como entre esta e as minorias não muçulmanas. Os grupos radicais islâmicos permanecem

pequenos e relativamente fracos apesar de capazes de recorrer à violência para desafiar o *status quo* (Murphy, 2008).

Presumir que um estado “islâmico”, mesmo que estabelecido democraticamente, se transformará numa “teocracia” iliberal ou antidemocrática traz subjacente a pergunta sobre se o islão é uma barreira para a democracia, principalmente aos seus pressupostos liberais. O debate é antigo e mantém-se. Há, por um lado, uma teoria aceite, fundada em bases teológicas, quanto a que o islão é basicamente incompatível com a democracia porque esta entra em conflito com a soberania de Deus. Outra posição, partilhada inclusivamente por conservadores, defende o contrário. Os princípios do alcorão, nos quais se baseou o sistema político do islão que promoveu a organização das sociedades muçulmanas, são essencialmente democráticos. Reconhecem a liberdade individual e coletiva, asseguram os direitos de propriedade e promovem o desenvolvimento de uma cultura cívica. O conceito de liberdade corresponderá, no islão, a um conceito de justiça (Voll, 2007). O alcorão ordena aos muçulmanos que conduzam os seus assuntos através da consulta mútua (*Shura*) e concede o privilégio de agencialidade representativa (*khilafah*) à comunidade muçulmana e não a um indivíduo ou a um grupo específico ou classe, o que significará que a *Shura* e a seleção do governante terá que basear-se na vontade livre expressa pelas massas muçulmanas (Voll, citando Ahmad, 2007).

Verificamos, assim, que o debate (difícil) dependerá do estabelecimento de definições conceptuais. Um dos problemas é que, na maioria das vezes, há pouca abertura a que um tal debate sequer se estabeleça. Mas o principal impedimento virá das próprias definições de base. Nenhum dos conceitos em causa tem definições únicas, pré definidas ou não contestadas.

Assim como haverá várias formas de democracia haverá várias formas de islamismo, sendo possível construir uma teoria de democracia “islâmica”, até porque para a maioria do mundo contemporâneo, na qual se inclui a maioria dos muçulmanos, a democracia é a única fonte de legitimidade política. A ampla exclusão de grandes grupos islâmicos da arena da participação política permitida pode, de facto, ter levado à radicalização por parte de alguns grupos. Há, porém, hoje em dia, uma maior evidência que sugere que as forças políticas islamitas desejam desenvolvimentos democráticos nos seus países. Não será, por isso, o islão, a culpabilizar pela persistência de formas de governo autoritário ou pela resistência aos modelos democráticos. Vários governos árabes apregoam o ostensivo perigo da

influência islâmica, incluindo o seu papel mobilizador de uma oposição aos regimes e à influência ocidental, como forma de prevenir pressões no sentido de reformas democráticas.

Timothy G. Ash ilustra de forma clara as conjeturas comuns à maioria das pessoas quanto ao problema do Ocidente com o islão: a maioria dos muçulmanos não são terroristas, no entanto, a maioria dos terroristas que nos ameaçam são muçulmanos. Desenvolve, então, uma interessante construção analítica, argumentativa, para demonstrar que a visão que temos do islão é o espelho através do qual nos vemos a nós próprios. Várias possibilidades: qual é o teu islão? O problema não será o islão, mas a religião em si (precisaríamos não só de um estado secular, mas também de uma sociedade secular); o problema não é a religião, mas a religião islâmica (o islão está preso na Idade Média e precisa de uma Reforma, visão com muitos adeptos, mas que ignora um largo espectro de realidades diferentes no mundo muçulmano); o problema não será o islão mas sim o islamismo (uma das maiores religiões do mundo tem sido mal representada por fanáticos fundamentalistas que o alteram ao serviço de uma ideologia política de ódio e violência); o problema não é a religião, o islão ou o islamismo, mas uma história específica árabe (mas há democracias com maiorias muçulmanas, como a Turquia); o problema é uma antipatia criada com as cruzadas ao Iraque, o imperialismo ocidental, o colonialismo (não se pode alterar o passado, mas podemos fazer melhor no presente para contornar danos causados). Por último refere os diferentes impactos, nas primeiras e segundas gerações de imigrantes muçulmanos, do contacto com a modernidade ocidental. Os mais pobres e conservadores sentem o seu poder atrativo. Uma pequena minoria abraça uma versão extrema e belicista da fé dos seus pais, repelidos pelos excessos hedonistas e desapontados pela marginalização sentida (Ash, 2005).

Não pretendendo criar formulações definitivas, mas porque queremos incentivar o debate, diremos então que o islão é uma religião, o islamita é aquele que acredita que o islão é um corpo de fé que tem algo importante a dizer sobre como a política e a sociedade devem ser organizados e que o termo islão político deve ser neutro, logo não deve ser pejorativo ou conter qualquer tipo de julgamento (Fuller, 2002). Pareceu-nos, neste sentido, fazer sentido retomar a definição operacional sugerida por Ayoob:

O islão político é uma forma de instrumentalização do islão por indivíduos, grupos e organizações que prosseguem objetivos políticos. Fornece resposta política para os desafios sociais atuais, imaginando um futuro para cuja fundação busca a

reapropriação e a reinvenção de conceitos inspirados na tradição islâmica (Ayoob, 2008, 2).

O termo fundamentalismo islâmico terá menos relevância para este trabalho, por se referir aos que seguem uma leitura literal e limitada do alcorão e das tradições do Profeta, acreditando terem o monopólio do único entendimento correto do islão e daí mostrando intolerância pelos que pensam de forma diferente.

A principal reflexão e dúvida andam ligadas ao que poderá significar uma possível junção das duas esferas – a religiosa e a política. As principais preocupações humanas aparecem duplamente enfatizadas quando se pressente a ligação entre a religião e a política. A tradição secular americana, ironicamente, não se baseia numa indiferença quanto ao papel da religião na organização social. Pelo contrário. Os seus aderentes chegaram ao continente americano com o objetivo de preservar a fé do poder do estado que a havia oprimido nos seus países de origem. Mesmo hoje em dia, os EUA são o país mais religioso do primeiro mundo, mesmo se se comprometeram com uma separação entre a religião e o estado, esta foi admitida em nome da proteção de ambos. Os assuntos políticos mais controversos e emotivos são precisamente os que têm forte componente religiosa (direito à vida, à morte, conduta sexual, divórcio, etc). Ayoob defende que “(...) as esferas políticas e religiosas no mundo muçulmano permaneceram distintas e assim continuam. (...) [Q]uando se cruzam, mais frequentemente são os atores políticos que utilizam a religião para atingir os seus propósitos que o contrário (Ayoob, 2008, 7).

Os recentes desenvolvimentos no NAMO sugerem que a região não é culturalmente ou religiosamente imune à democracia. O verdadeiro desafio da região não assenta na existência ou não de islamitas¹¹, mas antes no conhecimento prévio das suas intenções e do seu programa de governo. Os movimentos islâmicos funcionaram de forma efetiva como oposição. A democratização poderá vir a mostrar-se o antídoto ideal ao apelo islâmico. A inclusão na vida política democrática irá normalizar estes movimentos e mostrar as várias divisões do islão político que existem entre os países muçulmanos assim como as diferentes

¹¹ A perspetiva do estabelecimento de um estado islâmico no mundo árabe sempre foi muito improvável. Apesar de este facto causar grande pesar a uma ampla maioria de árabes muçulmanos, os esforços islamitas desafiam as identidades nacionais de cada estado e significam o domínio de uma facção da sociedade sobre outra. Para além deste fator, os esforços de islamização ocorrem na altura em que as sociedades enfrentam dolorosas transições económicas e a governação islâmica terá que se confrontar com os inerentes e severos desafios estruturais e acabará por ser culpabilizada pelas populações, que procurarão outras alternativas a quem conceder o seu voto (Osman, 2013).

visões islâmicas dentro de cada um. As formações políticas islâmicas, que atuam em diferentes contextos nacionais, são muito diferentes entre si porque respondem a necessidades e exigências também diferentes das sociedades onde se inserem. O islamismo tem vindo a transformar a cultura política árabe desde há gerações. Não irá simplesmente desaparecer. Vozes islâmicas terão sempre que ser incluídas quase que por definição. O problema é se a sua participação será, afinal, “permitida” e, sendo-o, se conseguirá ser uma força construtiva. Uma coisa é certa, deveriam merecer, à semelhança de todas as outras forças políticas, o julgamento das suas ações políticas por escrutínio popular.

A IM, um movimento fundado no Egito por *Hasan al-Banna*, em 1928, e que se espalhou pela Síria, Palestina, Jordânia e Norte de África, tinha implícito muito do revivalismo islâmico. As IM eram tanto organizações políticas como fundações sociais benevolentes. Na maioria das vezes, focavam-se no apoio aos muçulmanos nas suas comunidades, mas alguns membros viraram para a política e mesmo para a revolução violenta. No Egito, o regime secular do Nasser foi confrontado por um elemento na IM inspirado por Sayyid Qutb. Qutb, que foi executado pelo regime de Nasser, em 1966, argumentou que a cultura estrangeira havia corrompido as sociedades muçulmanas apelando a uma vanguarda “*jihadista*” para livrar as sociedades muçulmanas desta corrupção e reinstalar uma ordem islâmica apropriada (a ordem salafista). Há muito que a IM deixou para trás o seu passado violento, e é hoje, uma força islâmica moderada que aceita a democracia.

Embora possam ter um passado ancestral comum, porque a IM prossegue reformas através da participação e a Al-Qaeda argumenta que só pela violência se pode produzir a mudança, estas organizações são profundamente antagónicas e assumem-se como adversárias. A Al-Qaeda denuncia a participação da IM em processos eleitorais e a IM considera criminosos os atos da Al-Qaeda. Condenando o terrorismo, seguindo a via da participação democrática, a IM vê-se como parte da sociedade que tem a esperança de alterar e não como uma via única muçulmana que se coloca de fora para a destruir. A IM pode, assim, desempenhar o papel de contra força poderosa à Al-Qaeda. O mundo (muçulmano) agradecerá.

A Al-Qaeda, parece-nos, será quem mais perderá com as alterações estruturais iniciadas pela Primavera árabe. A sua perspectiva de que só uma *Jihad* violenta permite uma vanguarda islâmica que possa abrir caminho a uma mudança efetiva, deixará de fazer sentido, à medida que as transformações se efetivem pela via democrática. Mas perdura

ainda a síndrome do choque das civilizações. Quando estaremos preparados para em definitivo afastar? Amos Oz, em entrevista concedida em 2012, dizia: “Eu não acredito no choque entre o leste e o oeste ou entre o islão e o Ocidente secular. Acho que a síndrome do século XXI é a do choque entre os fanáticos de todas as cores e os restantes de nós” (Oz, 2012, 101-102).

2.6 - Haverá teorias derrotadas pela história?

Chegados ao verão de 2013, em que se multiplicam artigos que desaconselham qualificar de forma simples a intervenção militar no Egito, que depõe o Presidente Morsi da IM, como golpe militar, pela “bondade” da sua aparente motivação de apoio a milhões de pessoas em protesto nas ruas pedindo a sua demissão, não resistiremos a fazer um paralelismo com a primavera de 2011. Na mesma efervescência analítica, a seguir a queda de Mubarak, consegue-se distinguir uma tendência forte de analistas apressados em recordar o quanto estariam ultrapassadas velhas explicações de ordem cultural para a falta de desenvolvimentos democráticos na região. O islão não era, afinal, um inimigo natural da democracia. Assumindo algumas falhas, nomeadamente, pela incapacidade de antecipação das mudanças estruturais que se iniciavam na região, justificavam-na pela complexidade do aparelho de segurança e militar dos estados, instituído precisamente para garantir que os militares não negariam apoio aos seus regimes.

As teorias surgem muitas vezes em contextos históricos específicos e servem para justificar uma dada realidade ou situação. Mesmo que assim seja, elas serviram um propósito que a um espírito atento não passará despercebido. Podem seguir leituras algo tendenciosas da realidade ou espelhar uma análise crítica que busca explicar a natureza dos factos. Quer se enquadrem no primeiro ou no segundo grupo, é pelo debate que motivam que se aprofundam análises, permitindo a evolução das ciências sociais e políticas. Algumas teorias podem não ter validade contemporânea, se vistas isoladamente, mas terão tido um contributo importante na busca de uma compreensão da realidade. Não haverá, assim, nesta perspetiva, teorias derrotadas pela história, tendo em conta que a história se escreve e reescreve a cada instante. Teorias que motivaram o desenvolvimento de outras, incorporando novos factos e espelhando a evolução do debate e da atividade analítica, podem manter pressupostos relevantes para uma melhor perceção do que constitui a realidade de um mundo em mudança.

A repressão a que eram sujeitas as forças islâmicas que saíam vencedoras de processos eleitorais mais abrangentes em consequência de alguma abertura que os regimes autoritários árabes iam sendo “obrigados” a demonstrar (interpretados por alguns como experiências quase-democráticas ou como estando em sintonia com uma gradualidade inerente a uma suposta transição no NAMO) levou a que se concluísse que o NAMO havia ficado afastado da chamada terceira vaga de democratização. Podendo ter também outras leituras, como por exemplo um Médio Oriente subdesenvolvido no sistema global capitalista centro/periferia relacionado com o legado colonialista e o petróleo, ou o resultado da complexa interação entre as dinâmicas internas e regionais e a sua respetiva influência no regime político. Permanecia, enfim, como que uma “cegueira quanto à (...) continuidade nas aparentes mudanças” (Valbjørn e Bank, 2010, 188).

A teoria da modernização examinou os requisitos da democracia nos países em desenvolvimento, defendendo que as sociedades se tornam demasiado complexas e socialmente mobilizadas para serem governadas por meios autoritários. Estas ideias, pouco aprofundadas em termos de especificação causal e sequencial, pareceram também aos especialistas do NAMO, nas décadas de 50 e 60, inaplicáveis à sua região. Não explicavam porque é que a democracia não se desenvolvia se se atingiam níveis de crescimento nos países árabes equivalentes aos que a permitiam noutros lados. Muitos regressavam, então, ao argumento do excecionalismo cultural da região para explicar porque é que o desenvolvimento não foi acompanhado pela instituição democrática. “O islão, o despotismo oriental, o patrimonialismo, as políticas dos pequenos grupos e a passividade da população eram em conjunto as causas que tornavam a região pouco amiga da democracia” (Hinnebusch, 2006, 375). Estes, mesmo sendo argumentos quase consensualmente considerados enganadores, enquanto causa independente, não permitem negar que o aspeto cultural seja uma variável interveniente (Hinnebusch, 2006).

Os políticos americanos apoiavam a liberdade, entendida como a independência nacional e a soberania, e invocavam o paradigma da modernização em alternativa ao modelo marxista oferecido pela URSS. A modernidade acabaria por trazer democracia. Contudo, o relacionamento com líderes pouco sinceros não foi a única dificuldade com que se confrontaram os defensores da democracia. A democracia era desestabilizadora para a continuidade da influência ocidental e os debates sobre o ser desejável no NAMO foram-se atenuando. Em alguns países, em particular aqueles aliados com o bloco de leste, o desenvolvimento do regime de partido único parecia adequar-se mais aos desafios “subversivos” do desenvolvimento social e económico. Nos restantes, os EUA deram o seu

apoio às autocracias tradicionais. À medida que a guerra fria avançou, tanto um lado como o outro, deram prioridade à estabilidade nos governos locais e ignoraram os valores.

É neste contexto que a teoria da modernização, ao pretender extrair regras gerais sobre o desenvolvimento social, numa visão positiva de conjuntura, num processo de apoio causal, é alvo de críticas, nomeadamente por Huntington. Passam a identificar-se como obstáculos à democratização no terceiro mundo, os desequilíbrios típicos da transição para a modernidade e os problemas não resolvidos de construção de Estados com o fim dos impérios coloniais. Este legado histórico faria com que os novos países independentes caminhassem para uma crescente desordem e pretorianismo, com dinâmicas desintegradoras e decadência política. A modernidade teria que ser feita por etapas sequenciais, nas quais a ordem política teria que preceder o desenvolvimento social e económico (Huntington, 1968). Huntington vem assim mostrar algum ceticismo quanto às benesses de uma participação política prematura, incluindo a realização de eleições, num período inicial, e já antes do célebre “choque das civilizações”, consagrava grande importância às explicações de ordem cultural, associando a oportunidade para um desenvolvimento democrático com uma cultura cristã, que se havia seguido a um pioneirismo de modernidade protestante, coincidente com a revolução capitalista. Não é por acaso que Zakaria, seu aluno, alertará posteriormente para os riscos da democracia, se vista sob um ponto de vista meramente formal.

Analistas com uma orientação mais marxista, explicavam simplesmente que uma acumulação de capital nos países em modernização requeria lucros altos para os investidores, o que resultou num crescendo das desigualdades à medida que ia decorrendo o processo de desenvolvimento. As frustrações daí resultantes originariam o conflito de classes e a desordem que não seria passível de ser contida pelas instituições democráticas. Originaria a revolta, a intervenção militar ou um autoritarismo conservador.

Em certa medida os eventos da rua árabe parecem querer confirmar a validade de alguns destes pressupostos associados à teoria da modernização e às suas críticas (fossem quais fossem as motivações que as originaram): a ação coletiva surgiu no âmbito de um contexto marcado por um certo crescimento económico, sem uma consequente distribuição equitativa, situação posteriormente agravada por um abrandamento desse crescimento e subsequente crise económica. Os regimes ficam mais expostos quando há falta de

correspondência entre exigências sociais crescentes e capacidade institucional para lhes dar resposta.

Também Dahl questionou a teoria da democratização, desde logo ao considerar as democracias existentes, que não corresponderiam ao ideal democrático, poliarquias. Os regimes democráticos estavam a espalhar-se pelo mundo, por se acreditar serem o melhor método conhecido de responsabilizar os governantes e os seus atos políticos perante as populações, nada tendo a ver com as ascendências culturais ou religiosas dos seus fundadores. Dahl trata o problema da democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política. Desapareceriam as razões para os conflitos sociais violentos e extremados, pela possibilidade de resolvê-los de maneira pacífica, via competição eleitoral, afastando-se das várias visões pessimistas quanto a que nada que os cidadãos do terceiro mundo viessem a fazer, alteraria a sua sorte, numa afirmação de uma total impotência política. Liberta a política da determinação histórica da modernização (Dahl, 1971). Seria, para Dahl, o pluralismo societal a determinar uma via democrática, pela recíproca neutralização dos grupos em conflito. Não haveria uma incompatibilidade intrínseca entre democracia e subdesenvolvimento, pelo que nada impediria estes países de se desenvolverem e serem bem-sucedidos na criação de governos democráticos, negando as explicações de ordem cultural.

“A cultura não é dada. É algo produzido, construído pelas pessoas no decurso da vida coletiva, acumulado historicamente e sedimentado na transição” (Sztompka, 1993, 87). Um foco na democracia é profundamente importante no sentido de contrariar a tese do choque das civilizações. A situação regional no NAMO não é o resultado de nenhuma barreira cultural ou religiosa, mas apenas de maus governos e de jogos poder (Middle East Policy Council, 2005). A própria comunidade científica contribuiu para a manutenção dos padrões existentes de comunidade, cultura e exclusão, ao assumir um posicionamento demasiado cauteloso, céptico e francamente pessimista.

A tese do choque das civilizações, de Samuel Huntington, defende que a cultura e as suas identidades formam elos civilizacionais que modelam os padrões de coesão, de desintegração e de conflito no período pós guerra fria. A política é utilizada não só para promover interesses, mas também para definir identidades. Só sabemos quem somos quando sabemos quem não somos e, frequentemente, contra quem somos. Em resumo, o mundo pós guerra fria é um mundo de sete ou oito civilizações maiores. As afinidades e

diferenças culturais moldam os interesses, os antagonismos e as associações de estados. Em vez de “Leste e Oeste”, será mais apropriado falar de “Ocidente e o resto”, o que, pelo menos, implicará a existência de muitos não ocidentais. Segundo Huntington, o mundo é demasiado complexo para, com razoabilidade, ser dividido, para muitas finalidades, simplesmente em Norte e Sul, sob o aspeto económico, e em Leste e Oeste, sob o ponto de vista cultural. O mundo não pode ser, simultaneamente, uno e dividido. O estado-nação não poderá ser a base sólida das questões internacionais se estiver a fragmentar-se e a ser alvo de contestação (Huntington, 1996). Num mundo em mudança e reajustamento para uma nova ordem internacional, ainda em definição, a tentação para as abstrações intelectuais que expliquem tendências contraditórias é grande, como o próprio Huntington reconhece. O desafio consistiria em desenvolver um paradigma que tivesse em atenção os acontecimentos decisivos e fornecesse um melhor entendimento e uma justificação para as suas principais tendências e contradições. Terá sido esta a sua principal motivação. O choque das civilizações representaria um desenvolvimento histórico, inaugurado com o fim da guerra fria. Mas falhou por desconsiderar outros fatores importantes como os interesses dos estados e os imperativos económicos.

O choque das civilizações poderá não ter contado toda a história mas contou certamente parte dela. Acima de tudo, alerta-nos para a predominância da barreira e da desconfiança entre “nós” e os “outros”, que não tem facilitado a resolução dos principais problemas com que se confronta a humanidade. E que, afinal de contas, advêm de retóricas que nos continuam a afastar da autenticidade.

Capítulo 3

3.1 - A Ação Externa da União Europeia e a Política Europeia de Vizinhança

O projeto de integração europeia é reconhecido como um processo que desafia o modelo clássico de organização do 'político' no contexto do projeto europeu. Assim, a UE tem vindo a constituir-se como um modelo de comunidade política que questiona a exclusividade do Estado nacional através da absorção dos seus poderes legislativos e da transnacionalização dos espaços de contestação política na Europa”(Costa, Ferreira, Pereira, Soares, 2009, 19).

A União Europeia (UE), pelas suas características, terá que ser classificada como uma entidade híbrida, não comparável a nenhuma outra, que não é um estado (nem tão pouco uma federação de estados), mas que se assume e atua no ambiente externo como potência económica e política, sendo vista como um modelo de desenvolvimento e paz. Um modelo certamente imperfeito, e por isso, em permanente processo evolutivo.

Não se caracteriza, assim, por um modelo acabado e não beneficia da unidade e da centralidade das instituições e dos procedimentos próprios dos Estados. É antes um processo em construção, sempre inacabado, é um complexo de instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis (...) e é esse processo complexo que estrutura a ação política da União e em particular a sua ação política externa (Teixeira, 1998, 122).

Há, desde logo, que mencionar a dificuldade inerente à conciliação de interesses, por vezes bem contraditórios, de 28 Estados-membros¹² (EM), com tradições e legados históricos bem diferentes. A procura de uma estratégia e linha de ação comum leva frequentemente a atuações que não passam de um mínimo denominador comum. Este não tem impedido a UE de progressivamente ir ganhando maior “capital político” no mundo e se ir assumindo

¹² Com a recente adesão da Croácia, em 1 de julho de 2013.

cada vez mais como um ator global nas relações internacionais, com base na identidade dos valores europeus, que transcendem o somatório e a afirmação dos vários interesses nacionais dos seus EM.

3.2 - Aspirações da União Europeia enquanto ator global

Para se compreender algumas das especificidades da ação externa europeia, convém partir da constatação de que esta pode colidir com os poderes e competências clássicas dos estados. A política externa, enquanto “o conjunto de linhas de Ação política desenvolvidas fora das fronteiras territoriais de um estado, e que têm como finalidade a defesa e a realização dos seus interesses, através da concretização dos objetivos definidos num programa de governo” (Santos, 2001, 93) está ligada ao núcleo central da soberania do estado. A evolução dos conceitos de estado e soberania, ligada às profundas alterações a que o ambiente e a política internacional têm sido sujeitos, não retira aos estados a prerrogativa de principais atores, embora tenham vindo a ter que partilhar este seu estatuto com vários outros. As questões de política externa, sobretudo as relacionadas com segurança e defesa, são atributos essenciais da sua soberania, e a partilha a que estão sujeitos no que toca às decisões internacionais, deixa-os suscetíveis e pouco dispostos a abdicar facilmente do que resta do seu dito poder soberano. Quando o fazem, é geralmente de forma muito reduzida, gradual e quando há a constatação de que tal é necessário (ou inevitável) para a prossecução eficaz dos seus interesses, até pela perceção de que a potencia e amplia.

Tem-se vindo a verificar uma evolução do realismo clássico relativamente ao conceito westefaliano dos estados (atores únicos com legitimidade política e tendo como máxima prioridade, assegurar a segurança num cenário de arena brutal de luta pelo poder). Mas mantém-se, por parte dos autores realistas um certo pessimismo. Continuam a acreditar na existência de uma eterna desconfiança e competição pela segurança, o que torna a cooperação sempre difícil de atingir, mesmo em pleno séc. XXI, era em que prevalecem no sistema internacional vários enquadramentos institucionais, complementares, a facilitarem uma efetiva cooperação entre os estados. Refira-se que a UE tem estatuto de observador nas Nações Unidas (ONU), com quem mantém um relacionamento regular, como o comprovam as institucionalizadas reuniões anuais. Há uma coordenação entre ambas as organizações no sentido da convergência de estratégias sobre os temas de governação

global, tanto ao nível das perceções das novas ameaças, como quanto aos meios para as gerir.

Já numa perspetiva de análise construtivista, baseada no poder transformador das ideias para a moldagem de identidades e valores, o poder da atração da UE é facilmente compreendido, facilitando precisamente a extensão desse espírito de cooperação e de diálogo para o exterior. Mas este proporciona também a criação de expectativas, que evoluem e aumentam muitas vezes a um ritmo mais rápido do que a complexa e imprevisível realidade.

A teoria da paz pela democracia¹³, corroborada por Francis Fukuyama, otimista quanto à tendência única da sua propagação, justifica os valores inerentes à definição dos objetivos de política externa por parte dos estados ocidentais e das instituições de origem ocidental, nomeadamente a UE (Walt, 1998). Embora esta teoria seja refutada por alguns autores que defendem que a democracia não é, por si só, capaz de garantir a paz, efetivamente os estados democráticos que respeitam os direitos humanos e promovem um verdadeiro estado de direito, tendo consciência da interdependência transnacional, tendem a manter relações de paz entre si, prevalecendo os esforços de cooperação, pelo que se reduz o risco de guerra na resolução dos conflitos de interesses.

Logo desde o início do projeto europeu, enraizado neste contexto de consolidação da paz, tentou-se criar uma política externa europeia com o objetivo de dar uma voz comum à Europa. A unificação da Europa, após uma II Guerra Mundial devastadora, com origem, tal como a primeira, no continente europeu, foi um grande feito, cuja ambição incluía ir o mais longe possível, mesmo que um contexto bipolar e de guerra fria, que já se desenhava, limitasse a sua margem de manobra. Consciente da dificuldade dos estados abdicarem de parcelas da sua soberania, o desenvolvimento da vertente política da Europa, foi assim, de acordo com o princípio de *Monet*, sendo feito através de avanços graduais. Os sucessivos alargamentos impuseram uma gestão das desigualdades existentes entre os EM, o que serviu de reforço e aprofundamento dos valores democráticos subjacentes à criação do projeto europeu.

¹³ Para um maior aprofundamento, consultar artigos de Michael Doyle: “Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs”, Part 1, *Philosophy and Public Affairs*, 12, nº 3 (Summer 1983), 205-35; “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, Part 2, *Philosophy and Public Affairs*, 12, nº 4 (Autum 1983), 323-53; “Liberalism and World Politics”, *The American Political Science Review* 80, nº 4 (Dec.1986), 1151-69.

Em face de um mundo em permanente mudança, o bloco unido que constitui a UE, mantendo-se integrado, terá poder de influência acrescido para intervir positivamente na esfera internacional. Nenhum estado europeu sozinho, por muito grande e forte que seja, consegue uma tal projeção. “Keohane acredita que ‘evitar um conflito militar na Europa depois do fim da guerra fria depende em grande medida (...) de se verificar uma continuidade do padrão institucionalizado de cooperação’” (citado em Waltz, 2000, 26). A incapacidade do estado em cumprir isoladamente todas as suas convencionais competências soberanas, devido às crescentes interdependências, torna-nos, apesar de alguns sinais contraditórios (como a fraca solidariedade entre EM demonstrada no atual contexto de crise financeira que tem afetado, em especial, a zona euro), otimistas quanto a esse cenário.

Esta aceção de que a UE ‘deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor’ (Conselho Europeu, 2003, 1) confirma paulatinamente as características que a destacam como ator global e não apenas regional (Costa, Ferreira, Pereira, Soares, 2009, 19).

A atração exercida pela UE advém, assim, de ser uma referência internacional em termos de desenvolvimento económico, social e político e de ser vista como “modelo” de paz e de democracia interna. A conjugação destes fatores em termos de capitalização da imagem que passa aos seus parceiros, a sua natureza única em termos de governação regional e a sua intervenção nos outros sistemas de governação global, facilitam a sua influência, tornando-a, um ator global nas relações internacionais em paralelo com os estados. A sua vertente de modelo de democracia interna, proporcionando um enquadramento de consolidação para os seus EM, abre caminho a uma contribuição supranacional, com potencial impacto na democratização internacional. Do ponto de vista concetual, a sua ação pode contribuir para a criação de sistemas democráticos no ambiente internacional, pela sua inquestionável referência enquanto defensora dos valores democráticos. “Os europeus precisam de aprender a viver com a contradição de um mundo que não é europeu, onde apesar de a sua influência ir diminuindo, o seu modelo continuar a ser relevante através da atração, simbiose e moda” (Magnette e Nicolaïdis, 2009, 61).

3.3 - Instrumentos e Concretizações: do Conceito à prática

A União tem uma vasta e complexa rede de relações externas, desenvolvidas quer no contexto da Comunidade Europeia (relações comerciais; cooperação para o desenvolvimento) quer no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (Dony, 2009, 231). O Tratado de Maastricht já consagrava o objetivo de criação de uma dimensão política (incluindo as intenções de a prazo se desenvolver numa perspetiva securitária). Mas é a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa que a UE passa a contar com importantes competências na vertente das relações externas, que incluem personalidade jurídica e competência para concluir Acordos. A sua ação externa alicerça-se, assim, em primeira linha, num poder normativo, mas este merecerá algumas reflexões.

O tratado de Lisboa vem consagrar a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e reforçar, assim, a capacidade da UE neste domínio. Os EM colocam à disposição da UE capacidades civis e militares que podem ser empregues em missões externas de manutenção da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, à luz dos princípios da carta da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁴.

De facto, as preocupações com as questões de segurança, em particular a partir do marco que constituiu o 11 de Setembro, haviam levado a UE a alargar a conceção do seu perímetro defensivo e definir uma estratégia em matéria de segurança. “Numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. A primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior. As novas ameaças são dinâmicas “ (Conselho Europeu, 2003, 6-7).

¹⁴ É previsto o alargamento do âmbito destas missões para incluírem para além das denominadas tarefas de *Petersberg* (Missões humanitárias ou de evacuação de cidadãos nacionais, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz), ações conjuntas em matéria de desarmamento, missões de aconselhamento e assistência militar e operações de estabilização no termo de conflitos. Prevê-se também que todas as missões possam contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respetivo território. Uma das inovações neste domínio é a figura da cooperação estruturada permanente que pode ser estabelecida por EM cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e assumam compromissos mais vinculativos na matéria, tendo em vista a realização de missões mais exigentes. Numa base voluntária, a cooperação estruturada permanente está aberta a qualquer EM que se comprometa a desenvolver de forma reforçada as respetivas capacidades de defesa. O Tratado de Lisboa prevê, ainda, o alargamento da filosofia da cooperação reforçada às missões de gestão de crises. O Conselho pode confiar a execução de uma missão a um grupo de EM que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão. O Tratado consagra uma nova cláusula de assistência mútua: no caso de agressão armada a um EM no seu território, os restantes EM prestar-lhe-ão auxílio por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com a Carta da ONU.

Um ator normativo é aquele capaz de “moldar e alterar o que é considerado uma norma em relações internacionais” (Manners, 2000, 32). Estruturada nos seus princípios, objetivos e instituições, a UE necessita de ultrapassar um passado meramente económico e “legitimar-se como sendo mais do que a soma das suas partes” (Manners, 2000, 33). Com esta ambição, a UE utiliza maioritariamente instrumentos normativos para se projetar externamente: a difusão intencional de ideias e de normas (através de políticas declaratórias, comunicacionais e de mediação), a institucionalização de relacionamentos com os parceiros, o estabelecimento de políticas de condicionalidade (concessão de benefícios sob condição) e o estabelecimento de representações permanentes. As críticas ao seu poder normativo resultam do facto de os resultados obtidos em termos de democracia e direitos humanos serem pouco visíveis, quando não incipientes, acusando-a de pretender apenas manter uma ordem liberal pacífica, que visa essencialmente controlar a economia mundial e as zonas instáveis na sua periferia, sem se preocupar verdadeiramente com as necessidades das populações, não passando a sua atuação de meros ecos de um passado histórico imperialista dos seus EM (Magnette e Nicolaidis, 2009).

Este é um debate que permanece nos estudos europeus e que ganhou relevância com o fim da guerra fria e a evolução no sentido de uma crescente capacidade militar, em paralelo aos meios e instrumentos civis predominantes na atuação externa da UE. De facto, esta evolução permanente da construção europeia, numa linha que parecendo a alguns de aproximação ao poder político clássico (estado), sob pena de prosseguir sem maiores reflexões, tem merecido o alerta quanto às suas potenciais consequências, aparentemente de ênfase mais negativa, tendo em conta a ideia predominante da UE ser um ator benigno, inovador nas relações internacionais. Estaria a identidade da UE a ficar desvirtuada em face da incorporação de uma faceta militar na sua atuação externa?

Em resposta a estas preocupações, Ian Manners propõe definir a UE, conotando-a com o tipo de poder que a identificaria e legitimaria, o poder normativo (Manners, 2002). Por sua vez, Karen Smith propõe que, em vez de tentar definir o tipo de ator que é, ou impor-lhe um tipo “ideal”, deveremos concentrarmo-nos no que faz e/ou no que deverá fazer nas relações internacionais (Smith, 2005).

De facto, várias dificuldades ao nível de uma classificação e definição do poder da UE vêm a corroborar este entendimento defendido por Smith, desde logo uma identificação da UE como predominantemente um poder civil (não sendo possível, atualmente, referir um poder

meramente civil, tendo em conta a criação da PCSD, mesmo que possamos admitir que já o tenha sido).

Duchêne, que cedo avançou com a conceção do poder civil da UE, pretendeu esclarecer que a particularidade do papel internacional da UE está ligada à própria natureza do político. A força da UE baseia-se na sua capacidade de difundir o seu modelo de estabilidade e segurança utilizando meios económicos e políticos em vez dos meios militares (Sjursen, 2006, 169).

Também por não pretender minimizar o papel da Nato, numa época de redefinições da ordem mundial, serviu à legitimação da UE, durante algum tempo, desenvolver uma identificação internacional civil. E o facto de poder utilizar meios militares, se prosseguindo fins civis, não faria claramente perigar esse estatuto.

No entanto, o termo “civil” não colhia simpatia consensual (Manners, 2002; Smith, 2005), até porque uma observação mais atenta da atuação da UE, ao longo da sua caminhada rumo ao objetivo de se consagrar um ator mais assertivo no sistema internacional, não poderia deixar de notar alguma ambiguidade. O termo “civil” poderia enfatizar o passado colonial europeu, trazendo novamente à superfície o papel civilizacional da Europa, e a sua semelhança com um estado. “Por outro lado, ‘instrumentos civis’, apesar de frequentemente referidos como instrumentos ‘suaves’, não são necessariamente benignos nem tão pouco necessariamente não coercivos” (Sjursen, 2006, 239).

O poder da Europa, associado à difusão de ideias e normas (poder normativo), estaria mais em conformidade com a configuração constitucional única da UE. A sua singularidade viria precisamente desta sua diferença normativa, base para o estabelecimento das suas relações com o mundo, difundindo e estendendo ao sistema internacional as suas normas (Manners, 2002), isto é, a sua influência. Mas também os argumentos normativos podem ser utilizados para atingir objetivos estratégicos que promovam interesses particulares, não anulando, por isso, a possibilidade de hipocrisia. Logo, qualquer conotação poderia vir a revelar-se perigosa. Haverá sempre o risco de os atores prosseguirem os seus próprios interesses mesmo avaliando que estes implicam prejudicar os outros. O poder suave não é, assim, necessariamente bom. “Não é necessariamente melhor torcer mentes do que braços”

(Nye, 2012, 103). Contudo, o poder suave pode efetivamente ser utilizado para interações de soma positiva. “(...) [É] um erro pensar no poder – a capacidade de afetar os outros para obter os resultados desejados – simplesmente como ‘poder sobre’ e não como ‘poder com’ os outros” (Nye, 2010, 244).

“Para evitar estes riscos, regras comuns são necessárias. A lei funciona como um sistema de ação que torna possível implementar responsabilidades morais ou compromissos” (Sjursen, 2006, 244). O poder normativo, se visto como o que tenta ultrapassar as velhas lógicas de poder através do reforço da lei internacional, cosmopolita, enfatizando o direito dos indivíduos à igualdade soberana, e não apenas o direito dos estados a essa igualdade (que também não é real), será certamente algo positivo e está associado ao que a UE tem vindo a querer ser. No entanto, como conclui Helena Sjursen, não é totalmente claro que a UE seja um poder “normativo” (Sjursen, 2006). A dicotomia valores/interesses (da própria UE e dos seus EM) permanece, em muitas atuações por resolver, e poderá pôr em causa a futura legitimidade e a eficácia da ação externa da UE. Uma base normativa de atuação, influenciada por normas constitutivas que se querem difundir e criar no exterior não afasta por si só ambiguidades, nomeadamente ao enfatizar mais umas do que outras. A aferição via “o melhor argumento” (maior transparência pela facilidade de acesso à informação pressiona no sentido de uma maior justificação das políticas) poderá fazer parecer mais adequado o conceito de poder comunicativo relativamente ao de poder normativo, favorecendo o escrutínio público do que é “bom”, “justo” ou eco de um imperialismo cultural eurocêntrico (Sjursen, 2006a).

Se observarmos os desenvolvimentos ao nível da PCSD na perspetiva de que ajudam à estabilização das relações de segurança entre os EM e o exterior, então poderemos concluir que terão efetivamente contribuído para o poder normativo da UE. Com capacidades militares, a UE poderá avançar com ameaças credíveis, tendo realmente essa opção. Ian Manners, em particular, alerta para o facto de que deixar a guerra total contra o terrorismo predeterminar o desafio securitário da EU, fará perigar o sucesso da sua ação nas causas do desenvolvimento, segurança e direitos humanos. Os princípios normativos, tais como a democracia, justiça social e boa governação são os meios para atingir os objetivos de paz sustentável (Manners, 2006). Este perigo, no entanto, parece, por ora afastado, tendo em conta os objetivos da UE de promover um mundo melhor, centrando a sua atuação nas causas intrínsecas dos conflitos, nomeadamente via formação, capacitação, desenvolvimento sustentável e cooperação com as outras organizações, nomeadamente a

NATO e a ONU¹⁵. Os vários instrumentos de que dispõe, colocam a UE numa posição privilegiada de atuação, pelo que a sua contribuição de longo prazo poderá efetivamente prevenir os próprios conflitos. Também a noção de segurança, incorporando o que são as novas ameaças, ultrapassa uma visão puramente militar da prevenção que vigorou durante a guerra fria, passando a assentar na interligação com a política de cooperação para o desenvolvimento, na linha da ONU. Não será por acaso que também ao abrigo do instrumento de cooperação para a vizinhança, e não só ao nível da PCSD, se tem vindo a dar prioridade ao apoio à reforma dos setores da segurança nos vizinhos a sul, privilegiando o que conjuntamente com eles foi identificado uma necessidade e condição prévia para se avançar com outros projetos de desenvolvimento, mesmo que também corresponda aos interesses de segurança da UE.

De facto, assegurar a coerência nas relações externas da UE (que englobam as políticas de segurança, económicas, de cooperação para o desenvolvimento e assistência humanitária) permanece um objetivo difícil de atingir, muito embora o Tratado de Lisboa tenha tentado assegurar melhorias. Estabelece princípios comuns e objetivos a serem atingidos por via de todos os aspetos da sua ação externa integrando um novo capítulo sobre as “disposições gerais relativas à ação externa da União”¹⁶; define que se deverá assegurar consistência entre as diferentes áreas de ação e entre estas e as várias políticas, aplicando-se-lhe também os princípios gerais definidos no TFUE¹⁷ e inova com reformas institucionais. Estas tiveram também como objetivo melhorar a atuação externa da UE ao nível da visibilidade e representatividade, com a nomeação de um “Ministro dos Negócios Estrangeiros”, uma racionalização de competências entre a Comissão e o Conselho [duplo chapéu da Alta

¹⁵ A UE não será também alheia ao progressivo desenvolvimento de uma abordagem e noção de “responsabilidades de proteger”, que implicará um crescente exercício de ingerência humanitária e ação coletiva, no caso de fracasso dos estados assegurarem a proteção física das suas populações contra atos de violência, reforçando as ideias de que a prevenção é a melhor estratégia de resolução de conflitos e a construção da paz exige uma noção alargada de segurança humana e de “peace enforcement”.

¹⁶ TUE Art.21º - salvaguarda dos valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; consolidação e apoio à democracia, estado de direito, direitos humanos e direito internacional; preservação da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, de acordo com a carta da ONU; desenvolvimento sustentável económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, principalmente para a erradicação da pobreza; encorajamento à integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente pela progressiva abolição de restrições ao comércio internacional; contribuição ao nível internacional para a preservação e melhoria do ambiente e da gestão sustentável dos recursos naturais globais; assistência às populações, países e regiões confrontados com desastres naturais ou de origem humana e promoção de um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e numa boa governação.

¹⁷ Igualdade entre homens e mulheres, a promoção de um alto nível de emprego, a garantia de proteção social adequada, a luta contra a exclusão social, um alto nível de educação, formação e proteção da saúde humana, combate à discriminação baseada no sexo, raça ou origem étnica, religião, credo, deficiência, idade ou orientação sexual, proteção ambiental e proteção do consumidor.

Representante dos Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (AR)] e a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) em apoio às funções da AR¹⁸.

No entanto, o Tratado de Lisboa apenas enumera os objetivos da política externa da UE, sem indicar uma hierarquia ou definir os mecanismos e meios para a resolução de eventuais conflitos que surjam entre eles. O Presidente do CE tem igualmente funções consagradas de representação externa, em matéria PESC, sem prejuízo das atribuições da AR. A institucionalização do novo quadro diplomático europeu levou tempo a implementar-se e só em 2011 entrou numa fase verdadeiramente operacional. O SEAE deverá trabalhar em estreita colaboração com os serviços diplomáticos dos EM, e as outras instituições da EU, como a Comissão e o Secretariado Geral do Conselho, mas é, ao mesmo tempo, composto por funcionários provenientes desses mesmos serviços e dos serviços diplomáticos nacionais, o que lhe dá o estatuto de órgão *sui generis*.¹⁹

Estas inovações não conseguiram, assim, apesar dos progressos, ultrapassar as incertezas inerentes à famosa pergunta feita por Kissinger: “se queres telefonar para a Europa, qual é o número?” (Moravcsik, 2007, 2). As competições burocráticas entre o Presidente do CE, a AR e a Presidência rotativa não contribuem certamente para isso. Nem tão pouco a confusão latente sobre quem representa a UE, que se mantém em variadas circunstâncias. Muitas vezes, o fator que pende a favor de uma representação mais unificada da UE prende-se exatamente com o temor de insignificância externa (Kaczynski, 2011).

¹⁸ O Tratado de Lisboa afirma expressamente a personalidade jurídica da UE que passa assim, a ser uma entidade jurídica autónoma, com direitos e obrigações, contribuindo decisivamente para uma plena afirmação no plano externo. Preserva o papel central da Comissão Europeia, enquanto guardiã dos Tratados, promotora do interesse geral da UE e detentora do direito de iniciativa. O cargo de AR assume funções mistas Conselho/Comissão, pois conduz a PESC e a PCSD, cabendo-lhe igualmente as responsabilidades, enquanto vice-presidente, que incumbem à Comissão no domínio das relações externas. O Conselho Europeu (CE) é reconhecido como instituição, mantendo-se como instância responsável pelo impulso político e orientação ao mais alto nível da UE. Simultaneamente, cria o cargo de Presidente permanente do CE. O Tratado passa a prever duas formações do Conselho (a lista das restante formações é adotada pelo CE por maioria qualificada), anteriormente fundidos num só – O Conselho Assuntos Gerais (CAG – assegurar a coerência dos trabalhos das diferentes formações do Conselho e preparar as reuniões do CE) e o Conselho Negócios Estrangeiros (CNE – função de elaborar a ação externa da UE, de acordo com as linhas estratégicas fixadas pelo CE e de assegurar a coerência da ação da UE. Este Conselho, ao contrário das outras formações é presidido pela AR.

¹⁹ Os princípios de isenção e neutralidade na escolha do pessoal diplomático têm sido defendidos, em especial pelos EM mais pequenos, por forma a assegurar que haja um equilíbrio e uma igualdade de tratamento, que não penda em favor de nenhum EM com maior dimensão e peso na UE, em defesa da autonomia do SEAE. Estes aspetos assumem relevância particular, apesar de a política externa europeia continuar a ser definida pelos EM no seu conjunto e por unanimidade, mas tendo em conta que os níveis e capacidade, influência e intervenção são diferentes.

No essencial, as reformas institucionais trouxeram aspetos positivos de evolução, mas não resolveram todos os problemas inerentes à complexidade da construção europeia e não alteraram a estrutura de competências da sua política externa, que continua a ser definida pelos EM no seu conjunto, e por unanimidade, salvo raras exceções (relacionadas com os mecanismos instituídos para a cooperação e questões processuais). Deu-se, sim, um rosto à diplomacia europeia, mas que visa complementar e não substituir os esforços diplomáticos e a ação externa dos estados.

De facto, o Tratado de Lisboa mantém uma ampla margem para interpretação que não abona em favor da almejada coerência. Quanto à repartição de competência (exclusivas, partilhadas e de apoio), tentou eliminar as inúmeras dúvidas que subsistiam na matéria e eram geradoras de conflitos entre a UE e os EM, mas sem ter conseguido realmente ultrapassar todas essas incertezas. Quanto aos atores envolvidos, a AR, sendo igualmente membro da Comissão Europeia, por ser simultaneamente um dos seus Vice-Presidentes, pressuporia uma coordenação mais facilitada na área externa entre o SEAE e a Comissão, o que não acontece em todas as ocasiões. O presidente permanente do CE eleito, no seu seio, para um mandato de dois anos e meio, renovável por uma vez, com duplo chapéu interno e externo, tem como funções assegurar também (ao seu nível e nessa qualidade) a representação externa da União em matéria PESC, sem prejuízo das atribuições da AR, o que constitui mais um fator potencialmente gerador de uma imagem de duplicidade e incoerência quanto à representação externa. Ou seja, não dispendo de poderes de representação exclusivos, partilha-os quer com a AR, nas áreas da PCSD - PESC, quer com o Presidente da Comissão Europeia, nas restantes matérias. A AR, assumida pela Baronesa Catherine Ashton, com as funções de conduzir a política externa europeia, pode delegar funções nos três Comissários que supostamente deverão trabalhar em estreita colaboração com a sua também Vice-Presidente – Andris Piebalgs, encarregue da Política de Desenvolvimento, Stefan Füle, com as Políticas de Alargamento e de Vizinhança, e Rumiana Jeleva, encarregue da Cooperação internacional, ajuda humanitária e resposta às crises. Um quarto “adjunto” pode ser encarregue de alguma missão de representação na área externa - o Ministro dos Negócios Estrangeiros do EM que detenha a presidência rotativa do Conselho de Ministros. O papel da Presidência rotativa na representação externa da União foi formalmente afastado pelo Tratado de Lisboa, mas há situações em que, por força das circunstâncias, o continua a desempenhar. Basta pensarmos que a UE não assegura ainda delegações em todo o Mundo. As funções da AR englobam igualmente as responsabilidades que incumbem à Comissão Europeia no domínio das relações externas, o que foi pensado como forma de garantir maior coerência da ação externa. Mas na verdade,

não obsta a que a representação externa nas negociações internacionais seja duplamente representada tanto pelos serviços da Comissão como pelo SEAE e, não fazendo este parte dos serviços da Comissão, é percecionado dentro da Comissão como uma entidade externa, pelo que a facilitação da coordenação não é tão evidente como poderia parecer à primeira vista.

As questões institucionais, nomeadamente ao nível da coordenação da atuação, continuam a necessitar de ser afinadas em face dos acontecimentos e desenvolvimentos internacionais entre o SEAE e os EM. A consolidação das práticas de funcionamento, com base na experiência que vai sendo adquirida, pode vir efetivamente a ajudar ao melhoramento da coesão das políticas europeias, à rapidez de reação, tantas vezes tão importante, em face da imprevisibilidade da evolução dos acontecimentos no sistema internacional, bem como no desenvolvimento da identidade europeia e dos objetivos e interesses que prossegue, enquanto ator global que quer um papel ativo também na resolução de conflitos. A criação do SEAE foi também, de certa forma, uma tentativa de contrariar as “diplomacias paralelas” e por vezes conflitantes da Comissão e do Conselho (Brandão, 2010).

Se não se conseguiu afastar à partida inconsistências e situações menos claras no que toca à representação externa da União, conseguiu-se reforçar as oportunidades de coordenação entre a UE e os EM, no próprio terreno, e a criação de um fluxo de informação adicional, enriquecida (por ser já o somatório UE com EM) diretamente para Bruxelas, proveniente das delegações da UE em países terceiros, o que poderá vir a abonar em favor de iniciativas externas mais especializadas, à medida que se vá tornando mais eficiente e qualificado. Estas, por sua vez, poderão vir a fornecer orientações claras e precisas para uma qualquer ação específica. Aliás, a possibilidade de a AR avançar com iniciativas ou propostas está especificamente prevista no Tratado de Lisboa. Poderá servir, como seria desejável para desenvolver e aumentar capacidades da UE no âmbito da PCSD, mesmo que não seja ainda o desejo dos EM avançar para uma política externa comum europeia. Sentir-se-á já, no entanto, uma tendência de maior aproximação entre as políticas externas dos EM, embora com intensidade variável de acordo com os assuntos em agenda. Outra consequência das reformas institucionais, concretamente da criação da figura da AR e do SEAE, será a maior continuidade nas agendas externas, cujas prioridades oscilavam anteriormente em função dos interesses nacionais do EM que detinha a Presidência rotativa.

A institucionalização do SEAE é relativamente recente, sendo por isso, provável, que por força da experiência e aprendizagem com situações concretas haja um melhoramento no futuro, quer em termos de operacionalidade quer em termos de mais-valia, que venha a dar crédito à existência de uma diplomacia europeia, enquanto instrumento útil e efetivo, ao serviço dos interesses da UE e dos seus EM. No final de julho de 2013, a AR, reconhecendo que permanecem algumas dificuldades no seu novo serviço, apresentou um conjunto de propostas de melhoramento que incluem o reforço das capacidades do serviço e uma mais clara repartição de tarefas, evitando duplicações, nomeadamente com a Comissão em matéria de relações externas. A AR pretende igualmente melhorar o equilíbrio geográfico, assegurando uma representação de todos os EM, mediante uma nova organização de recursos humanos, que faça uma gestão mais eficaz entre funcionários permanentes e agentes temporários, nomeadamente os provenientes dos EM (SEAE, 2013).

A procura de maior simpatia por parte dos públicos estrangeiros, através da difusão de informação sobre a UE e a promoção da visibilidade da cooperação europeia, têm sido prosseguidos através desta nova diplomacia pública, no sentido do estabelecimento de relações mais próximas com as sociedades civis e as próprias autoridades dos países parceiros alvo. Esta prática beneficia tanto a UE como os seus EM. O que se pretende é criar polos europeus, com uma importância acrescida, aos quais os EM podem recorrer, e recorrem cada vez com mais frequência, tendo em conta as suas 139 antenas espalhadas pelo mundo.

Só sonhadores poderiam ter imaginado que construir um Ministério dos Negócios Estrangeiros para a UE, com a sua rede de Missões diplomáticas, a sua própria agenda e competência fosse uma tarefa fácil. (...) A política externa é uma das principais características de um estado e, pela primeira vez na história contemporânea, uma entidade supranacional (que não é um estado) é criada tendo como atributo a condução da sua política externa com uma representação externa unificada (Kaczynski, 2011, 9).

Situações, embora pontuais, que têm suscitado fortes reações dos EM e que terão que ser limadas através de uma maior coordenação e afinação de procedimentos são, nomeadamente, a negociação em nome da UE (e dos seus EM) e a tomada de posições

pelos chefes das delegações europeias sem o envolvimento e autorização prévia do Conselho. Mesmo que certas circunstâncias políticas urgentes o possam justificar em casos excepcionais, tais iniciativas de emancipação não são bem acolhidas nas capitais dos EM. Na verdade, durante as negociações para a instituição do SEAE (e do próprio Tratado de Lisboa) os EM foram cautelosos, não pretendendo que o novo corpo institucional ficasse em posição de os pressionar na direção de uma política externa comum. Esse passo ainda não foi dado. Acontecimentos internacionais e o desenvolvimento de uma nova ordem mundial permanecem envolvidos por uma grande incerteza, pelo que os estados preferem ficar com as mãos livres para definir as políticas que melhor se ajustem aos seus interesses nacionais em cada situação específica, que pode ocorrer no âmbito do enquadramento europeu ou fora dele, e a PCSD será uma opção entre várias outras (Mahncke, 2011).

O comprometimento da UE, expresso através das inúmeras missões da PCSD, na promoção de “um mundo melhor”, é um desafio constante que exige ferramentas políticas que reforcem a sua capacidade de ação. A criação do SEAE tem vindo a permitir, apesar de todas as fragilidades que enfrenta, uma abordagem mais integrada da promoção dos valores e interesses da UE no mundo e tem contribuído para aumentar a afirmação e influências europeias.

Admitindo que será mais do que mera retórica que a governação global se submete mais do que o desejável à realidade das políticas de poder, esta será uma constatação mais problemática para a UE do que para os EM. Todos os estados assumem que as suas políticas são baseadas não só em valores, mas também em interesses. Mas a UE, enquanto entidade híbrida, fundada em princípios e valores, mantém uma ambiguidade quanto à dicotomia valores/interesses pois necessita permanentemente de legitimar a sua atuação externa e demonstrar que é mais do que a soma dos seus EM. Mas, na verdade, quanto mais assertiva se tornar na esfera internacional, mais se transformará num poder semelhante a tantos outros e, conseqüentemente, enfrentará tensões e contradições. Terá que os tentar ultrapassar, no que ajudará aliviar a pressão de ter que definir aquilo que é. Garantirá maior legitimidade à sua ação externa, definir e priorizar mais claramente as suas normas, valores e objetivos, eliminando progressivamente as amplas margens de interpretação que levam, por vezes, a atuações menos coerentes.

A defesa do multilateralismo, em favor do desenvolvimento de uma comunidade internacional reforçada, com base no bom funcionamento das Instituições internacionais e

numa ordem mundial alicerçada no direito, é um comprometimento e constitui também a especificidade da ação externa da UE (Delcourt e Remacle, 2009). O multilateralismo assegura, dentro do possível, igualdade perante a lei e minimiza a preocupação quanto a que o mais poderoso apenas pretende impor os seus interesses e valores em nome do normativismo. Porém, normalmente, não assegura um comprometimento de aderência igual, por todas as partes, às normas estabelecidas. “Não se encaixa com a lei moderna” (Sjursen, 2006, 246). Haverá que contornar os jogos de interesses tendo em vista promover uma política externa que conceda à UE estatuto inequívoco de ator global, através de meios pacíficos, utilizando os seus poderes para o conseguir, e assim ultrapassar muitas das suas ambiguidades, o que no final reverteria em favor de todos. A coerência da política externa europeia será essencial, não tanto para legitimar a sua atuação perante o exterior, mas acima de tudo para aumentar a sua influência e poder, como ambiciona.

A política de cooperação com os países em desenvolvimento é uma das formas mais visíveis de ação externa da UE, assumindo uma força importante na ordem mundial, com uma estrutura própria que inclui mecanismos de condicionalidade, implícitos também nas suas políticas institucionalizadas de alargamento e vizinhança. Uma vez mais a dicotomia valores/interesses, agora ligada às preocupações de segurança e defesa deve ser ultrapassada, ao assumir-se que o poder multilateral e cooperativo da UE, que inclui a sua diplomacia de cooperação, os seus múltiplos acordos e missões de paz e a sua coerção não-violenta, se irá ajustando à fase de transição atual do mundo pós guerra fria, com as novas ameaças e com as dinâmicas evolutivas do enquadramento da ONU (com desafios urgentes como o défice de representação, eficiência e a natureza amplamente diversificada das ameaças).

Foi necessário, a partir do lançamento da PCSD e com o desenvolvimento da PESC, avançar e fazer a diplomacia europeia assumir-se de forma mais direta. A gestão das crises que ameaçam a estabilidade mundial explicam o desenvolvimento da ideia da dimensão militar da política externa europeia. O lançamento da PCSD representou, assim, um passo qualitativo na criação da sua condição de ator internacional com novas instituições e procedimentos, implicando um progressivo desenvolvimento das capacidades militares. A divisão entre poder civil e militar fará efetivamente sentido se os objetivos forem os da cooperação para o desenvolvimento como forma de prevenção de conflitos e promoção de uma paz sustentável? As forças de manutenção da paz deixarão de o ser se tiverem, em cenário de conflito, de utilizar a força? Com base na definição de poder inteligente defendida

por Nye, poder civil e poder militar não serão contraditórios, podendo sim, atuarem sob a forma de reforço mútuo.

Com toda esta construção complexa, por atuar de forma “silenciosa” e menos ostentativa relativamente a outras potências, como os Estados Unidos da América (EUA), a influência da UE nem sempre é perspectivada de forma adequada pelos outros atores. Os seus instrumentos civis de poder – comércio, ajuda, direito internacional e diplomacia – são de resultado lento e, muitas vezes, subestimado.

A inclusão de 12 membros do leste e do sul da Europa foram sem dúvida a política ocidental mais eficaz no sentido da paz e prosperidade desde o final da guerra fria (...). E mesmo ao nível militar, os americanos que fazem a leitura da Europa com base na sua falta de comprometimento no Afeganistão ou no Iraque, esquecem frequentemente que perto de 100.000 tropas europeias têm estado ao serviço fora dos seus países, enquanto forças de paz, polícia e forças de combate (...) em países críticos como o Líbano, o Congo ou a Bósnia e Herzegovina. (Moravcsik, 2007,1).

A realidade de uma ação externa da UE, embora silenciosa, apresenta-se, pois, inequívoca. Por outro lado, a UE não consegue assumir uma posição comum nos fora internacionais, em questões tão importantes como as relacionadas com o processo de paz no Médio Oriente, como se verificou na recente votação para a subida de estatuto da Palestina de autoridade para estado observador na Assembleia-Geral da ONU, pese embora existir o tal mínimo denominador comum expresso numa declaração da AR. A República Checa votou contra, 14 EM votaram a favor, incluindo Portugal, e abstiveram-se os restantes 12. Os “fracassos” da UE são pois, contrariamente, sonoros e visíveis. Mas será que uma unidade total interna garantiria um funcionamento mais eficiente? A questão é que poucos eventos internacionais podem suscitar a mesma intensidade de reação em todos os EM, pelas suas diferentes situações geográficas, legados históricos, recursos humanos e económicos. Na realidade, os fracassos não podem ser medidos pela ausência de posicionamentos comuns e interesses coincidentes entre os seus EM quanto a todos os temas em agenda. Só poderiam ser aferidos pela existência de uma falta de vontade política para os debater. A avaliação do sucesso da UE terá sempre que partir da aferição da sua capacidade de influenciar o sistema internacional no sentido de o tornar compatível com os seus valores e interesses.

Interesses e valores, poder civil e militar não têm que ser opostos, podem ser complementares, em serviço deste intento.

3.4 - A Política Europeia de Vizinhança: as dinâmicas da vizinhança sul

No âmbito da política externa europeia, a Política Europeia de Vizinhança (PEV) assume uma importância particular, enfatizada a partir dos últimos alargamentos a leste, que ocorreram em resposta à mudança da ordem internacional ocorrida com o fim da guerra fria. Reequacionaram-se os limites das fronteiras da Europa e surgiram novas preocupações com as questões de segurança. Em especial a partir do 11 de setembro, estas deixaram de ser vistas sob uma perspectiva exclusivamente militar e passaram a englobar também outras vertentes, num contexto de globalização, em resposta à percepção de novas ameaças que alargaram as ansiedades securitárias. De forma complementar ao terrorismo, aos Estados párias, ao alastramento de conflitos internos à escala regional ou global, também os ataques à dignidade humana ou a escassez de recursos, designadamente naturais, como a água, passaram a ser vistos como perigos de consequências imprevisíveis, levando a uma interligação clara entre as questões de segurança, políticas e económicas, apelando a um desenvolvimento sustentável como forma de assegurar uma paz duradoura.

Os países do Norte de África e do Médio Oriente (NAMO), entendendo a UE como um clube exclusivamente europeu, foram mantendo uma sensação de exclusão e barreira civilizacional que transcende os níveis de desenvolvimento económico sendo importante evitar a criação de novas linhas divisórias ao longo do Mediterrâneo (Dannreuther, 2004). A imagem de um anel de amigos em redor da Europa foi-se tornando cada vez mais apelativa e impeliu a UE a evoluir de um contexto essencialmente discursivo para um outro mais pragmático, mas ainda assim marcadamente retórico. Quer a Estratégia Europeia de Segurança (EES), delineada em 2003, quer a consciencialização do alargamento do perímetro de ação privilegiada, em resposta também à evolução da natureza do eixo transatlântico²⁰, induziram à institucionalização de uma nova política com o objetivo de assegurar segurança, tentando ao mesmo tempo uma intervenção nas causas profundas da instabilidade na região. Mas esta constrói-se a partir de estruturas anteriormente existentes, indiciando desde logo algumas fragilidades. Estas avolumam-se pelo facto de a UE não ser

²⁰ Mesmo se o sistema internacional ainda mantém uma estrutura essencialmente unipolar, os EUA não têm a capacidade de empenhamento igual em todo o mundo, nem o apoio interno ou a vontade política para um envolvimento estratégico dessa envergadura. Após a guerra fria, deliberadamente, deu-se como que uma devolução do poder à Europa, forçando a UE a assumir um maior envolvimento estratégico e a reforçar as suas capacidades na vizinhança (Dannreuther, 2004).

um ator unitário, somando as sensibilidades divergentes dos EM, o que potencia uma capacidade reduzida para implementar eficientemente as políticas que define.

A segurança nacional encontra-se sob o desafio das novas dinâmicas da dita globalização, mas muitas destas forças são de tendência positiva, designadamente a inevitabilidade de, perante desafios e ameaças globais, os estados sentirem uma maior necessidade de cooperação. Por outro lado, há inquestionavelmente um agravamento de circunstâncias com efeitos adversos tais como a fragmentação, as alterações sociais rápidas, as desigualdades económicas, o terrorismo e o ressurgimento de identidades culturais e religiosas que contribuem para um aumento dos conflitos dentro dos estados e entre estados. Em resultado, há uma complexidade crescente nos relacionamentos, interna e externamente ao estado (Baylis, Smith e Owens, 2011).

O aumento da consciência quanto ao inter-relacionamento entre os assuntos de segurança das várias regiões (tendência de desterritorialização), à difusão de ameaças e à multiplicidade de atores atuantes no sistema internacional expandiu, assim, a agenda de segurança. Os persistentes conflitos do Médio Oriente prendem-se, em larga medida, com a ausência de uma organização cooperativa regional forte, ao que não é alheio o apoio e ênfase discursivo da UE em favor de uma maior integração regional, mas que não tem tido, até ao momento, grandes ecos²¹. Assegurar estabilidade, regionalismo e definir uma política para a periferia são traços típicos da política de segurança de qualquer potência regional. A UE quer ver reconhecido o seu papel de ator global, mas é, acima de tudo, um ator regional com uma periferia geográfica coincidente com ligações pós-coloniais e parcerias preferenciais dos seus EM (Missiroli, 2004).

O final da guerra fria mostrou a ausência de uma perceção comum quanto às questões de segurança, em especial a partir da guerra do Iraque, em 2003. A UE atuou de forma fragmentada, sem uma estratégia política coerente, evidenciando profundas divisões dos EM, não conseguindo, por isso, assumir-se efetivamente como alternativa à influência dos EUA (mas que viram a sua posição enfraquecida pelas fortes críticas dos estados árabes quanto à legitimidade e imparcialidade da sua política externa). Paradoxalmente abriu também uma janela de oportunidade para uma fase mais interventiva da Europa. No

²¹ A deterioração das relações israelo-palestinianas, em 1996, levou a que se perdesse qualquer entusiasmo por esquemas regionais que entretanto tinham timidamente surgido. Recentemente, a Comunicação em favor da integração regional magrebina é um exemplo da importância que lhe é atribuída e da vontade da UE em demonstrar o seu apoio à resolução dos conflitos da região, numa política de pequenos passos focada em regiões e aspetos específicos, neste caso, o Norte de África (SEAE e Comissão Europeia, 2012).

entanto, uma atuação relevante ao nível económico e financeiro não tem tido correspondência ao nível político e da gestão de conflitos, mas a UE manteve sempre o interesse em obter uma maior influência política na região. Esta influência tem vindo a aumentar progressivamente, designadamente a partir da guerra do Líbano, em 2006 (envio de forças de manutenção da paz em número considerável, principalmente francesas e italianas), o que implicou igualmente um maior envolvimento no conflito israelo-palestiniano.

O relacionamento da UE com os países do Mediterrâneo é quase tão antigo como a Europa enquanto bloco regional, tendo a região sido, desde logo, percecionada como zona estratégica, tanto em termos económicos (comércio, energia e migração) como políticos (segurança, incluindo a segurança energética, e estabilidade). No entanto, a relação inter-regional propriamente dita tomou forma com o Processo de Barcelona, em 1995, que estabeleceu a Parceria Euro-mediterrânica, numa tentativa de harmonização das políticas de vizinhança dos EM, pela instituição de uma política de parceria europeia.

A definição europeia da região euro-mediterrânica é baseada nas preocupações de segurança e focada no Norte de África (...), ao passo que o foco dos EUA se orienta mais para o leste do Médio Oriente, com forte ênfase para a região do Golfo, o que também pode explicar a ausência da Europa enquanto ator efetivo no conflito israelo-palestiniano (Schulz, 2010, 13).

A questão é que com a permanência das discussões sobre uma futura adesão da Turquia em cima da mesa, “ (...) a definição das fronteiras da Europa e a preocupação em assegurar relações com os vizinhos que se antecipa irão ficar mais próximos da Europa, tornam-se incrivelmente importantes” (Schulz, 2010, 13).

A construção discursiva sobre a perceção do “outro” inerentemente presente na ilustração figurativa de uma “Fortaleza Europa” dirigida ao sul (em face de uma política de alargamento dirigida para o leste) pede um diálogo entre civilizações e remonta ao período colonial, tendo adquirido carácter urgente no rescaldo dos ataques terroristas do 11 de setembro. O debate sobre o relacionamento entre o islão e o Ocidente mantém-se controverso, mas tem influência direta nas relações da Europa com a sua vizinhança sul. A consciência de que o perigo se encontra tanto dentro como fora das fronteiras europeias (o conhecimento da

existência de células terroristas na Europa) suscitaram desde logo maiores pressões contra os fluxos de imigração ilegal. Permanece em aberto a definição de um limite para o alargamento, o que não abona em favor da definição estratégica dos seus interesses.

Nas conclusões do Conselho Europeu de Copenhaga, de Dezembro de 2002, constata-se:

O alargamento criará uma nova dinâmica no processo de integração europeia, o que proporcionará uma oportunidade importante para aprofundar as relações com os países vizinhos com base em valores políticos e económicos comuns. A União continua decidida a evitar novas divisões na Europa e a promover a estabilidade e a prosperidade dentro e fora das novas fronteiras da União. (...) A União Europeia deseja também aprofundar as suas relações com (...) os países do sul do Mediterrâneo, seguindo uma abordagem de longo prazo assente na promoção de reformas democráticas e económicas, do desenvolvimento sustentável e do comércio, e está a empreender novas iniciativas para este fim (Conselho Europeu, 2002, 2).

No seu seguimento surge a Comunicação “Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais”, de março de 2003, que motivou intenso debate, e avança com a estrutura de uma futura política de vizinhança, a ser construída a partir do Processo de Barcelona. Antecipando, em face dos novos alargamentos que se seguiriam, a deslocação das fronteiras “limites” da Europa, constata que “[n]a próxima década, a capacidade de a União garantir a segurança, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável aos seus cidadãos passará a ser indissociável do seu empenhamento numa cooperação estreita com os países vizinhos” (Comissão Europeia, 2003, 1). A ausência do incentivo do alargamento a uma série de países, pelo menos, a um nível teórico, potencialmente elegíveis, exigiu alguma clarificação quanto aos novos interesses e necessidades geoestratégicas que daí advinham.

Está em causa a possibilidade de fundar a ordem política de acordo com uma lógica pós-nacional ou pós-soberana, ou seja, para lá da longa tradição securitária que fez

do estado soberano o objeto a preservar. É um ponto crucial este, que assume que o conceito de segurança está sujeito a uma profunda contestação no mundo atual – a começar pela questão de saber qual o referente da segurança – e, por óbvias razões, com impacto profundo na definição do conteúdo, e do sentido, da política externa da União Europeia e das suas políticas de vizinhança (Ferreira, 2009, 47-48).

A EES reforça esta ideia, ao enumerar como um dos objetivos estratégicos, a criação de segurança na vizinhança, a par com a necessidade de enfrentar as ameaças (para o que se podem tornar necessários recursos militares) e promover o multilateralismo. Quanto à vizinhança, afirma:

Mesmo na era da globalização, a geografia continua a ser importante. É do interesse da Europa que os países situados junto às suas fronteiras sejam bem governados. Para a Europa, constitui um problema ter na sua vizinhança países envolvidos em conflitos violentos, estados enfraquecidos em que floresce a criminalidade organizada, sociedades disfuncionais ou um crescimento descontrolado da população. (...) Compete-nos promover um conjunto de países bem governados, a leste da União Europeia e na orla do Mediterrâneo, com os quais possamos estabelecer estreitas relações de cooperação. (...) A credibilidade da nossa política externa depende da consolidação dos resultados por nós obtidos na região. (...) Os interesses da União Europeia exigem um envolvimento continuado com os parceiros do Mediterrâneo, através de uma cooperação mais eficaz a nível económico, cultural e de segurança, no âmbito do processo de Barcelona. Deverá igualmente ser ponderada a possibilidade de um mais vasto envolvimento com o mundo árabe (Conselho Europeu, 2003,7-8).

O documento estratégico propriamente dito com o enquadramento e as premissas da PEV, de maio de 2004 (em resposta à decisão do Conselho Europeu, de Dezembro de 2003), define:

O objetivo da PEV é partilhar os benefícios do alargamento da UE de 2004 com os países vizinhos através do reforço da estabilidade, segurança e bem-estar de todos os envolvidos. É concebida para prevenir a emergência de novas linhas divisórias entre a UE alargada e os seus vizinhos e para lhes oferecer a possibilidade de participarem em várias atividades através de uma maior cooperação política, de segurança, económica e cultural (Comissão Europeia, 2004, 3).

Identifica como a melhor opção para o financiamento da política, a criação de um novo instrumento específico. O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria fica operacional a partir de janeiro de 2007 (estando atualmente em negociação o Instrumento Europeu de Vizinhança – IEV - que perde o termo “Parceria” em virtude de a dinâmica da parceria com a Rússia a fazer passar a beneficiar de outro Instrumento, o Instrumento de Parceria, mas mantendo-se elegível, ao abrigo do IEV, quanto à cooperação transfronteiriça, por força das suas fronteiras comuns com os vizinhos a leste).²²

A vizinhança sul cobre Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Egito, Jordânia, Líbano, Palestina, Israel e Síria. Quanto à Líbia, único país com quem não foram ainda iniciadas negociações para a conclusão de um Acordo com a UE, faz-se desde logo a recomendação específica para que se integre, em primeira linha, no Processo de Barcelona, o que implicava a vontade de inclusão no fórum regional, pretendendo-se avançar no sentido de uma responsabilização e apropriação mútuas conducentes à conclusão de um acordo que formalizasse o relacionamento²³. Em relação à Síria, em face da situação grave interna que o país vive desde março de 2011, resultante da repressão violenta aos protestos contra o governo, o CNE, de maio de 2011, anunciou a suspensão do relacionamento e da cooperação bilateral ao nível da PEV, mantendo-se, contudo, a cooperação ao nível da assistência humanitária à população e a participação nas iniciativas políticas que visam contribuir para a resolução da crise síria.

²² A ideia deste instrumento financeiro é desenvolvida na Comunicação “Lançar as bases de um novo instrumento de Vizinhança”, de julho 2003.

²³ A UE ainda não institucionalizou a cooperação com a Líbia no contexto da PEV. A revolução líbia interrompeu o processo de negociação de um acordo, iniciado em 2008, mas desde então os esforços que a Líbia tem feito no âmbito do processo de transição democrática têm sido acompanhados por um reafirmar do interesse Líbio em retomar as negociações desse acordo.

Numa ótica de diferenciação, privilegiando a via bilateral (abandono do multilateralismo ainda presente no Processo de Barcelona que mantém, no âmbito da União para o Mediterrâneo, reuniões regulares entre os parceiros a vários níveis), no entendimento de que individualmente a capacidade de influência nas políticas seria maior,²⁴ a PEV prevê Planos de Ação (PA) bilaterais com cada parceiro. Estes definem as prioridades da cooperação que se subdividem em três grandes domínios: os valores comuns, a política externa e de segurança e as ações com vista ao desenvolvimento e à aproximação legislativa nos domínios prioritários definidos. Os Planos de Ação concedem maior relevância aos objetivos políticos da democracia, do estado de direito e do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, pretendendo-se inaugurar uma nova era na relação da UE com os vizinhos do Mediterrâneo, onde estes aspetos se mantinham desvalorizados, mediante a institucionalização de um diálogo político reforçado em todas as áreas previstas. Mas desde logo se verificou que a apropriação comum pretendida, pressionando os governos a implementarem reformas democráticas, é extremamente difícil, se esses governos veem nessas reformas ameaças à sua permanência no poder, pelo que se manteve a relutância dos parceiros em avançar com reformas económicas que estivessem ligadas a reformas políticas e a projeção normativa pretendida pouco avançou, mantendo-se a um nível mais discursivo e retórico.

Os órgãos criados pelos Acordos de Associação em vigor no âmbito da Parceria euro-mediterrânica, mantêm-se para o acompanhamento da implementação da PEV, prevendo-se desde logo também a elaboração de relatórios de progressos. Estes assumem importância particular no contexto da nova estratégia renovada, em 2011, numa tentativa de ajustamento que permitisse ultrapassar a falta de progressos democráticos nos parceiros e tivesse em devida conta os desenvolvimentos políticos entretanto ocorridos na região. Neste sentido, clarificou-se uma abordagem de incentivo baseada numa maior diferenciação, com a inclusão do princípio *more for more* (os que forem mais longe e mais rápido no processo de reformas poderão contar com mais apoios). Acreditava-se “ter chegado o momento de dar um salto qualitativo nas relações entre a UE e os seus vizinhos do sul” (Comissão Europeia, 2011, 2). Tratava-se de rever a PEV, progredir no sentido de um aprofundamento das relações com os parceiros e reforçar o diálogo político, oferecendo aos vizinhos do sul uma “parceria para a democracia e para a prosperidade partilhada”.

²⁴ Dada a enorme dimensão da zona mediterrânica, a sua diversidade, a falta de coesão e os vários conflitos internos, a definição de uma política com foco regional está dificultada.

À exceção do PA com Israel, em que há uma parceria instituída, com um conjunto de ações conjuntas previstas, “(...) para alguns, uma clara indicação de uma posição mais igualitária entre ambas as partes; para outros, outro sinal de que a oferta da UE a Israel é muito mais uma cenoura, não utilizando suficientemente o pau” (Smith, 2010, 766), os restantes Planos de Ação exigem muito mais dos parceiros e uma certa incoerência reduziu a sua eficácia. Manter um relacionamento de mútua reciprocidade depende de ambas as partes, mas também exige habilidade e vontade de ter em consideração os interesses do outro. Acresce que não se aprofundam relacionamentos se se evitarem temas estruturantes, pelo menos, para uma das partes.

Os movimentos de contestação exigindo mudanças estruturais nos países da vizinhança sul motivavam, assim, o reajustamento de prioridades, que se voltam então a deslocar novamente do leste para a zona do Mediterrâneo, com a conseqüente reformulação da política, em resposta a novas exigências e expectativas. “Uma vez que é provável que um sucesso geral da PEV tenha repercussões na forma como a União é vista globalmente, esta terá que ser apercebida como uma exibição de qual a importância da UE como ator político externo” (Gebhard, 2007, 3). Esta percepção, em conjugação com a evolução do contexto envolvente, originou uma maior convergência de interesses dos EM quanto ao sul, evoluindo de legados históricos de persistentes rivalidades europeias e divergências políticas, nomeadamente quanto ao Magrebe. Não há atualmente desacordo quanto aos objetivos estratégicos, podendo mesmo falar-se de unanimidade quanto a um maior envolvimento e ajustamento, tendo em conta os desafios vividos do outro lado do Mediterrâneo²⁵. A interpretação quanto aos ajustamentos feitos e aos princípios que lhe estão subjacentes é que não será tão coincidente. Por força dos seus interesses estratégicos, os Estados do sul admitem que está em causa uma aplicação positiva da condicionalidade, mas na realidade defendem a sua não aplicação ou uma aplicação, o mais mitigada possível, dessa condicionalidade. Terá sido a tentativa de fazer corresponder discurso e prática a finalidade principal da renovação da PEV. A questão central, parece-nos, é se um qualquer tipo de condicionalidade terá sido alguma vez aplicado.

Os resultados da atuação da UE têm sido um fator essencial de aferição da relevância da UE enquanto ator que pretende ter estatuto global no sistema internacional. A Comunicação

²⁵ Os EM do sul desistiram das suas políticas que privilegiavam unicamente a estabilização dos parceiros (pró-regime) e gradualmente foram colocando também maior foco na defesa da democracia e direitos humanos. Inicialmente, não teria sido mais do que um posicionamento tácito para obter a concordância dos EM do norte quanto a uma maior alocação de fundos à vizinhança sul (Emerson, Aydin, Noutcheva, Tocci, Vahl & Youngs, 2005).

da Comissão, de 2006, “A Europa no Mundo - Propostas para uma maior coerência, eficácia e visibilidade” confirma a preocupação com a adequação de instrumentos e estratégias tendo em vista assegurar o sucesso da sua ação externa, confirmando que a PEV se insere numa estratégia maior, global da UE. A competição institucional dentro da UE e dos próprios EM, pelas suas várias dimensões faz com que a PEV (envolvendo uma grande variedade de atores e atividades), exija grande capacidade de coordenação. Cada componente tem uma natureza política diferente e exige estratégias e instrumentos diferentes (Seidelmann, 2004). Engloba na sua esfera de ação, uma conjugação de várias políticas que vão desde as áreas do Mercado Interno à PCSD, passando pela política comercial, à ajuda humanitária e à justiça e assuntos internos parecendo essencial, para reforçar e tornar mais coerente a política externa europeia para o Mediterrâneo, assegurar uma maior ligação entre todas as áreas de atuação e melhorar a capacidade de aliar instrumentos de poder suave com outros de poder duro.

3.4.1 - A Política Europeia de Vizinhança Sul

Embora retome uma condicionalidade mais moderada (a Comunicação sobre os princípios da Europa Alargada, de março de 2003, ainda refere os termos herdados do alargamento como *benchmarks*, mas que evoluíram para outros como incentivos, ambições, grau de comprometimento), tal como o alargamento, a PEV ancorou-se na filosofia de condicionalismos baseados em incentivos. Parte da equipa da Comissão do alargamento foi transferida para o acompanhamento e implementação da PEV, o que reforçou a tendência para uma semelhança de procedimentos.

A grande novidade acaba por ser, afinal, a exclusão, pelo menos num futuro próximo, da possibilidade da adesão, a dita “cenoura de ouro”. Mas esta “novidade” não tem, à partida, grandes implicações na vizinhança sul, a quem a possibilidade de adesão nunca foi realmente oferecida (nem sequer equacionada)²⁶. No entanto, afastar definitivamente cenários num contexto de delimitações imprecisas poderá ser prematuro. Marrocos, por exemplo, por sua iniciativa unilateral, propôs a adesão em 1987 (historicamente, ambos os lados do Mediterrâneo estiveram unidos sob o Império romano!). Também não se poderá em absoluto excluir a possibilidade de alguns países do sul se virem a transformar em verdadeiras democracias liberais. Apesar da geopolítica ter feito evoluir linhas de fronteiras

²⁶ Fará mais sentido numa perspetiva de análise da vizinhança leste: a inclusão da PEV não diminuiu as aspirações de muitos vizinhos do leste.

ao longo da história, a geografia permanece um fator importante e como todos os processos têm limites, esta possibilidade permanece (por agora) completamente afastada.

A PEV tenta então inovar ao propor um quase alargamento. Oferece inclusão e aproximação às suas políticas, mas sem possibilidade de interferência nos processos de tomada de decisão das instituições- *all but institutions* - correspondendo para alguns a uma “cenoura de prata”. Mas para muitos significará a ausência total de “cenoura”. A combinação de incentivos económicos com cooperação política acabou por revelar-se uma não condicionalidade, principalmente orientada por critérios económicos (e não políticos). “Em consequência do 11 de setembro, a UE perdeu ainda mais argumentos morais para criticar os estados árabes pelas repressões prosseguidas internamente em nome de campanhas globais antiterroristas” (Tanner, 2004, 141)²⁷. A PEV enfrenta, pois, uma série de fraquezas estruturais que fazem perigar a sua eficácia: a transferência da estrutura institucional da Política de Alargamento quer em termos de conceção quer em termos de implementação (Gebhard, 2007); a ausência de integração regional no Médio Oriente (Schulz, 2010); dualidade entre a política da UE e a dos EM, ficando por vezes em aberto, se atua como líder ou coordenador (Seidelmann, 2004); heterogeneidade na vizinhança (Seidelmann, 2004); pouca influência e capacidade de gestão de conflitos, não conseguindo contribuir para a resolução dos sérios problemas que afetam a região nem criar coesão na vizinhança (Smith, 2005); difícil identificação dos incentivos às reformas nos PA e difícil avaliação do progresso na sua implementação (Smith, 2005).

Se a UE oferece o suficiente ou não, é discutível, mas a falta de coerência na definição de incentivos e imposição de condicionalidades não é de grande ajuda, num contexto já de si complexo. O temor de dar espaço a fundamentalistas islâmicos travou a sua aplicação efetiva, pelo que o diálogo político foi contornando os tópicos ditos “tabu” com os parceiros (tais como as reformas democráticas, o estado de direito e os direitos humanos). Por outro lado, “[o] fantasma do alargamento que ainda paira não irá desaparecer se o ‘tudo menos instituições’ provar não ter significado (...), e a promoção de reformas se tornar uma luta inglória” (Smith, 2005, 772). A maior “cenoura” acabou por ser a legitimação política de regimes não democráticos, em profunda contradição com os valores europeus. A UE enfraqueceu a sua posição ao basear a cooperação com os regimes instalados numa operacionalidade da condicionalidade, nem oferecendo muito nem se comprometendo com

²⁷ A capacidade da UE em matéria de manutenção e criação de paz está ainda pouco madura. No caso de um “vizinho malévolo”, não dispõe da capacidade de policiamento militar nem da capacidade de impor pacificamente a democratização, tendo que recorrer à NATO. A UE é predominantemente um ator económico e benevolente (Seidelmann, 2004).

as sociedades árabes por medo do islamismo. A sua metodologia baseada na “socialização” torna impossível a transmissão de valores em ambientes autoritários (Thépaut, 2011). A UE fez poucas concessões nas áreas importantes para os parceiros como a agricultura e os vistos, dando prioridade aos aspetos mais importantes da sua própria agenda, o que levou com frequência a que os países árabes percecionassem a PEV como criadora de restrições e obrigações.

3.4.2 - A Política Europeia de Vizinhança Renovada

Foram os movimentos gerados pela Primavera árabe que motivaram definitivamente um reajustamento da estratégia europeia e uma adaptação da PEV, que pretendeu, acima de tudo, aumentar a consistência entre o que se diz e o que se faz. Quer agora (resta saber se o fará efetivamente) privilegiar de forma inequívoca o apoio ao aprofundamento da democracia e das reformas para a instituição de um verdadeiro estado de direito com pleno respeito pelas liberdades fundamentais e pelos direitos humanos, em detrimento de uma ênfase colocada anteriormente nas ansiedades securitárias e na estabilidade, embora se mantenham como objetivos igualmente importantes. A PEV quis assumir de forma mais realista e clara uma certa condicionalidade que, não pretendendo pôr em causa o grau de relacionamento existente, permitisse uma maior diferenciação para que cada parceiro estabelecesse a sua relação própria com a UE de acordo com as respetivas aspirações, necessidades e capacidades²⁸.

(...) [O] apoio da UE às reformas políticas nos países vizinhos tem tido resultados limitados. Há por exemplo a necessidade de maior flexibilidade e de respostas mais ajustadas para lidar com os parceiros em evolução rápida e necessidades de reformas. (...). Um maior apoio da UE aos seus vizinhos é condicional. (...) Nos países em que não se avance com reformas, a UE reconsiderará ou até reduzirá o seu financiamento. A UE irá manter a sua política de limitar relações com governos que violem os direitos humanos e os padrões democráticos, incluindo mediante a

²⁸ Assim, em sintonia com o processo de transição democrática em curso, a UE reorientou a PEV, dando-lhe novos recursos, ferramentas e meios de atuação. Ao nível financeiro, na ótica dos três Ms – Money, Markets, Mobility, disponibilizou fundos adicionais, como é o caso do Programa SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*) e realizou *Task Forces* que englobam representantes locais, parceiros internacionais (BEI, BERD, outras Instituições Financeiras Internacionais) e o setor privado. Ao nível político, reforçou a sua presença na região com a nomeação de um Representante Especial para a Região do Mediterrâneo Sul, Bernardino León, e com a multiplicação das visitas e contactos políticos de Alto Nível.

utilização de sanções direcionadas e outras medidas políticas. Quando adotar tais medidas, irá não só manter mas também reforçar o seu apoio à sociedade civil. Ao aplicar esta abordagem mais diferenciada, a UE manterá abertos canais de diálogo com governos, sociedade civil e outras partes interessadas. (...) Continuarmos numa lógica de continuidade não constitui uma opção se queremos tornar a nossa vizinhança um lugar seguro e proteger os nossos interesses (Comissão Europeia, 2011a, 1, 3-4).

Neste contexto, também ao nível dos PA e da assistência da UE, pretende-se um foco num menor número de prioridades com avaliações mais precisas das necessidades e respetivos resultados. Com este conjunto de ajustamentos a UE pretendeu mostrar uma maior coerência e empenhamento para com as democracias emergentes, os seus novos líderes e, principalmente com a sociedade civil (visível, por exemplo, na criação, em 2011, da Facilidade para a Sociedade Civil), tendo em conta o reconhecimento da importância crescente da atividade das ONGs e da sociedade civil em geral, enquanto força motriz de democratização e de desenvolvimento inclusivo. As preocupações com a segurança levaram a equívocos constantes e procurou-se o relacionamento com atores na sociedade árabe que refletissem uma imagem semelhante à europeia e não os que poderiam apoiar alterações políticas, não desenvolvendo canais não-governamentais eficientes. “E, pondo fim a anos marcados por uma cúmplice exclusão política, a UE e os seus EM – se bem que com relutância – acolheram os líderes islamitas do sul democraticamente eleitos” (Kausch, 2012, 56). Mas a cooperação não ficou nem mais facilitada nem as premissas sob as quais é implementada mais condicionais. Em resposta ao 11 de setembro e à falta de progresso constatada a UE como que já havia abdicado da condicionalidade, pelo menos de uma condicionalidade negativa (com suspensão de benefícios). Não exigiu democracia com uma voz estridente, armada de enorme quantidade de paus e cenouras (Emerson, Aydin, Noutcheva, Tocci, Vahl e Youngs, 2005).

Mesmo se concluirmos que a resposta da UE à Primavera árabe, após alguma hesitação inicial, tenha sido apropriada, em teoria, parece evidente que a estratégia europeia terá que permitir alianças flexíveis e ser alvo de reavaliações periódicas frequentes. Até porque uma avaliação precisa sobre o futuro do NAMO não é, por ora, possível, mantendo-se a incerteza quanto à evolução dos processos de transições em curso. “As tendências provavelmente

continuarão a oscilar entre avanços democráticos, polarização e recuos autoritários” (Kaush, 2012, 55).

A PEV renovada acabou por ser uma tentativa de reativação mais realista de um conceito de condicionalidade que se havia mostrado irrealista e que havia falhado na ótica de uma correta implementação. Estes ajustamentos políticos, no entanto, não resolveram as divergências que subsistem entre os EM. Não se tratará de pôr em causa, ao nível das programações anuais de cooperação, a manutenção de um certo nível de relacionamento, que se pretende cada vez mais aprofundado e que, ao permitir a continuidade de um diálogo político institucionalizado, inclui margem de influência para promover (mesmo que a longo prazo), reformas democráticas. Contudo, tal não impede a ponderação, em certos casos, da abordagem de apoio orçamental que entra diretamente nos tesouros dos vizinhos nem de, caso se justifique, a substituir por abordagens de projeto mais destinadas a beneficiar a sociedade civil e a população. Tratar-se-á também de aproveitar os mecanismos flexíveis, de apoios adicionais entretanto criados, como o SPRING (princípio *more for more*, em aplicação prática operacional) e fazê-los corresponder mais efetivamente à dita condicionalidade positiva: os países que avançassem mais no sentido de uma aproximação aos valores que se querem partilhados – promoção democrática, direitos humanos, estado de direito – seriam premiados. Contudo, e uma vez mais, se constata que as dificuldades são várias: o princípio *more for more* cria tensões e divergências sobre o que se entende por “mais” nos casos em que a democracia e as reformas não são coincidentes. Este deveria ser o princípio basilar para uma diferenciação entre os parceiros, não baseada em critérios geográficos mas antes na performance dos parceiros. No entanto, a geografia acaba por ser um fator incontornavelmente importante, quer pelos interesses específicos de alguns EM, quer por questões estratégicas regionais (desde sempre, e nada tem mudado, Marrocos, por exemplo, é um dos parceiros que recebe a maior parte dos fundos). Muitas das reformas que alguns parceiros apresentam são mais cosméticas que sustentáveis, podendo mesmo ser facilmente reversíveis.

“Para ser verdadeiramente efetivo e com impacto real, o ‘more for more’ talvez precisasse de ser ‘muito mais dinheiro’ para ‘muito mais reformas’” (Popescu, 2011,1). A verdade é que a UE tem cada vez menos capacidade para manter o nível de assistência financeira e cooperação para o desenvolvimento.

A era em que a UE era o maior saco de dinheiro do mundo terminou. Outros têm mais dinheiro (...). Aliviar a pobreza não pode ser uma prioridade maior para a UE do que para os governos dos BRIC. Já é tempo da UE centrar os seus gastos mais perto de casa – onde precisa de o fazer e onde pode ter mais impacto. E mesmo se a UE começar a gastar mais nos países vizinhos que o mereçam, a questão ainda mais difícil é se terá a vontade e a unidade para se tornar um ator mais político e de segurança nesta região também (Popescu, 2011, 3).

Um elemento chave para a credibilidade da UE, será, assim, a sua capacidade para manter o seu nível de financiamento na região. Traduzido em números, e tendo já em conta o novo quadro financeiro plurianual 2014-2020, de um total de 58.704 biliões de euros, 17.390.4 estão destinados ao Instrumento da cooperação para o desenvolvimento (que cobre o mundo inteiro) e 13.682.6 são destinados aos 16 vizinhos incluídos na PEV (Conselho da UE, 2013a). Comparativamente a outros instrumentos, o Instrumento para a vizinhança vê assim aumentado o montante que lhe é atribuído relativamente ao anterior quadro financeiro (que contou, no período 2007-2013 com 11.181 biliões de euros).

Não é (...) de estranhar que seja na relação com a vizinhança que a capacidade da UE enquanto ator internacional necessite de assumir maior coerência estratégica. (...) [É] na sua vizinhança imediata que os estados e as sociedades europeias constroem e descobrem a fonte das novas ameaças e desafios à sua segurança interna – terrorismo, migrações, crime organizado, assimetrias económicas regionais (Ferreira, 2009, 91).

A renovação da política espelhou a esperança de que a Primavera árabe e os processos por esta iniciados seriam a oportunidade ótima para “afinar agulhas” e se tentar afastar, em definitivo, de lógicas e retóricas anteriores, numa procura de maior coerência e eficácia para a atuação externa da UE. O debate sobre a avaliação da eficácia da PEV renovada tem vindo a ser adiado (com a concordância da Comissão, do SEAE e dos EM do sul, que salientam o necessário tempo para uma aferição construtiva e para que as transformações estruturais em curso possam ocorrer na região, em especial nos países que iniciaram

processos de transição democrática) e mantém-se o reforço do apoio ao sul²⁹. Mas uma avaliação ocorrerá, muito provavelmente, já no próximo ano, coincidente com o novo ciclo do quadro financeiro plurianual 2014-2020. A prestação de contas quanto ao quadro anterior e a programação futura exigirão uma avaliação em termos de resultados concretos alcançados. Os indícios, tendo em conta os vários interesses em causa e as evoluções conjunturais na vizinhança, apontam para que alguns EM pressionem efetivamente para que esta seja aprofundada e feita com rigor.

Em fevereiro de 2013, o ponto da situação da resposta da UE à Primavera árabe, constata:

Os (...) equilíbrios necessários para a construção de uma democracia aprofundada estão a ser progressivamente introduzidos. Estas transições serão, obviamente, difíceis e precisarão de tempo – medido em anos em vez de meses – e recuos poderão ocorrer. No entanto, o objetivo de longo prazo de uma vizinhança sul, democrática e próspera, requer não apenas permanente comprometimento da parte da UE e da parte dos seus parceiros do sul, de forma a assegurar que as promessas de reformas se mantêm, como também uma paciência estratégica e medidas de apoio atempadas (UE, 2013, 1).

Um aspeto que se avizinha difícil e com tendência a não evoluir tanto quanto seria desejável é a vertente da mobilidade. A imagem da “Fortaleza Europa” altamente protegida contra os movimentos globais de pessoas não cria grande simpatia nos parceiros a sul e pode minar a boa cooperação política. A ausência de um compromisso entre os interesses de ambas as partes³⁰ originará o agravamento dos movimentos migratórios ilegais e do tráfico de seres humanos, estupefacientes e armamento. A “cenoura de prata” seria bem mais atrativa, na perspetiva dos parceiros, se incluísse fronteiras mais abertas. Mas as elites europeias temem que uma política migratória descontrolada aumente os níveis de criminalidade e, em contradição com o ideal “pós-moderno” implícito na PEV, exigem mais policiamento e

²⁹ O próprio CE, de fevereiro de 2013, havia convidado o Conselho a proceder a essa avaliação.

³⁰ Os novos poderes democraticamente eleitos tenderão a sentir-se com uma legitimidade acrescida para exigir um relacionamento mais igualitário, mas tenderão também a uma maior aproximação, se confirmarem que é mutuamente benéfica.

reforço das fronteiras externas da UE. É o paradoxo da natureza complexa, híbrida da Europa, que oscila entre a visão normativa de uma UE inclusiva e pós-moderna, que pretende transcender fronteiras, e as exigências de segurança de um estado em formação (Dannreuther, 2004). A sua mais importante contribuição poderá ser a procura, por muito subjetiva e difícil que pareça, de uma identidade euro-mediterrânica e de um lugar para a cultura islâmica numa Europa moderna e democrática, tendo em perspetiva que através da diáspora árabe, se podem também incrementar relações e aumentar influências no mundo árabe (Emerson, Aydin, Noutcheva, Tocci, Vahl e Youngs, 2005).

Com uma postura firme, baseada numa avaliação e acompanhamento das evoluções políticas, aplicada de forma igual a todos os parceiros sem exceção, evitando a lógica exclusiva da estabilidade, da qual pretendeu afastar-se em definitivo em 2011, mas cooperante e solidária, a UE salvaguardará (ou aumentará) a sua influência de longa data na região. A dependência económica garante atualmente a manutenção do vínculo, mas esta circunstância pode alterar-se com o manifesto interesse de outros atores em assumirem um papel mais forte na região (estados do Golfo, Rússia e China), pondo em causa a viabilidade de uma condicionalidade política negativa europeia (Kausch, 2012). A evolução do relacionamento e da influência dependerão da clarificação de que há alguma condicionalidade, certamente positiva (em que a UE reforce o comprometimento para com um parceiro que tenha demonstrado avanços efetivos), da própria vontade dos parceiros e da capacidade da UE em se comprometer também relativamente aos interesses do sul (demonstrando respeito mútuo e vontade de manter um diálogo credível entre iguais). E deverá, parece-nos, acima de tudo, mostrar maior habilidade para distinguir as vozes das sociedades mediterrânicas das dos seus regimes autoritários (Pace, 2006).

No Egito, a Europa tem conseguido manter-se como o principal ator externo com legitimidade reconhecida por todas as partes para acompanhar o processo de transição. Se este facto nos diz pouco quanto aos seus resultados futuros, até pela natureza intrinsecamente interna dos passos e opções que terão que ser dados, e que cabem em exclusivo aos egípcios, a UE tem um papel importante reservado no processo e este em muito contribuirá para credibilizar a sua ação externa.

Capítulo 4

A análise das condições que levaram à queda de regimes autoritários, ao processo de transição de regimes autoritários para regimes (desejavelmente) democráticos e, em particular, as dinâmicas políticas necessárias para a consolidação de democracias pós-autoritárias, são parte integrante da abordagem seguida nesta dissertação. Assim, no capítulo 2, refletimos sobre as condições que favorecem, mas também as dificuldades e incertezas que envolvem a consolidação de um novo regime democrático, de acordo com os ensinamentos transitológicos, se bem que ainda com pouca aplicação ao Norte de África e Médio Oriente (NAMO). Refletimos igualmente sobre a pertinência da aplicação teórica para uma melhor perceção e compreensão de uma dada realidade. Se o carácter de processo e de continuidade da democracia tem implícitos potenciais retrocessos, caso nos desfoquemos das preocupações de assegurar uma ampla representatividade e o maior grau possível de justiça social, verificamos também que não devemos permitir que lógicas e retóricas instaladas nos impeçam de acreditar que as mudanças são possíveis, nomeadamente, pela via de uma aplicação da transitologia à região. Com o impulso dado pelas transformações estruturais iniciadas com a Primavera árabe, devemos tentar ir mais além, ultrapassando os limites implícitos na tese do excecionalismo árabe. No capítulo 3 aferimos as características do projeto europeu, em constante evolução. Sendo inovador, ao instituir uma entidade híbrida e única, indicia que a influência da UE na vizinhança, ao nível da promoção da democracia, se alicerça também no modelo que representa, nomeadamente a permanente procura de consensos entre os seus Estados-membros (EM). No presente capítulo, olharemos mais de perto para a evolução política do Egito, que se assume como o farol para a continuidade das mudanças em curso na região, na tentativa de clarificar melhor a razão de algumas transições, mesmo que aparentemente iniciadas, por via de processos eleitorais, sofrerem retrocessos que podem mesmo fazer perigar uma consolidação democrática ou originar a reposição de um regime autoritário. “Alguns dos exemplos mais comuns de não transições eleitoralistas encontram-se nos casos em que uma governação prévia militar (...), mesmo desistindo de um controlo direto do governo, retém prerrogativas tão extensas, que o governo democraticamente eleito, não é sequer *de jure* soberano “ (Linz e Stepan, 1996, 4).

4.1 - Egito, país fulcral do Norte de África e Médio Oriente

A reforma, a formação do estado-nação, o iluminismo, a revolução francesa, são marcos da modernidade ocidental, com a divisão entre público e privado, religião e estado a evoluir para a ideia liberal de igualdade, democracia e livre mercado. No entanto, o processo de desenvolvimento ocidental não foi linear, com a manutenção pelas potências ocidentais dos seus impérios coloniais até ao século XX. A este Ocidente juntam-se os Estados Unidos da América (EUA). Desde o século XVIII, o mundo muçulmano vê-se obrigado a lidar com a hegemonia geopolítica e cultural ocidental, que mantém um olhar distante sobre as outras culturas. O colapso do Império Otomano e a repartição dos despojos dos vencidos nas duas grandes Guerras Mundiais impulsionaram a criação de estados seculares, nacionalistas e autoritários.

O Egito foi alvo constante de interesse por parte das potências dominantes. “Em termos simples, a geopolítica trata da influência que as características geográficas dos estados (extensão, configuração e posição) têm na natureza dos respetivos interesses” (Loureiro dos Santos, 2012, 1). A posição geográfica estratégica do Egito, concede-lhe uma grande influência geopolítica tornando-o, apenas por este facto, num dos países núcleo do Medio Oriente. Situado no Norte de África, a Península do Sinai é a única ponte terrestre entre África, o restante Hemisfério Ocidental e a Ásia. Na fronteira com o Mediterrâneo, encontra-se entre a Líbia, a ocidente, a Palestina, através de Gaza, e Israel, pelo Sinai, a leste, inserindo-se no anel mediterrânico que constitui a vizinhança sul da Europa. Tem como vizinho, o Sudão, a Sul. O controlo do canal do Suez, que liga, pelo Mar Vermelho, o Mediterrâneo ao Oceano Índico tornou-o desde logo um importante centro de passagem e comunicação mundial. Mas a sua influência não advém apenas da geopolítica. O seu peso populacional, sendo o maior estado árabe e o seu peso cultural, com a sede da principal instituição de ensino islâmico sunita, a Universidade de Al-Azhar, concedem-lhe igualmente um estatuto central inegável³¹. Tudo isto faz com que “o que se passa no Egito afeta toda a região (...)” (Silva, 2011, 153).

Em 1902, o Almirante americano Alfred Mahan profetizou que o Mediterrâneo tombaria sob a hegemonia de uma potência dominante que espalharia a sua influência tendo em vista extrair benefícios de todos os lados ou seria o teatro de um conflito permanente (Zorgbibe,

³¹ O que não impede rivalidades e competições por parte de outras potências regionais a papéis liderantes na região: a Arábia Saudita, não tendo ainda esse estatuto, é seguramente uma das grandes potências regionais, sendo a sede religiosa do islão com os templos sagrados de Meca e Medina situados no seu território, e o Irão.

1980). Profecia ou não, a sua previsão tem tido ecos na história. A permanente procura de influência pelos atores externos na região tem mantido a supremacia dos interesses e, conseqüentemente, das lógicas de competição e conflito. Apesar da imposição a um estado de subserviência a poderes estrangeiros, o orgulho civilizacional e o nacionalismo egípcio sempre existiram (com as suas fronteiras políticas pouco alteradas desde há 4500 anos³²), no reconhecimento da sua importância, e incluem ambições de liderança regional (como demonstra a intervenção egípcia em todos os assuntos de relevo regionais).

“Somos muçulmanos, árabes, africanos, cristãos e mediterrânicos. Portanto, somos a combinação de muitas caras” (Rogero, 2011, citando o Ministro dos Negócios Estrangeiros – MNE - Ahmed Aboul Gheit, 54).

(...) [N]o tabuleiro geopolítico – o Egito conseguiu a paz com Israel, divulgando-se entre as massas que ganhou a guerra de 1973. E conseguiu a sua aceitação como grande potência africana e o respeito (quando não a adulação) de americanos e russos. Sem romancear, há arte e engenho nisto (Rogero, 2011, 58).

4.2 - A independência

Uma das maiores civilizações do Mundo floresceu protegida entre desertos e pela regularidade das inundações do rio Nilo. A última dinastia nativa foi derrotada pelos persas. Seguiram-se os gregos, os romanos, os bizantinos e a submissão ao Império Otomano, com o interregno da governação dos mamelucos.³³

O estabelecimento de um “imperialismo da água” terá sido um dos principais objetivos britânicos, sem negar que se tratou igualmente de uma resposta à ameaça de dominação francesa e italiana. Efetivamente, a ocupação britânica do Egito, em 1882 (embora a submissão ao Império Otomano permanecesse até 1914), visava essencialmente o controlo

³² As suas fronteiras modernas, no entanto, remontam aos acordos de repartição dos despojos dos vencidos da I Guerra Mundial pelos vencedores, mediante a divisão do Império Otomano, aliado das derrotadas potências centrais.

³³ Os mamelucos, foram escravos cristãos utilizados pelo Império otomano e pelos califas muçulmanos como soldados. Depois de convertidos, deixavam de ser escravos, mas mantinham a obrigação servil em relação ao sultão que os mantinha como força independente sob seu controlo direto. Isto faz com que muitos mamelucos se tornem influentes e ascendam no império. Após várias gerações, iniciam uma importante casta militar que lidera o Egito entre 1250 e 1517, quando se torna uma província do Império Otomano (Infoescola, 2013).

do canal do Suez³⁴, no entanto, o avanço britânico em África, com a conquista do Sudão durante a “guerra do rio” (1896-1898) consubstanciou uma estratégia que visava também o controlo do Nilo. Seguiram-se, neste sentido, vários acordos com outros países europeus como a Alemanha, Itália, França e Bélgica com o objetivo de (restringir a sua influência) instaurar um regime de não interferência com a integridade hídrica da bacia do Nilo (Zacareli e Garcia, 2012).

A presença europeia (assim como o havia sido a governação dos mamelucos) foi facilitada pela fraca autoridade do Império Otomano sobre os paxás, preocupado apenas em receber o tributo devido, desde que a defesa das fronteiras estivesse garantida. Em 1805, um soldado albanês, Mehemet Ali, toma o poder. Controlada nova invasão britânica, em 1807, Ali concentrou as suas atenções em debelar as constantes revoltas dos mamelucos que persistiam em desestabilizar o país (massacre de 1811, no Cairo). As administrações dos sucessores de Ali ampliam a dependência do Egito face à Europa. A deterioração da situação económica obrigou a que, em 1874, fossem vendidas ao Reino Unido todas as ações do canal do Suez. Em 1879, as potências estrangeiras impuseram a criação de uma “caixa de dívida pública” (dirigida por um Ministro egípcio, um francês e um inglês) que assumiu a administração das finanças do país. Este grau de interferência despertou uma forte reação nacionalista (apoiada pelo exército que derrubou o Quediva³⁵ Ismail e forçou o seu filho Tewfiq, sexto governante da dinastia Mehmet Ali, a expulsar os Ministros estrangeiros e a nomear uma comissão nacionalista) que levaria à ocupação militar britânica, em 1882, institucionalizada em 1914, quando o Reino Unido declara o Egito seu protetorado. É colocado no trono o monarca Fuad I, que adota o título de rei quando o Reino Unido reconhece a independência do país, em 1922. No entanto, as condições acordadas mantinham, na prática, o protetorado, ou seja, o governo britânico reservava-se o direito de ingerência nos assuntos internos egípcios, sempre que tal lhe aprovesse em defesa dos seus próprios interesses.

³⁴ O Canal do Suez, com um comprimento de 162 Km liga o Mar vermelho ao Mediterrâneo. Construído em parceria com britânicos e franceses a partir de 1860, foi aberto à navegação em 1869. Foi concedido à Companhia do Canal do Suez o poder de cobrar direitos sobre todos os navios que nele navegassem. De acordo com a Convenção de Constantinopla, assinada em 1888, o Canal estava perpetuamente isento de bloqueio e todos os navios, armados ou não, deveriam poder passar, tanto em tempo de guerra, como de paz. O canal do Suez teve sempre uma enorme importância estratégica pois permite a qualquer embarcação navegar da Europa à Ásia sem ter que contornar África pelo Cabo da Boa Esperança.

³⁵ Título de vice-rei concedido pelo Império Otomano ao Paxá do Egito.

Os ímpetus nacionalistas da revolução egípcia de 1919³⁶, que impulsionariam a independência, ainda que parcial, minaram a eficiência das políticas de domínio britânico, nomeadamente o desejado controlo hídrico tão necessário à plantação de algodão. Posteriormente, a II Guerra Mundial motiva o reforço da presença militar britânica no canal do Suez. Embora o país declarasse a sua neutralidade, muitos líderes nacionalistas egípcios desejavam uma vitória das potências do eixo por acreditarem que isso os livraria da presença britânica. Em 1942, perante a ofensiva militar da Alemanha sobre a Líbia, o Embaixador britânico no Egito pressionou o rei Farouk (filho de Fuad I) a nomear um governo do partido Wafd³⁷, já que fora esta força política a assinar o Tratado anglo-egípcio de 1936³⁸, dando maior segurança ao Reino Unido quanto à posição do Egito no conflito, que acabaria por colaborar com os Aliados até ao final da guerra. Mas, o prestígio do Wafd ficou afetado e perdeu muitos líderes em favor de movimentos mais nacionalistas. Tentando melhorar a sua imagem perante a opinião pública, o partido procedeu a reformas no sistema educativo e promoveu a formação da Liga Árabe³⁹, em 1945 (Gilbert, 2011).

Em 1948, o Egito e outros países árabes tentaram, sem sucesso, impedir o estabelecimento do estado de Israel na Palestina. A derrota motivou fortes manifestações contra a monarquia (e a corrupção governativa) e origina, no seio do exército, a formação do “Movimento dos Oficiais Livres”, liderado pelo General Muhammad Naguib e pelo Coronel Gamal Abdel Nasser. A independência plena é obtida em 1952. O rei Faruk foi acompanhado até Alexandria, rumo ao seu exílio em Itália, com honras protocolares, tendo a seu lado o General Naguib, que seria o primeiro Presidente da República. Morsi não terá tido honras protocolares, mas dizem as poucas testemunhas, que o puderam visitar na sua prisão domiciliária, situada em local secreto, que está a ser tratado com “dignidade”. Estas visitas foram concedidas à Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR), a uma delegação da União Africana e ao Secretário de Estado norte-americano, John Kerry. Ao MNE alemão, Westerwelle, já não foi concedida a mesma “honraria”, em recente visita ao Cairo, alegadamente pela visita ter praticamente coincido

³⁶ Realizada pelos egípcios e sudaneses de diferentes classes sociais incendiada pela extensão do exílio decretado pelo Reino Unido ao líder revolucionário Saad Zaghlul e outros membros do partido Wafd.

³⁷ Em 1923 é promulgada a Constituição que estabelece, como sistema político do Egito, uma monarquia constitucional. As primeiras eleições para o Parlamento ocorreram em 1924, que se constitui com uma maioria do partido Wafd, maioria que se mantém em posteriores atos eleitorais.

³⁸ Nos termos do Tratado anglo-egípcio, de 1936, o Reino Unido apenas manteria no Egito as forças militares necessárias para proteger o canal do Suez, treinaria o exército egípcio e ajudaria à defesa do Egito em caso de guerra. Entre as motivações para a conclusão do Tratado estaria a segunda guerra ítalo-etíope, pois o Egito temia uma invasão italiana que arrastasse o país para a guerra.

³⁹ A Liga Árabe foi fundada no Cairo, em 1945. É uma Organização de Estados árabes que tem como objetivo o reforço e a coordenação dos laços económicos, sociais, políticos e culturais entre os seus membros, bem como mediar disputas entre eles. Os membros fundadores são o Líbano, o Egito, o Iraque, a Síria, a Jordânia, a Arábia Saudita, o Líbano e representantes palestinos. Hoje em dia conta com 22 estados partes.

(com poucos dias de diferença) com a da AR, considerando o governo interino militar não haver, para tal, qualquer necessidade (Gilbert, 2012).

Numa primeira fase, foram os sentimentos nacionalistas antibritânicos que dominaram a evolução política no Egito. Posteriormente, durante a guerra fria, altura em que as duas superpotências competiam entre si por zonas de influência e aliados regionais, o alinhamento do Egito quer com um lado, quer com o outro, definiu-se, essencialmente, em termos de interesses económicos.

As necessidades hídricas do Egito (o aumento populacional e as relativamente pequenas reservas de petróleo não satisfazem as necessidades do país que necessita da agricultura para a produção de alimentos) fizeram com que o Nilo configurasse um interesse vital estratégico nacional, com importantes repercussões políticas, como aconteceu com a nacionalização do canal do Suez para obtenção de recursos financeiros (recusa de financiamento ocidental para a construção da barragem de Assuã, levando o Egito a nacionalizar o canal). A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) aceita prestar ajuda e esta aproximação motiva a guerra do canal do Suez, em 1956, envolvendo Israel, França e o Reino Unido contra o Egito. Nasser sai com uma imagem fortalecida e estatuto de líder árabe. A vitória egípcia é humilhante para os britânicos e franceses e marca o fim dos projetos estratégicos para o Nilo e a conquista, pelo Egito, da soberania sobre o canal⁴⁰. O Egito desde logo percebeu que deter o domínio dos projetos destinados à gestão das águas do Nilo se assumia vital para eliminar as ameaças externas que poderiam fazer perigar os seus interesses nacionalistas e de liderança regional. A construção da barragem de Assuã (projeto finalizado em 1971), é o símbolo do Egito independente.

A relação entre os recursos hídricos e o poder é hoje, mais atual que nunca. “A crescente competição geopolítica internacional sobre os recursos naturais transformou alguns recursos estratégicos em motores de luta pelo poder. Os recursos hídricos transnacionais tornaram-se fonte de competição e conflito especialmente ativa, despoletando uma corrida à construção de barragens e incitando apelos crescentes às Nações Unidas para reconhecer a água como preocupação central de segurança” (Chellaney, 2013). As recentes tensões

⁴⁰ Este episódio representa igualmente o abandono, por um Presidente americano conservador, Eisenhower, dos seus aliados anglo-franceses, o que fez as nações europeias perceberem que estava em causa a sua liderança do mundo e que os EUA tinham deixado de ser os aliados tradicionais da velha Europa, ao definirem uma outra agenda paralela, visando a conquista de aliados no emergente terceiro mundo (Pinto, 2010). Os EUA, em face da aproximação do Egito à URSS, cogitam a ideia de financiar a construção da barragem do “Nilo Azul”, na Etiópia, para contrapor o inimigo soviético. Mas não só. Indicia também uma evolução da política externa egípcia com uma alteração de posicionamento, que se concretiza efetivamente já sob a presidência de Anwar al-Sadat.

entre a Etiópia e o Egito, numa quase guerra silenciosa, a propósito do projeto etíope de construção de barragens no Nilo Azul⁴¹ assim o comprovam.

Nasser, um dos protagonistas do golpe militar que tirou do poder a monarquia apoiada pelos britânicos, assume-se como nacionalista e também socialista, impondo um regime autoritário onde é abolida a oposição pela proibição da constituição de partidos políticos. O alinhamento com a URSS consolida-se, em 1955⁴², com a assinatura do acordo para o fornecimento de armamento com a então Checoslováquia, seu país satélite, marcando também o início da corrida armamentista entre árabes e judeus. Este alinhamento é favorecido pela necessidade do Egito contrariar o seu isolamento após a assinatura do Pacto de Bagdad⁴³. A Conferência de Bandung dava ao Egito a possibilidade de assumir um estatuto neutral, mesmo com o seu posicionamento de aproximação ao campo socialista⁴⁴.

O mundo para onde se expandiu o Ocidente atribuiu a este uma unidade (...). Tal mundo foi-se identificando a si próprio, por oposição ao Ocidente, de acordo com três linhas convergentes: *a subordinação colonial, o racismo de cor, a pobreza*. Expressou a sua atitude ideológica no neutralismo, e procurou a força na penúria ocidental de matérias-primas, sobretudo na penúria do petróleo (Moreira, 2004, 320).

⁴¹ “A criação de um regime internacional de regulação aplicável à navegação e utilização de recursos hídricos partilhados por dois ou mais estados ribeirinhos, conferindo-lhes um estatuto legal internacional permanente, tem sido pautada por modestos avanços, ficando aquém de proporcionar o enquadramento legal necessário, e tendo-se apenas consolidado em algumas regras consuetudinárias” (Becker-Weinberg, 2011, 419).

⁴² Pese embora que o fascínio pelo oriente sempre tenha estado presente na história russa (já desde o tempo czarista), a efetiva presença russa só acontece em 1955. A revolução bolchevique e comunista havia causado temores quanto ao ímpeto expansionista soviético, e estes acentuaram-se durante a II Guerra Mundial. Estaline, que havia definido com a Alemanha uma zona de influência abrangendo o Iraque, o Irão, parte da Síria, a Turquia e o Líbano, quando se torna aliado do Reino Unido, reclama a partilha das colónias italianas (Líbia, Etiópia, Eritreia e Somália) e reivindica presença militar na região. Mas só o aparecimento de uma conjugação de interesses que o contexto internacional proporcionou, permitiu à URSS emitir um sinal claro aos países do terceiro mundo de que seria um aliado possível (Gilbert, 2011).

⁴³ Fazendo parte da frente mundial contra Moscovo, foi criada a Organização do Tratado do Médio Oriente, orquestrada pelos EUA com o apoio do Reino Unido. A Turquia e o Iraque assinavam, em 24 de Fevereiro de 1955, uma Aliança de defesa, o chamado Pacto de Bagdad, ao qual aderiram, nos meses seguintes, o Irão, o Paquistão e o Reino Unido. Já havia sido criada a NATO (North Atlantic Treaty Organisation) a Ocidente, em 1949, a SEATO (South Asia Treaty Organization) para o Extremo Oriente, em 1954, faltando uma aliança no Médio Oriente.

⁴⁴ Em Bandung, surge no plano político o chamado terceiro mundo, com os representantes dos países africanos e asiáticos (ex colónias), a tomarem consciência da necessidade de defenderem os seus próprios interesses, unindo-se na afirmação do anti-imperialismo, do não-alinhamento e do seu legítimo direito ao desenvolvimento. Estes princípios acabam por se concretizar mais efetivamente só após a constituição da Organização de Solidariedade dos Povos da Ásia e de África, em 1958, coincidente com a grande leva de adesão destes países à Organização das Nações Unidas.

No contexto da guerra fria, o não alinhamento significava uma não cedência em servir os interesses das grandes potências, mas não implicou que os países deixassem de jogar com o contexto bipolar para defender os seus interesses.

Acréscimo dizer que o consenso das superpotências no desencadeamento do fenómeno da descolonização, para além dos justificativos de ordem filosófico-política de fácil enunciado, radica no interesse comum do enfraquecimento económico que tal macroprocesso provocaria, nos Estados europeus que, quase em exclusivo, detinham o estatuto metropolitano, como, por outro lado, abriria, privilegiadamente a potências sem passado colonial de vulto, com patrocínio descolonizador e com meios, de diversa índole, para a oferta de ajuda, mercados económicos e políticos que permitiriam novas saídas, até então vedadas ou muito dificultadas, para a exportação de mercadorias e de influência (Sousa Lara, 2011, 124-125).

Efetivamente, Nasser havia tentado previamente uma aproximação aos EUA. O alinhamento com o bloco de leste foi a segunda escolha, o que não incomodava a URSS. Os soviéticos pretendiam contrariar o monopólio ocidental no Mediterrâneo e propagandeavam a ideia de que a presença americana era provocatória por ser uma presença estrangeira ao passo que a presença soviética advinha naturalmente, enquanto potência vizinha do Mar Negro e, conseqüentemente, do Mar Mediterrâneo⁴⁵.

Reeleito em 1965, Nasser concede prioridade ao conflito israelo-palestiniano. No entanto, a sua tentativa de estrangulamento económico de Israel, através de um bloqueio do Golfo de Acaba, vê-se anulada pela derrota árabe na Guerra dos 6 dias, em junho de 1967. Esta nova derrota infligida aos países árabes (Egipto, Jordânia, Líbano e Síria) permitiu a Israel a ocupação da Península do Sinai, da faixa de Gaza, da Cisjordânia e dos Montes Golan. O custo da guerra agravou os problemas económicos do Egipto e somente a ajuda soviética impediu o colapso definitivo. Nasser morre em 1970 e sucede-lhe o Vice-presidente Anwar al-Sadat. Nasser, em suma, transforma o nacionalismo árabe cultural (que incluía a

⁴⁵ Esta afirmação política advém de uma contestação jurídica da Convenção de *Montreaux*, de julho de 1936, sobre as condições de passagem no estreito do Bósforo. De acordo com esta Convenção, as potências ribeirinhas deveriam avisar a Turquia com uma semana de antecedência de qualquer transporte de material militar entre o Mediterrâneo e o Mar Negro.

ideologia do pan-arabismo e do não alinhamento) num nacionalismo populista. O controlo do canal do Suez e a sua aproximação à Síria, com quem forma a República árabe Unida⁴⁶ (projeto que concretiza, até 1961, o pan-arabismo, que consubstancia a liderança e influência do Egito na região, criando a imagem de centro e ponto de ligação e identidade de todos os árabes), coloca muita pressão nos estados vizinhos (Gilbert, 2012).

4.3 - O pós-populismo de Sadat e Mubarak

Sadat inicia uma política de reaproximação regional, nomeadamente com a Arábia Saudita, permitindo o fortalecimento das alianças árabes que originam, em 1973, a Guerra de Yom Kippur (dia da “expição” do povo judeu). Este conflito contou, para além da ação militar, com uma nova arma, o petróleo, que os países árabes souberam usar, definindo uma estratégia comum de aumento do preço do petróleo por via da OPEP⁴⁷, mas não surtiu os efeitos esperados. Esta crise vem confirmar o novo alinhamento egípcio com os EUA e o sucesso da sua estratégia política de utilização dos soviéticos e da arma do petróleo contra os EUA e Washington contra Israel. Marca também o início do ciclo económico da *intifah* (ou política de porta aberta), desnacionalizando a economia, que faz aumentar a oposição interna com a acusação de patrocínio a um novo domínio estrangeiro. O regime endurece para controlar a oposição, necessitando de reforço militar, patrocinado pelos EUA. Surge também como consequência da sua “política de paz” que culmina na assinatura dos Acordos de Camp David, que põem fim a 30 anos de permanente estado de guerra com Israel e devolvem a Península do Sinai ao Egito. A ajuda militar americana destina-se, acima de tudo, a transformar o país no seu principal aliado muçulmano na região, após o derrube do Xá Reza Pahlevi no Irão, em 1979, e a consequente tomada do poder por Ayatollah Khomeini, “(...) teólogo xiita que se caracterizava (...) pelo desejo assumido de renovação espiritual da população iraniana que, durante alguns decénios, viveu sob o domínio de um regime pró-ocidental que (...) mais não era do que um fantoche dos EUA”. (Silva, 2011, 112).

⁴⁶ Aliança à qual se juntaria, ainda em 1958, o Líbano. No entanto, o protagonismo vindo do Cairo motivou desavenças e a necessidade de reafirmação da independência síria, em 1961. O Egito mantém a denominação até 1972, altura em que adota, em definitivo, o nome de República Árabe do Egito.

⁴⁷ Organização Internacional, criada em 1960, na Conferência de Bagdad, com o objetivo de permitir uma coordenação centralizada na política petrolífera dos países membros, bem como combater a queda no preço do produto que ocorria frequentemente na sequência da ação concertada das “sete irmãs” do petróleo, apelido dado às sete maiores companhias de petróleo transnacionais que dominavam até então o mercado petrolífero internacional.

A revolta árabe contra a política egípcia incluiu sanções económicas e políticas, incluindo o corte de relações diplomáticas e a sua expulsão da Liga Árabe. As alianças Egito-Arábia Saudita e EUA, ligadas a Israel, dominaram as políticas árabes durante décadas, motivando uma crescente militância islâmica em oposição ao carácter corrupto das elites pró ocidentais e à tentativa de imposição dos valores do Ocidente no mundo árabe. Modernistas argumentavam, no entanto, que o declínio económico advinha do islamismo e que a via do desenvolvimento seria a da imitação ocidental, mas a modernidade secular não decorre sem sobressaltos. A força do nacionalismo árabe não conseguiu fazer frente a Israel e o revivalismo islâmico acabou por surgir com força, com a crise económica generalizada a aprofundar a tendência. O aumento rápido da população e as precárias condições de vida agudizaram-na, em resposta à *infitah*, que levara as elites a voltar-se para o ocidente, abandonando a população árabe.

O conceito de “democracia” para Sadat foi bem espelhado por Gelvin: “[q]uando um repórter lhe faz uma pergunta que não é do seu agrado, Sadat repreende: ‘[e]m outros tempos, ter-lhe-ia dado um tiro, mas agora sofro de democracia’. Quando um islamita assassina Sadat em 1981, é uma vez mais o vice-presidente a assumir a Presidência. Tal como Nasser e Sadat, Mubarak provém do meio militar (neste caso, a força aérea). “Ganhou” a Presidência três vezes. (...) Antes da revolta, Mubarak havia prometido que as eleições de 2011 seriam, no entanto, ‘mais livres’ do que as precedentes” (Gelvin, 2012, 38).

Com a paz estabelecida com Israel, a *raison d’être* do aparatoso poder militar tinha que ser recanalizada e foi Sadat quem principalmente contribuiu para uma “desmilitarização” das forças armadas (até porque pressentia uma certa oposição às suas políticas), dando aos militares um importante papel na economia.

Ninguém sabe ao certo o grau de envolvimento dos militares na economia (é um segredo de estado). Os economistas estimam que o controlo militar andarà entre os 5 e os 40%, e de acordo com o FMI, os militares supervisionam cerca de metade de toda a produção egípcia (Gelvin, 2012, 62).

Quando Hosni Mubarak assume a Presidência, herda um legado complexo de teias burocráticas, de políticas, instituições e conjunturas, por ele reforçadas ao longo de 30 anos de governação, deixando um legado ainda mais pesado a Morsi, quando este assume a

Presidência do Egito, em 2012. A crença num Egito forte, enraizada na sua situação geopolítica e cultural, deveria ter aumentado a confiança nas relações e alianças regionais. Mas a falta de capacidade de Mubarak em demarcar especificamente o papel do Egito na região, descredibilizou-o e contribuiu para que a sua autoridade fosse sendo minada, também pelas frustrações que criou na sociedade política. Viu-se obrigado a reforçar a repressão logo desde o início do seu mandato. Foi decretado o estado de emergência (em 1981, após o assassinato de Sadat e que permaneceria até 2012, para logo ser retomado pelo governo interino militar, em 2013, pouco tempo depois de assumir o poder) contra uma oposição crescente, islâmica, que ia ganhando terreno à medida que aumentava o descontentamento contra o modelo capitalista ocidental. Em 1984, o Egito começa a superar das consequências negativas que os Acordos de Camp David trouxeram para as suas relações com o mundo árabe, retomando a defesa da tese de que qualquer situação justa para o Médio Oriente passaria sempre pela garantia dos direitos dos palestinianos. Embora a aproximação com os EUA se tenha mantido, verifica-se o necessário (e relativo) distanciamento de Israel. Por volta de 1987, a maioria dos países árabes já havia restabelecido relações diplomáticas com o Egito, que é readmitido na Liga árabe, em 1989. A sede regressa ao Cairo, em 1990, e o MNE, Asmat Abdel-Meguid, é nomeado Secretário-Geral da Organização. O país recuperava o protagonismo político no Médio Oriente. Em agosto do mesmo ano, após a invasão do Kuwait pelas tropas iraquianas, o Egito lidera o grupo de países que condenam a ação e enviam militares para o Golfo. Durante a ofensiva terrestre, que começa em 1991, os EUA anunciam o cancelamento da dívida militar egípcia. Por outro lado, o alinhamento com o Ocidente no conflito contra o Iraque agravou a falta de apoio popular ao regime. Manifestações exigiam o fim das hostilidades e uma solução pacífica para a guerra do Golfo, que acaba por ser um ponto de viragem. Devido a pressões (tanto internas como externas, regionais), Mubarak vê-se forçado ao restabelecimento de relações com o Iraque e os sentimentos antiamericano e anti-israelita proliferam, também motivados pelas reações violentas de Israel à segunda Intifada. O Egito manda regressar o seu Embaixador em Israel em ato de protesto contra a escalada de violência contra os palestinianos (Gilbert, 2012).

Numa conjuntura cada vez mais difícil, o regime foi abrindo espaço para o desenvolvimento da resistência popular (o relatório do Conselho Supremo dos Direitos do Homem, instituição aparentemente independente, embora financiada pelo Governo, de 2005, denuncia continuamente o uso da tortura para a obtenção de informações). A alteração da Constituição passou a permitir a apresentação de mais candidatos nas eleições presidenciais, mas estas mantiveram-se fraudulentas (resultando em esmagadoras maiorias

para o partido no poder, o Partido Nacional Democrático – PND), através de uma forte intimidação à população. Continuavam manobras para limitar a influência da Irmandade Muçulmana (IM) que assumia um peso político cada vez maior.

O aumento da dívida externa obrigou a um pedido de ajuda internacional e o FMI impôs como condições que se efetuassem ajustes estruturais na economia, o que levou Mubarak a cortar subsídios e a reduzir o programa de assistência aos mais carenciados. Grupos islamitas foram criando uma sociedade civil paralela à laica, substituindo-se à prestação de assistência que ia sendo negada pelo estado. Os ataques de grupos armados fundamentalistas serviam de justificação para se prosseguirem com as perseguições políticas contra a IM. Os ataques terroristas contra os EUA, em setembro de 2001, traduzem-se também numa drástica redução do afluxo de turistas para o Egito e Mubarak vê-se na eminência de solicitar o reforço da ajuda externa.

O rumo egípcio relembra uma velha categoria da sociologia política: o ‘regime de sultanato’. Assim cunhado por Max Weber, no final do século XIX, e atualizado por politólogos como Juan Linz e Alfred Stepan, tratar-se-ia de um sistema despótico, em que o relativo pluralismo na sociedade e na economia não apaga a onnipresença do líder na política e a igual presença da sua vontade discriminatória. O mubakarismo, apesar de tudo, não era isso, embora possuísse muitos pontos de contacto. (...) [P]or baixo da permanência do velho faraó e do seu filho empresário com dupla nacionalidade, movia-se muito mundo (Rogeyro, 2011, 73-74).

Na verdade, a tendência oligárquica do regime estava definida, com a máquina do poder já devidamente preparada para que a transição da Presidência se efetuasse a favor do seu filho, Gamal, e este facto em muito contribuiu para avolumar o descontentamento e impulsionar a revolta popular.

4.4 - A era pós-Mubarak e o “regresso” dos generais

Foram os protestos iniciados em 25 de janeiro de 2011, no Egito, que transformaram um movimento revolucionário local num levantamento popular coerente à escala regional. Foi a

partir do Egito que o mundo percebeu que estaria a acontecer algo de novo na região, reassumindo-se o seu papel liderante nas políticas árabes. “Berço da civilização, magnífico antepassado do mundo culto, tecnológico e complexo, o Egito regressou, com essa revolta, ao laboratório da política” (Rogeyro, 2011, 54).

Na verdade, os Egípcios já se batiam contra Mubarak há pelo menos uma década. Nos anos 2000s os protestos eram visíveis na criação de vários movimentos e protestos: o movimento Kefaya⁴⁸, o movimento 6 de abril⁴⁹, protestos dos trabalhadores, juízes, figuras públicas e na criação de novos jornais independentes e ONGs. Mas o regime havia conseguido anular todos eles e não parecia possível antecipar qualquer alteração política coerente. O exemplo da Tunísia foi deveras importante ao fazer acreditar às pessoas que valeria a pena (pois poderiam ser bem-sucedidas) sair para as ruas, mesmo não querendo negar a coragem e a criatividade (difundiam informação falsa e só em cima do acontecimento, via SMS, difundiam a pertinente. Mesmo esta, prevendo vários pontos de encontro para a convergência para a Praça Tahrir, prevenindo eventuais bloqueios policiais) dos ativistas (Lynch, 2013).

“A democracia é a solução” (Aswany, 2011). É esta a frase com que Alaa Al Aswany (romancista premiado e ensaísta sobre literatura, política e sociedade) termina a maioria das suas crónicas. Estas descrevem as situações de abuso de poder e corrupção do regime de Mubarak. As manifestações da Praça Tahrir conseguiram reunir toda a sociedade em torno deste objetivo comum.

Na Praça Tahrir vi o Egito integralmente representado: egípcios de todas as idades e origens, coptas, muçulmanos, jovens, velhos, crianças, mulheres de hijab e mulheres sem ele, ricos e pobres. (...) Havia um profundo sentimento de solidariedade e de cortesia, como se a revolução tivesse não só libertado os egípcios do medo, mas também os tivesse curado dos defeitos sociais (...) (Aswany, 2011, 10-11).

Mubarak é afastado no ano que anunciava que deixaria o poder.

⁴⁸ Movimento informal que incluía uma ampla representatividade ativistas seculares e islamitas que defendia o afastamento de Mubarak (Freedom House, 2013).

⁴⁹ Grupo de jovens ativistas fundado, em 2008, no facebook, em apoio aos trabalhadores de El-Mahalla El-Kubra (cidade industrial), no seu planeamento de uma greve no dia 6 de abril. Foi buscar inspiração no movimento de resistência pacífica sérvio Otpar contra o ditador Milosevic, que preparava a guerra no Kosovo e que também inspirou as revoluções na Ucrânia e na Geórgia (Wikipédia, 2013).

‘O problema’, diz (...) um dos ciber-ativistas da Praça Tahrir, ‘é que ninguém tinha a certeza disso. Esse era um dos cenários possíveis, mas corria o rumor de que Mukarak poderia candidatar-se outra vez, se não surgissem nomes credíveis, e anunciar que iria guiar ele próprio uma transição, provavelmente para entregar o poder ao filho, através de um novo processo eleitoral. Todos estavam cansados desta opacidade’ (Rogero, 2011, 69).

Até os militares tinham pouca simpatia por Gamal, um civil que havia evitado o serviço militar e cujas reformas indiscriminadamente neoliberais poderiam vir a ameaçar os seus impérios económicos construídos ao longo dos anos do capitalismo de compadrio (Lynch, 2013).

Acabaram por se juntar aos protestantes, o Movimento 6 de Abril, a IM (oficialmente, a 28 de janeiro) e el-Baradei, cada um com a sua contribuição para a coesão da revolução.

O Movimento 6 de Abril fez com que as exigências de democracia e direitos humanos fossem credíveis (...). El-Baradei (...), apenas recentemente havia regressado ao Cairo e precisava de ser reintroduzido aos egípcios. Ao apoiar-lo para presidente de transição, o Movimento 6 de Abril e a IM davam-lhe ‘credibilidade de rua’. E no que toca à defesa dos direitos humanos, democracia, e até oposição a Mubarak, a reputação da IM seria polida pela associação (...) (Gelvin, 2012, 53).

O anúncio dos militares, que no final de janeiro controlavam as ruas, de que não disparariam contra os manifestantes virou favoravelmente o curso dos acontecimentos para os revoltosos, assim como a entrevista concedida por Wael Ghonim, fundador da página “Somos todos Khaled Said” e executivo da Google egípcia (que arrisca o seu futuro pela memória de um homem violentado, demonstrando que a liberdade política pode suplantar a oportunidade económica), dando conta do seu rapto e captura pelo governo poucos dias antes. Porque é que um jovem, educado e empreendedor haveria de ser espancado por um ignorante oficial da polícia secreta? O movimento de protesto reanimava-se e exigia a demissão de Mubarak.

Said (...) de 28 anos era o dono de um pequeno negócio de importação-exportação em Alexandria. Em junho de 2010, dois polícias à paisana arrastaram-no de um cybercafé e espancaram-no até à morte na entrada de um prédio próximo. Acreditou-se genericamente que o atacaram devido a ter disponibilizado um vídeo na Internet de dois polícias a dividirem dinheiro confiscado numa venda de droga. Os detetives argumentaram que Said morreu de choque por consumo em excesso, na tentativa de evitar uma detenção por posse de drogas. A fotografia do seu rosto mutilado e ensanguentado conta uma história diferente (Gelvin, 2012, 49).

Por esta altura, o mundo observava atentamente o que se passava no Egito. O facto de os EUA terem uma nova administração, terá também facilitado alguns desenvolvimentos, mas os aliados americanos do golfo não estavam muito satisfeitos ou pelo menos, entraram em grande nervosismo, ao ver Obama deixar cair o seu aliado egípcio. Pouco tempo depois, Obama desabafava: “O que eu quero é que ganhem os miúdos das ruas e que o rapaz da Google se torne presidente. O que eu penso é que isto vai ser longo e duro” (citado por Landler, 1, New York Times, 2011). Obama tinha razão e era também difícil manter o foco com tantas pressões e interesses em jogo na região.

No dia 11 de fevereiro, Omar Suleiman, o recém-nomeado vice-presidente (e até então designado como seu sucessor), aparece na televisão e lê a declaração: ‘Tendo em consideração as circunstâncias difíceis em que se encontra o país, o Presidente Mohammed Hosni Mubarak decidiu deixar o lugar de Presidente da república e encarregou o Conselho Supremo das Forças Armadas para gerir os assuntos de estado’ (Gelvin, 2012,47).

De forma tímida e, apesar das dificuldades, Obama marcou uma evolução da política americana, confortável com o discurso que havia feito no Cairo, em 2009, no qual referia uma renovada relação com o mundo árabe, baseada em interesses e respeito mútuos. E, assim, em 2011, “ (...) assinalou que a América não excluía a participação de movimentos

islamitas pacíficos nas novas democracias e que estes seriam julgados pelas suas ações e não pelas suas identidades” (Lynch, 2013, 194). Talvez tenha sido este o sinal que desagradou aos militares e lhes fez repensar a sua estratégia, olhando para a IM como um possível aliado para o momento. O sinal de que não terá sido de imediato, mas em função das posições que foram sendo tomadas pela comunidade internacional, foi a acusação feita pelo governo de transição às ONGs americanas e europeias, de prosseguirem atividades puramente políticas, nada tendo a ver com trabalhos no âmbito da sociedade civil.

Após a exoneração de Mubarak, o Conselho Supremo das Forças Armadas (CSFA) toma, assim, o poder, suspende a Constituição e dissolve o Parlamento. Durante sensivelmente um ano e meio, a mais alta autoridade pertenceu ao CSFA, liderado por Hussein Tantawi. Muitos egípcios viam o governo de Essan Sharaq como mera fachada do comando silencioso do país pelos militares. Estes rapidamente nomeiam um comité para propor alterações à Constituição, que referendam em março de 2011, promulgando-a por declaração constitucional (em substituição da Constituição de 1971) até que uma nova lei fundamental pudesse ser redigida. Em setembro de 2011, dada a gravidade da situação socioeconómica, o Egito solicitou ao Fundo Monetário Internacional (FMI) a concessão de apoio sob forma de um acordo *stand-by*.

Um ambicioso calendário eleitoral para a transição política incluía eleições legislativas em setembro, eleições presidenciais em dezembro, e a formação de um órgão para redigir a nova Constituição. Desde logo a ala liberal ficou reticente com um tal calendário, temendo pouco tempo para se organizar e criar partidos políticos, considerando-o favorecedor injusto da IM. As cisões começavam a tomar forma e os protestos continuavam, mas já com divisões visíveis e, logo, com menos representatividade.

Enquanto os grupos de ativistas se focaram na repetição dos protestos na Praça Tahrir e os partidos liberais se queixavam de uma competição injusta, a IM e os Salafistas concentraram-se na construção do seu alcance e na preparação das eleições desde o primeiro dia (Lynch, 2013, 152).

Os salafistas não haviam participado na revolução de 25 de janeiro, mas rapidamente se juntaram ao processo político. A complicada lei eleitoral em vigor, as deficiências

constitucionais e o pouco tempo que os partidos tiveram para se preparar para o ato eleitoral geravam grande incerteza.

Desacordos entre democratas sobre assuntos como (...) o tipo de sistema eleitoral podem levantar questões acerca da legitimidade do governo democrático emergente, o processo de tomada de decisão e, efetivamente, do próprio futuro do sistema político. Uma tal indeterminação institucional, sobre procedimentos-chave, necessários para que se produza a democracia, poderão não só deixar a transição incompleta, como também adiar qualquer possibilidade de consolidação democrática (Linz e Stepan, 1996, 4).

Como veremos pelos acontecimentos seguintes, os transitologistas Linz e Stepan, com o seu importante contributo no sentido da consolidação e sistematização dos estudos sobre a alteração de regimes políticos, abriram espaço também para a refutação do “excecionalismo” do NAMO, que não permite a fuga simples a uma aplicabilidade transitológica universal. No Egito, o mês de novembro de 2011 foi de violência e protesto. Por um lado, pedia-se uma rápida transição para um governo civil. Por outro, pedia-se o adiamento das eleições.

As eleições legislativas acabaram por ocorrer entre dezembro de 2011 e fevereiro de 2012, primeiro para a assembleia constituinte (câmara baixa – Maglis al-shab) e depois para a assembleia consultiva (Maglis al-shura). Após décadas de corrupção e ausência de transparência, realizavam-se eleições livres no Egito (no sentido de que não houve nenhuma fraude organizada). Os resultados para a câmara baixa deram 47% ao Partido da Liberdade e da Justiça (PLJ) e 25% ao Partido Nour (salafista). Os resultados para a shura foram muito semelhantes⁵⁰, embora contassem com uma participação de menos de 15% dos votantes elegíveis. Os islamitas ocupavam tantos lugares como os representados anteriormente pelo PND de Mubarak (embora este partido tivesse, em várias ocasiões, conseguido obter votações acima dos 90%). Os restantes lugares estavam distribuídos por

⁵⁰ O PLJ ganhou 235 dos 498 lugares eleitos; o bloco liderado pelos salafistas do Partido Nour ganhou 123. A coligação liberal 34 e o Partido Wafd 38. Os restantes lugares foram ocupados por pequenos grupos. Incluindo os 10 membros nomeados pelo CSFA, no seu papel de poder executivo de facto, apenas foram eleitas 10 mulheres e 13 coptas na nova assembleia. No caso da Shura, o PLJ ganhou 60 lugares dos 180 totais eleitos, os salafistas 45, o Wafd 14, os liberais 8 e grupos pequenos e independentes ocuparam os restantes (Freedom House, 2013).

outras forças islâmicas, independentes e representantes dos movimentos de juventude nascidos nos protestos. Os 90 membros do Conselho Consultivo Shura nomeados pelo Presidente foram anunciados por Morsi em dezembro e incluíam membros de 17 partidos políticos, representantes das três igrejas, um representante da instituição islâmica Al-Azhar, artistas, atletas e representantes da magistratura (Freedom House, 2013).

O CSFA manteve, no entanto o estado de emergência até maio 2012 (voltando a ser imposto pouco mais de um ano depois, em agosto de 2013)⁵¹. A polícia secreta havia sido desmantelada, mas era criada a segurança nacional (Al-Amn al-watari), recrutando os antigos agentes. Os civis continuavam a ser julgados em tribunais militares que impunham penas desproporcionais às ofensas. Uma campanha contra o financiamento externo das ONGs⁵² denotava uma tendência de restrições ainda maiores que as anteriores (projeto de lei mantém-se ainda em discussão. O governo já na era Morsi, mostrara-se aberto a discuti-lo com a UE e o Conselho da Europa, através da Comissão de Veneza – Comissão Europeia para a Democracia através do Direito). “O estado ‘profundo’ ou ‘sombra’ regressou com a vingança” (Kienle, 2012, 536).

Eis que o Supremo Tribunal Constitucional decreta inconstitucional a lei eleitoral, de 2011, na qual se baseou o processo eleitoral. O argumento avançado pelos magistrados de que colocava em desvantagem os candidatos independentes não era novo (já havia sido desenvolvido anteriormente sob governação de Mubarak, consagrando, de acordo com alguns analistas, uma tentativa de ganhar maior independência). O Parlamento é dissolvido e fica também em risco a “legitimidade” do comité eleito para redigir a nova Constituição. Logo desde a saída de Mubarak, o sistema judicial, que permanece muito heterogêneo, iniciou um processo de emancipação, assumindo a sua tradição de insubordinação. Apesar da existência de uma separação de poderes, sob o ponto de vista formal, o poder executivo, no Egito, através do Ministro da Justiça, exerce autoridade considerável sobre o sistema judicial, em particular nos tribunais judiciais e administrativos. Um meio óbvio de influência é através da nomeação de juizes. O Ministro pode decidir quais os juizes que irão presidir a

⁵¹ Sob estado de emergência, a lei que vigora determina que os casos de “segurança” sejam apreciados em tribunais excepcionais controlados pelo executivo que negam aos réus muitos dos seus direitos garantidos pela Constituição. Dá poder ao governo para grampear telefones, intercetar todo o tipo de comunicações, proceder a buscas sem mandato, deter suspeitos sem acusação definida, desde que sejam entendidos como ameaça à segurança nacional (Freedom House, 2013).

⁵² Iniciado ainda sob governação do CSFA, a pronunciada sentença do processo contra os funcionários de ONGs estrangeiras presentes no Egito, desencadeado na passagem do ano de 2011 para 2012, decretou a condenação de todos os arguidos com sentenças que vão de um ano até 5 anos de prisão efetiva, sendo possível o recurso. O Tribunal ordenou ainda o encerramento de 4 ONGs americanas: International Republican Intitute (IRI), National Democratic Institut (NDI), Freedom House (FH) e International Center for Journalists (ICFJ), assim como a alemã Konrad Adenauer Stiftung.

um Tribunal de Primeira instância. Outros poderes envolvem o controlo do orçamento, incluindo a concessão de bónus, de ciclos de arbitragem e a administração e controlo de lucros ilícitos e assistência médica (Jones e Emerson, 2005).

A poucos dias de Morsi ganhar a segunda volta, nas eleições presidenciais, o CSFA emite uma outra declaração constitucional reforçando o seu poder: assume temporariamente o poder legislativo de forma mais efetiva e reclama direito de veto quanto à Constituição, isto é, estabelece-se como poder executivo em paralelo com o presidente, como que a garantir que qualquer mudança não alteraria substancialmente a ordem estabelecida.

Este temor da IM estará enraizado em décadas de perseguição repressiva e incluirá acima de tudo o medo de perder o poder, até porque até este momento, e independentemente da inexperiência e incompetência que Morsi viria a demonstrar, no Egito revolucionário, a IM assumiu uma postura muito cuidadosa, apesar de alguns analistas considerarem que essa se devia ao facto do Egito estar ainda nas mãos dos militares (o que significaria, também, para muitos, nas mãos dos americanos). Na verdade, dava mostras de tolerância e espírito democrático. Auxiliava os coptas em perigo, formando cordões humanos, afirmava a necessidade de um governo que, essencialmente, defendesse as liberdades civis, afirmava a necessidade de um processo democrático (e não apenas de um momento) e não parecia identificar Israel como um problema. Mostrava um sentido apurado do politicamente correto. “(...) [F]oi nomeado como vice-presidente do partido Liberdade e Justiça (...) um cristão evangélico, Rafiq Habib. Habib define a Irmandade, enquanto partido, como ‘centrista, moderada, antiterrorista, justicialista e democrática’.” (Rogeyro, 2011, 211). Sabe-se, no entanto, que há várias sensibilidades e correntes dentro da própria IM. Haverá, por exemplo, islamitas que renegam um passado faraónico, de excessos e idolatrias, mas a maior parte dos homens cultos (em cuja categoria se incluem muitos islamitas), têm amor à pátria e querem preservar e desenvolver o estado, não pretendendo, por isso, destruí-lo. Pretenderiam assim, preservar a cultura e imagem do país, que fomenta uma indústria de turismo, incluindo arqueológico, vital para a economia.

Os ativistas acabaram por se virar contra o CSFA, ao reconhecer que seria nada mais do que uma força de contrarrevolução. Os egípcios sentiam que a revolução permanecia inacabada. O “drama” que desde logo começou a ser vivido na política egípcia é que os dois atores centrais, que acabariam por se aliar - militares e a IM – não têm preparação para os papéis que estavam a ser chamados a desempenhar e teriam que ter sabido gerir as suas

divergências tendo em vista o diagnóstico já efetuado quanto ao problema egípcio: corrupção, domínio externo e ausência de justiça social. A profunda crise económica em nada ajudava à situação.

Morsi ganha com 51% contra 48% dos votos obtidos por Ahmad Shafiq num processo eleitoral que contou com algumas irregularidades (Freedom House, 2013). E emite a sua primeira declaração constitucional, desta vez para dissolver o CSFA e assumir o poder legislativo até à proclamação de uma nova Constituição. Claramente estaria a querer limitar forças ligadas ao *ancien régime*, mas quem o poderia, nesta fase, condenar? No meio do processo, reformam-se vários oficiais de alta patente, incluindo Tantawi (Presidente do CSFA e Chefe de Estado de facto até à eleição de Morsi). Em agosto, nomeia o primeiro governo que entretanto sofre duas remodelações. Liderado por Hisham Qandil, o novo governo inclui Ministros islamitas, mas também vários membros do Governo de Kamal al-Ganzouri, nomeado ainda pelos militares, e que havia sido também Primeiro-Ministro (PM) de Mubarak nos anos 90. Os militares apenas se retiram para o campo lateral, mas mantinham-se bem perto do centro, de onde podiam continuar a defender os seus interesses. Este facto é bem visível na escolha de al-Sisi para Ministro da Defesa. O Chefe de Gabinete de Morsi pertencia também ao CSFA. O governo inclui igualmente duas mulheres, uma das quais, a única Ministra copta. A sua equipa presidencial segue também uma linha multifacetada e, apesar das críticas, indiciava uma vontade de inclusão e de representação abrangente da sociedade egípcia. Mas que não se concretizaria, na prática.

Sob as circunstâncias modernas, em que todos os grupos significativos incluem escritores e intelectuais que disseminam (...) culturas, (...) e em que as normas democráticas modernas aceitam um grau de multiculturalismo, políticas de homogeneização, mesmo que formalmente não sejam antidemocráticas, não conduzirão, provavelmente, a uma criação democrática (Linz e Stepan, 1996, 31).

Tal como outros líderes eleitos o fizeram, se bem que através de processos menos transparentes, por exemplo o argentino Carlos Menem, Morsi contornou as regras parlamentares governando através de decreto presidencial, ultrapassando os mais elementares preceitos constitucionais. “Por outras palavras, a uma golpada militar por decreto seguiu-se um contra golpe civil por via política. Morsi, gostemos ou não, repôs a

transição democrática no carril certo. A grande questão é saber até quando” (Pires de Lima, 2012). Sabemos, hoje, ter sido por muito pouco tempo.

Quando Morsi proclama o célebre decreto presidencial, de 22 de novembro, a alargar os seus poderes, a oposição sai para a rua. Mas não só, sete dos 17 membros do conselho presidencial consultivo demitem-se, incluindo o cristão Rafiq-Habib. Também da Al-Azhar vem o apelo à sua suspensão e ao início de um diálogo incondicional que impeça o aprofundar da crise egípcia. O que fez falhar Morsi num momento tão crucial? Os egípcios clamam novamente por uma mudança de regime, o mesmo grito da revolução de 25 de janeiro. A desconfiança e o descontentamento com os desenvolvimentos políticos estavam espelhados em algumas faixas que se erguiam nas ruas, pedindo um estado civil, nem militar nem religioso. Talvez Morsi tivesse, nesta altura, deixado de acreditar completamente no sistema, duvidando de tudo, até dele próprio. Alguns defenderão que Morsi ganhou o direito a governar e a proteger esse direito, tendo para isso acreditado, por episódios anteriores, que teria que ganhar imunidade face à justiça (o seu objetivo seria impedir os magistrados de dissolverem a [segunda] assembleia constituinte que estava prestes a terminar a redação da nova Constituição). Mas o facto incontornável é que a sua estratégia política falhou. O país ficou ainda mais dividido e uma oposição fragmentada começou a unir-se, na Frente de Salvação Nacional (FSN), incluindo figuras independentes, como el-Baradei, diplomata egípcio, Nobel da Paz de 2005, juntamente com a Agência Internacional de Energia Atómica, onde foi diretor-geral, mais conhecido no exterior do que no Egito, mas com uma credibilidade incontornável desses outros tempos, antigos Ministros de Mubarak, como Amr Moussa e jovens revolucionários. Vão-se trocando as alianças e os inimigos num processo político que se resumia a uma atribulada batalha pelo poder. Diríamos que as decisões do Tribunal Constitucional foram tão descaradamente políticas que levaram Morsi a responder com decisões provocadoramente políticas também. Mas a verdade é que Morsi não detinha a experiência nem o controlo da burocracia do estado para garantir a organização do país e resolver a grave crise egípcia. Precisava criar confiança num processo de alteração progressiva do aparelho do estado, num sentido de maior transparência, competência e democracia. E não percebeu que teria que a ganhar principalmente junto dos que não haviam votado nele, ou nos que tendo votado, fizeram-no por ser um mal menor, identificando o seu oponente com Mubarak (Ahmed Shafiq havia sido o seu último PM). Demasiado tarde compreendeu que teria que neutralizar os militares, mas para isso necessitava de partilhar o poder com as outras facções da sociedade egípcia.“ (...) Políticas democráticas (...) são as que dão ênfase a uma cidadania ampla e inclusiva, na

qual a todos os cidadãos são concedidos iguais direitos individuais” (Linz e Stepan, 1996, 25).

Apesar das decisões do Tribunal Constitucional poderem conter premissas políticas, o decreto de Morsi desrespeitou o estado de direito. Ficava cada vez mais claro que “[o] teste definitivo da transição democrática é saber se são os civis que têm a cargo as forças armadas” (Ashour, 2012, citado em *The Economist* online). Muitos, na ocasião, “incluindo liberais e laicos, membros dos movimentos jovens que foram fundamentais na contestação do início de 2011, defendem que o Supremo não tem poderes para dissolver o Parlamento, acusando os generais de estarem por trás da decisão” (Lorena, 2012).

Em 25 de dezembro de 2012, uma nova Constituição é aprovada por referendo, com 64% dos votos, mas a partir de uma participação reduzida (cerca de 30%). A polarização entre os defensores dos islamitas e as facções seculares assume proporções cada vez maiores que se vão progressivamente agravando até hoje, apesar dos constantes apelos da comunidade internacional, em particular da UE, a um diálogo inclusivo que não arrastasse o país numa onda de violência.

Aprovada a Constituição, alguns vêm alegar que a decisão do Tribunal Constitucional de junho coloca em causa a própria Constituição, o que na altura foi interpretado como “golpe de estado” pelos juízes nomeados por Mubarak, com a conivência dos militares. A Presidência da República, por sua vez, emite uma comunicação em que sublinha que a Constituição aprovada em referendo é a referência para os atos de todas as pessoas e instituições. O Conselho shura⁵³ continuaria a desempenhar a sua função legislativa até que o poder legislativo fosse transferido para uma assembleia do povo eleita. A reação dos partidos não islamitas foi a exigência para que o conselho shura limitasse a sua atuação e debate às medidas necessárias à organização das eleições legislativas. Os partidos islamitas consideram a decisão do Tribunal um ajuste de contas, acusando-o de alimentar a divisão entre os egípcios. A verdade é que “(...) se um grupo significativo de pessoas não (...) querem fazer parte de uma unidade política, por muito que tenha sido democraticamente constituída, isto representa um sério problema para a transição democrática e (...) para a consolidação democrática (Linz e Stepan, 1996, 27).

⁵³ O art. 230º da Constituição estabelece que o Conselho shura é imune a qualquer medida de dissolução até que uma nova câmara baixa do Parlamento seja eleita.

E é no contexto de um descalabro socioeconómico que Morsi dá mostras de retrocesso em relação a algumas medidas fiscais ligadas às negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Em fevereiro, de 2013, o Egito apresenta um programa de recuperação económica revisto para dois anos e solicita à UE ajuda macrofinanceira no valor de 500 milhões de euros, mas esta só poderá ser disponibilizada no âmbito de um programa de assistência financeira com o FMI, não havendo nenhum acordo concluído nesse sentido.

São convocadas novas eleições legislativas para abril e a UE é convidada a participar na qualidade de observadora. Todavia, em março, o Tribunal Administrativo do Cairo suspendeu as eleições devido a lacunas no projeto de lei eleitoral. A oposição reunida na FSN tinha já decidido boicotar as eleições, pelo que ficou claro que o processo eleitoral, a decorrer este ano, não seria possível antes de outubro.

A última remodelação governamental promovida por Morsi motivou novo agravamento da situação política interna. Morsi decidiu não conceder qualquer espaço a uma acomodação e aproximação à oposição, reforçando o peso da IM no executivo. E motivou uma certa desilusão, por ter ido no sentido contrário ao que havia sido inclusivamente anunciado, alargada a todos os que se haviam empenhado em contribuir para uma reconciliação nacional, em particular a UE.

Os últimos dias de Morsi no poder foram descritos pormenorizadamente em vários jornais e revistas especializadas em assuntos políticos internacionais e coincidem com o ultimato militar, uma semana antes da preparada e anunciada manifestação de 30 de junho. A adesão em massa ao protesto de desagrado com a governação de Morsi foi motivada pela perda de esperança numa melhoria de vida. A ausência de perspetivas de desenvolvimentos positivos nos assuntos económicos e de segurança fizeram a classe média, que havia votado em Morsi, há precisamente um ano, virar-se contra ele. A oposição defendia, na sua maioria, que o tempo para o diálogo e diplomacia havia terminado, numa antevisão e apoio ao golpe de estado. Apenas o partido salafista Nour, mantinha ainda uma postura de abertura ao diálogo e apelidava algumas fações da FSN de “extremistas” e de falta de soluções alternativas credíveis. Mantinha-se apoiante da realização de eleições e aberto a discutir num âmbito alargado a lei eleitoral, embora considerasse que se deveria aguardar por uma fase mais estável da transição para prever o voto dos militares e polícias, pois tal poderia ter implicações na segurança nacional, numa fase ainda incerta e sensível

do processo de transição. Mas acaba por se aliar aos opositores de Morsi, como que numa avaliação de “mal menor”, tendo em conta a necessidade de resolver a crise egípcia.

As chefias militares dizem a Morsi que este deve responder às exigências da oposição e anunciar a revisão da Constituição. Morsi não o faz, mas também, se é verdade que havia uma cuidada preparação, a decorrer ao longo de vários meses, para o golpe militar, como tantos defendem, seria difícil a sua aceitação. Neste contexto, e por questões de segurança, diz-se que Morsi terá deixado o Palácio Ittihadiya, protegido pela Guarda republicana, e terá tentado obter aliados junto dos militares, sem sucesso. No dia 30 de junho, milhões de pessoas juntam-se nas ruas exigindo a sua demissão. No dia 2 de julho Morsi discursa, apela à unidade e à calma, mas afirma que não se demitirá e não cederá às exigências dos militares. Terá mostrado disponibilidade para formar um governo de coligação, mas esta abertura e entendimento de que seria imprescindível uma nova forma de governação que incluísse um diálogo alargado e inclusivo, que reconciliasse a sociedade egípcia, já veio tarde⁵⁴. O general al-Sisi terá tido um encontro com Morsi ao final do dia relatando-lhe a dimensão dos protestos e convencendo-o da inevitabilidade da sua saída. Morsi torna a recusar. O MNE Kamel Amr demite-se, sendo o 6º Ministro a abandonar o Governo nesse dia. Alegadamente, Morsi, no dia 3 de julho, recebe um telefonema de Washington a aconselhá-lo a deixar o cargo e a sair do país. Morsi recusa uma vez mais. Um comando militar detém-no e al-Sisi informa-o que deixou de ser Presidente. Figuras destacadas da IM são detidas e os militares encerram os canais televisivos conotados como favoráveis a Morsi. Nas ruas iniciam-se os confrontos entre opositores e partidários do Presidente deposto e da IM. A escalada da violência inicia-se com o número de vítimas a aumentar a cada dia. Os militares começam a utilizar o termo “terroristas” quando se referem à IM. Alguns discursos começam a extremar-se também do lado da IM. Em surdina, começa-se a ouvir falar da possibilidade de degeneração da situação para um cenário (próximo) de guerra civil. Todas as detenções, incluindo a detenção de Morsi, contribuíram para o aumento das tensões e continuam a impedir que se retome o diálogo político que carece, antes de tudo o mais, de um ambiente não-violento. Dá-se início ao processo de aniquilação da IM pelo poder militar.

⁵⁴ Já alguns dias antes das manifestações de 30 de junho, Morsi havia feito um discurso ao país, reconhecendo alguns erros, mas reiterando que fora alvo de conluios orquestrados para sabotarem a sua governação, o que o havia levado a perceber que eram necessárias medidas, que poderiam parecer radicais, para que a revolução cumprisse os seus objetivos e a experiência democrática se tornasse realidade. Manifestando estar de mão estendidas ao diálogo e anunciando várias iniciativas de reconciliação nacional, não deixou de sublinhar que a oposição deveria participar nas eleições se pretendia mudar o governo, criticando-a de recusar participar também no diálogo nacional.

O plano de transição anunciado pelo Presidente interino, Adly Mansour, é criticado tanto pelas forças liberais e seculares que compõem a FSN como pelo partido Nour. A FSN condena a excessiva concentração de poderes no Presidente interino e os salafistas manifestam reservas quanto ao processo constitucional. A falta de consenso entre as forças da oposição reforça o poder arbitral do exército. Em duas semanas é formado o governo interino que conta com el-Baradei como Vice-Presidente para as relações internacionais, mas que se demitirá em menos de um mês demarcando-se dos massacres provocados pelas forças de segurança contra os manifestantes pró-Morsi. O Embaixador em Washington, Nabil Fahmy, é indigitado como MNE. Ahmed Gadal, um antigo investigador do Banco Mundial e reputado economista, assume a pasta das Finanças. O general al-Sisi mantém a pasta da Defesa.

Várias ONGs egípcias de defesa dos direitos humanos exprimiram “a sua forte condenação pelo excessivo uso da força” contra os manifestantes. “[M]uitas das vítimas foram atingidas (por balas) na cabeça e na parte de cima do corpo’, o que contraria ‘os padrões internacionais’ para a gestão de manifestações, ‘mesmo se estas degeneram em violência e são usadas armas de fogo” (Morais, 2013). O Procurador do Estado emite mandato de captura contra Mohamed Badie, líder espiritual da IM, por “incitamento à violência”. Todos os altos dirigentes da IM acabam por ser detidos juntamente com um número indeterminado de militantes. As intervenções militares acabam por conseguir dispersar os apoiantes de Morsi, reunidos nas duas praças ocupadas (Rabea al-Adawiya e al – Nahda), numa escalada de violência sem precedentes. Segue-se o fecho das mesquitas al-Fateh (na praça Ramses, onde passaram a concentrar-se os protestos) e Rabaa al-Adawiya, com a informação de que seria para sua renovação (efetivamente há relatos de disparos no interior de al-Fateh!) e o bloqueio de todos os acessos a quaisquer pontos de encontro importantes. Não impedindo mesmo assim o continuar dos protestos, estes tornam-se mais dispersos, também para evitar os confrontos com os militares. Estes acontecimentos suscitam uma forte condenação de parte da comunidade internacional e motivam uma reavaliação do relacionamento com as autoridades interinas militares. A UE limita a continuidade da assistência financeira ao apoio à população e à sociedade civil, abrindo um processo de reavaliação da cooperação com o Egito, a ajustar ao evoluir da situação política (CNE, 21 agosto 2013). Os EUA, que começam por anunciar o cancelamento de exercícios militares conjuntos, mas mantendo a ajuda anual, acabam também por dar indícios de uma possível reavaliação do relacionamento com o Egito, até então baseada numa significativa ajuda financeira e numa forte cooperação no setor da segurança. De facto, em entrevista à CNN, em 23 de agosto, Obama reitera a importância da relação com o Egito, referindo em

particular o Tratado de paz com Israel e o trabalho conjunto no Sinai, mas refere explicitamente que depois do que aconteceu, não é possível regressar ao *business as usual*.

A intervenção militar é alvo de enquadramentos incriminadores distintos: para uns consagrou uma nova revolução e para outros um golpe militar. Ambas as narrativas são construídas, respetivamente, a partir da argumentação baseada na “vontade popular” e na “legitimidade”.

Al irada'ah al shaabiya, ou vontade popular, foi apresentada de forma magistral por al- Sisi quando se dirige ao país, a 3 de julho: “As forças armadas não puderam tapar os ouvidos nem fechar os olhos ao movimento e apelo das massas que lhes solicitava que assumissem um papel nacional” (citado por Ghafar, 2013, 2). A sua mensagem foi devidamente enquadrada num cenário tão apropriado que poderia ser pintado como obra-prima de qualquer conceituado retratista. Em primeira linha, do seu lado esquerdo e direito, os comandos militares, representando o exército, a marinha e a força aérea, mostrando a união militar. A seguir à sua esquerda, os representantes da mais alta autoridade do islão sunita e da Igreja copta, dando a imagem da legitimidade religiosa. Seguiam-se representantes da juventude do movimento Tamarrod e a defensora dos direitos da mulheres, Sakinah Fouad (única mulher presente na sala) querendo demonstrar que os militares ouviram os jovens e as mulheres. A seguir, na ala direita, el-Baradei e o líder do partido Nour, pretendendo contrariar a ideia de uma intervenção anti-islâmica e apresentar uma atuação representativa de um amplo consenso entre as várias facções da sociedade egípcia. Ignorou, no entanto, aqueles que consideram Morsi o seu Presidente, apesar de todos os seus defeitos. As conotações com extremismo e terrorismo que se lhe seguiram, ao pedir apoio popular para desmobilizar esta facção, desumanizou-o, tendo a montagem desta “trama” sido ajudada pelo enquadramento de uma persistente violência jihadista na península do Sinai (Ghafar, 2013).

Al shari'ya, ou legitimidade, foi a palavra mais presente no último discurso de Morsi e baseia-se no argumento de ter sido legitimamente eleito. Mas não tem em consideração a sua escassa margem de vitória (51%), a quebra de promessas às forças revolucionárias, os seus decretos presidenciais, bem como a sua performance como presidente, nomeadamente por não ter tido a capacidade de controlar o *aparatus* de segurança do estado (a falta de reformas no setor da segurança como que indiciou que Morsi estaria a maquinar alianças com as forças repressivas do estado para proteger o seu reinado). Acaba

por negar a agencialidade do povo egípcio, em particular do segmento significativo que se lhe opõe (Ghafar, 2013).

Será que a IM está a ser forçada a voltar para a clandestinidade, onde foi obrigada a manter-se durante anos? Vários indicadores confirmam que é este o objetivo atual do poder militar e o que melhor serve os seus interesses. O grande desafio para a reconciliação nacional advém do facto de muitos acreditarem que o golpe militar foi preparado pelo estado 'profundo' e com grande antecipação. Como parece comprovar, nomeadamente, "(...) o pico da crise de eletricidade e gasolina deu-se na semana anterior a 30 de junho, para desaparecer milagrosamente logo depois" (Hosni, 2013, 3). Outros factos merecerão reflexão, mas não negam o cenário conspirativo. Morsi nomeia, em meados de junho de 2013, 17 novos Governadores. Sete são membros da IM, mas 5 são militares. Uma certa deserção discreta, de desobediência de negação plausível, de risco quase nulo, poderia efetivamente ter vindo a minar a burocracia apoiante da governação de Morsi. "Tal como um organizador e treinador sérvio gostava muito de repetir, 'insubordinação é fácil de punir, mas a incompetência não'" (Chenoweth, 3, 2013). Afinal, se os militares quisessem "ver-se livres" de Morsi e da IM, esta tática seria de grande utilidade, tendo em conta a quantidade de pessoas influentes das forças armadas à frente de vários postos de autoridade importantes no país.

Desde os primeiros momentos do processo de transição egípcio foi possível antecipar um período longo de disputas políticas, o que não era, como desenvolvido em capítulo anterior, por si só, mau indício. Mas não se esperava que houvesse lugar para tanques militares ou uso de armas. A conturbada evolução política a partir da revolução de 2011, tem tido repercussões desastrosas na economia, com a diminuição da taxa de crescimento anual de 6%-7% para 1%-2% (motivada pela estagnação dos investimentos em todos os setores e por uma quebra nos dividendos do turismo). A taxa de pobreza (menos de 2 dólares por dia) aumentou para 42% e a taxa de desemprego aumentou 25%. A taxa de desemprego jovem é particularmente elevada, afetando sobretudo os mais qualificados (Comissão Europeia, 2013). Em face a um cenário de declínio generalizado, população e exército são um só. Corresponderá esta imagem de união à realidade vivida no Egito? O que motiva este forte apoio popular aos militares⁵⁵ e uma certa apatia quanto às já milhares de vítimas

⁵⁵ O novo homem forte do Egito, al-Sisi, é venerado atualmente por muitos egípcios. Emad Mekay comentou recentemente no Asia Times os jubilosos apoios e agradecimentos ao general por trazerem uma nova esperança ao Egito e escreve: " (...) apesar do derramamento de sangue nas mãos dos militares de Sisi e da polícia, o jornal estatal Al-Ahram fez aparatosas manchetes com o relato de um homem egípcio que na cidade do Suez, no Mar vermelho, deu o nome de Sisi ao seu filho recém-nascido. Tão sequioso de legitimidade e aceitação pública

provocadas pelas forças de segurança, quando há pouco tempo atrás as ruas se enchiam a pedir a devolução do poder dos militares para um governo civil?

Quando o general al-Sisi pede um mandato popular para combater o que apelida de terrorismo, a aquiescência de grande parte dos egípcios demonstra, pelo menos aparentemente, profunda confiança nas forças armadas. Note-se que mesmo no seio da IM, não há uma rejeição total às forças armadas. Os discursos dirigem-se especificamente aos mentores do golpe militar.

O exército egípcio é altamente popular. Isto deve-se à mitologia estabelecida da política egípcia. O exército, que é o regime em todos os aspetos, é visto como algo à parte pelas pessoas. (...) [É] visto como limpo (não como o governo corrupto), eficiente (constroem pontes depressa), e ainda mais importante, como os heróis que derrotaram Israel em 1973 (é escusado debater este aspeto com um egípcio). Com as tropas e os tanques a aparecerem nas ruas, as pessoas pensam efetivamente que o exército estava do seu lado, o que quer que isto signifique (Tadros, Sam, 2011, 4).

Durante o primeiro período da revolução egípcia, a animosidade para com os militares desenvolveu-se a partir da condenação das suas táticas repressivas (que originaram massacres e inúmeras detenções), pese embora o facto de terem, nos primeiros momentos da revolução, recusado usar da força contra os seus concidadãos, protegendo Mubarak. Uma viragem radical aconteceu e a popularidade dos militares estará num pico histórico, mas durará até quando? Representará uma aliança entre a classe média e os militares no sentido de suprimir o que é percebido como a ameaça da IM, como questiona Maged Mandour? O analista defende que perceber a tragédia em curso implica olhar mais de perto para o que tem sido o papel dos militares na política egípcia. Desde o golpe de 1952 e até 1970 o poder militar, claramente dominante, era aceite pela maioria dos egípcios, com a notável exceção da IM. A explicação encontrar-se-á na natureza igualitária do regime de Nasser, em claro alinhamento com as classes mais desfavorecidas. O socialismo árabe e o

(...), o comandante de topo da terceira armada, o qual deveria estar muito ocupado a combater o terrorismo no Sinai, arranjou tempo para visitar os pais e conceder-lhes uma recompensa por darem ao seu novo bebé o nome tão pouco conhecido do líder do golpe militar. Como esperado, as câmaras seguiram-no para as fotografias” (Mekay, 2013).

nacionalismo favoreceram a instituição militar que permanece até hoje a força política mais poderosa do país. A derrota na guerra, em 1967, cria a primeira crise do “contrato social”. É este facto que motiva os militares a sair da primeira linha de ação, processo concretizado com a ajuda de Sadat. Este concretiza a liberalização do sistema político com a criação do PND, que atua como aliado dos militares, mas permite que o descontentamento não seja canalizado para a instituição militar, a qual mantém, na prática o poder, mas passa a exercê-lo de forma indireta. Os capitalistas de compadrio (que competem pela apropriação dos fundos públicos e dos subsídios do governo visando a acumulação de riqueza) são a classe naturalmente aliada dos militares, transformados num importante centro económico independente. A revolução de janeiro de 2011 obriga os militares a assumirem novamente a governação direta e a mistificação do papel dos militares fica abalada quando começa a ser visível a abusiva utilização da força em várias ocasiões (como o caso do massacre de Maspéro contra protestantes coptas, em outubro de 2011). Mas a estratégia militar implicou também o início das manobras de aproximação à IM. No entanto, temendo alterações substantivas na organização da sociedade egípcia, a aproximação teve como fim último, minar o movimento revolucionário. A explicação seria a de que a população estava a tomar consciência da verdadeira face militar e era, por isso, necessário tomar medidas urgentes. Estas iniciam-se de imediato após a tomada de posse de Morsi. As mudanças das altas patentes militares que ocorreram nos seus primeiros tempos de governação forneceram o necessário cano de escape (Tantawi, Chefe militar, Anan, Chefe administrativo, Beden, Chefe da polícia secreta). A renovação das chefias, terá sido, afinal, orquestrada pela própria instituição militar, mas ao ser atribuída a Morsi, criou a ilusão da subordinação do poder militar ao poder civil. Os militares podiam calmamente regressar ao estado sombra e seria Morsi e a IM a serem responsabilizados pela insegurança e repressão excessivas (Mandour, 2013).

Acresce que a inspeção obrigatória faz com que a maior parte dos homens egípcios tenha uma ligação direta com as baixas patentes militares, o que gera inerentes simpatias na maioria da população, independentemente da agenda política do general al-Sisi. Por outro lado, o contínuo apoio americano faz com que as forças armadas sejam o setor que ainda mantém fundos para gastar sendo, atualmente, o maior empregador egípcio (Zollner, 2013).

Morsi e a IM demonstraram uma enorme inexperiência e falta de visão quanto à situação egípcia, falhando na criação de instituições verdadeiramente democráticas, até porque acabaram por optar por uma aliança com os militares, o que implicaria não mexer muito no *status quo* e comprometer o rumo democrático. Até na nova Constituição esta postura

parece-nos evidente. Mantêm-se as prerrogativas militares, ou seja, as forças armadas permanecem fora do controlo do poder civil (Mandour, 2013). A polémica gerada sobre a constituição, e que motivou o aprofundamento da cisão entre as fações políticas no Egito, andou à volta da maior ou menor subordinação da lei fundamental à sharia, ignorando praticamente todas as outras questões. Começando a sentir-se isolada, a IM embrenhou-se na teia em que se envolveu, em vez de se empenhar em resolver a crise do país, doesse a quem doesse, arriscasse o que arriscasse. Talvez o quisesse fazer quando detivesse um maior controlo da situação, e daí a sua luta desenfreada pela consolidação do poder.

A todo este cenário soma-se a incapacidade da oposição em criar uma alternativa credível, de tal forma reconhecida, até pelos próprios líderes, que a partir de certo momento, procuram a ajuda dos militares, como única maneira encontrada para afastar Morsi. Partindo dos pressupostos errados, aliaram-se a quem, ao contrário do que queriam pensar, não partilhava os mesmos princípios e objetivos. E surge, assim, de novo, a mistificação e o conseqüente aumento de popularidade dos militares, reforçada pela propaganda devidamente institucionalizada e difundida nos media, de que qualquer tentativa de desafiar a sua supremacia, seria equivalente a apoiar o “terrorismo”⁵⁶. E a mensagem foi intuída.

Como sair desta situação? A possibilidade de radicalização por parte de alguns membros da IM certamente não ajudará (grupos radicais poderão ver a deposição de Morsi como prova de que nunca será permitido aos islamitas governar). A curto e médio prazo, as probabilidades de regresso à época do estado repressivo vivido até à destituição de Mubarak são mais do que as de retoma de um processo de transição democrática que poderá, afinal, mal ter começado. Veja-se que já se regressou à situação de estado de emergência. No entanto, mesmo que demore algum tempo, muito ou pouco, não será possível de momento determinar, esta construção artificial implodirá, pois não resiste, como se tem vindo já a verificar, a enredar-se nas próprias teias. E a comunidade internacional terá um papel importante no processo, mesmo que não possa diretamente substituir-se às escolhas que terão que ser feitas pelos egípcios quanto ao futuro do seu país. A aposta na manutenção pura e simples do poder, desprezando as reais necessidades das pessoas,

⁵⁶ O movimento Tamarrod em muito terá contribuído para a popularidade militar: “ (...) as campanhas de resistência civil deveriam evitar acreditar que a população e os militares são sempre ‘uma mão unida’, como se tem cantado tão frequentemente no Egito. Em vez disso, deveriam ver que as forças de segurança têm os seus próprios interesses, e que podem facilmente manipular o movimento para que se encaixe nos seus propósitos de maneiras que prejudiquem a agenda própria do movimento. (...) Só quando a campanha pressiona as elites a suspender ou reavaliar os seus próprios interesses, conseguirá encontrar o caminho para uma genuína transformação” (Chenoweth, 6, 2013).

produzirá resistência, confrontos sociais e poderá trazer de volta a união entretanto perdida e as promessas da revolução de 25 de janeiro de instauração de um regime democrático no Egito. Mas os perigos de que não seja, desta vez, uma reivindicação pacífica, são imensos. “(...) O desenvolvimento não será duradouro num contexto de injustiça, nem será duradouro se não se repartir melhor, porque um dia os marginalizados, os que sofrem, os excluídos, um dia rebelar-se-ão pela força e assim entraremos no círculo de sempre” (Santos, 2002, 248, citando Mayor).

Mesmo conhecendo a dura realidade, a única via possível é avançar e deixar para trás o que correu mal. E “[a] única saída para o atual impasse é o lançamento de um processo de reconciliação inclusivo no qual todas as forças políticas admitam as suas responsabilidades para o fracasso inicial da transição (...)” (Amer, 2013, 2).

A *Freedom House*⁵⁷ classificava o Egito, no ranking de 2013, como um país parcialmente livre, notando progressos, ainda que muito limitados (e a par da Líbia, da Tunísia e até Marrocos, embora estes últimos apareçam com classificações numéricas um pouco superiores) devido, essencialmente, às eleições presidenciais, que embora imperfeitas, se aproximaram dos padrões reconhecidos internacionalmente, e que levaram à suspensão do poder do CSFA. Após o golpe militar, e de acordo com os dados disponíveis em agosto, constata um recuo dos progressos no sentido democrático, com seis das categorias aferidas a exibirem retrocessos.

No entanto, poderemos, nos mesmos ensinamentos transitológicos que nos alertam para vários indícios no processo de transição egípcio pós-Mubarak que, muito provavelmente, atrasarão o regresso ao processo de transição democrática no Egito, encontrar um argumento que abre uma esperança de que assim não seja:

Todos os regimes militares hierárquicos partilham uma característica que é potencialmente favorável à transição democrática. O corpo de oficiais, tomado como

⁵⁷ A tipologia de avaliação da *Freedom House*, que disponibiliza uma atualização anual da evolução democrática dos vários países do mundo, baseia-se na aferição dos direitos políticos (que incluem a análise do processo eleitoral, do pluralismo político e da participação, do funcionamento do Governo e do respeito pelas minorias) e dos direitos Cívicos (incluindo a avaliação quanto às liberdades de expressão e credo, de associação e reunião, Estado de direito, grau de autonomia e direitos individuais consagrados).

um todo, vê-se a si próprio como parte permanente do aparelho de estado, com interesses e funções permanentes (...). Isto significa que há sempre a possibilidade de os líderes hierárquicos militares decidirem que os custos de um envolvimento direto numa governação não democrática são maiores do que os custos de um desprendimento (Linz e Stepan, 1996, 67).

Sabemos que sim e que já aconteceu, embora apenas em aparência, o que não abona decisivamente em favor de uma futura consolidação democrática, pois “quanto mais forte for a posição dos militares para negociarem a sua saída nos termos de manterem prerrogativas não democráticas ou imporem condições muito limitantes ao processo político” (Linz e Stepan, 1996, 67), menos possibilidades haverá para que este decorra de forma democrática.

(...) [U]ma coisa é aquilo que os amigos do Egito (...) podem fazer: ajuda económica condicional (às reformas), dissuasão de poderes que queiram aproveitar a crise, possível mediação de contactos com Israel, fornecimento de peritos e especialistas, apoio diplomático e político, sempre vital pelo simbolismo. E outra é o que os egípcios querem, podem e saberão fazer (Rogeyro, 2011, 68).

Uma população que estava convencida (...) que os tubarões foram colocados no Mar Vermelho pelos serviços secretos israelitas dificilmente estará no estágio de criar uma democracia liberal no Egito. Mas o status quo não pode ser mantido. (...) Até que se comecem a abordar as verdadeiras questões (...) as coisas não irão de todo melhorar (Tadros, Sam, 2011, 10).

Uma destas questões é certamente aferir o verdadeiro poder militar no Egito e neste sentido “(...) a complexa tarefa dialética de criação de poder democrático e a redução dos domínios das prerrogativas não democráticas dos militares terão que tornar-se nas duas das mais importantes tarefas para os novos líderes democráticos” (Linz e Stepan, 1996, 68).

4.5 - A relação bilateral com a União Europeia no contexto da Política Europeia de Vizinhança

Desde a revolução de janeiro de 2011 e, em particular, a partir da eleição de Morsi, em junho de 2012, a UE, em linha com os princípios da PEV renovada, pretendeu demonstrar um apoio firme ao processo de transição democrática em curso, salientando a importância da inclusividade, do respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, da implementação de um verdadeiro estado de direito, da independência do sistema judicial e apoiando uma sociedade civil livre e plenamente atuante. Foi defendida a necessidade de ser assegurada uma maior justiça social e de promover reformas económicas, incluindo a conclusão de um acordo com o FMI. Este apoio reforçado consubstanciou-se no comprometimento ao mais alto nível com o novo Egito (através de visitas, pronunciamentos e iniciativas), oferecendo ajuda económica, bem como apoio técnico e político.

Em meados de junho de 2013, uma avaliação do apoio da UE indicava resultados mistos, o que motivou uma maior reflexão ao nível político, tendo em conta a necessidade de decidir a utilização das ajudas prometidas durante a *Task Force* (TF), ultimar a programação para o próximo ciclo de cooperação e avançar com um novo Plano de Ação. Se, por um lado, havia que reconhecer avanços significativos em determinadas áreas (a transição bem-sucedida de um governo militar para um governo civil), por outro lado, o país permanecia muito dividido e o diálogo político entre as várias facções muito dificultado por intransigências e falta de vontade e/ou capacidade de compromissos (negação da legitimidade da oposição).

Apesar de Morsi mostrar vontade de aprofundar a relação com a UE e a Europa assumir o interesse na manutenção de um comprometimento renovado e reforçado com o Egito (até pelo reconhecimento das repercussões que os desenvolvimentos no Egito trariam ao nível regional), a deterioração da situação económica, de segurança e ao nível da governação (nomeadamente, ao nível dos direitos humanos), tornava inegável a conclusão de que o diálogo havia sido mais produtivo quanto aos objetivos de política externa comuns (manutenção dos acordos de paz de Camp David e empenhamento construtivo no Processo de Paz para o Médio Oriente), não se estendendo à partilha dos valores e princípios defendidos pela UE (fosse por causa das dificuldades em ultrapassar as práticas institucionalizadas do antigo regime, fosse por inexperiência, incompetência ou quaisquer

outras razões)⁵⁸. No entanto, a UE decidiu-se pela manutenção do apoio. E, na ausência de um acordo com o FMI, acelerar-se-iam as preparações para uma recanalização da ajuda, dirigindo-a de forma sustentável para as necessidades dos mais carenciados.

Os inúmeros esforços ao nível da facilitação de um diálogo inclusivo, tendo em vista uma reconciliação entre as várias facções da sociedade egípcia, através da AR e do seu representante especial para o sul do Mediterrâneo, se bem acolhidos por todas as partes, não se materializaram em resultados concretos (os esforços têm sido coordenados com os EUA⁵⁹ e outros atores internacionais relevantes na região. O Qatar e os Emirados Árabes Unidos têm participado, conjuntamente com a UE e os EUA, nas várias iniciativas e conversações das últimas semanas com as autoridades interinas e com a IM).

Efetivamente, a partir da intervenção militar, em julho, que depôs o Presidente Morsi, a escalada de violência confirma as profundas cisões existentes na sociedade egípcia, aprofundadas pelas detenções arbitrárias e o excessivo uso de força dos militares contra a população civil. Ao apoio atual de uma grande parte da população egípcia à atuação do governo interino militar, no que defende ser a luta contra o “terrorismo”, contrapõem-se os que a consideram ilegítima e não aceitam a sua autoridade estabelecida à força por um golpe militar. Em meados de agosto, a ação violenta desproporcionada das forças de segurança, por ocasião da dispersão dos manifestantes pró-Morsi das praças Rabea al-Adawiya e al-Nahda, por desrespeitarem regras e princípios fundamentais defendidos pela UE, motivaram uma nova reavaliação do relacionamento da UE com as novas autoridades interinas militares, no CNE extraordinário de 21 de agosto. O CNE concluiu que a opção mais apropriada, que acautelaria os interesses da UE e as legítimas aspirações democráticas e socioeconómicas dos egípcios, seria a de encontrar a via certa de apoio que beneficiando a população, não pudesse ser entendida como apoiante da atuação das autoridades interinas militares. Com a perceção de que a UE é o ator mais qualificado, pelo capital político que tem ganho junto de todos os atores políticos egípcios e pelo seu exemplo

⁵⁸ As recomendações do Comité Político e de Segurança (que constitui a estrutura permanente do Conselho da UE em matéria de política externa e segurança comum, cuja criação se encontra prevista no art. 38º do Tratado da UE), aconselhavam, no essencial, a manutenção e a melhoria (inclusive ao nível da comunicação) de um diálogo inclusivo com os atores políticos e sociedade civil e dos esforços de apoio a uma reconciliação; continuar a apoiar a reforma institucional, nomeadamente a independência do sistema judicial; acompanhar de forma próxima as preparações das eleições legislativas, incluindo a redação da lei eleitoral (encorajando a participação de todos os partidos políticos e assegurando que o ato eleitoral seja livre e transparente, nomeadamente através de uma Missão de Observação Eleitoral, caso se confirmem os requisitos essenciais para a sua implementação); encorajar a adoção de reformas económicas e a conclusão de um acordo com o FMI (que melhorem o clima de negócios, reduzam a pobreza e promovam a justiça social).

⁵⁹ A AR e o Secretário de Estado norte-americano fazem uma declaração conjunta, no Cairo, a 7 de agosto de 2013.

enquanto modelo de desenvolvimento e paz (com uma conotação mais positiva do que os EUA junto da esfera pública árabe), e com mais possibilidades de ajudar o Egito a ultrapassar a situação atual, a UE continuará a acompanhar a situação e reajustará a sua cooperação (em fase de reavaliação) de acordo com a sua evolução. No momento presente, e de forma a evitar o impacto negativo nos grupos mais vulneráveis da sociedade egípcia, a assistência nas áreas socioeconómica e de apoio à sociedade civil, continuarão. Os EM acordaram também na suspensão das licenças de exportação de qualquer equipamento que possa ser utilizado para a repressão interna e a reavaliar a sua Posição Comum na matéria e a sua assistência na área da segurança (Conselho da UE, 2013b).

A UE reiterou o entendimento de que a reconciliação política, através do diálogo pacífico, que permita o retorno ao processo democrático, é a única solução viável para o Egito, tendo sempre condenado as detenções arbitrárias, o desconhecimento do paradeiro de Morsi, as restrições às liberdades de imprensa e reunião e as violações aos direitos humanos. As visitas e os contatos têm-se mantido uma constante⁶⁰.

4.5.1 - Breve enquadramento

As relações institucionalizadas com o Egito remontam a 1976, ano em que foi assinado um acordo de cooperação. Em junho de 2004 entrou em vigor o Acordo de Associação UE-Egito, no qual se baseiam as relações entre a UE e o Egito. Com base nesse acordo e já no âmbito da PEV, em março de 2007, foi aprovado o Plano de Ação EU-Egito, a vigorar por um período de três a cinco anos, o qual teria o seu termo em março de 2012. Em conformidade com um pedido apresentado pelas novas autoridades egípcias, após a revolução de 2011, o Plano de Ação foi prorrogado duas vezes, estando em vigor até março de 2014. Após uma suspensão de dois anos, os diálogos formais ao abrigo do Acordo de Associação, foram retomados. Além disso, em 28 de fevereiro de 2013, teve lugar no Cairo, uma reunião do Comité de Associação.

⁶⁰ Logo nos primeiros contactos, a AR foi convidada pelo Presidente interino, Adly Mansour para visitar o país. O general al-Sisi manifestou grande apreço pela UE e pela AR, lembrando que todos os chefes militares têm educação ocidental e partilham os valores europeus. Reiterou o compromisso de assegurar a transição para um poder civil, mediante a realização de eleições no mais curto tempo possível. A UE foi desde logo, também, convidada para as supervisionar.

Assim, a partir de 2012, no reconhecimento da importância do Egito como parceiro de importância estratégica, não só como vizinho próximo, mas também pelo seu papel central na região e no relacionamento entre as novas democracias e a UE, efetuou-se o relançamento da relação com uma iniciativa emblemática que assegurasse a visibilidade do interesse da UE e o seu apoio ao prosseguimento do atribulado processo de transição democrática.

A realização da TF com o Egito, em novembro de 2012, foi um sinal político de aproximação e apoio ao “novo Egito”, por via de uma forte ajuda financeira⁶¹, ainda em maior escala que qualquer das anteriores realizadas. Durante dois dias, os participantes (representantes do Serviço Europeu de Ação Externa – SEAE -, do Parlamento Europeu, da Comissão Europeia, do Banco Europeu de Investimento, do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento e dos EM) discutiram um leque variado e vasto de assuntos, incluindo os laços comerciais, a cooperação económica, o turismo, as reformas políticas, a recuperação de bens, os direitos humanos, a boa governação, as infraestruturas, as novas tecnologias, inovação e investigação científica. Em paralelo à sessão política, foram organizados outros eventos específicos: uma cimeira sobre o Turismo e outra sobre investimento e oportunidades de negócios, na qual estiveram presentes mais de 120 empresas europeias e 200 empresas egípcias. Durante a TF, ocorreu também a primeira discussão formal entre as autoridades egípcias e várias organizações da sociedade civil, tendo sido possível debater assuntos importantes como o papel da mulher na sociedade egípcia, a erradicação da pobreza e a governação de transição.

As visitas do Presidente Morsi a Bruxelas, em setembro de 2012, a visita do Presidente do Conselho Europeu, Van Rompuy, em janeiro de 2013, e as visitas constantes da AR e do Representante Especial da UE para o Sul do Mediterrâneo, Bernardino León, visavam, de ambos os lados, consolidar esta aproximação. Os encontros no Cairo decorrem não só com as autoridades egípcias mas também com os líderes da oposição e com a sociedade civil. A Europa é vista como principal ator externo com legitimidade para acompanhar o processo de transição. A UE, não pretendendo de todo imiscuir-se como ator político interno, mas querendo ajudar a impulsionar o diálogo e a confiança entre as partes, que lhes permita alcançar um entendimento, chave para possibilitar uma continuidade no processo de

⁶¹ Este tipo de iniciativas, que se iniciaram, ainda em 2011 com a Tunísia e, em 2012, realizaram-se com a Jordânia, em Fevereiro, e com o Egito, em Novembro, consagram o que já se apelida de nova diplomacia da UE (diplomacia pública global) no sentido de enaltecer o comprometimento da UE com os países vizinhos em processos de transição democrática, mediante a mobilização de todos os meios disponíveis num esforço conjunto dos setores público e privado.

transição democrática no Egito, tem motivado uma conjugação de esforços com outros atores internacionais, em particular os EUA, pela dimensão da tarefa e das suas consequências.

O relatório de progressos⁶² da PEV, reportado a 2012, constatava que o Egito deu continuidade ao processo de transição democrática com progressos significativos ao nível da organização de eleições, do afastamento da situação de estado de emergência vivida desde há décadas e da passagem do poder militar para o civil. Alertava já, no entanto, que estes avanços coincidiam com sérios recuos, nomeadamente a dissolução do Parlamento e a falta de progressos quanto aos direitos humanos. Assim, apesar de algumas recomendações UE terem sido seguidas, várias outras mantinham-se ainda por implementar: i) o diálogo inclusivo na sociedade egípcia; ii) o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, em particular a liberdade religiosa, a proteção das minorias e os direitos das mulheres; iii) a organização de eleições legislativas com a participação de missões de observação eleitoral internacionais; iv) o fim à utilização de tribunais militares para o julgamento de civis e v) a criação de condições para a existência de uma sociedade civil ativa e independente (SEAE e Comissão Europeia, 2013). Sabemos, em 2013, que a análise foi otimista e que os recentes desenvolvimentos consagram retrocessos de proporções maiores.

O Egito “de Morsi” confirmou valorizar uma relação política próxima e uma efetiva cooperação com a UE, mas manifestou, desde logo, a intenção de simplificação de formatos e níveis políticos. Assumiu pretender, na ótica de um relacionamento entre iguais, uma definição comum das normas aplicáveis, clarificando, por ocasião do Comité de Associação, que tencionava obter dos seus parceiros internacionais: i) uma assistência financeira a curto prazo; ii) a implementação de projetos cofinanciados; iii) a facilitação do comércio; iv) um novo Plano de Ação da PEV, mas com uma linguagem renovada (a linguagem atual foi considerada pela parte egípcia, desadequada). O Egito sinalizava também o interesse na cooperação no setor da segurança, cobrindo as vertentes da logística, formação e recuperação de instalações.

⁶² Insere-se na apresentação, em 20 de março, do pacote anual da PEV – Comunicação de avaliação da implementação da PEV que inclui a vizinhança a sul e a leste, dois relatórios regionais cobrindo os desenvolvimentos sul e leste, 12 relatórios de progressos relativos a cada país da vizinhança que dispõe de Planos de Ação com a UE (Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Palestina, Tunísia, Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Moldova e Ucrânia), os quais definem as prioridades específicas de cooperação e as reformas no plano político e económico, e um anexo estatístico.

Na programação da cooperação anual para 2013, o Egito foi o parceiro que contou com um dos montantes de apoio mais elevados (só ultrapassado por Marrocos). As áreas identificadas como prioritárias são a gestão de resíduos sólidos, o desenvolvimento rural e a recuperação socioeconómica. Eram estes os objetivos espelhados no programa de cooperação ENPI, cuja aprovação, inicialmente prevista para julho, foi adiada. De facto, logo após a intervenção militar, este adiamento, não consagrava, na realidade, qualquer interrupção da ajuda. Significava apenas um compasso de espera até que a situação política permitisse resolver as dificuldades inerentes à implementação dos projetos no terreno, nomeadamente da identificação clara dos novos interlocutores.

De acordo com o ponto da situação elaborado pela Comissão e pelo SEAE, elaborado por ocasião do CNE extraordinário de agosto, a atual cooperação e assistência financeira ao Egito ronda os 900 milhões de euros (M €). A maior parte dos fundos provêm do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (449 M € dos quais 157 M € ainda não foram alocados). Durante a TF, de novembro de 2012, foram prometidos fundos adicionais que rondam os 800 M €, incluindo via SPRING⁶³ (90 M €) e empréstimos de assistência macrofinanceira, ainda não desembolsados uma vez que estão ligados à conclusão de um acordo com o FMI. O apoio orçamental tem sido, até à data, a modalidade principal de ajuda, mas dadas as difíceis circunstâncias do país, desde 2012 não foram aprovados novos programas deste tipo. Também a percentagem de pagamentos anuais (de continuidade dos programas de cooperação anteriormente aprovados e em fase de implementação) mantinha-se, em meados de 2013, muito reduzida (Comissão Europeia, 2013).

O Tribunal Europeu de Auditores, em relatório de avaliação sobre a cooperação UE-Egito na área da governação, correspondente ao período 2007-2012, conclui que o apoio da UE não foi eficientemente gerido devido não só ao contexto político do país, mas também pela maneira como foi orientada a cooperação pelas instituições europeias, que não aplicaram de forma rigorosa a condicionalidade, princípio subjacente à PEV. Comissão e SEAE alegam, por sua vez, que foram feitos esforços contínuos no sentido do estabelecimento de diálogo e de cooperação reforçados nos diferentes assuntos de governação, democracia e direitos humanos, defendendo que muitos dos projetos estão ainda em curso, sendo, por isso, necessário tempo para uma avaliação completa dos resultados da assistência da UE. Por

⁶³ Programa que reflete a nova abordagem PEV, de apoio reforçado aos países que empreendam mais reformas e demonstrem partilhar os valores e princípios democráticos da UE, cujo montante, no caso do Egito, se havia decidido ser essencialmente focado na recuperação económica, mediante apoio à capacitação da gestão das finanças públicas e proteção social.

outro lado, alertam, pesou a perspectiva regional (no reconhecimento do papel estratégico inquestionável do Egito). A divisão entre os EM, quanto à aferição da atuação da UE, permanece, como se desenvolve no capítulo anterior. Se, por um lado se afigura essencial manter o apoio ao Egito sob pena de afetar negativamente a população e contribuir para uma desaceleração do ritmo das reformas, por outro lado, há que respeitar os princípios implícitos à PEV, que incluem o pressuposto da condicionalidade em face de violações graves dos valores europeus.

A reflexão sobre as políticas europeias para a vizinhança está em curso, espelhando a permanente evolução do projeto de construção europeu. A verdade é que militares, IM e FSN têm reconhecido a importância do envolvimento da UE, num trabalho e esforço contínuo de facilitação da via de diálogo, em particular a partir de março deste ano. A este reconhecimento soma-se o facto de a UE ter sido convidada a organizar uma Missão de observação eleitoral (o que sucederá, pela primeira vez, na história do Egito), a fornecer peritagem e conhecimentos técnicos para os projetos legislativos em curso, nomeadamente quanto a lei das ONGs (que se tem mantido alvo de muita controvérsia) e quanto à violência contra as mulheres. E nenhum ator da comunidade internacional representará melhor a ideia de consenso, enquanto modelo, que a Europa. Assim, mesmo que a experiência não tenha colhido grandes frutos até ao momento, haverá um capital político ganho e um envolvimento no processo já algo aprofundado (o que se deve a um esforço permanente de manutenção de uma postura o mais imparcial possível quanto a todas as visões presentes no processo egípcio). A reconciliação parece ter saído da agenda interna egípcia, pois nenhuma das partes parece procura-la, de momento (nem a aliança em torno dos militares nem a recém criada coligação islâmica, liderada pela IM). Ajudar a ultrapassar este cenário de bloqueio será, parece-nos, o grande desafio que a UE tem pela frente.

5 - Conclusão

“O chefe de esquadra Otchumélov (...) atravessa a praça do mercado. Atrás dele caminha um guarda (...). Ouve-se um gemido. (...) [D]o armazém de lenha (...), corre um cão, perseguido por um homem (...), erguendo a mão direita e mostrando à multidão o dedo ensanguentado. (...) Neste homem Otchumélov reconhece o joalheiro Khriúkin.

- Para que é este alarido todo aqui? – pergunta Otchumélov (...) Quem gritou?

- Digo (...) que eu ia, sem incomodar ninguém... – começa Khriúkin, (...) e de repente este velhaco, sem mais nem menos, morde-me o dedo (...). Essa coisa de que um animal possa magoar uma pessoa não está dentro da lei (...)

- Humm!... Está bem... – diz Otchumélov, (...) [d]e quem é o cão? Não deixo isto assim. (...) Já é altura de dar atenção a certos senhores que não querem cumprir os regulamentos (...).

- Parece que é do general (...)! – disse alguém do meio da multidão.

- Do general (...)? Humm! (...) não percebo uma coisa: como era que ele te podia morder? – dirigiu-se Otchumélov a Khriúkin. (...) Tu (...) tiveste a ideia de te aproveitar do cão. Já se sabe... gente da tua laia! (...)

- Ná, não é do general... – observa pensativamente o guarda. (...) – Aliás, até pode ser do general... – pensa em voz alta o guarda.

- (...) Parece que está vento... Frio!... Leva o cão ao general e pergunta lá. Diz-lhe que fui eu que o encontrei e lho mandei (...)...O cão é um bicho delicado... E tu, pascalho, baixa o braço! (...) A culpa é tua!...

(...)

- É do irmão do general que chegou há dias. (...)

- (...) Então, é o cãozinho dele? (...) O cãozinho é lindo... Ágil... Mordeu o dedo àquele! Ah, ah, ah!... (...)

(...) A multidão ri-se de Khriúkin.

- Ainda te agarro pelos colarinhos! – Ameaça-o Otchumélov e, agasalhando-se no capote, continua a sua ronda pela praça do mercado”.

O Camaleão, Tchéchov.

Através deste maravilhoso conto, Tchéchov, retrata as pessoas capazes de mudar de cor, como os camaleões, alterando a atitude ou o rumo, sem qualquer hesitação. E retrata

também um determinado tipo de organização de sociedade. O mesmo tipo de sociedade que os egípcios quiseram transformar, em 2011.

Todo a região do Norte de África e Médio Oriente tem sido alvo de um certo tratamento excecional que se deve a uma conjugação de influências externas e lógicas regionais. O posicionamento dos atores externos na região tem-se baseado em temores (preocupações securitárias e conceção restrita do islamismo) e interesses, o que os fez privilegiar a defesa da estabilidade, relegando para um segundo plano os valores e os princípios ligados à promoção da democracia.

Se nada se alterar, a história da região, e do Egito, permanecerá a mesma, semelhante à sociedade descrita no conto de Tchékhov. Contudo, o cenário começou a alterar-se a partir de 2011. Quem, até então, acreditaria que os governos árabes e as elites que os sustentavam, podiam ser derrubados, mesmo que logo de seguida, alguns voltassem a tomar o poder? Na verdade, o desenrolar dos acontecimentos demonstrou que os protestos populares têm limitações e, por si só, não produzem as mudanças reais e duradouras que reclamam. Como se poderão então concretizar as aspirações dos egípcios, reunidos em 2011, de acabar com a “sociedade dos camaleões”?

Seguindo a transitologia, uma alteração de regime é uma tarefa difícil e complexa, com baixa taxa de sucesso no estabelecimento de regimes democráticos, o que confere incerteza e, logo, impõe um enorme empenho. Tentar pura e simplesmente reduzir a incerteza é prejudicial, pois transforma-se quase automaticamente numa concentração de poder que limita a concretização da transição. Assim, há que aprender a viver com ela, isto é, com os equilíbrios incertos do poder. Estes, com o devido tempo de maturidade, implícito na noção de processo, que não se esgota, mesmo com a hipótese de consolidação democrática (a democracia tem implícita uma componente de continuidade e está, ela própria, inserida numa ótica de processo e ligada a objetivos altruístas dos poderes eleitos), criarão uma rotinização de atitudes e comportamentos tendentes ao diálogo, ao compromisso e à procura de consensos.

Anular uma força política por se temer, que numa competição eleitoral, irá obter votação significativa ou mesmo ganhar, não podendo por isso, ser retirada do poder pela via eleitoral, gera uma crise de legitimidade no processo e no sistema político, pela exclusão da parte da população que a apoia. A supressão, durante décadas, da liberdade e da

democracia não se apaga de um dia para o outro dando lugar, de forma imediata, à tolerância e ao pluralismo. O terrorismo tem sido utilizado como pretexto para a repressão das forças (potencialmente) democráticas, se conotadas como islamitas, que desde há muito fazem oposição ao autoritarismo dos regimes árabes. Os muçulmanos puderam confirmar que são alvo de uma paranoia, difundida pelo estado profundo há tanto tempo que é, para muitos (dentro e fora do Egito), aceite como quase inquestionável: qualquer movimento político que não se auto classifique como laico ou liberal é potencialmente terrorista e antidemocrático. Contudo, nem todos partilham deste ponto de vista. Os islamitas poderão decidir responsabilizar-se pelos acontecimentos, esquecer vinganças, e reconhecer que tiveram a oportunidade de exercer o poder e falharam, preparando-se melhor e continuando a participar no processo político. Contudo, a detenção de Morsi e dos principais líderes da Irmandade Muçulmana (IM) deixa o seu braço político, o partido da Liberdade e da Justiça (PLJ) sem “cabeças de lista” para participar no próximo ato eleitoral, que se encontra, pelo menos, anunciado.

A transitologia ensina-nos que o estabelecimento de um regime democrático requer uma competição totalmente livre pelo direito a governar e os militares, com interesses estabelecidos e assegurados, temem qualquer alteração ao *status quo*, o que inclui as alterações num sentido democrático. Daí muitos vaticinarem que o Egito permanecerá no caos, com a esperança afastada de que as eleições funcionariam para punir os políticos que não cumprissem com as suas promessas. A principal questão é saber se os militares ficarão satisfeitos com o afastamento da IM do processo político (o que deverá ser, por todos os meios disponíveis, contrariado, de forma a garantir que permanece viável o restabelecimento do processo democrático) ou se pretendem prosseguir com a repressão até assegurarem a sua destruição completa, o que não afasta os receios de uma nova escalada de violência ou guerra civil (a história mostra-nos que a IM consegue sobreviver a uma anulação do seu estatuto legal e à prisão dos seus principais líderes, e ainda assim, ou talvez por isso mesmo, manter uma influência considerável).

Por sua vez, a oposição liberal, que terá que ser igualmente envolvida no processo, é praticamente inexistente, pelo menos por agora, até porque uma participação de relevo só se concretizou com o apoio militar (o adversário de Morsi nas eleições presidenciais, fora um dos Primeiros-Ministros de Mubarak, mas fora também general, pelo que dificilmente poderia ser considerado simplesmente como representante da facção liberal egípcia). Porém, novas forças políticas ou novas coligações podem desenvolver-se, organizar-se e agir em favor da democracia no Egito. Esta, lembremos, só se consolida quando não existirem

grupos políticos significativos que tentem derrubar o regime democrático e quando a grande maioria da população acreditar que qualquer alteração política deverá surgir no âmbito das formulações democráticas.

Imaginemos, pois, dois cenários para o que será o Egito no ano 2025:

Cenário 1 – O governo interino militar convocou eleições, ainda em 2013, para se realizarem do início do ano seguinte. Vendo-se na eminência de perder os apoios e ajudas financeiras do Ocidente, libertou os presos políticos, decretou o fim do estado de emergência e decidiu assumir o papel de zelador neutral do processo eleitoral. A calendarização de eleições e o sinal dado de que a era das repressões chegara ao fim, abriu caminho a uma reconciliação nacional, em que todos os atores políticos que haviam participado no processo até então, reconheceram a sua parte de responsabilidade pela situação calamitosa do país. O PLJ não ganha as eleições legislativas, mas obtém uma votação que lhe permite participar no governo de coligação, que inclui, na sua maioria, partidos recém-criados a partir dos movimentos de ativistas e jovens que organizaram as manifestações em 2011. Morsi apresentou-se como candidato presidencial, mas não passa para a segunda volta eleitoral. Uma sociedade política foi sendo instituída, valorizada e autonomizada. O ato eleitoral de 2014, bem como os que lhe seguiram, criaram novos atores políticos democráticos, preencheram o novo espaço político aberto com instituições associadas à democracia, deram novamente legitimidade às forças políticas reprimidas e devolveram a confiança aos cidadãos de que teriam a oportunidade de julgarem positiva ou negativamente a atuação de qualquer governo. Progressivamente, o país retomou o crescimento económico, a partir de um conjunto de reformas estruturais centradas no desenvolvimento inclusivo, numa melhor distribuição dos recursos e na canalização das ajudas financeiras para este plano estrutural, assegurando progressivamente o emprego, a educação e a saúde a todos os egípcios. Os militares passaram a ver-se como parte permanente do aparelho do estado e aceitaram as alterações constitucionais de 2014 que lhes retiraram as prerrogativas de atuação política, passando a estar definitivamente submetidos ao poder civil democrático, o que coincidiu com a consolidação democrática no Egito.

Cenário 2 – O governo interino militar continua a reclamar que tem a legitimidade para efetuar alterações fundamentais que define como pré-condições para a realização de eleições democráticas, que tardam em acontecer. Continuam os desacordos sobre as questões institucionais mais importantes, nomeadamente o processo de tomada de decisão

e o tipo de sistema eleitoral. A instabilidade no país mantém-se, com vagas de violência e detenções em massa. O estado de emergência continua e a polícia secreta é oficialmente restabelecida. Os civis continuam a ser julgados em tribunais militares e há um contínuo desrespeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Os ataques terroristas agravam-se no Sinai e acontecem um pouco por todo o Egito, alargando-se igualmente a toda a região. As eleições são convocadas, mas o processo não é unanimemente considerado transparente e não é permitida a participação a nenhum partido político que tenha estado envolvido em qualquer protesto a seguir ao golpe militar de 3 de julho. É formado um governo civil de burocratas, mas as forças armadas, mesmo desistindo do controlo direto do governo, retêm prerrogativas tão extensas que o governo eleito não é sequer *de jure* soberano. Algum desaforo económico é obtido com a conclusão de um acordo com o Fundo Monetário Internacional, que se seguiu à formação do governo, após o primeiro ato eleitoral, mas não foi acompanhado por um desenvolvimento inclusivo e a taxa de desemprego permanece alta. Os protestos são reprimidos com aparatosas demonstrações do poder militar.

Nenhum destes cenários corresponderá à evolução do processo de transição egípcio. Pretendemos apenas ilustrar tendências, que transpostas para a realidade, produzirão versões e *nuances* mais ou menos mitigadas de cada uma delas. Contudo, parece-nos que demonstram claramente qual o caminho a seguir e o conseqüente papel que os atores externos deverão ou poderão assumir no processo. Na verdade, e olhando para a Europa, nem sequer haverá muito para refletir. A escolha será entre agir com a convicção que teremos um parceiro que contribuirá para a causa do humanismo global, advogando a proteção de direitos, o desenvolvimento inclusivo e a paz ou entre instabilidade, caos social, imigração descontrolada, seitas e bandos, violência e caos, que se estenderá a ambos os lados do Mediterrâneo.

Mesmo não tendo sido determinante no momento inicial da transição, em muitos estados, a consolidação democrática beneficiou da proximidade e dos incentivos dados pelo Ocidente (ajudando a que transições democráticas, com fracos indicadores de sucesso, se viessem a consolidar). E a vizinhança conta.

Mais do que uma novidade, a “nova” Política Europeia de Vizinhança, renovada em 2011, em resposta às revoltas árabes, constitui uma reciclagem e um afinamento de prioridades. Tendo sempre presente o objetivo de segurança coletiva, é precisamente pela relação de

vizinhança que a posição europeia não poderá deixar de ser generosa e como que em estado de prontidão constante. O que tem sido assegurado. No entanto, sem negar os critérios anteriores, parece-nos essencial que se inclua, como premissa de relacionamento, uma ponderação constante, ajustável às evoluções políticas observadas. Esta tem que ser criteriosa para que fortaleça liberdades, promova o desenvolvimento inclusivo, e evite o cenário do dilúvio. O que também tem sido tentado. Independentemente das diferenças entre os Estados-membros, a voz da Europa, na área externa, tem-se vindo a tornar gradualmente mais perceptível, motivando uma maior aproximação de políticas e “interesses europeus”, o que nos parece positivo. Está em curso um processo de reflexão, cujo resultado enfatizará uma ou outra vertente, mas inevitavelmente, e na linha de uma certa continuidade, sempre presente, mesmo nas próprias mudanças, incluirá ambas: generosidade, apoio permanente e condicionalidade positiva, mas criteriosa.

A ação da UE, enquanto política de promoção da democracia, mantém-se, aos olhos da esfera pública árabe, mais benigna que a americana, o que garante uma margem de influência e de intervenção. E mesmo que esteja a ser posta em causa pela competição, cada vez mais feroz, de outros atores que querem assumir uma intervenção mais direta nos destinos da região, e este enquadramento sirva para confirmar que uma condicionalidade pura e simples não surte os efeitos desejados, deve servir também para evitar que a Europa caia novamente na armadilha do medo, dos discursos feitos pelos que querem o regresso ao anterior *status quo* regional, trocando apoio geopolítico por cegueira, e abstendo-se em face de uma provocação. O mundo árabe tem os olhos postos no Egito e qualquer troca que lhe seja concedida, condicionará a credibilidade europeia. Será a partir de uma atuação eficiente no seu anel estratégico de segurança que a UE poderá assegurar igualmente um papel determinante de ator, alargado à escala global.

Bibliografia

Amer, Rawia M Tawfik (2013), "Egypt: back to military despotism?", in *openDemocracy*, 5 August 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/5050/rawia-m-tawfik-amer/e>, acedido em 11.08.2013.

Anderson, Lisa (2006), "Searching Where The Light Shines: Studying Democratization in the Middle East", in *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2006.9:189-214.

Ash, Timothy Garton (2005), "What we call Islam is a mirror in which we see ourselves", in *The Guardian*, 15 September 2005, acessível em <http://www.guardian.co.uk/world/2005/sep/15/iran.religion>, acedido em 12.10.2012.

----- (2009), "As threats multiply and power fragments, the coming decade cries out for realistic idealism", in *The Guardian*, 30 Dec. 2009, acessível em <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/dec/30/thre>, acedido em 12.10.2012.

Aswany, Alaa Al (2011), *O Estado do Egito – O Que Tornou a Revolução Possível*, Quetzal Editores.

Ayoob, Mohamed (2005), "The future of political Islam: the importance of external Variables", in *International Affairs* 81, 5 (2005) 951 – 961.

----- (2008), "The many Faces of Political Islam", acessível em https://www.csidonline.org/9th_annual_conf/Mohamed_Ayood_CSID_paper.pdf, acedido em 17.06.2013.

Bailys, John, **Smith**, Steven & **Owens**, Patricia (2011), *The Globalization of World Politics*, 5th Edition, Oxford University Press.

Becker-Weinberg, Vasco (2011), "Rios Internacionais", in *Enciclopédia de Direito Internacional*, Edições Almedina, S.A, Coimbra, Novembro, 2011.

Ben, Hubbert, **Sheikh**, Mayy El (2013), "Nearing One Year In, Egypt's Leader is Besieged by Critics", in *International Herald Tribune*, June 20, 2013, acessível em <http://query.nytimes.com/search/sitesearch/#/nearing+one+year+in%2C+Egypt%27s+leader+is+besieged+by+critics>, acedido em 21.06.2013.

Blokker, Paul (2005), "Post – Communist Modernization, Transition Studies and Diversity in Europe", in *European Journal of Social Theory*, 8 (4):503-525.

Brandão, Ana Paula (2010), "O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE", in *Relações Internacionais* n^o 25, 049-063, Lisboa, mar.2010, acessível em <http://scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n25/n25a2506.pdf>, acedido em 5.02.2013.

Brown, Nathan J. (2013), "Redoing the Egyptian Revolution – How to Get the Transition Right This Time", in *Foreign Affairs*, July 3 2013, acessível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/139555/Nathan-j.-brown/redoing-the-egyptian-revolution>, acedido em 6.07.2013.

Camau, Michel (2002), « Sociétés civiles "réelles" et téléologie de la démocratisation », in *Revue internationale de politique comparée*, 2002/2 – vol.9, p.213-232.

Carothers, Thomas (2002), “The End of the Transition Paradigm”, in *Journal of Democracy*, 13:1, 2002.

----- (2003), “Is gradualism Possible? Choosing a Strategy for Promoting Democracy in the Middle East”, in *Democracy and Rule of Law Project nº 39*, June 2003, Carnegie Endowment for International Peace.

Cavatorta, Francesco (2004), “Constructing an open model of transition. The case of North Africa”, in *The Journal of North African Studies*, 9:3, p. 1-18.

Chellaney, Brahma (2013), “A batalha pela água”, acessível em <http://brazilafrika.com/opiniao/a-batalha-pela-agua/>, acedido em 11.08.2013.

Chenoweth, Erica (2013), “Changing sides doesn’t always make for transformation – just look at Egypt”, in *OpenDemocracy*, 31 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/transformation/erica-chenow>, acedido em 18.08.2013.

Cook, Steven A. (2012), “January 25th and Egypt the Revolution Has Made”, In *Foreign Affairs*, January 27, 2012.

Costa, Carla Guapo, **Ferreira**, Marcos Farias, **Pereira**, Maria João, **Soares**, Andreia Mendes (2009), *A União Europeia como Actor Global – Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*, ISCSP, Coleção Manuais Pedagógicos.

Dahl, Robert A. (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.

----- (1998), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.

----- (2005), *Poliarquia e Oposição*, 1ª ed., Editora USP, São Paulo, 2005 (clássico 9), p.25-50.

Dannreuther, Roland (2004), “Conclusion – Towards a neighbourhood strategy?”, in *European Union Foreign and Security Policy – Towards a neighbourhood Strategy*, Edited by Rolan Dannreuther, Routledge.

----- (ed.) (2004), *European Union Foreign and Security Policy – Towards a neighbourhood Strategy*, Routledge.

Del Sarto, Schumacher, **Lannon**, Driss (2007), “Benchmarking democratic development in the Euro-Mediterranean area: conceptualizing ends, means and strategies”, *EuroMesco annual Report 2006*, May 2007.

Delcourt, B., **Remacle**, E. (2009), “Global Governance: a Challenge for Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy”, In Telò, Mario (2009), *The European Union and Global Governance*, Routledge/GARNET series: Europe in the World.

Dony, Marianne (2008), “The EU’s external relations and their evolving legal framework”, In Telò, Mario (2009), *The European Union and Global Governance*, Routledge/GARNET series: Europe in the World.

Douglas, J. Brewer, **Teeter**, Emily (1999), *Egypt and The Egyptians*, University Press, Cambridge.

Emerson, Michael, **Aydin**, Senem, **Noutcheva**, Gergona, **Tocci**, Nathalie, **Vahl**, Marius and **Youngs**, Richard (2005), “The Reluctant Debutante – The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood”, *Working Document n° 223/July*, Centre for European Policy Studies.

EBRD (1999), “Ten Years of Transition”, *Transition Report 1999*, London.

Fernandes, José Almeida (2013), “Lançado mandato de detenção contra o guia da Irmandade Muçulmana”, in *Público*, 11.07.1013.

Ferreira, Marcos Farias (2000), *Autenticidade sobre a Balastrada – Václav Havel, ou a dimensão existencial e dramática de uma política antipolítica*, UTL, ISCSP.

----- (2009), “A Construção Social da Vizinhança Europeia: Identidade e Segurança”, in *A União Europeia como Ator Global – Dimensões Económicas e Normativas da Política externa Europeia*, ISCSP, Coleção Manuais Pedagógicos.

Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, The Free Press, A division of Macmillan, Inc., New York.

----- (2011), “Samuel Huntington’s Legacy – Why his works on World order – political and otherwise – are still relevant today”, in *Foreign Policy*, Jan. 2011, acessível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/05/samuel_huntington_legacy?page=0,1, acedido em 23 junho 2013.

Fuller, Graham E. (2002), *The Future of Political Islam*, Palgrave macmillan.

Gause III, F. Gregory (2011), “Why Middle East Studies Missed the Arab Spring – The myth of Authoritarian Stability”, in *Foreign Affairs*, July/August 2011, acessível em http://www.foreignaffairs.com/articles/67932/f-gregory-gause-iii/why-middle-east-studies-missed-the-arab-spring?cid=rss-rss_xml-why_middle-east_studies-MISSED-000000, acedido em 10.05.2013

Gebhard, Carmen (2007), “Assessing EU Actorness Towards its “Near Abroad” – The European Neighbourhood Policy”, *Occasional Paper n° 1*, European Institute of Public Administration, Maastricht.

Gelvin, James L. (2012), *The Arab Uprisings – What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press.

Ghafar, Adel Abdel (2013), “Egypt’s framing wars of June 30th”, in *openDemocracy*, 7 August 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/adel-abdel-ghafar/egypts-fra>, acedido em 11.08.2013.

Gilbert, Martin (2011), *A História do século XX*, 2ª Ed., Publicações Dom Quixote.

----- (2012), *História de Israel*, Edições 70 Lda.

Hamid, Shadi (2012), “A democratic transition in trouble: the need for aid conditionality in Egypt”, acessível em <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-democratic>, acedido em 28.03.2013.

Hamzawy, Amr, **Brown**, Nathan J. (2005), "Can Egypt's Troubled Elections Produce a More Democratic Future?", in *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, Dec.2005, acessível em www.carnegieendowment.org/files/PO24.brown.hamzawy.FINAL1.pdf, acedido em 10.05.2013.

Hinnebusch, Raymond (2006), "Authoritarian Persistence, Democratization Theory and the Middle East: An Overview and Critique", in *Democratization Vol.13*, Nº 3, June 2006, p.373-395.

----- (2010), "Toward a Historical Sociology of State Formation in the Middle East", in *Middle East Critique*, 19:3, 201-216.

Holmes, Stephen (2003), "Potemkin Democracy", in Rabb, Theodore K., Suleiman, Ezra N. Eds., 2003, *The Making and Unmaking of Democracy – Lessons from History and World Politics*, Routledge, New York-London.

Holzer, Jan (2006), "The End of Transitological Paradigm? Debate on Non-Democratic Regimes and Post-Communist Experience", Institute for Comparative Political Research, Faculty of Social Studies, Masaryk University, Czech Republic.

Hosni, Ahmad (2013), "Revolution and the limits of populism", in *openDemocracy*, 26 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/ahmad-hosni/revolution-and->, acedido em 11.08.2013.

Huntington, S.P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press.

----- (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK and London: University of Oklahoma Press.

----- (1996), *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Gradiva Publicações, S.A.

Joffé, George (2011), "A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspetivas de futuro", in *Relações Internacionais nº 30*, Lisboa, Junho 2011, acessível em http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992011000200006&script=sci_arttext, acedido em 23.10.2012.

Jones, Stephen, **Emerson**, Michael (2005), "European Neighbourhood Policy in the Mashreq Countries – Enhancing Prospects for Reform", *Working Document Nº 229*, September 2005, Centre for European Policy Studies.

Kaczynsky, Pior Maciej (2011), "Swimming in Murky Waters – Challenges in Developing the EU's External Representation", The Finish Institute of International Affairs, September 2011.

Karl, Terry Lynn, **Schmitter**, Philippe C. (1995), "From an Iron Curtain to a Paper Curtains: Grounding Transitologists or Students of Postcommunism?", in *Slavic Review vol.54*, nº 4, Winter 1995, p.965-978.

Kausch, Kristina (2012), "Supporting transitions in the Arab world", in *Challenges for European Foreign Policy in 2013 – Renewing the Eu's role in the world*, FRIDE, A European Think Tank for Global Action.

Kienle, Eberhard (2012), “Egypt without Mubarak, Tunisia after Bin Ali: theory, history and the ‘Arab Spring’”, in *Economy and Society*, 41:4, 532-557.

Koehler, Kevin (2013), “Egypt: the return of the generals and the future of transition”, in *openDemocracy*, 12 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/kevin-koehler/egypt-return-o>, acedido em 12.07.2013.

Landler, Mark, 2011, “Obama Seeks Reset in Arab World”, in *New York Times*, May 11, 2011, acessível em <http://www.nytimes.com/2011/05/12/us/politics/12prexy.html>, acedido em 11 junho 2013.

Linz, Juan J., **Stepan**, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation – Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press.

Lopes, Manuel Martins (1991), *A Problemática dos Conflitos Regionais*, Universitário Editora, Lda.

Lorena, Sofia (2012), “Justiça anula primeira decisão do líder egípcio”, in *Público*, 11 de julho 2012.

Loureiro dos Santos, José (2012), “Geopolítica da crise europeia e o futuro de Portugal”, in *Público*, 21.02.2012.

Loveluck, Louisa (2012), “Egypt – The Importance of History and Process”, In *TheWorldToday.org*, January 2012.

Lynch, Marc (2013), *The Arab Uprising – The Unfinished Revolutions on the New Middle East*, PublicAffairs, New York.

Lynn, Nicholas J. (1999), “Geography and Transition: Reconceptualizing Systemic Change in the Former Soviet Union”, in *Slavic Review* vol. 58, nº 4, Special Issue -Ten Years after 1989: What Have We Learned? Winter 1999, p.824-840.

Lust, Ellen (2009), “Democratization by elections? Competitive Clientelism in the Middle East”, in *Journal of Democracy* vol.20, nº 3, July 2009.

Macfaul, Michael (2002), “The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World”, in *World Politics* vol.54, nº 2 (Jan.2002), p.212-244.

Magnette, Paul, **Nicolaidis**, Kalypso (2009), “The European Union’s democratic agenda”, in Telò, Mario (2009), *The European Union and Global Governance*, Routledge/GARNET series: Europe in the World.

Mahfouz, Abdul Ghani (2013), “Do the Egyptians really need democracy?” in *openDemocracy*, 26 April 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/abdul-ghani-mahfouz/do-egyptians-really-need-democracy>, acedido em 17.05.2013.

Mahncke, Dieter (2011), “Post-modern Diplomacy: Can EU Foreign Policy Make a Difference in World Politics?”, *EU Diplomacy Paper*, 4/2011, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe.

Mandour, Maged (2013), "Egypt: The big trick", in *openDemocracy*, 16 August, 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/maged-mandour/egypt-big-trick>, acedido em 17.08.2013.

Manners, Ian (2000), "Normative power Europe: A contradiction in terms?", in *Working Paper n° 38*, Copenhagen Peace Research Institute.

----- (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *JCMS 2002* Volume 40, Number 2., pp. 235-58.

----- (2006), "European Union 'Normative Power' and the Security Challenge", in *European Security Vol. 15*, N° 4, 405-421, December 2006.

Maquiavel (2012), *O Príncipe*, Tradução do italiano, introdução e notas de Diogo Pires Aurélio, Círculo de Leitores e Temas e Debates, 2008.

Matthies-Boon, Vivienne, **Smet**, Brecht De (2013), "Egypt: from rebel to revolution?", in *openDemocracy*, 8 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/vivienne-matthies-boon-brec>, acedido em 8.07.2013.

Middle East Policy Council (2005), "Democracy: rising tide or mirage", Capitol Hill Conference Series on U.U. Middle East policy, Apr.22, acessível em http://www.mepc.org/public_asp/foruns_chcs/39.html/, acedido em 11.06.2013.

Melissen, Jan (2005), "Wielding Soft Power – The New Public Diplomacy", Netherlands Institute of International Relations, May 2005.

Mekay, Emad (2013), "The Middle East's newest strongman", in *Asia Times*, 8 August 2013.

Missiroli, António (2004), "The EU and its changing Neighbourhood – Stabilization, integration and partnership", in Dannreuther, Rolan (ed.) (2004) *European Union Foreign and Security Policy – Towards a neighbourhood Strategy*, Routledge.

Morais, Abel Coelho de (2013), "Exército prende líderes da Irmandade Muçulmana", in *Público*, 11 de julho de 2013.

Moravcsik, Andrew (2007), "Make Way for the Quiet Superpower – The year ahead offers the perfect chance to remake transatlantic relations", in *Newsweek*, next 2008, Europe, international edition, 31 December 2007.

Moreira, Adriano (2004), *A Europa em Formação (A Crise do Atlântico)*, 4ª ed., UTL, ISCSP.

----- (2013), "A Primavera Muçulmana", in *Diário de Notícias*, 18 de junho de 2013.

Müller, Klaus, **Pickel**, Andreas (2011), "Transition, Transformation, and the social Sciences: Towards a new Paradigm", in *Working Papers 01/2011*, Trent International Political Economic Centre.

Murphy, Emma C. (2008), "Institutions, Islam and Democracy Promotion: Explaining the Resilience of the Authoritarian State", in *Mediterranean Politics* vol.13, nº 3, Nov. 2008, 459-466.

M'Bokolo, Elikia (1985), *L'Afrique au Xxe siècle – Le continent convoité*, éditions du Seuil.

Nicolaïdis, Kalypso (2004), "We, the peoples of Europe..." in *Foreign Affairs*, November/December 2004, p.97-110.

Nye, Joseph S. Jr. (2010), *O Futuro do Poder*, Kennedy School of Government, Universidade de Harvard.

Osman, Tarek (2013), "The Islamic state in context", in *openDemocracy*, 5 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/tarek-osman/islamic-state-in>, acedido em 8.07.2013.

Oz, Amos (2012), *How to Cure a Fanatic*, Vintage Books, London.

Pace, Michelle (2006), "The EU surrounded by a 'ring of friends': The impact of the ENP on Europe's South", British International Studies Association 31st Annual Conference, University College Cork, 18th-20th December 2006.

Pankhurst, Reza (2013), "Egypt: liberal Hypocrisy no laughing matter", in *openDemocracy*, 11 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/reza-pankhurst/egypt-liberal>, acedido em 12.07.2013.

Payne, Scott (2011), "Egypt's Muslim Brotherhood and US Interests", in *The National Security Program*, third way fresh thinking.

Pinto, Jaime Nogueira (2010), *António de Oliveira Salazar, O Outro Retrato*, Esfera dos Livros, 7^a Edição, Lisboa.

Pires de Lima, Bernardo (2012), "Morsi, presidente Morsi", in *Diário de Notícias*, 23 de agosto de 2012.

Popescu, Nicu (2011), "More for More in the Neighbourhood", in *euobserver.com*, acessível em <http://blogs.euobserver.com/popescu/2011/04/04/more-for-m>, acedido em 6.08.2013.

Rabb, Theodore K., **Suleiman**, Ezra N. (Eds.) (2003), *The Making and Unmaking of Democracy – Lessons from History and World Politics*, Routledge, New York-London.

Raimundo, Filipa (2012), "A Política Internacional da democratização – Repensar a 'Dimensão Esquecida'", in *Relações Internacionais*, Dezembro:2012, p.151-155.

Revkin, Mara (2013), "The Egyptian state unravels – Meet the gangs and vigilantes who thrive under Morsi", in *Foreign Affairs*, 27 June 2013, acessível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/139541/mara-revkin/the-egyptian-state-unravels-3-070310>, acedido em 6.07.2013.

Rogero, Nuno (2011), *Na Rua árabe – Causas e Consequências das Revoltas no Médio Oriente*, Publicações Dom Quixote.

Rustow, Dankwart A. (1968), "Modernization and Comparative Politics: Prospects in Research and Theory", in *Comparative Politics Vol. 1*, Nº 1 (Oct., 1968), pp. 37-51.

Sa' Adah, Anne (2003), "Hope, Disappointment, and Self-Restraint: Reflections on the Democratic Experiment", in Rabb, Theodore K., Suleiman, Ezra N. (Eds.) (2003), *The Making and Unmaking of Democracy – Lessons from History and World Politics*, Routledge, New York-London.

Santos, Victor Marques dos (2001), "Reflexões sobre a Problemática da Avaliação de Resultados em Política Externa", in *Textos em homenagem ao Prof. Luís de Sá, Lisboa, Universidade Aberta*, p. 93-109.

----- (2002), *Conhecimento e Mudança – Para uma Epistemologia da Globalização*, UTL, ISCSP.

Schimmelfenning, Frank, **Scholtz**, Hanno (2008), "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood – Political conditionality, Economic Development and Transnational Exchange", in *European Union Politics*, June 2008, vol.9 nº 2, p.187-215.

Schmitter, Philippe C.(1995), "Is it Safe for Transitologists & Consolidologists to Travel to the Middle East and North Africa?", Stanford University.

Schulz, Helena Lindholm (2010), "Security as an Interregional Concern: The EU and the Middle East", in *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers*, College of Europe and United Nations University.

Shehata, Samer (2008), "Inside an Egyptian Parliamentary Campaign", in Lust-Okar, Ellen, Zerhouni, Salova (eds.) (2008), *Political Participation in the Middle East*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2008, 100-101.

Seidelmann, Reimund (2004), "The EU's Neighbourhood policies", in Dannreuther, Rolan (ed.) (2004), *European Union Foreign and Security Policy – Towards a neighbourhood Strategy*, Routledge.

Silva, Teresa de Almeida e (2011), *Islão e fundamentalismo Islâmico – das Origens ao Século XXI*, Pactor – Edições de Ciências Sociais e Política Contemporânea.

Siza, Rita (2013), "Mohamed ElBaradei assume o novo cargo de vice-presidente do Egípto", in *Público*, 15 Julho 2013.

Sjursen, Helene (2006), "The EU as a « normative » power: how can this be?", in *Journal of European Public Policy*, 13 :2, 235-251.

-----, (2006a), "What Kind of power", in *Journal of European Public Policy*, 13 :2, 169-181.

Solana, Javier (2004), « Stratégie de sécurité de l'Union européenne », in *Défense Nationale*, nº 5, Maio.

Sousa Lara, António de (2011), *Subversão e Guerra Fria*, Coleção manuais pedagógicos, ISCSP, UTL.

Smith, Karen E. (2005), "The outsiders: the European neighbourhood policy", in *International Affairs* nº 81, p.757-773.

----- (2005a), "Beyond the civilian power debate", in *Politique Européenne* 1 (17), Pp.63-82, 2005.

Sztompka, Piotr (1993), "Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies", in *Zeitschrift für Soziologie*, Jg.22, Heft 2, April 1993, s. 85-95.

Tanner, Fred (2004), "North Africa, Partnership, exceptionalism and neglect", in Dannreuther, Rolan (ed.) (2004), *European Union Foreign and Security Policy – Towards a neighbourhood Strategy*, Routledge.

Tadros, Sam (2011), "The Story of the Egyptian Revolution", in *American Thinker*, acessível em http://www.americanthinker.com/2011/02/the_story_of_the_, acedido em 8.03.2013.

Teixeira, Nuno Severiano (1998), "A União Europeia como ator internacional: a política externa da União Europeia", in *Nação e Defesa* nº 85.

Telò, Mario (2009), *The European Union and Global Governance*, Routledge/GARNET series: Europe in the World.

Thépaut, Charles (2011), "Can the EU Pressure Dictators? Reforming ENP Conditionality after the 'Arab Spring'", in *EU Diplomacy Papers 6/2011*, College of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies.

Tripp, Charles, **Owen**, Roger (Ed.) (2001), *Egypt under Mubarak*, Centre for Near and Middle Eastern Studies, School of Oriental and African Studies, Routledge, London and NY.

Tocci, Nathalie (2011), "The EU in Conflict Resolution", in Wolff, Stefan Yakinthou, Christalla, (eds.) (2011), *Conflict Resolution: Theories and Practice*, London and New York, Routledge.

Valbjørn, Morten, **Bank**, André (2010), "Examining the 'Post' in Post-Democratization: The future of Middle Eastern Political Rule through Lenses of the Past", in *Middle East Critique*, 19:3, p.183-200.

Voll, John O. (2007), "Islam and Democracy: Is Modernization a Barrier?", in *Religion Compass* 1/1 (2007): 170-178.

Walt, Stephen M. (1998), "International Relations: One world, many theories", in *Foreign Policy*, Washington, Spring 1998.

Waltz, Kenneth N. (2000), "Structural Realism after the Cold War", in *International Security* vol. 25, Nº 1, p-5-41.

Yeza, Hicham (2013), "What Algeria 1992 can, and cannot, teach us about Egypt 2013", in *openDemocracy*, 9 July 2013, acessível em <http://www.opendemocracy.net/hicham-yeza/what-algeria-1>, acedido em 9.07.2013.

Zakaria, Fareed (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", in *Foreign Affairs*, Nov/Dec, Vol 76, No. 6, 22-43.

Zacareli, Murilo Alves, **Garcia**, Tatiana de Souza Leite (2012), “Recursos Hídricos Transfronteiriços e Relações Internacionais: O Caso da Bacia do Rio Nilo”, VI Encontro Nacional de ANPPAS, 18 a 21 de setembro de 2012, Belém – PA –Brasil, acessível em <http://www.anppas.org.br/encontro6/anais/ARQUIVOS/GT15-144-522-20120628212658.pdf>, acessado em 11.08.2013.

Zollner, Barbara (2013), “Who wants democracy in Egypt?”, in *openDemocracy*, 23 August 2013, acessível em <http://opendemocracy.net/barbara-zollner/who-wants-d>, acessado em 29.08.2013.

Zorgbibe, Charles (1980), *La Méditerranée sans les Grands?*, 1ere édition, Presses Universitaires de France.

Comissão Europeia (2003), “Europa alargada e os países vizinhos: um novo enquadramento para as relações com os nossos vizinhos orientais e meridionais”, COM (2003) 104 final.

----- (2003a), “Lançar as bases de um novo instrumento de vizinhança”, COM (2003) 393 final.

----- (2004), “Política europeia de vizinhança – Documento de estratégia”, COM (2004) 373 final.

----- (2006), “A Europa no Mundo – Propostas concretas para uma maior coerência, eficácia e visibilidade”, COM (2006) 278 final.

----- (2006a), “O reforço da Política Europeia de Vizinhança”, COM (2006) 726 final.

----- (2011), “Uma Parceria para a democracia e prosperidade partilhada com o sul do Mediterrâneo”, COM (2011) 200 final.

----- (2011a), “A New response to a changing Neighbourhood – A review of European Neighbourhood Policy”, COM (2011) 303 final.

----- (2013), “EU Bilateral Cooperation with Egypt”, Brussels, 19/08/2013.

Council of the European Union (2013), Press Release, 3218th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 31 January 2013, acessível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/1335130.pdf http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/138522.pdf

----- (2013a), “Multiannual Financial Framework (2014-2020) – List of programmes, 8288/13 CADREFIN 76 POLGEN 43, Brussels, 9 April 2013.

----- (2013b), Press Release, 3255th Council meeting Foreign Affairs, 13086/13, Brussels, 21 August 2013.

Conselho Europeu (2003), “A more Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Bruxelas:EC12/12/2003.

Declaration by the High Representative Catherine Ashton, on behalf of the European Union, on the situation in Egypt (2013), Brussels, 14 July 2013, 12306/13, PRESSE 331

Declaration by the High Representative Catherine Ashton, on behalf of the EU on the Middle East Peace Process – <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsData/docs/pressdata/en/cfsp/133902.pdf>

DELUE Washington (2013), US views on Egypt, 11 julho 2013.

European Union (2013), EU's response to the "Arab Spring": The State-of-Play after Two Years, A 70/13, Brussels, 8 February 2013.

European Union (2013a), Arab Republic of Egypt – Elections to the House of Representatives 2013, Final Report of the EU Election Exploratory Mission, 4-18 March 2013.

Prodi, R. (2002), "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability", Speech at the 6th ECSA-World Conference in Brussels.

SEAE, Comissão Europeia (2012), "Apoiar o reforço da cooperação e a integração regional no Magrebe: Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia", JOIN (2012) 36 final.

----- (2013), "Joint Staff Working Document – Implementation of the European Neighbourhood Policy IN Egypt – Progress in 2012 and recommendations for action", Brussels, 20.3.2013, SWD (2013) 89 final.

SEAE (2013), "Análise do SEAE", acessível em http://eeas.europa.eu/library/publications/201373/2013_eeas_review_pt.pdf

Tratado de Lisboa (2009), acessível em http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm

Atividades da União Europeia:

EU-Task Force Meeting 13-14 November 2012 –

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/promotingneighbourhood/egypt/index_en.htm

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1137_en.htm.

http://www.enpi-info.eu/mainmed.php?id_type=1&id=28083

http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/egypt/egypt_en.htm

<http://www.enpi.info.eu/medportal/news/latest/34146/Ashton-and-Kerry:-EU-and-US-committed-to-a-strong-democratic,-inclusive-and-properous-Egypt>

BBC news (2013), 26.06.2013, acessível em <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-23073984>, acedido em 27.06.2013.

Freedom House: <http://www.freedomhouse.org/country/egypt>

Gulfnews.com: <http://gulfnews.com/news/gulf/qatar-denies-us-pressure-to-freeze-donations-to>

Infoescola:<http://www.infoescola.com/islamismo/mamelucos>

openDemocracy: <http://www.opendemocracy.net/greeform-tags/arab-awakening>

Deutsche Welle:<http://www.dw.de/1958-cria%C3%A7%C3%A3o-da-rep%C3%ABlica-%C3%A1rabe-unida/a-299005>

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,778420,00.html>

OPEC :<http://www.opec.org>

Theguardian.com:<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/nov/27/islamist-arab-spring-weast-fear>

The Economist online: <http://www.economist.com/blogs/newsbook/2012/07/egypts-politics>,

Wikipédia: http://pt.wikipedia.org/wiki/Partido-da-justiça%C3%A7a_e_Desenvolvimento

http://en.wikipedia.org/wiki/April_6_youth_Movement