



## 1.9 • Conjuntura internacional

### Primavera Árabe: a herança do passado e os desafios da transição

Diogo Noivo

ANALISAR E DEFINIR UMA OCORRÊNCIA HISTÓRICA no momento em que esta se desenrola implica assumir riscos, uma vez que a volatilidade dos acontecimentos torna muito difícil identificar as variáveis pertinentes e, assim, entender a plenitude dos processos políticos e sociais em curso. No que respeita à chamada Primavera Árabe, esta dificuldade está patente deste logo nas designações utilizadas para descrever o fenómeno<sup>1</sup>, que encerram diferentes pontos de partida para a análise e, dessa forma, condicionam as conclusões. Os contornos e a natureza exacta da chamada Primavera Árabe só serão compreendidos com o passar do tempo, isto é, com a estabilização e posterior consolidação dos processos de transição. Assim, mais do que elaborar uma interpretação definitiva da Primavera Árabe, o presente artigo perscruta os autoritarismos árabes, alvos da contestação popular e, por isso, parte essencial da génese do fenómeno em apreço. Importa perceber a longevidade destes regimes, o que justifica que alguns tenham sucumbido aos protestos enquanto outros sobreviveram e, por último, entender a influência que os regimes árabes depositos terão na fase pós-autoritarismo.

#### Os autoritarismos árabes

O choque provocado pela Primavera Árabe resulta da rapidez com que os protestos alastraram da Tunísia aos demais países árabes mas, essencialmente, radica na negação de algo que, até então, era visto como uma verdade absoluta: a estabilidade oferecida pelos autoritarismos árabes.

Muito foi escrito sobre as especificidades das formas de governo existentes no Magrebe e no Médio Oriente. Existe uma corrente de opinião, de dimensão significativa nos meios académicos e mediáticos ocidentais, segundo a qual os povos árabes, em virtude da sua cultura e, em particular, da religião dominante, são intrinsecamente submissos ao poder autoritário. Assim, e de acordo com esta lógica, existem apenas duas alternativas no que respeita à natureza dos regimes: ou um regime autoritário de matriz laica ou então um regime teocrático fundado nos preceitos do Islão – esta última hipótese particularmente temida pois, entre outros aspectos, fazia renascer no Ocidente os temores vividos (e, em parte, materializados) com a revolução de 1979 no Irão. Desta forma se explica a passividade, nalguns casos até a conivência, de Estados de Direito Democráticos Ocidentais com práticas autoritárias no chamado Mundo Árabe. A relação da União Europeia (UE) com a Tunísia é disto um exemplo paradigmático.

A Tunísia foi o primeiro Estado do Norte de África a assinar, em Julho de 1995, um Acordo de Associação com a UE. O enquadramento

dessa associação e os seus objectivos estavam definidos num Plano de Acção UE-Tunísia, ao abrigo da Política Europeia de Vizinhança. Os Planos de Acção revestiam-se de uma importância estratégica para o bloco europeu na medida em que visavam criar condições que assegurassem a estabilidade política na periferia do continente e, nos termos desses mesmos Planos, as relações seriam construídas com base em valores e interesses comuns. No que respeita à parceria com Tunes, o Plano de Acção estabelecia vários objectivos de curto e médio prazo num vasto leque de temas como, por exemplo, regulação laboral, desenvolvimento económico, reforma do sistema administrativo e judicial, política ambiental, imigração, política de segurança, entre outros. Em suma, estes objectivos dividiam-se em duas grandes áreas: económica e política. Não obstante as inúmeras iniciativas levadas a cabo nos diferentes âmbitos do Plano de Acção, a essência da parceria entre a Tunísia e a UE foi o comércio. Em 2009, a Europa era o destino de cerca de 75 % das exportações Tunisinas e foi a origem de cerca de 70 % das importações daquele país do Magrebe. Num documento da Comissão Europeia, datado de Dezembro de 2006, reconhece-se o desenvolvimento significativo da dimensão económica da parceria, salientando-se contudo o parco desenvolvimento dos aspectos políticos dessa mesma parceria, nomeadamente no que respeita a Direitos Humanos. Mais tarde, numa nota de Abril de 2009, a UE volta a reconhecer enormes avanços nos objectivos económicos e de comércio mas, novamente, admite que no domínio político pouco mais existe do que as metas inicialmente traçadas em 1995. Assim, e após anos de parceria, tornou-se óbvio que a Europa estava mais empenhada em desenvolver a vertente económica da relação, em detrimento da política, muito embora tivesse estipulado à partida igual importância para as duas dimensões. Este resultado teve por base dois grandes equívocos. Em primeiro lugar, a UE assumiu que a integração económica levaria a integração política que, neste caso, era entendida como a democratização da Tunísia. Na verdade, o desenvolvimento económico da Tunísia contribuiu largamente, embora não exclusivamente, para a longevidade do regime do antigo presidente Zine el-Abidine Ben Ali. Em segundo lugar, este tipo de parcerias era posta em prática através de uma relação exclusivamente institucional, isto é, entre as instituições europeias e o regime do país em causa. Tal procedimento alienava a sociedade civil e, como tal, impossibilitava qualquer mudança – mesmo que gradual – do *statu quo* vigente.

Como é óbvio, as causas bem como a longevidade dos regimes autoritários árabes não pode ser imputada à UE. Na verdade, a Europa tal como

outros países Ocidentais mais não foram – ainda que inadvertidamente – que um coadjuvante destes regimes.

No que respeita à perpetuação destes regimes, uma das contribuições mais interessantes para a análise do tema foi dada por Holger Albrecht e Oliver Schlumberger. Como referido anteriormente, a corrente de opinião segundo a qual a democracia era impossível nos países árabes em virtude da sua cultura e religião, conhecida como “exceção árabe”<sup>2</sup>, levou a que muitos dos estudos realizados sobre esta matéria tivessem como ponto de partida a análise do fracasso da democracia nestes Estados. Esta abordagem culminava frequentemente com a prescrição de soluções para o problema. Albrecht e Schlumberger entenderam que antes de propor soluções era necessário fazer um diagnóstico adequado. Desta forma, os autores inverteram a base da análise e, assim, em vez de indagar sobre os insucessos da democracia em países árabes decidiram estudar a vitória dos autoritarismos. Nesse estudo, Albrecht e Schlumberger explicam a durabilidade dos autoritarismos árabes através de dois grandes eixos: (i) a oscilação entre liberalizações políticas controladas e a inversão dessas mesmas aberturas políticas; (ii) a mudança no seio dos próprios regimes. No que respeita ao primeiro eixo, os autores explicam que a maior parte das medidas implementadas pelos regimes com vista a liberalização política do Estado – eleições multipartidárias, redução das limitações impostas à comunicação social, aumento das liberdades individuais, revisões legislativas, entre outras – mais não eram do que operações de cosmética, facilmente revogáveis. Contudo, este tipo de medidas permitiu com frequência mitigar a contestação popular, cooptar opositores, assim como desacreditar e perseguir aqueles que, perante estas aparentes liberalizações, continuavam a denunciar o autoritarismo do regime. No entanto, Albrecht e Schlumberger salientam que esta oscilação entre liberalização política e inversão dessa mesma liberalização não é um processo linear, uma vez que depende da estrutura político-administrativa de cada país, dependendo igualmente do momento em que é aplicada<sup>3</sup>. Por último, no segundo eixo os autores identificam cinco áreas onde a mudança ocorre dentro dos regimes e que, desta forma, contribuiu para a sua sobrevivência: legitimação; elites; construção institucional; cooptação; e as reacções dos regimes a influências externas. O que importa reter deste trabalho de Albrecht e Schlumberger é que as dimensões culturais e religiosas não são determinantes para a longevidade dos regimes e, por outro lado, que os autoritarismos árabes, apesar de enraizados e aparentemente perenes, não são entidades imutáveis.

A imagem de complexidade dos Estados árabes, que decorre das conclusões destes dois autores é de enorme relevância para a compreensão do sucedido com a Primavera Árabe, uma vez que os países árabes sentiram os efeitos da contestação de forma muito diferente. Na Tunísia e no Egípto, Ben Ali e Hosni Mubarak caíram às mãos de protestos maioritariamente pacíficos, enquanto na Líbia Muammar Gaddafi teve que ser deposto pela força e com o auxílio de uma intervenção militar estrangeira sob a égide da NATO. Pelo contrário, foi uma acção militar estrangeira, desta feita ao abrigo do Conselho de Cooperação do Golfo, liderada pela Arábia Saudita, que assegurou a manutenção do regime no Bahrein.

“  
**As especificidades de cada país são condicionantes da evolução dos processos políticos, pelo que não há dois casos iguais. Assim, não é possível arguir a existência de uma Primavera Árabe, transversal a todos os estados afectados pelas manifestações [...]**  
”

Estas diferenças, exemplificativas de tantas outras, tendem a gerar confusão já que a similitude entre autoritarismos e o veloz alastramento transfronteiriço dos protestos deixaria antever uma certa homogeneidade nas consequências políticas e sociais da Primavera Árabe. Contudo, esta confusão assenta em mais um equívoco, uma vez que olha de igual modo para regimes substancialmente diferentes, obscurecendo assim importantes disparidades entre estes Estados, e dentro deles<sup>4</sup>. Uma breve análise da Tunísia e da Líbia, no momento de queda dos seus antigos líderes, oferece uma leitura clara destas diferenças. Após a saída do anterior presidente tunisino Zine el-Abidine Ben Ali, o país continuou a prestar serviços públicos e a manter um certo grau de organização social, não obstante a convulsão normal, inerente transformação política em curso. Aliás, é de referir que os tunisinos, no meio da incerteza política que viviam, foram capazes de se mobilizar para a sua fronteira com a Líbia e, assim, apoiar os refugiados que vinham daquele país. Pelo contrário, o curso dos acontecimentos na Líbia enveredou por um caminho bem distinto. A partir do momento em que a contestação à liderança de Gaddafi assumiu proporções assinaláveis, e ainda antes da intervenção da NATO, a organização do país entrou em colapso, havendo inclusive relatos de que aspectos tão elementares da vida quotidiana como, por exemplo, o controlo do tráfego nas estradas, foram descontinuados. Não obstante serem países vizinhos, governados pelos mesmos líderes há décadas e sob a tutela de sistemas políticos autoritários, os diferentes rumos seguidos pela Tunísia e pela Líbia são sin-

tomáticos de profundas diferenças entre eles. Em parte devido à influência do republicanismo francês e à continuidade que Ben Ali deu ao projecto do seu antecessor e primeiro presidente tunisino Habib Bourguiba, a Tunísia construiu desde o momento da sua independência instituições capazes de garantir a continuidade administrativa do país, ou seja, sem prejuízo do reconhecimento da natureza autoritária do regime, a Tunísia edificou um Estado. Por sua vez, Gaddafi centralizou em si o poder e toda a estrutura estatal. Embora merecedora de uma interpretação mais profunda e detalhada, não será abusivo argumentar que a organização social e política na Líbia dependia de uma rede intrincada de fidelidades e alianças de conveniência entre diversas tribos, clãs e famílias, cujo elo de ligação era Muammar Gaddafi. Enquanto na Tunísia a contestação ao poder político punha em causa o regime, sem com isso implicar a destituição das instituições que garantiam o funcionamento do Estado, na Líbia os protestos contra Muammar Gaddafi comprometiam toda a organização social e política do país. Estas diferenças internas explicam porque, face a protestos populares, ocorreu a manutenção de certos regimes, a queda de outros e, dentro destes últimos, as diversas formas de esboroamento do poder vigente. Mas as particularidades dos regimes depostos explicam também, e porventura com maior interesse, que os desenvolvimentos no momento pós-autoritário dependem grandemente do legado social e político deixado pelo *statu quo ex ante*.

### Conclusões

Esta breve análise, necessariamente incompleta, permite identificar alguns aspectos que, simultaneamente, foram determinantes para a manutenção dos autoritarismos árabes e, por outro lado, que influenciarão o curso dos acontecimentos no momento subsequente à queda dos regimes.

Não obstante as particularidades locais, a influência externa não é negligenciável. Se actores externos, como a UE, desempenharam um papel na estabilidade dos regimes hoje depostos ou sob contestação, terão igualmente uma dimensão significativa nos processos de transição. Muitos dos países em convulsão política, como a Tunísia, desenvolveram uma dependência económica externa que, se descontinuada abruptamente, poderá comprometer mesmo os melhores esforços nacionais de transição política. Por sua vez, a UE repensar as suas estratégias de parcerias internacionais<sup>5</sup> de forma a eliminar aspectos que, no passado, contribuíram para a perpetuação de problemas – que, numa primeira fase, são dos países associados mas, como o fenómeno em apreço demonstrou, acabam por se tornar inconvenientes para a própria UE.

A análise sobre a longevidade dos autoritarismos árabes desacredita as teses sobre a “exceção árabe” – algo reforçado pela natureza da maioria dos protestos populares. Se a cultura e a religião não foram determinantes no passado não é obrigatório que passem a sê-lo no presente e no

futuro. Contudo, a vitória recente de partidos islamistas em actos eleitorais parece fundamentar os argumentos dos partidários da “exceção árabe”. Porventura, a explicação será mais simples. Por um lado, os defensores do Islão Político são, em muitos casos, os únicos partidos com organização interna e implementação nacional suficientes para obter resultados eleitorais expressivos. Por outro lado, os restantes partidos que se apresentaram a eleições foram frequentemente entendidos pela população como produtos dos regimes que querem ver desaparecer. Recorrendo à análise comparada entre Tunísia e Líbia, enquanto no primeiro caso as novas elites terão que lidar com um conjunto de desafios significativos como, por exemplo, legitimação política e sustentabilidade económica do país, no segundo caso, antes de enfrentarem os desafios inerentes à assunção de poder, os líbios terão primeiro que edificar um Estado – o que, naturalmente, levanta dúvidas sobre o sucesso e a celeridade da sua transição política. As especificidades de cada país são condicionantes da evolução dos processos políticos, pelo que não há dois casos iguais. Assim, não é possível arguir a existência de uma Primavera Árabe, transversal a todos os estados afectados pelas manifestações, a menos que se opte por uma abordagem minimalista em que o conceito somente representa o efeito mimético dos protestos populares. Por maioria de razão, perante aparentes retrocessos autoritários por parte dos novos poderes árabes, não se justifica defender a chegada de um Inverno Árabe. ■

### Notas

<sup>1</sup> Por exemplo, a utilização da expressão Primavera Árabe (do inglês *Arab Spring*) remete para noções de renascimento, fecundidade ou esperança, tendo portanto implícita uma visão optimista. Por outro lado, a expressão Despertar Árabe (do inglês *Arab Awakening*) sugere que o fenómeno em causa era algo à espera de acontecer, representando assim uma abordagem mais determinista. Uma terceira expressão usada para descrever o fenómeno, Levantamento Árabe (do inglês *Arab Uprising*) tem implícitas as noções de protestos rápidos, intensos e simultâneos. Ver sobre este assunto FILIU, Jean-Pierre — *The Arab Revolution: Ten lessons from the Democratic Uprising*. Londres: Hurst & Company, 2011; e LYNCH, Marc — *The Arab Uprising*. Nova Iorque: Public Affairs, 2012.

<sup>2</sup> Do inglês *Arab Exceptionalism*, frequentemente também referido como *Arab Cocoon* ou *Arab Malaise*.

<sup>3</sup> ALBRECHT, Holger; SCHLUMBERGER, Oliver (2004) — “Waiting for Godot: Regime change without democratization in the Middle East”. In *International Political Science Review*, vol. 25, n.º 4, p. 374.

<sup>4</sup> KIENLE, Eberhard — “Looking ahead: Prospects for Democratization and Better Governance in the Arab Spring”. In *Europe in Dialogue 2012/02 – The Arab Spring: One Year After*. Bertelsmann Stiftung, 2012.

<sup>5</sup> Parte deste esforço foi já realizado, nomeadamente com a criação de *Uma Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo*. No entanto, apesar de uma nova roupagem, muitos dos princípios usados são os mesmos que falharam no passado como, por exemplo, o desequilíbrio entre objectivos de natureza económica e política.