



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MOIRA HELENA ASSMANN

**A PRIMAVERA ÁRABE E AS CONSTITUIÇÕES (2014) DO EGITO E DA
TUNÍSIA:
LEITURA CRÍTICA DO PNUD COMO PROPAGADOR MUNDIAL DA
GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA**

FLORIANÓPOLIS, 2016

MOIRA HELENA ASSMANN

**A PRIMAVERA ÁRABE E AS CONSTITUIÇÕES (2014) DO EGITO E DA
TUNÍSIA:
LEITURA CRÍTICA DO PNUD COMO PROPAGADOR MUNDIAL DA
GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório à obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dr. Monica Salomón

FLORIANÓPOLIS, 2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Assmann, Moira Helena

A PRIMAVERA ÁRABE E AS CONSTITUIÇÕES (2014) DO EGITO E
DA TUNÍSIA : LEITURA CRÍTICA DO PNUD COMO PROPAGADOR
MUNDIAL DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA / Moira Helena Assmann ;
orientadora, Monica Salomón - Florianópolis, SC, 2016.
113 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico. Graduação em Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Autodeterminação. 3. PNUD.
4. Processo Constitucional. 5. Primavera árabe. I. Salomón,
Monica. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10,00 à aluna Moira Helena Assmann na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Monica Salomón

Prof. Dr. Márcio Roberto Voigt

Prof. Jonathan Raphael Vieira Da Rosa

Para Helena e Selvino,
que me ensinaram amar, arte e filosofia.

AGRADECIMENTOS

A minha história de UFSC é a união de diversos fragmentos da (recente) vida adulta, de idas e vindas a Florianópolis e ao Brasil, que me faziam sentir, depois de viver uma aventura, finalmente estar em casa, e da infância quando acompanhava as aulas do meu pai como convidada especial. Entrei na universidade em 2010.1, ainda me sentindo verde, ainda sem saber por onde seguir, e com muita sede por conhecer o mundo; desde então não parei. Foram quatro cursos de idiomas, três grupos de estudos, comitês organizadores, palestras, dois intercâmbios, vinte e quatro países, ENERI, muitas conferências e AIESEC. Mesmo que não tenha seguido a faculdade de modo convencional ao longo destes anos, as experiências internas e complementares à vida acadêmica me possibilitaram maturidade para tomar cada nova disciplina como uma nova jornada de conexões e interdisciplinaridade. Foram tantos professores, tantos colegas, tantos livros e salas de aula – em diferentes centros acadêmicos – e muita admiração. Assim, enfim, esse ciclo de desenvolvimento está perto do seu fim, novos desafios surgem em São Paulo. Mas a saudade, fica.

Cursar Relações Internacionais me fez aprender a estudar e trabalhar com o que se acredita, com o que se gosta. Com essa crença, conhecer o Marrocos no início de 2015 foi essencial para a escolha do tema da Monografia, principalmente por ter entrado em contato com tantos tunisinos e egípcios em um ambiente de promoção à liderança jovem na região árabe. Imagino que esses jovens não entendam a tamanha oportunidade de aprendizado pessoal e acadêmico que me ofereceram. Talvez Younes, Sawy, Karim, Abdo e Nagwa não entendam a relevância que tiveram na breve visita de um mês. Mas, muito antes de conhecê-los, não é possível deixar de agradecer a todos que se envolveram na minha experiência de três anos com a AIESEC, que me levou a outros mundos e até lá.

Do mesmo modo, a Selvino, que me levou pela primeira vez à “cidade” (universidade), meu mentor acadêmico e de vida, agradeço as Moiras. Agradeço o zelo, a curiosidade, o fazer o que se ama, o perguntar e o diálogo. Obrigada por me atormentar silenciosamente com a responsabilidade de ser sua filha.

A Helena, que me levou à primeira bienal, minha melhor amiga, agradeço a garra. Agradeço o amor, a persistência, a coragem, as receitas deliciosas e as segundas chances. Obrigada por sempre colocar meus pés no chão.

A João, que está me educando a confiar, meu companheiro de vida, agradeço a

plenitude e o universo. Obrigada por me ensinar a ser mais altruísta, mais madura, mais paciente e mais “humana”. Obrigada pelos jantares, viagens e compromissos.

A Duda, a companheira de vida de longe – mas sempre por perto –, agradeço por sempre acreditar no meu potencial e por ter a capacidade de ler meus pensamentos. Obrigada também por me ensinar a ser forte, corajosa e humilde, a seu exemplo.

A Clarissa, Tiago, Gabriel, Gutto e Xuxa, aqueles melhores amigos que se contam nos dedos, agradeço o apoio, o carinho e por me provocarem intelectual e pessoalmente dia após dia.

A Monica, pelo estímulo e avaliação criteriosa, agradeço a aprendizagem durante as disciplinas cursadas e pelo acompanhamento da pesquisa que refinou esta Monografia.

There can be no daily democracy without daily citizenship.

RALPH NADER

RESUMO

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem como proposta fomentar o desenvolvimento econômico, social e político global a partir de uma agenda interdisciplinar, sendo uma das prioridades o suporte à governança democrática. O Programa teve atuação no contexto da pós-primavera na região árabe para auxiliar na transição democrática ao fim de governos ditatoriais, dando suporte aos processos eleitorais e constitucionais, assim como ao fortalecimento das instituições locais. Deste modo, o trabalho aborda dois estudos de caso sobre a presença do PNUD em diferentes graus nos processos constitucionais do pós-primavera árabe: no Egito e na Tunísia. Apesar de contextos semelhantes, os diferentes graus de aproximação do PNUD com os governos locais geraram diferentes iniciativas de promoção à governança democrática, que também influenciaram no teor do processo democrático durante a elaboração das novas Constituições. A partir da descrição-análise da institucionalização da primavera árabe nas Constituições de 2014 do Egito e da Tunísia, o trabalho apresenta o contexto e as consequências da aproximação do PNUD aos governos locais durante os processos constitucionais e analisa que a autodeterminação de um processo inclusivo, que também permite a influência estrangeira, pode contribuir para criar mais espaços de inclusão e democracia. O afastamento do governo egípcio da inclusão da população e do PNUD no processo constitucional levou a uma participação apenas residual do Programa, enquanto a aproximação do Programa ao governo tunisino como o principal parceiro do processo constitucional auxiliou a garantir a abertura do processo constitucional para a população do país.

Palavras-chave: PNUD. Autodeterminação. Primavera árabe. Processo constitucional. Egito. Tunísia.

ABSTRACT

The United Nations Development Program (UNDP) aims to promote global economic, social and political development by an interdisciplinary agenda, and one of its priorities is supporting democratic governance. The program has been working in the Arab region's post-spring context to assist in the democratic transition from the end of dictatorial governments, by supporting electoral and constitutional processes, as well as strengthening local institutions. Thus, this paper addresses two case studies on the presence of UNDP in varying degrees while supporting constitutional processes of the post-Arab Spring, in Egypt and Tunisia. In spite of similar contexts, the different degrees of UNDP's approach to local governments generated different initiatives to promote democratic governance, which also influenced the content of the democratic process during the drafting of new Constitutions. From the description-analysis of the Arab Spring institutionalization in the 2014 Constitutions of Egypt and Tunisia, the paper presents the context and consequences of UNDP's approach to local governments during constitutional processes, and analyzes that the self-determination of an inclusive process, which can also allow foreign influence, can contribute to create more spaces for inclusion and democracy. The distancing of the Egyptian government from the population and also the UNDP during the constitutional process led to an only residual participation of the Program, while the program's approximation to the Tunisian government as its main partner of the constitutional process helped to guarantee the opening of the constitutional process for the country's society.

Keywords: UNDP. Self-determination. Arab spring. Constitution making. Egypt. Tunisia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 O ELO ENTRE A PRIMAVERA ÁRABE E AS CONSTITUIÇÕES DE 2014 DO EGITO E DA TUNÍSIA.....	18
1.1 ASPECTOS GERAIS: O PÓS-COLONIALISMO E A PRIMAVERA ÁRABE.....	18
1.2 A PRIMAVERA ÁRABE: CARACTERÍSTICAS, CAUSAS E LIÇÕES	21
1.3 A PRIMAVERA ÁRABE E A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: O QUE FOI INCORPORADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 2014 DO EGITO?	26
1.4 A CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA REPÚBLICA ÁRABE EGITO É DEMOCRÁTICA? O QUE NÃO MUDOU NA NOVA CONSTITUIÇÃO?	30
1.5 A PRIMAVERA ÁRABE E A CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA TUNÍSIA.....	34
1.6 AS DIFERENÇAS ENTRE OS PROCESSOS CONSTITUCIONAIS EGÍPCIO E O TUNISINO.....	36
2 O PNUD E A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA.....	39
2.1 A ONU E O PNUD: 50 ANOS DE ATUAÇÃO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	39
2.2 A VISÃO DA ONU SOBRE A PROMOÇÃO GLOBAL DA DEMOCRACIA.....	43
2.3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O PNUD E A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA	48
2.4 O FOMENTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E O TRABALHO DO PNUD DURANTE A PRIMAVERA ÁRABE.....	51
2.5 AS ATIVIDADES DO PNUD ENTRE A PRIMAVERA ÁRABE E A CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO E DA REPÚBLICA TUNISINA.....	55
3 A PARTICIPAÇÃO DO PNUD NA CONSTRUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO PODERIA TER SIDO SEMELHANTE A DO CASO TUNISINO?	65
3.1 QUAIS SÃO AS LIMITAÇÕES DA ONU NA PROMOÇÃO MUNDIAL DA DEMOCRACIA?.....	65
3.2 QUAIS SÃO AS LIMITAÇÕES DO PNUD NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA? PARA O PNUD, O QUE SIGNIFICA A PROMOÇÃO MUNDIAL DA DEMOCRACIA BEM-SUCEDIDA?.....	72

3.3 QUAIS SÃO AS APRENDIZAGENS DO DESEMPENHO DO PNUD NO PROCESSO CONSTITUCIONAL DA TUNÍSIA E DO EGITO?	77
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	90
ANEXOS	97
ANEXO A – Keynote address to the World Forum for Democracy – Secretary- General Ban Ki-moon, Strasbourg (France), 08 October 2012	97
ANEXO B – Secretary-General Ban Ki-moon, Beirut (Lebanon), 15 January 2012	103
ANEXO C – Lista dos membros da Assembleia Constituinte de 2013	111

INTRODUÇÃO

A jornada islâmica de mais de mil e quatrocentos anos desde a revelação de Muhamad (Maomé), em aproximadamente 600 d.C., não é facilmente entendida com leituras superficiais ou generalizações culturalmente estereotipadas. Ao pensarmos em Oriente Médio trabalhamos, infelizmente, com o mistério de encontrar o outro lado do mundo – que ironicamente fica muito próximo ao Ocidente –, o mundo cujos comportamentos são “irracionais”. Esquecemos a história do Ocidente, esquecemos que o caldeirão ético-cultural do centro da Pangéia foi o mesmo que originou a civilização antiga (a escrita, o domínio da ciência, da plantação), e que esteve em diálogo ininterrupto ao longo dos anos com a construção do Ocidente atual.

No estudo da história ocidental não há dívida entre o homem “ocidental” e o “oriental”, o mapa divide hoje a nossa história e a história deles. No máximo, eles são, em alguns aspectos, o nosso passado, representam a sociedade retrógrada da irracionalidade, da junção entre a figura religiosa com a política, das estruturas políticas fixadas no tempo, e da intolerância frente à liberdade globalizada das estruturas sociais modernas. O Oriente Médio aparece como o estereótipo da violência religiosa autoritária, que contraria a promoção da paz internacional e da difusão das democracias liberais – a paz democrática do mundo moderno, a paz que permeia em países defensores das liberdades individuais e da cidadania moderna. Basta uma simples busca nos principais jornais europeus e americanos, principalmente, para encontrar a propaganda moralizada e antissionista – ao interpretar o Oriente como totalidade islâmica – que alimenta o mundo das notícias.

Parece que os ideais iluministas do homem moderno, o mesmo que pretendeu denunciar e superar a Idade Média por ser o encarceramento da luz, da racionalidade e da filosofia na cultura e no pensamento de cerca de seis séculos, também se encarregou do menosprezo e do esquecimento da vitalidade e da originalidade do pensamento islâmico, e da contribuição trazida na filosofia, na religião e na política. De fato, não se pode esquecer que a orgulhosa construção do Ocidente contou com a propagação de universidades e escolas que nada seriam sem as traduções árabes e persas – já em relacionamento com o islamismo – das obras da antiguidade e da Grécia, ou, então, da ciência islâmica (matemática, ótica, astronomia). Sabe-se que o Oriente Médio, desde a expansão árabe-persa islâmica até a decadência do Império Otomano, teve uma guinada diferente quanto às escolas de pensamento: a filosofia e a política estavam a serviço inicialmente dos líderes políticos e foi patrocinada por eles. Assim como o Ocidente e sua cultura foram se tornando autônomos com

relação ao cristianismo, o mundo muçulmano não é mais regido pelo *khalifado*, ou seja, por uma união inextricável entre religião e política. Entretanto, é interessante notar a incessante luta cosmológica-teológica que surge a partir da morte de Muhamad, que deixa o mundo islâmico até hoje na busca da correta interpretação do Alcorão, da submissão a Deus, da busca do significado de justiça (ética) e de um modelo social que unifica conceitos da fé e a política, mas que claramente apresenta fronteiras entre essas esferas. Então, não se pode supor que o mundo islâmico tenha se mantido completamente engessado no tempo. As primaveras árabes que ecoaram pelo mundo islâmico a partir de 2010 são a expressão de que as interpretações corânicas (religiosas) e as vontades políticas mudaram, que são percebidas como novas transformações estruturais necessárias nestas sociedades, e que estas movimentações não devem passar despercebidas na equação da construção de um Sistema Internacional pacífico.

Antes mesmo de analisarmos as relações de poder econômico entre as potências consideradas desenvolvidas e o resto do globo – a partir do século XVIII –, precisamos nos questionar se o esquecimento acadêmico e político do Oriente Médio já não estava presente previamente, talvez camuflado pela descrença na racionalidade política oriental. A guerra entre Israel e Palestina, o conflito entre Irã e Iraque, as retomadas fundamentalistas sunitas no Egito, o atentado “terrorista” ao World Trade Center e outros exemplos, fizeram com que o homem moderno contemporâneo voltasse seus olhos novamente ao mundo islâmico, mas sem se lembrar da falência empobrecedora do império otomano, do neocolonialismo europeu, da exploração econômica e política do petróleo e do apoio aos regimes totalitários que massacraram parcelas da população islâmica. A entrada, de modo geral, do mundo islâmico – e outros “mundos” – na globalização (europeia e americana) apresentou um novo e complexo contexto para a política externa mundial ao acrescentar temas como a imigração, o terrorismo e conflitos internacionais fragmentados, problemáticas estas incorporadas no funcionamento de entidades internacionais como a ONU (Organização das Nações Unidas), em seus diversos braços de influência, na busca de soluções orientadas ao desenvolvimento social, político e econômico e à propagação da democracia.

ISIS (“*Islamic State*”), Al-Qaeda, Hamas, Irmandade Muçulmana e tantos outros grupos no Oriente Médio e na África demonstram a fragilidade social de uma totalidade periférica global, não desenvolvida e em atual conflito interno e internacional – no encontro entre os interesses do Ocidente e ex-colônias. De modo instrumental, estes grupos também são utilizados como peças geopolíticas importantes para o intervencionismo de potências no Oriente Médio – exemplo evidente disso é a atuação americana, francesa e russa atual nos

conflitos da Síria. Deste modo, qual seria a melhor maneira de, com as ferramentas disponíveis no plano internacional, garantir a propagação da paz mundial e da democracia entre o mundo árabe e o Ocidente? Até que ponto um organismo internacional, pretensamente independente de qualquer Estado nacional, pode interferir na soberania política de um Estado? Até que ponto um organismo internacional tem independência frente aos interesses de potências internacionais? O entendimento da temática dos organismos internacionais no estudo das Relações Internacionais foi e continua sendo uma batalha diária de todos os ativistas da paz mundial, principalmente enquanto buscam garantir os Direitos Humanos fundamentais e constitucionais na luta contra a desigualdade e a injustiça mundial.

Para atuar com a promoção da democracia e do desenvolvimento econômico e social, os organismos internacionais – como o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) – devem compor uma alta capacidade conciliatória dos interesses políticos internacionais, de hegemonias e potências emergentes, com o pluralismo cultural, religioso e, principalmente – no caso dos países pós-primavera árabe –, político dos Estados em recente construção democrática, a fim de promover a mensagem da insurgência democrática popular ao estabelecimento e cumprimento de normativas ou novas Constituições. É neste contexto geral que se insere o objetivo deste trabalho: analisar a influência do PNUD – o Programa da ONU para a promoção da governança democrática através do sufrágio universal, fortalecimento de instituições responsivas e processos constitucionais – na criação das Constituições de 2014 do Egito e da Tunísia, dos processos constitucionais que surgiram após a primavera árabe que buscavam garantir a transição democrática e os direitos cívicos. Enquanto o caso tunisino é exemplo mundial de promoção da governança democrática por parte do PNUD, já que o Programa foi o principal parceiro do governo local durante o processo constitucional, o trabalho do PNUD no Egito durante o processo constitucional de mesmo contexto foi apenas residual, tornando a análise comparativa entre estes casos um objeto de estudo interessante para as RI. Ou seja, este trabalho pretende encontrar respostas para a seguinte pergunta: por que a atuação do PNUD no Egito durante o processo constitucional pós-primavera foi apenas residual, enquanto na Tunísia o programa foi essencial para a transição democrática?

As Constituições de 2014 são peças chave para compreendermos a reforma institucional da política egípcia e da tunisina, e para verificarmos se a demanda por justiça social da população árabe entre os anos de 2011 a 2014 foram incorporados pela estrutura política, apesar da dificuldade de encontrarmos as mais precisas e desejáveis informações disponíveis nos bancos de dados internacionais e locais sobre esta questão. É por este motivo

que utilizamos autores árabes e muitos recursos disponíveis online, já que há pouca disponibilidade de bibliografia sobre o tema no Brasil. Também devido a esta restrição, compararemos o exemplo constitucional da Tunísia ao caso egípcio, já que é um país da mesma região, que também buscou promover uma reforma política no pós-primavera árabe, apresentando, no entanto, soluções políticas diferentes. Com isso esperamos esclarecer melhor o alcance e os limites da participação do PNUD no caso egípcio – em comparação aos sucessos no caso tunisino –, para concluirmos os limites da participação do PNUD no caso egípcio e contribuir à construção de uma leitura crítica da influência do PNUD na promoção da governança democrática.

Será suficiente para a garantia da promoção da democracia mundial o papel de tutorado ao PNUD/ONU? Quais as características deste tutorado? Se não for suficiente, quais seriam as eventuais limitações da influência dos organismos internacionais na construção de políticas constitucionais e domésticas? Será, de fato, a diplomacia internacional o principal instrumento para garantir a implementação de políticas domésticas pacíficas e pró-desenvolvimento social e econômico? Estas e outras questões sobre a relação entre a soberania estatal – cultural, política, econômica, social – e a assertividade de organismos internacionais enquanto interventores em políticas estatais são essenciais para o entendimento dos entraves modernos da política externa, já que elas revelam o dilema entre a autodeterminação e a influência internacional nas políticas locais.

E, sendo assim, e com o objetivo de identificar melhor o tema deste trabalho, não propomos entender ou analisar o relacionamento entre as primaveras árabes recentes ou a situação política de todos os países árabes em contextos semelhantes, assim como também não iremos relacionar a influência entre o Alcorão e a política dos países árabes em contraposição à política moderna e ocidental, ou o relacionamento entre grupos terroristas e conflitos geopolíticos e econômicos. A pesquisa das temáticas destes seria extensa e, do mesmo modo, não seria possível a total compreensão do trabalho desempenhado para a promoção da democracia pelo PNUD na região islâmica.

O recorte de pesquisa, que enquadra apenas o trabalho do PNUD no caso da Constituição da República Árabe do Egito no pós-primavera árabe em comparação ao caso tunisino – que se deu em um momento análogo –, foi necessário para compreender a ação de um dos importantes braços de desenvolvimento mundial da ONU, aplicado a um modelo político diferenciado e limitado (não-ocidental), para, deste modo, permitir o estudo de quais foram as soluções oferecidas às questões políticas locais do Egito e da Tunísia. A pesquisa limita-se, portanto, a procurar entender o trabalho e a missão do PNUD/ONU – a maneira

como o órgão vem aplicando os seus esforços democráticos –, ao fazer um breve histórico político e da primavera árabe e a análise do trabalho do PNUD/ONU na Constituição de 2014 da República Árabe do Egito e na República Tunisina.

Para realizarmos este estudo de caso, o trabalho se desenvolve em três partes distintas. Na primeira seção é apresentada, sob a ótica do pós-colonialismo – uma leitura que procurará identificar as características e os motivos da experiência da primavera árabe de 2011 –, a primavera árabe, para abordar a busca da população egípcia e árabe por reformar a estrutura política do país que levou às novas eleições de 2012 e 2014, e às Constituições de 2014 do Egito e da Tunísia, momentos em que a voz da população árabe da primavera de 2011 teve a oportunidade de buscar uma concretização da cidadania. A segunda seção tem o objetivo de abordar, sobretudo historicamente: a experiência do PNUD enquanto um dos principais braços da ONU da promoção mundial da governança democrática; a conexão entre o conceito de democracia, desenvolvimento e direitos humanos para a ONU; e o histórico das atividades desempenhadas pelo PNUD no Egito e na Tunísia. Por fim, na terceira e última seção, buscamos compreender os sucessos e complicações da transição democrática do Egito e da Tunísia através das Constituições de 2014 a partir da leitura crítica de especialistas na área quanto às limitações que o conceito de democracia adotado pelo PNUD influencia nas atividades locais do PNUD. Primeiramente ao analisarmos as limitações destas, para, finalmente, compreendermos qual foi a relevância do PNUD neste momento político do Egito e da Tunísia.

Além de ser uma problemática apaixonante, através da qual se pode compreender e encontrar a comunicação entre povos em prol da paz e que permite conectar temas como direito constitucional, direitos humanos, democracia, política e organismos internacionais, o tema também nos aproxima da primavera árabe, a maior movimentação de reivindicação popular vista mundialmente nos últimos anos. O contexto inédito do encontro entre política internacional, primavera árabe e organismos internacionais, alimento de tantas análises possíveis, é um tema que merece estar presente no debate acadêmico. Assim como no caso egípcio e tunisino, seria possível deleitarmo-nos no estudo sobre o trabalho desempenhado pelo PNUD em outros países que também passaram por transformações importantes na onda de manifestações, como a Líbia, o Iêmen e a Síria. A primavera egípcia, entretanto, pela exemplaridade mundial e pelos rastros que deixou, inclusive em conflitos sociais, e na política doméstica, desde a primavera de 2011 até hoje, e com as dificuldades vividas na implementação de uma nova Constituição, pode também iluminar o alcance e os limites do trabalho de organismos internacionais na promoção mundial da democracia, tornando-se

assim um objeto de estudo muito interessante para as Relações Internacionais, principalmente quando analisada em comparação com o caso tunisino.

1 O ELO ENTRE A PRIMAVERA ÁRABE E AS CONSTITUIÇÕES DE 2014 DO EGITO E DA TUNÍSIA

Com o objetivo de analisar a contribuição do PNUD na construção das Constituições promulgadas nos Estados egípcio e tunisino em 2014, é preciso também buscar as raízes políticas nos pedidos democráticos populares das primaveras egípcia – iniciada em 2011 – e tunisina – iniciada em 2010. Durante toda a presente seção serão exploradas as causas da primavera árabe na sua relação com o pós-colonialismo¹ e com os governos ditatoriais – subseções 1 e 2 –, a relação entre a primavera egípcia e tunisina com as construções das Constituições democráticas do Egito – subseções 3 e 4 – e da Tunísia de 2014 – subseções 5 e 6. Ou seja, esta seção tem como foco e pretende entender o contexto egípcio e tunisino de transformações populares em direção à democracia, para analisar o que foi incorporado às Constituições de 2014.

1.1 ASPECTOS GERAIS: O PÓS-COLONIALISMO E A PRIMAVERA ÁRABE

Nesta subseção vamos explorar brevemente as causas da primavera árabe e os acontecimentos e as frentes envolvidas nas manifestações. Para entendermos as demandas democráticas da Constituição do Egito de 2014 e o trabalho do PNUD na conciliação entre os grupos envolvidos nas manifestações, para aprofundar o entendimento das vozes da primavera na leitura de dois autores reconhecidos como estudiosos do mundo árabe, um da região e outro estrangeiro: Hamid Dabashi e Jean-Pierre Filiu. Esses autores são de auxílio para esta seção por apresentarem, com enfoques diferentes, os motivos que levaram a população árabe às primaveras, e, portanto, a leitura destes autores permitirá uma melhor compreensão das ideologias políticas presentes nas Constituições de 2014. Começaremos com a exposição de Hamid Dabashi, autor que contribui na relação entre as causas da primavera árabe e o pós-colonialismo no mundo árabe.

Ambos os pesquisadores da primavera árabe, Jean-Pierre Filiu (2011) e Hamid Dabashi (2012), que são reconhecidos também pela grande mídia internacional, mencionam

¹ Pós-colonialismo é uma perspectiva de interpretação presente em diferentes análises – políticas, econômicas, culturais, sociais e filosóficas – que tem em conta os efeitos do colonialismo a partir da metade do século XX.

² “*Clash of Civilizations*” é a obra de Huntington que descreve o conflito moderno entre o Oriente, representado

diretamente o pós-colonialismo como a principal causa da eclosão da primavera árabe e, por conseguinte, o seu sucesso na derrota dos governos autocráticos equivale à conquista contra o imperialismo sobre a região do passado e do presente. A relação entre colonialismo e revolução, entretanto, não é direta, já que a primavera árabe é entendida por eles como pós-ideológica, sem bandeiras, e como parte da busca por liberdades civis e justiça econômica nos diversos países em que ocorreu. De qualquer modo, o pós-colonialismo e o imperialismo são observados como a causa da doença econômica – desigualdade econômica e economia monopolística – e política – governos autorcráticos – da região árabe, assim como o eurocentrismo é entendido como o responsável pelo surgimento do “*underdorg mindset*” da população da região árabe, da islamofobia – o medo do Islã – e do “mundo muçulmano”, este aspecto é ressaltado sobretudo por Hamid Dabashi (2012).

Inúmeras vezes, na leitura deste autor, é possível capturar os questionamentos quanto à existência da polarização entre os conceitos de orientalismo e ocidente, ou, então, da dicotomia entre antigo e moderno, do “Outro”, do “muçulmano”, do “árabe”, e também do “*mindset*” de que o mundo árabe ainda não apresenta um sistema político laicizado. Para Dabashi, as obras de Francis Fukuyama e Samuel Huntington, por exemplo, principalmente “*Clash of Civilizations*”², são clichês contundentes, claramente conservadores, e condicionam a mente acadêmica a entender o desenvolvimento como algo presente apenas no centro do mundo, já a pobreza, no sul, no DNA falho do homem colonizado. A interpretação de universalismo moderno para Dabashi (2012) é o “White man’s destiny as the master of the universe”, que incorpora o racismo geográfico por meio de canais como a mídia internacional e desdenha as figuras internacionais como a ONU – apenas mais um instrumento de dominação estrangeira –, Barack Obama e governantes europeus. A primavera árabe é, assim, algo admirável para o autor já que ela não é “mais um movimento islâmico (religioso)” (DABASHI, 2012, p. 171-190) que poderia ser interpretado como islamofobia, pois ela conflitou com os conceitos da repressão da mulher árabe – que participou dos movimentos também –, separou os conceitos de “muçulmano” e “árabe”, e demonstrou internacionalmente a aptidão política da região.

A primavera árabe foi o movimento que se espalhou por mais de vinte países no mundo árabe entre os anos de 2010 e 2012 e depôs governos ditatoriais em vigência há mais de décadas (BLIGHT; PULHAM; TORPEY, 2012) A primavera chegou ao Egito em 2011,

² “*Clash of Civilizations*” é a obra de Huntington que descreve o conflito moderno entre o Oriente, representado por regiões colonizadas, e o Ocidente, representado pela Europa e Estados Unidos. Segundo Huntington, o combate entre as civilizações do mundo no pós-Guerra Fria ainda estaria longe de terminar.

meses após o início das passeatas na Tunísia, e com a união entre a sociedade civil – em desorganizadas camadas de diferentes idades – e a Irmandade Muçulmana³, garantiu o direito das eleições democráticas ao promover a exclusão do governo de Hosni Mubarak⁴ em 18 dias (BBC, 2016). E na Tunísia, um mês após as manifestações, o político Ben Ali⁵ buscou refúgio político na Arábia Saudita. (BBC, 2013)

Segundo Dabashi (2012), a primavera árabe se apresentou como um contramovimento frente ao pós-colonialismo e à islamofobia, pois foi recebido internacionalmente com solidariedade e empatia, contribuindo para criar um conceito mundial cosmopolita sem fronteiras chamado de “*cosmopolitan worldliness*” (DABASHI, 2012, p. 11), principalmente na luta contra a tirania doméstica e o imperialismo globalizado. Esse conceito inspirou o surgimento das primaveras árabes, segundo o autor, e rebateu os conceitos absolutistas mundiais, criando um mundo mais descentralizado, de geografia liberalizada e menos binário, e, talvez por este motivo, as expectativas vindas da Europa e da América do Norte não eram a de um movimento bem-sucedido, já que o racismo é o argumento central dos movimentos de direita contra a imigração e outros temas da geopolítica. Com o relacionamento estável entre os Estados Unidos e a Europa e os governos autorcráticos do mundo árabe, a recepção das manifestações no mundo árabe apenas foram consideradas como primaveras em um segundo momento, no qual a participação das populações nas redes sociais informaram o mundo ocidental a repressão e a situação sócio-econômica em que estavam vivendo. Concluindo, para Dabashi, por mais que a mídia internacional e a percepção do estrangeiro ainda não se apresentem como irrestritamente livres de islamofobia, a primavera árabe também foi inspirada pelo conceito da “*cosmopolitan worldliness*” e a vontade de demonstrar os anseios da população da região, nem sempre motivados por causas religiosas.

Importa sempre ter o cuidado para não se excluírem os árabes do mérito da revolução árabe, pois a primavera árabe não foi ciceroneada por tutores estrangeiros. Para Dabashi, os motivos da primavera árabe, portanto, também são o de se autodeterminar. Nas palavras dele, “The Arab Spring is revealing another world, one long in the making, which the postcolonial

³ A Irmandade Muçulmana, atuante desde 1928, está presente em mais de setenta países e tem como ideologia a instituição da ideologia sunita na vida política e a rejeição da influência do Ocidente. A Irmandade Muçulmana tem extensa participação na história do Egito.

⁴ Hosni Mubarak foi Presidente representando o Partido Nacional Democrático após o assassinato de Sadat, político, sunita, condenado por corrupção e pelo assassinato de protestantes da primavera egípcia de 2011.

⁵ Zine El Abidine Ben Ali foi presidente da República Tunisina entre os anos 1987 e 2011, do Partido Socialista Destoriano – proeminente na política tunisina desde a década de 60.

world had promised but failed to deliver and thus concealed, and the world that the imperial mapping of ‘the West’ had made invisible”. (DABASHI, 2012, p. 37)

1.2 A PRIMAVERA ÁRABE: CARACTERÍSTICAS, CAUSAS E LIÇÕES

Para além das causas pós-colonialistas da primavera árabe, Hamid Dabashi e Jean-Pierre Filiu também podem auxiliar na exposição de outros aspectos políticos, econômicos e sociais da primavera árabe. Esta subseção se dedicará a continuar no aprofundamento das características, causas e lições da primavera árabe, ao apresentar os argumentos de Filiu (2011) sobre a primavera egípcia.

“*Egypt is born again!*” e “*The sun will rise on a more beautiful Egypt!*”! Euforia, movimento revolucionário de uma vida (“*lifetime*”), tanto prosa quanto política, surpreendente, inesperado e impossível de ser antecipado, de tamanha grandeza e altamente esperado: todos são adjetivos proferidos a respeito da primavera árabe pelos três principais autores aqui referidos. Enquanto o pan-arabismo teve o seu fracasso devido aos interesses imperialistas – que jogava países árabes contra si no jogo político e econômico –, a sensação de ser árabe, a visão, o estado de espírito e o sonho promissor do mundo árabe teve as primeiras vibrações com as revoluções da segunda década do século XXI.

Para Hamid Dabashi (2012, p. 171 – 202), a primavera árabe criou um novo conceito de revolução não-ideológica no plano nacional ou internacional, sem a defesa de bandeiras e contrária à liderança de uma figura política paternalista, assim como de desobediência civil sem a proposta de ser violenta. A praça Tahrir no Cairo foi o epicentro da revolução no Egito e de um novo mundo descentralizado (“*cosmopolitan wordliness*”) e, como consequência – a exemplo do Egito –, no mundo árabe. Por lá protestaram jovens (“*shabab*”), mulheres, trabalhadores, islamistas e cidadãos egípcios capazes de autorrepresentação, de diferentes religiões e crenças ou camadas populares, o que tornou a praça a alegoria revolucionária mais importante do momento e inspirou a nova concepção do orgulho de ser egípcio ou de ser árabe, e, por conseguinte, tornou-se o exemplo internacional de luta democrática no século XXI. Surge, então, para Hamid Dabashi (2012, p. 171 – 202) o conceito de revolução transnacional, que transbordou as fronteiras dos países árabes.

A movimentação na praça Tahrir também foi reconhecida por promover o empoderamento feminino – algo reconhecido até por Naomi Wolf⁶, por ter a juventude egípcia como grande agente e herói, por ter sido co-orquestrado com sindicatos – greves simultâneas, principalmente no Suez –, e por ter unido as camadas populares com dissidências da Irmandade Muçulmana (grupo islamista) em um propósito comum: a construção de um novo mundo árabe de direitos civis. A primavera árabe foi causada como reação contra os problemas de alienação social, de doença econômica, de corrupção, anomia cultural e da exaustão de ideologias políticas da região árabe. Nas palavras de Hamid Dabashi,

There is a deep-rooted economic malaise in all of these societies, underscored by widespread social anomie and cultural alienation, all within a politically dysfunctional and corrupt context. No single and sudden revolution could address all of these issues simultaneously. (DABASHI, 2012, p. 5)

Frente a esta visão relativamente otimista de Dabashi ao analisar a recente primavera árabe, convém, no entanto lembrar o que acontece nos últimos anos, ao nos referirmos mais especificamente à situação econômica. Apesar de ser um país populacional e geograficamente grande no contexto regional, de ter grande atração ao turismo e de ser reconhecido na região no campo da educação – por se adaptar aos padrões internacionais –, o Egito não vem se destacando atualmente como exemplo da região no campo econômico. Segundo o Banco Mundial (2016), o país apresentou um PIB anual de 287 bilhões de dólares em 2015, com índice anual decrescente de 2006 até 2014, só voltando a crescer novamente a partir de 2015, com a taxa de 4,5%⁷ (FOCUS ECONOMICS, 2016). A relação anual entre endividamento externo e PIB mantém-se na faixa dos 90%, ao passo que a taxa média de inflação mensal segue entre 9% e 10% e a taxa mensal média de juros mantém-se estável em 10%. (TRADING ECONOMICS, 2016) A balança comercial vem se mantendo negativa na última década – ou seja, maior número de importações nacionais do que exportações. Mais precisamente, anualmente a importação é duas a três vezes maior do que o total do valor exportado, por mais que a libra egípcia tenha como média de conversão a desvalorizada taxa de 8.8 para o dólar. Segundo o banco de dados do Banco Mundial e do BIRD⁸, quanto à

⁶ Naomi Wolf é escritora, ativista e jornalista americana de grande importância para a chamada terceira onda do feminismo.

⁷ Os dados econômicos do Egito e da Tunísia foram retirados das informações dispostas online pelo Banco Mundial. O acesso pode ser realizado através dos links: <http://www.worldbank.org/en/country/egypt> e <http://www.banquemonetario.org/fr/country/tunisia>. Últimos acessos em: 12 de Dezembro de 2016.

⁸ BIRD é o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento criado pelo Banco Mundial em 1944, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de países pobres ou em desenvolvimento.

produção nacional, o Egito não apresenta indústria de alta tecnologia e as três principais fontes do PIB egípcio são as manufaturas, mineração e agricultura. A taxa de desemprego anual em 2015 foi de 13%, sendo o salário mínimo mensal 1200 libras egípcias (136 dólares mensais), de uma população total, predominantemente jovem, de 83 milhões de pessoas. Os comprometimentos governamentais com gastos públicos duplicarão de 2015 para 2016, sendo esse um fator alarmante a partir da dívida pública de 11,5% do PIB já existente em Dezembro de 2015. Para além de dados econômicos, em 2013, segundo o Banco Mundial, apenas 50% da população egípcia era usuária de internet.

A Tunísia, com dificuldades econômicas semelhantes, apresentou entre 2003 e 2010 um PIB com crescimento anual entre 3% e 6% (BIRD), decrescendo apenas em 2011 com a taxa negativa de 2%. Em 2012 o PIB voltou a crescer em 3,7%, mas o crescimento anual está desacelerando. Em 2015, por exemplo, o crescimento do PIB ficou na taxa de 0,8%, com um valor total de 43 bilhões de dólares. O PIB da Tunísia apresenta a relevância do setor de serviços (aproximadamente 66% do PIB), manufaturas (aproximadamente 10% do PIB) e agricultura (aproximadamente 5% do PIB), as principais fontes de produção do país. A taxa anual de inflação apresentou crescimento entre os anos de 2010 e 2012, decrescendo apenas em 2015 com a taxa anual de 4.9%. A balança comercial da Tunísia também vem se mantendo negativa na última década, com o valor total das importações duas a três vezes maior do que das exportações. Já a dívida do governo em relação ao PIB aumentou a partir dos compromissos constitucionais com gastos sociais, que passou de 40% do PIB em 2010 para 47.5% do PIB em 2014, e o desemprego apresentou decréscimo apenas entre 2012 e 2016, da taxa de 18.9% para 15.5%.

Com economias endividadas – pública e externa –, pouco articuladas e de produção de baixo valor agregado, com economias domésticas insuficientes para o consumo interno e balança comercial em constante débito, o Egito e a Tunísia não possuíam capacidade econômica de fomentar as mudanças estruturais necessárias, como, por exemplo, a criação de ferramentas logísticas (ferrovias, rodoviárias), plantas industriais e o desenvolvimento da tecnologia na indústria.

Segundo Hamid Dabashi (2012, p. 5-6), o desemprego, a desigualdade social, o desnível na educação e a segurança continuavam e continuam à espera de fomento, no aguardo de uma pauta política desenvolvimentista. Tudo isto fez com que seja este o “mal-estar econômico” da região árabe, para Dabashi, o fator importante em 2011 para fomentar a revolução árabe, o que continua tendo uma problemática preocupante na atualidade, já que se apresenta, nas palavras do autor, como o resultado generalizado de uma política autocrática e

corrupta de longo prazo, pouco preocupada com o desenvolvimento e com o bem-estar ou igualdade populacional nos países. Sendo assim, para Dabashi (2012), a justiça social, ou seja, a luta contra a miséria e a desigualdade social, foi o principal motor da revolução árabe, algo que pode ser facilmente relacionado com os dados econômicos apresentados pelo Banco Mundial, principalmente no inconstância do crescimento anual do PIB, alto endividamento público, e as altas taxa de desemprego e taxa de inflação anual.

Jean-Pierre Filiu apresentou dez lições sobre a primavera árabe – logo após a eclosão da movimentação – em sua obra *The Arab Revolution*. Apesar de ser estrangeiro, em linhas gerais a leitura de Filiu (2011) concorda com a visão pós-colonialista de Hamid Dabashi (2012, p. 1-16), mas também reconhece importância a leituras diferentes quanto ao papel das mídias sociais e da mídia internacional, e analisa a máquina autocrática durante a revolução. Consideramos importante a apresentação de alguns destes aspectos, já que eles contribuem para entender a inspiração do conteúdo da Constituição egípcia de 2014 e na identificação dos direitos civis que foram propostos, conquistados e legalizados. Por isso, propomos chamar a atenção para os seguintes aspectos relativos à primavera árabe: a) Os árabes não são exceção; b) A juventude; c) Um movimento sem liderança; d) A alternativa para a democracia é o caos; e) A renascença árabe.

Assim como para Dabashi, Filiu (2011) concorda em assinalar os malefícios trazidos para o mundo árabe dos clichês do orientalismo presentes na visão de estrangeiros – ou seja, e pela islamofobia – e da visão errônea da existência de uma comunidade unida e árabe que sobrevive às tempestades do deserto, pois, até para historiadores como Peter Demant (2008, p. 58 – 62), os árabes só estiveram unidos no século XII, durante a época da Jihad. Para o francês, em suas palavras, “os árabes não são exceção” (FILIU, 2011, p. 5 – 16) de uma população politicamente consciente, já que eles conseguem lutar bravamente por liberdade, democracia e justiça a qualquer preço e, mais ainda, conseguem lutar por eles mesmos, e isso não só por motivos religiosos. Neste sentido, para Filiu (2011), os árabes não precisariam prioritariamente de um programa internacional de auxílio, como o “*Arab Human Development*” da ONU, ou do trabalho de humanistas estrangeiros, pois eles são capazes de se auto-organizarem. A influência externa como a islamofobia, o “*axis of evil*”⁹, a luta global contra o terror, as negociações internacionais do petróleo e a imigração demonstram para o autor que, claramente, a participação internacional no mundo árabe não traz um saldo positivo

⁹ “Axis of Evil” é a expressão cunhada por George Bush, ex-presidente dos Estados Unidos, para descrever governos supostamente aliados a grupos terroristas.

para a autodeterminação dos povos, e o mundo árabe, assim, não precisa do respaldo americano ou russo para encontrar sua própria solução democrática.

O segundo aspecto discute o papel central do jovem (“*shabab*”) na revolução, principalmente quando tomamos em consideração a porcentagem populacional da juventude egípcia – cerca de 50%¹⁰ da população dos 10 aos 40 anos de idade – no processo decisório. Os heróis símbolos da revolução são quase todos jovens: Ahmed Bassiouni¹¹ (professor, 30 anos), Ahmed Anouar¹² (estudante), Abdou Abdel Monaam Hamadah (dono de restaurante, 40 anos), Khalel Said¹³ (cyber-militante, 28 anos). Por nascerem com uma maior compreensão global e conhecerem através da internet a opinião pública mundial, o jovem egípcio entendia a precariedade da sua própria educação – sendo as mulheres com educação mais precária ainda –, e tinha a consciência de que nasceu em um contexto diferente dos seus pais, mas mesmo assim ainda sob o mesmo regime que as gerações anteriores. A desilusão do jovem egípcio se transformou em fúria (“*rage*”, “*ghadhad*”), pois ele entendeu desde cedo que o sistema político estava corrompido e, que teria que conviver com uma imensa desigualdade social, corrupção, excesso de burocracia, nepotismo, pobreza e autoritarismo. Foi a fúria e a ânsia por uma voz de liberdade que auxiliou no processo da criação da não-violenta “*Coalização da Juventude Revolucionária*” (“*Coalition of the Angry Youth uprising*”), na conquista de um futuro para a própria juventude egípcia.

A lição seguinte sinaliza para o fato de que a revolução árabe foi um movimento sem liderança, algo singularmente interessante e único no Egito – e também nos outros países árabes. O mundo árabe sempre seguiu a liderança paternal e messiânica de um político carismático e, portanto, a fim de mudar as regras do jogo para não repetir o mesmo erro de revoluções anteriores que continuaram a ter a presença de líderes considerados ditadores, era indispensável à sobrevivência das nações árabes que o movimento fosse totalmente regido pela própria população, sem a presença de um líder messiânico¹⁴. Apesar de ser uma revolução alimentada por heróis e humanistas, como Al-baradei¹⁵, a organização da primavera foi intensa por três anos, recebendo a colaboração de ONGs humanistas, greves sindicais, de

¹⁰ Fonte: <http://www.capmas.gov.eg/>. Último acesso em: 26 de Maio de 2016.

¹¹ Ahmed Bassiouni foi o músico e artista plástico que se dedicou a compor canções durante as manifestações na praça Tahrir em 2011. Ele faleceu durante as manifestações por asfixia de gás lacrimogênio.

¹² Ahmed Anouar foi blogger ativista durante a primavera árabe de 2011, acusado de insultar políticos até 2013.

¹³ Khalel Said foi o jovem apreendido em Junho de 2010 e assassinado por policiais em frente à própria casa em Alexandria.

¹⁴ A primavera egípcia teve heróis e mártires, mas não foi liderada por grupos ou personagens políticos.

¹⁵ Al-Baradei é diplomata e político egípcio, vice-presidente do Egito durante o governo interino de Adly Mansour, vencedor do Prêmio Nobel da Paz em 2005 e importante liderança da primavera egípcia de 2011.

ativistas e da própria população. Já a lição d) ressalta o discurso e as ferramentas utilizadas no controle despótico por parte de Mubarak sobre a população, já que a promoção da sensação de caos foi um instrumento do ditador para criar a aparência do estado de barbárie e de um jogo predatório no Egito para a utilização da retórica de “falta de alternativas” no controle de grupos islamistas por ditadores árabes.

A última lição aqui apresentada descreve a primavera árabe como um movimento renascentista europeu. Nas palavras de Filiiu,

Even if its most radical demands are to be fulfilled in the political arena, the rehabilitation of governance will be only one part of a daunting challenge to cope with the deficits in the labor Market, in the housing sector or in the public infrastructures. Those are the Arab deficits, they bear no relation with culture or religion, and the need decades to be addressed. History is in the making. The Arab renaissance is just beginning. (FILIU, 2011, pp. 147-148)

1.3 A PRIMAVERA ÁRABE E A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA: O QUE FOI INCORPORADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 2014 DO EGITO?

Mais de um milhão de egípcios foram às ruas durante três anos consecutivos na busca da mudança civil – de uma população de 80 milhões –, ou seja, da transformação constitucional do Egito. Mohamed Morsi¹⁶, filiado da Irmandade Muçulmana, foi eleito em 2012, mas acabou derrubado por outra onda de protestos já em 2013, resultando em um novo processo de eleição democrática e a opção por Al-Sisi¹⁷, um político de origem militar, em 2014. Al-Sisi foi o primeiro presidente a trabalhar com a Constituição democrática egípcia de 2014 do pós-primavera, a mesma que se propôs a conceder os espólios da vitória popular contra os regimes ditatoriais e garantir direitos civis à população. Enquanto a Constituição de 2012 falhou ao ser entendida como islamista em demasia pela população do Egito, a Constituição de 2014 teve forte suporte da população (98% de aprovação em referendo popular). Entretanto, ao mesmo tempo em que a Constituição de 2014 é entendida por si própria como democrática e de grande aceitação popular, principalmente ao garantir compromissos econômicos com gastos públicos, melhorias para promover a justiça e

¹⁶ Mohamed Morsi foi Presidente representando o Partido da Liberdade e da Justiça (filiado à Irmandade Muçulmana) deposto pelo golpe militar de 2013.

¹⁷ Abdul al-Sisi é o atual Presidente da República Árabe do Egito, ele não é representado por um determinado partido político; é militar e sunita.

igualdade social, a liberdade religiosa e de expressão, garantias contra golpes de Estado e regimes autocráticos e o cuidado com o relacionamento entre religião e política¹⁸, é possível questionar se as demandas populares buscadas pela primavera egípcia foram incorporadas na reforma política, assim como é questionável a demasiada importância do setor militar no governo. Os militares, desde o processo de independência do Egito, tiveram muita importância e confiança da população para o direcionamento do governo e a manutenção da ordem social, mas isto parece estar mudando a partir do desgaste entre a população e o governo de Al-Sisi e com a aprovação da Constituição de 2014. É possível analisar este assunto a partir da apresentação dos conteúdos da Constituição, na relação entre os artigos constitucionais e as demandas populares, tendo em conta as análises de Hamid Dabashi e Jean-Pierre Filiu, ou através da análise do processo constitucional e do grau de definição dos conteúdos constitucionais.

A Constituição de 2014 do Egito é dividida em seis partes: 1) O Estado (Artigos de 1 a 6); 2) Componentes Básicos da Sociedade (Artigos de 7 a 50); 3) Direitos Públicos, Liberdades e Deveres (Artigos de 51 a 93); 4) Estado de Direito (Artigos de 94 a 100); 5) O Sistema de Governo (Artigos de 101 a 221); 6) Geral e Provisões de Transições (Artigos de 222 a 247). No texto da abertura da Constituição, são lembradas as lideranças das três religiões de Abraão¹⁹ nascidas na região do Rio Nilo, ressaltando a importância do Islã no coração do povo egípcio (EGITO, 2014, p. 3), assim como as lideranças políticas que auxiliaram na libertação do povo egípcio frente à dominação estrangeira, como Gamal Nasser, Saad Zaghloul²⁰, entre outros (EGITO, 2014, p. 4). O texto agradece pelo patriotismo egípcio nas revoltas populares de 2011 e pelas aprendizagens incorporadas do pleito popular democrático, de liberdade, de dignidade humana, de igualdade, da luta contra a corrupção e pela justiça social. De acordo com a Constituição, *“We the citizens, women and men, the Egyptian people, sovereigns in a sovereign homeland, this is the manifestation of our volition, this is the Constitution of our revolution. This is our Constitution.”* (EGITO, 2014, p. 5)

A primeira parte, referente ao Estado do Egito, descreve a soberania do Estado egípcio baseada em um sistema republicano e democrático, a participação do Egito no mundo

¹⁸ Segundo a Constituição de 2014, não é possível a criação de partidos políticos baseados em ideologias fundamentalistas.

¹⁹ Referência às três religiões monoteístas: judaísmo, cristianismo e islamismo.

²⁰ Saad Zaghloul viveu entre os anos 1859 e 1927 e é reconhecido por ter movido a população egípcia contra o domínio britânico. Ele foi responsável por organizar a delegação nacionalista egípcia em Paris, durante a Conferência da Paz de Paris (1919), mas acabou exilado do seu país por se recusar a abdicar das manifestações contra o domínio britânico.

islâmico e o Islã como religião e o árabe como a idioma oficial do Estado. Os Artigos 4 e 5 (EGITO, 2014, p. 6) reafirmam a garantia da igualdade, justiça e oportunidades iguais a todos os cidadãos egípcios, assim como um sistema político de rotação pacífica de poder, de separação dos poderes do Estado e do respeito aos direitos humanos e as liberdades.

Quanto à segunda parte da Constituição sobre os componentes básicos da sociedade (EGITO, 2014, p. 7), são descritas as garantias da igualdade entre homens e mulheres, a representação pública e política da mulher, da família como o núcleo da sociedade, das oportunidades iguais determinadas pelo Estado de Direito, da honra do trabalho e da proteção ao direito de realizar greves e formar sindicatos. Também é mencionada a responsabilidade do Estado pela seguridade social a partir de fundos governamentais, em honrar mártires egípcios, em alocar pelo menos 3% do PIB no sistema igualitário de saúde pública, em alocar pelo menos 4% do PIB no sistema igualitário de educação – seguindo padrões de educação internacionais –, em erradicar o analfabetismo, em alocar pelo menos 2% do PIB na educação técnica e tecnológica, e também 1% do PIB em investimentos em tecnologia. Entre os Artigos 27 e 42 (EGITO, 2014, p. 11 – 42) aparece uma grande preocupação da assistência estatal na economia, principalmente na proteção da formação de oligopólios, dos direitos trabalhistas, na distribuição de renda, no salário mínimo e no aumento da produtividade. O Artigo 29 (EGITO, 2014, p. 12) garante a proteção à agricultura como o componente básico da economia egípcia, e postula a compra da produção extra de fazendeiros com o intuito de regular o preço mínimo dos produtos agrícolas. O Estado também garante a proteção e igualdade na distribuição dos recursos naturais, a proteção da propriedade privada, pública e compartilhada, e a aplicação de tributos – apenas por meio da lei – com o objetivo de atingir a justiça social.

A terceira parte da Constituição, referente aos direitos públicos, liberdades e deveres, condena a tortura e qualquer atividade que fira a dignidade humana, reafirma a igualdade entre cidadãos, garante o direito à privacidade e ao julgamento sem coerção e proíbe a extradição de cidadãos. Garante-se também a liberdade de expressão, de religião, de pensamento, de pesquisa científica – além da transparência de informações a toda a população –, de imprensa e da formação de grupos sociais e políticos não-governamentais. A escravidão, o trabalho infantil (abaixo de 18 anos de idade) e a corrupção – apropriação de recursos do Estado para uso pessoal – são condenadas. Já a quarta parte (EGITO, 2014, p. 27), que discorre sobre o Estado de Direito, garante a independência, imunidade e imparcialidade do judiciário e o Estado de Direito como a base do governo.

A penúltima parte da Constituição (EGITO, 2014, p. 30 – 54) apresenta o sistema de governo, sendo a primeira parte sobre a atuação do legislativo e a segunda sobre o executivo. São mencionadas a separação e limitação entre os poderes executivo, judiciário e legislativo (unicameral), o quórum mínimo necessário para o ato legislativo, o relacionamento entre o Presidente, o Primeiro Ministro e o Parlamento, as punições em casos de corrupção, o formato das sessões parlamentares, a independência dos órgãos eleitorais, de auditoria e do judiciário, a emissão periódica de documentos financeiros pelo governo, a garantia de audiências públicas e transparência com a população e o relacionamento entre o governo e órgãos independentes. Entre os Artigos 200 e 204 (EGITO, 2014, p. 53 – 56) é apresentada a relação entre o Presidente e a Defesa (Forças Armadas e Polícia), que dispõe de Comissões e Judiciário único, com o objetivo de descentralizar a tomada de decisão das mãos do Presidente. Já a última parte da Constituição trabalha sobre questões gerais e sobre a transição entre a presente Constituição (2014) e a anterior (EGITO, 2012). Nesta parte, consta a condenação de qualquer forma de terrorismo, garante que os gastos do governo mencionados na segunda parte da Constituição precisam ter início entre os anos de 2016 e 2017, reafirma que o Presidente e o Parlamento podem criar emendas constitucionais e que a Constituição precisa ser aprovada como uma unidade concreta a partir do Referendo popular de 2014.

A partir da leitura da Constituição de 2014 do Egito é possível perceber que as lições e causas da primavera egípcia têm relação direta com os artigos constitucionais. A preocupação principal presente na Constituição com a soberania e a autodeterminação dos povos – no incentivo do governo da alta participação da população na vida política, ou seja, da autorrepresentação da população egípcia –, além da presença dos heróis da independência do Egito frente a outras potências na carta de abertura, pode demonstrar que o trauma do pós-colonialismo também foi incorporado nas páginas constitucionais. Do mesmo modo, a justiça social e a demanda de melhorias econômicas da primavera egípcia são relacionadas com os compromissos do Estado (gastos do PIB) em saúde, educação, tecnologia e proteção comercial e agrícola na Constituição. O pleito da primavera egípcia por liberdade, dignidade e igualdade está presente na parte dos direitos públicos, das liberdades e deveres, e também na garantia dos direitos das mulheres, das crianças, dos trabalhadores, da propriedade privada, apesar de as definições serem vagas. Já a luta contra a corrupção e regimes ditatoriais aparece na Constituição de 2014 com a separação e limitação entre os três poderes do Estado e a autonomia de órgãos eleitorais e de fiscalização. Entretanto, por mais que a Constituição tenha garantido os principais anseios populares da primavera egípcia, é possível questionar se a definição dos direitos humanos, dos deveres do executivo e da identidade do Estado é clara.

A grande preocupação desta Constituição parece ser a da autodeterminação, ou seja, a de egípcios construir uma Constituição para si próprios, mantendo a sua identidade cultural, religião e sociedade.

Enquanto a Constituição parece se preocupar com a delimitação ou descentralização do poder das Forças Armadas²¹ e da Polícia, há o aumento de funcionários e de processos envolvidos em questões de segurança (EGITO, 2014, p. 53 – 56). É possível questionar, então, se a importância dos órgãos de segurança nas questões públicas foi de fato reduzida, e se esse ainda é um governo militar, principalmente considerando a profissão militar do atual presidente do Egito. Também é possível analisar a aproximação da Constituição 2014 a um programa de governo com mais responsabilidades sociais na saúde e educação.

1.4 A CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA REPÚBLICA ÁRABE EGITO É DEMOCRÁTICA? O QUE NÃO MUDOU NA NOVA CONSTITUIÇÃO?

Para continuarmos a explorar a relação entre os artigos constitucionais e as demandas populares da primavera egípcia de 2011, e com o intuito de analisar quais conteúdos foram institucionalizados na democracia egípcia a partir de 2014, teremos não mais em consideração mais os especialistas da primavera árabe, mas sim os estudiosos de Constituições egípcias. Enquanto na subseção anterior trabalhamos conceitos de importância para a primavera egípcia de 2011 e os anseios populares incorporados pela Constituição de 2014, nesta subseção utilizaremos o método reverso: procuraremos apresentar o que não mudou entre as últimas duas Constituições do Egito e analisaremos o grau de definição dos artigos constitucionais. Deste modo, propomos entender a profundidade da reforma política do pós-primavera egípcio através da Constituição de 2014, para depois expormos brevemente o trabalho realizado pelo PNUD no mundo árabe na segunda seção. Portanto, esta subseção tem como objetivo responder a pergunta “*A Constituição de 2014 da República Árabe do Egito é democrática?*”.

²¹ O Conselho Superior das Forças Armadas (SCAF) é formado por cerca de 25 militares egípcios e entra em atividade apenas em momentos de crise do Estado egípcio. O histórico de golpes militares realizados por este conselho tem início no ano de 1952.

Para responder à pergunta acima, o “*Arab Center for Research & Policy Studies*”²² fez em Janeiro de 2014 uma análise comparativa²³ entre a Constituição da Irmandade Muçulmana de 2012 e a Constituição de 2014. Nesta análise, o documento de 2014 é referenciado como o responsável pelo golpe militar de Al-Sisi, já que ele não representa a revolução popular demandada em 2011 e, do mesmo modo, não foi o resultado do debate racional das demandas constitucionais da população egípcia (POLICY ANALYSIS UNIT, 2014, p. 1). O Centro sugere que a nova Constituição é apenas uma ferramenta para gerar legitimidade eleitoral contra as acusações internacionais do golpe militar no Egito, pois o processo constitucional foi muito influenciado pelo governo e erroneamente idêntico ao anterior, da Irmandade Muçulmana em 2012. O processo constitucional, para o Centro, portanto, não foi democrático e, assim, as similaridades entre as duas Constituições são irrefutáveis, principalmente ao considerar que os artigos mudaram em forma, mas não em conteúdo.

De acordo com o Centro, as mudanças e semelhanças entre as Constituições de 2012 e 2014 são as seguintes (POLICY ANALYSIS UNIT, 2014, p. 2 – 3): a) na identidade egípcia, com a apresentação dos heróis do Egito, e na instituição da xaria²⁴ em sua versão “branda” de 1971; b) na restauração de alguns poderes presidenciais e sua influência no Parlamento; c) no aumento da dependência do Estado com relação às instituições de defesa; d) na manutenção dos poderes do Judiciário presentes na Constituição de 2012; e) na proibição da formação de partidos políticos com base religiosa; f) no respeito às minorias – que, segundo o Centro, foi essencial para fortalecer a base social do golpe -; g) na falta da menção à criminalização do Partido Nacional Democrático, presente na Constituição de 2012; h) na falta de definição clara de direitos e liberdades, que não dispõe de detalhes, procedimentos e artigos, apenas de provisões legais passíveis à interpretação. Então, devido à incapacidade do processo constitucional, da similaridade com a Constituição de 2012 e do fortalecimento das instituições de defesa, a descrença na Constituição de 2014 foi assim resumida, “For over 60 years, Egyptians have been used to the victors drafting constitutions, but they have also been used to the victors failing to respect those constitutions should they turn into tyrants”. (POLICY ANALYSIS UNIT, 2014, p. 4)

²² “*Arab Center for Research & Policy Studies*”, fundado em 2010 no Qatar, estuda questões geoestratégicas, de ciências humanas aplicadas e da história da região. O Centro é formado por acadêmicos e intelectuais árabes. Anualmente são promovidas duas conferências.

²³ *Arab Center for Research & Policy Studies, Egypt: A Comparison between the 2012 and 2014 Constitutions*, 2014. Disponível em: <http://english.dohainstitute.org/release/77756cec-a26f-4bfb-8b6a-2f42fa8d23bd>. Último acesso em: 05 de Junho de 2016.

²⁴ A xaria ou *sh'aria* é o código de conduta muçulmano presente no Alcorão.

O Departamento de Política do Diretório Geral de Relações Externas do Parlamento Europeu emitiu em 2014 o relatório “*Egypt: In-depth analysis of the main elements of the new Constitution*”²⁵, que analisa tanto o processo constitucional, quanto os artigos constitucionais de 2014 em relação aos padrões internacionais. Em resumo, para o Parlamento Europeu, apesar da liberalização cautelosa em algumas áreas importantes da estrutura política, a Constituição de 2014 não representa a reforma democrática do Egito, pois o processo constitucional não foi inclusivo e o conteúdo foi baseado em tradições desde 1971. As conclusões do relatório (MEYER-RESENDE, 2014, p. 15 – 16) são as seguintes: a) o processo de consultas públicas no rascunho da Constituição de 2014 foi seletivo e fraco; b) não houve campanha plural no referendo constitucional, pois a negação da nova Constituição era fortemente desestimulada; c) o novo sistema de governo confundiu elementos de tradições constitucionais, deixando o poder presidencial em evidência e desequilibrando a separação e balança de poderes; d) não há clara auditoria do poder executivo devido à divisão incerta entre os papéis do Presidente e do Primeiro-ministro; e) os direitos humanos não são específicos em muitos aspectos, deixando decisões cruciais para serem determinadas por leis; f) o setor militar tem um papel significativo no processo de tomada de decisão governamental, para além do controle democrático, e também tem poder sobre os assuntos civis; g) a xaria continua como principal fonte de legislação desde 1980.

Por outro lado, são evidenciadas as seguintes conquistas da nova Constituição (MEYER-RESENDE, p. 15 – 16): a) o abandono dos conceitos da xaria no tema de igualdade entre homens e mulheres e o empoderamento da mulher; b) o limite de dois termos consecutivos para Presidente; c) a abolição do Conselho de Shura²⁶, que não apresentava lógica constitucional; d) o requerimento de 2/3 do Parlamento para emendas constitucionais. Assim sendo, apesar das pequenas conquistas e do esforço democrático, o Parlamento Europeu não considera como completa a reforma política do Egito no pós-primavera egípcia.

Do mesmo modo, para Nathalie Bernard-Maugiron²⁷ (2014) em “*La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire?*”²⁸, a Constituição de 2014, apesar de ser descrita

²⁵ European Parliament. Directorate-General for External Policies. Policy Department. *Egypt: In-depth analysis of the main elements of the new Constitution, 2014*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/433846/EXPO-AFET_NT\(2014\)433846_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/433846/EXPO-AFET_NT(2014)433846_EN.pdf). Último acesso em: 05 de Junho de 2016.

²⁶ O Conselho da Shura (“Shura Council”) era a casa mais alta do antigo Parlamento bicameral do sistema legislativo do Egito, que foi julgada inconstitucional a partir de 2013 – devido à eleição ilegal de membros independentes – e proibida a partir da Constituição de 2014.

²⁷ Nathalie Bernard-Maugiron é jurista, especialista em transição democrática no mundo árabe, diretora do “*Institut de Recherche pour le Développement*” e é do comitê científico do “*Institut d’Études de l’Islam*”.

como um documento revolucionário e um passo significativo para a transição democrática do Egito, é constituída mais como a continuidade da política egípcia do que a ruptura em prol da democracia (p. 2). Nas palavras da autora,

“L’analyse de son contenu, et en particulier des dispositions relatives aux droits de l’homme et celles traitant de l’identité de l’Etat montre toutefois qu’elle se situe davantage dans la continuité que dans la rupture de l’ordre constitutionnel égyptien». (BERNARD-MAUGIRON, 2014, p. 3).

“Reflet de l’équilibre actuel des pouvoirs dans le pays, elle ne réforme pas les dysfonctionnements de l’Etat et renforce le pouvoir, plutôt qu’elle ne l’encadre. Elle se situe dans la continuité des Constitutions antérieures et reste encore loin des aspirations démocratiques des révolutionnaires de 2011.” (BERNARD-MAUGIRON, 2014, p. 16)

Em resumo, para a autora, a Constituição apresenta uma série de questionamentos (BERNARD-MAUGIRON, 2014, p. 15): por que o chefe do governo precisa ser um civil enquanto o ministro da defesa precisa ser um militar?; por que a xaria rege o legislativo, mas não é possível formar partidos políticos com base ideológica?; como afirmar que a Constituição de 2014 respeita as minorias se não-muçulmanos não podem expressar culto em público? Para além destes paradoxos, a autora concorda em que: o processo constitucional não foi democrático e representou as forças políticas em maior destaque no contexto de 2013 – apesar de não detalhar quais –; o poder presidencial continua sendo demasiado – já que na ausência do Parlamento, é o Presidente quem detém a responsabilidade de formular leis –; os princípios da xaria são a principal fonte do legislativo, e, neste sentido, os direitos humanos e civis são passíveis de sofrerem modificações com emendas constitucionais com base religiosa; não há mecanismos de sanção ao governo caso ele não cumpra com o orçamento mínimo da saúde, educação e tecnologia; e não há mecanismos de supervisão dos direitos humanos e civis. Ou seja, para a autora, o argumento central para sustentar que a Constituição não é democrática reside, além da definição de direitos humanos ser vaga, na falta de mecanismos de supervisão ou sanção que garantam o que é previsto na Constituição de 2014.

De acordo com o resumo dos artigos e relatórios das três fontes aqui usadas, poderíamos supor que a Constituição de 2014 da República Árabe do Egito é democrática? Enquanto na subseção anterior mostramos as semelhanças entre as demandas populares da

²⁸ BERNARD-MAUGIRON, Nathalie, La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire?, Revue des droits de l’homme, 2014. Disponível em: “<https://revdh.revues.org/978>”. Último acesso em: 05 de Junho de 2016.

primavera egípcia e os conceitos democráticos ou de direitos humanos incorporados na Constituição de 2014, ainda é possível questionar a garantia destes direitos ao povo egípcio ao considerar a falta generalizada de definição dos conceitos e sanções constitucionais.

Entre as críticas à Constituição de 2014, talvez a mais interessante seja a da falta de um processo constitucional inclusivo, que não permitiu que a população participasse ativamente da definição da democracia e dos direitos humanos egípcios. Seria a manutenção da xaria na Constituição, por exemplo, de interesse do povo do povo egípcio (autodeterminação)? Esta questão – ou qualquer outra – não foi trabalhada no Egito entre os anos de 2011 a 2016 por referendo popular ou participação direta. Então, considerando as intenções populares da primavera egípcia e das manifestações até 2014, por que o processo constitucional não teve participação popular mais direta? E, neste cenário, qual foi, então, a participação do PNUD no processo constitucional, se não para aumentar a inclusão social? Estas questões relacionam a falta de clareza dos conceitos de democracia e direitos humanos na Constituição de 2014 e no processo constitucional de 2013.

1.5 A PRIMAVERA ÁRABE E A CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA TUNÍSIA

Nesta subseção apresentaremos o processo constitucional da Tunísia entre os anos de 2011 e 2014. Assim como já mencionado, os movimentos populares da década de 10 (dos anos 2000) da Tunísia e do Egito foram irmãos, realizados em cooperação, e quase aconteceram simultaneamente. Assim como no Egito, a Tunísia tornou-se independente das potências europeias no século XX (1956) e a sua população passava, em 2010, por um contexto de descontentamento econômico e político – depois de 23 anos de um governo autocrático e de corrupção (MAHER, 2013). O estopim foi o suicídio de Mohamed Bouazizi²⁹, jovem desempregado que cometeu suicídio ao atear fogo em si, logo após ter o seu carro de vegetais confiscado por policiais em Sidi Bouzid. Podemos afirmar inclusive que este fato foi o maior símbolo de toda a primavera árabe. Os protestos da população tunisina aconteceram dois dias após o suicídio de Bouazizi, em 19 de Dezembro de 2010, e foram violentamente reprimidos pelo governo – de modo semelhante à primavera egípcia – até

²⁹ Mohammad Bouazizi foi o jovem tunisino vendedor de rua que teve seus produtos confiscados na alegação de ilegalidade para vender. Ele é o símbolo da primavera tunisina e foi entendido como o estopim da corrupção do governo da Tunísia.

que o ex-presidente Ben Ali optou por fugir do país para a Arábia Saudita, em 14 de Janeiro de 2011. Em 2011, entre Janeiro e Outubro, a Tunísia continuou sob fortes protestos populares durante o governo interino de Fouad Mebazaa³⁰ devido à continuidade da crise econômica e política, que levou à saída de figuras do governo como o primeiro ministro interino, Mohamed Ghannouchi, apesar do compromisso nacional e internacional do governo interino com a democracia.

Em Outubro de 2011 foi realizada a primeira eleição parlamentar democrática da Tunísia e do mundo árabe em pós-primavera, e o partido moderado islamista Ah-Nahda³¹ obteve 42% dos votos nos assentos da Assembleia Constituinte, e colaborou com dois outros partidos majoritários: o centro-esquerda e o secularista de centro, Nidaa Tounes (CHRIS, 2016). O partido islamista propôs e elegeu o candidato Moncef Marzouki³² como Presidente, Ben Jaafer³³ como Presidente da Assembleia Constituinte, e Hamadi Jebadi como Primeiro Ministro, após o aprisionamento de 15 anos durante o governo de Ben Ali. A Assembleia Constituinte também concordou em manter a Constituição de 1959 como um documento de transição, com a adição de alguns decretos quanto a eleição da nova constituinte e do governo interino, e que ficou em vigência até a próxima eleição democrática em 2014. O governo de Marzouki ampliou a responsabilidade do governo tunisino com os direitos humanos e a democracia até 2014, apesar de movimentos opositores o acusarem de proteger o Partido Ah-Nahda no assassinato de dois políticos de esquerda. Os protestos populares continuaram acontecendo com o objetivo de garantir que a nova Constituição em construção e a nova eleição não seriam influenciadas por demandas de partidos políticos, e, assim, a Assembleia Constituinte concordou em nomear Mehdi Jorjaa³⁴ como o novo Primeiro Ministro em 2013.

Apesar das tensões populares no momento prévio à segunda eleição democrática da Tunísia, a Constituição de 2014 entrou em vigor e o candidato Caid Essebsi, do partido secularista, foi eleito, e com aceitação pelo partido opositor, Ah-Nahda (STEPHEN, 2016).

³⁰ Fouad Mebazaa foi o Presidente Interino da República Tunisina durante todo o ano de 2011 após a queda de Ben Ali. Segundo a Constituição em vigência, quem assume o cargo de Presidente Interino é o Presidente da Câmara de Deputados, para que em no máximo 65 dias um novo Presidente tomasse posse. Mebazaa não era filiado a partidos políticos.

³¹ Ah-Nahda, chamado de Ennahda na Tunísia e também conhecido como Partido do Renascimento, tem como posicionamento político o islamismo moderado por toda a região islâmica. O Partido não era reconhecido no legislativo até a queda de Ben Ali. A fundação ideológica se deu em 1981.

³² Mohamed Moncef Marzouki tem participação política na Tunísia ativa desde a década de 90 e já foi Presidente da Liga Tunisina de Direitos Humanos (1989 – 1994). Foi o sucessor de Ben Ali (2011 – 2013), filiado ao partido do Congresso para a República. Após a presidência, Marzouki trabalhou na faixa de Gaza para invadir o bloqueio israelense e permitir a chegada do auxílio humanitário a palestinos.

³³ Mustapha Ben Jaafar é o fundador e até hoje filiado ao partido Fórum Democrático para o Trabalho e Liberdades.

³⁴ Mehdi Jorjaa não é filiado aos partidos políticos.

Parece haver consenso na opinião pública internacional de que a reforma política da Tunísia assumiu feições democráticas, respeitou os partidos políticos, aderiu à pauta feminista (KOTTOR, 2014; THE GUARDIAN, 2014; ONU, 2014b), e garantiu o diálogo democrático no momento mais frágil da recente democracia no país em 2013 (MCCARTHY, 2015). Entretanto, apesar de a Tunísia ser o exemplo bem-sucedido da transformação da vontade democrática em estruturas políticas do mundo árabe no pós-primavera, o país em 2016 continua a viver uma série de estrangulamentos na economia, desemprego e desigualdade social (HUGH, 2014; STEPHEN, 2016), e está sofrendo atentados violentos por grupos terroristas atuantes na região, como o ISIS.

1.6 AS DIFERENÇAS ENTRE OS PROCESSOS CONSTITUCIONAIS EGÍPCIO E O TUNISINO

Nesta subseção apresentaremos as semelhanças e diferenças com a primavera tunisina, de mesmo contexto e momento. Esta comparação se faz conveniente para analisarmos a participação diferenciada do PNUD nos dois países estudados, a fim de demonstrarmos que graus diferentes de influência do PNUD no processo constitucional em países em reestruturação política no pós-primavera árabe geram resultados diferentes, apesar das semelhanças na cultura regional, nas estruturas políticas ditatoriais e nas causas das movimentações populares. A participação do PNUD na primavera e no processo constitucional tunisino foi maior em grau, está presente em um número vasto de fontes da ONU e será analisada na terceira seção, em comparação à falta de atividades e intensidade da influência do PNUD no processo constitucional do Egito.

A primavera árabe no Egito e na Tunísia é, entretanto, semelhante. Ambas as situações foram alimentadas pelo pós-colonialismo, com mensagens anti-imperialistas, contra o mal-estar econômico, o desemprego, a corrupção e a desigualdade social; ambas representam a busca de maior justiça social, cidadania e democracia, no desejo de quebrar os regimes ditatoriais. Em conjunto, os dois países reforçaram a mensagem da revolução nas mídias sociais a nível internacional, e tiveram grande participação e relevância da juventude, ao mesmo tempo em que não foram liderados por um messias ou um só partido político. Ou seja, é possível afirmar que a primavera árabe do Egito e a da Tunísia surgiram do mesmo contexto, das mesmas causas, e eclodiram com a mesma intensidade.

No entanto, a primavera tunisina de 2010 e 2011, diferente da egípcia, não passou por tantas manifestações populares após a queda do governo que estava no poder. Também, diferente do Egito, a população tunisina não demandou a queda de políticos interinos, e aceitou a permanência do primeiro presidente eleito – de origem islamistas, de modo análogo à primeira eleição presidencial do Egito - até o final da sua gestão, apesar das disputas partidárias entre a esquerda e os islamistas em 2013. No caso tunisino, a Assembleia Constituinte foi diretamente eleita por voto pela população, algo que no Egito contou com a influência do presidente interino e dos grupos políticos selecionados por ele como centrais – o Presidente Interino do Egito selecionou os homens mais influentes e os grupos que seriam representados na Assembleia Constituinte. Enquanto no caso tunisino, após a queda do Ben Ali, surgiram mais de cem partidos políticos, sendo nenhum destes banidos devido a sua ordem religiosa, no Egito isso aconteceu com a Irmandade Muçulmana e todos os outros partidos islamistas, independente de serem moderados ou não. Com o banimento dos partidos islamistas no Egito e principalmente da Irmandade Muçulmana, o debate político se tornou menos plural e democrático, algo que não aconteceu na Tunísia com o grupo Ah-Nahdad, e que continua participando da vida política atual do país. Entretanto, na Tunísia, a porcentagem de apoiadores do grupo islamista Ah-Nahdad não passou da casa dos 40%, e, no Egito, a Irmandade Muçulmana obteve 60% dos votos na primeira eleição presidencial.

Do mesmo modo, a influência militar na política tunisina não foi relevante no pós-primavera, enquanto no Egito ela foi essencial para o governo do Estado na saída do Mubarak, e os militares – já de extrema relevância desde Nasser e a independência do Egito - ainda se mantêm no poder por meio de artigos constitucionais e grandes instituições governamentais, como o Conselho Superior das Forças Armadas. A Tunísia já passou pela experiência de eleger candidatos de partidos diferentes, um islamista e outro secularista, entre os anos de 2011 e 2016, e o Egito elegeu candidatos de partidos islamista ou militar (sem partido). De modo geral, a Tunísia apresentou capacidade de atingir o consenso entre diferentes grupos políticos, e a população participou ativamente do processo de eleição de uma nova Assembleia e de elaboração de uma Constituição, enquanto no Egito este processo manteve-se nas mãos do governo, muitas vezes representado majoritariamente por um grupo político, sendo apenas respaldado pela população. E, apesar de apresentar debates acirrados no Parlamento, a Tunísia é considerada internacionalmente um caso de sucesso de implementação democrática e respeito ao debate político no pós-primavera árabe, enquanto o Egito, ainda hoje, apresenta no plano constitucional estruturas políticas centralizadoras e dificuldade de gerar discussões ou consenso entre seus partidos políticos.

Quanto à Constituição de 2014 da República Tunisina, entende-se que ela constitui uma fundação sólida para o estabelecimento do Estado de direito e a proteção dos direitos humanos a partir de um processo constitucional aberto à população (THE CARTER CENTER, 2014), e, mesmo assim, o documento apresenta alguns artigos com definição vaga ou pouca responsabilização do Estado quanto aos interesses da sociedade, e há pouca participação dos jovens (ZEMNI, 2015).

O processo constitucional da Tunísia será apresentado seção seguinte, em comparação ao caso do Egito e em relação à influência do PNUD no histórico das atividades, após a apresentação sobre a missão do PNUD como promotor mundial da governança democrática. Assim, de acordo com as diferentes participações do PNUD nos processos constitucionais do pós-primavera no Egito e na Tunísia, será possível concluirmos considerações sobre a influência de organismos internacionais na implementação de democracias na última seção.

2 O PNUD E A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Com o intuito de compreender e situar as atividades dos organismos internacionais no desenho da Constituição de 2014 da República Árabe do Egito e da Tunísia, é conveniente fazer uma sucinta apresentação da maneira como a problemática global da democracia é tratada para a ONU, concentrada – apesar de não ser exclusivamente – no programa chamado PNUD. É essencial entender as origens da promoção da democracia pela ONU, como esta atividade ocorre na prática (órgãos, fundos, responsáveis) e indicar quais são os direcionamentos políticos da ONU no limite entre a intervenção doméstica e as soberanias nacionais. Para tanto, esta seção está organizada em cinco subseções: a primeira apresentará os pilares missionários do PNUD a partir de um breve histórico do programa; a segunda subseção apresentará as missões da ONU na promoção global da democracia; a terceira, o histórico do PNUD na promoção da governança democrática; a quarta, o trabalho do PNUD na região árabe, a estrutura do programa e os objetivos regionais; e, por fim, na quinta subseção será apresentado o histórico do PNUD no fomento à governança democrática – quais são as fontes e destinos dos principais investimentos do programa na região árabe – realizada a comparação entre as atividades desempenhadas pelo PNUD nos processos constitucionais do Egito e da Tunísia.

2.1 A ONU E O PNUD: 50 ANOS DE ATUAÇÃO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Primeiramente, esta subseção relatará a criação do PNUD, explicará qual é o seu campo de atuação e apresentará um breve histórico do trabalho desempenhado pelo programa desde 1966.

Apesar de o PNUD não ter sido órgão³⁵ da ONU (1945) desde o início, a partir da Carta das Nações Unidas em 1945, e a principal pauta da política internacional inicialmente ser a preocupação com a da paz logo após o final da segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), o desejo da busca por “alto padrão de vida, pleno emprego e condições econômicas e progresso social para o desenvolvimento” (ONU, 1945, p.33) já é mencionado na carta, em

³⁵ O PNUD atualmente é um órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU.

colaboração com os conceitos de cooperação internacional nos âmbitos econômico, social, cultural e humanitário, e na proteção da liberdade e igualdade dos cidadãos do mundo. O capítulo IX (“International Economy and Social Cooperation”) do Artigo 55 da Carta das Nações Unidas também incorpora os conceitos de bem-estar e estabilidade necessários à promoção da paz, relaciona a economia internacional aos problemas domésticos de educação, saúde e sócio-economia, e observa que os direitos humanos precisam nortear as decisões do desenvolvimento econômico mundial.

Logo em 1949, não muito tempo depois do nascimento da ONU e da estruturação das principais funções do organismo, é possível relacionar a criação das 06 agências do EPTA

(“Expanded Programme of Technical Assistance”)³⁶, segundo David Owen³⁷ (1949, apud ONU, 2016), com a primeira proposição de trabalho prático em prol do desenvolvimento econômico mundial. Do mesmo modo, o ano de 1959 também trouxe novidades quanto à relevância do desenvolvimento social e econômico mundial, pois foram criados os Fundos Especiais para financiar projetos de desenvolvimento mundo afora, principalmente no cuidado da terra e da água, objetivando assim um progresso econômico mundial. Ambos os projetos – o EPTA e os Fundos Especiais para desenvolvimento – compartilharam conhecimento e *expertise* de assistência técnica internacional e, foi nesta perspectiva que em 1966, procurando sintonizar os serviços, se criou o Programa de Desenvolvimento da ONU, o PNUD. (ONU, 1980)

O PNUD é uma iniciativa global, distribuída inicialmente por quatro regiões geográficas diferentes, com a missão de erradicar a pobreza mundial. Apenas a partir da criação do PNUD que a ONU conseguiu estabelecer comitês de estudo da pobreza e a implementar simultaneamente a coordenação projetos locais, regionais e globais, além da destinar verba de modo autônomo aos projetos de desenvolvimento. A partir da busca por uma maior articulação no gerenciamento entre os projetos internacionais de desenvolvimento, a ONU desenvolveu o PNUD, mostrando, desde os primeiros momentos do programa, já existir a necessidade de que este projeto centralizasse e tivesse autonomia sobre as principais demandas mundiais de desenvolvimento social.

³⁶ O EPTA foi o programa de desenvolvimento técnico adotado pela ONU entre os anos de 1949 a 1965-66, visando principalmente à progressão das pautas econômica e social – e não industrial. O EPTA também desempenhou atividades no auxílio à agricultura.

³⁷ David Owen, economista e político inglês, foi o diretor do EPTA entre 1949 e 1965.

O PNUD desenvolveu-se a partir da incorporação de funções da ONU em suas operações. Em resumo³⁸: a) em 1969 o Fundo da ONU para Atividades Populacionais passou a estar sob responsabilidade do PNUD; b) em 1970 o PNUD implementou o programa global de educação chamado “*Global One*”, com o objetivo de melhorar a cultura do milho; d) em 1977 o PNUD lançou o programa “*TOKTEN*” para fazer com que técnicos especialistas e expatriados voltassem para as suas nações de origem; e) em 1978 o PNUD atuou como suporte à população palestina na construção de instituições, escolas, hospitais e alimentação; f) em 1980 o PNUD lutou para erradicar parasitas na África (“*female blackfly*”, “*guinea worm*”); g) em 1983 e 1984, o PNUD auxiliou Moçambique – naquele momento em conflito armado – para localizar e utilizar poços artesanais de água; h) entre 1983 e 1985, o PNUD incorporou a pauta da promoção da democracia aos seus objetivos, principalmente a partir do retorno da Argentina à democracia; i) em 1986 o PNUD incorporou o movimento “*Women in Development*” às *Millennium Development Goals*³⁹ e ao seu trabalho diário; j) entre 1986 e 1993, o PNUD lançou o relatório de Desenvolvimento Humano⁴⁰ como uma iniciativa para mensurar as suas atividades; k) em 1988 o PNUD lançou um programa para financiar empreendedores globalmente, de nome “*EMPRETEC*”; l) em 1991 o PNUD e o Banco Mundial lançaram o programa de proteção global ao ambiente (“*Global Environmental Facility*”); m) em 1994 o PNUD atuou na construção de campos de refúgio e no programa de *peacebuilding*⁴¹ após o genocídio de Ruanda; n) em 1996 o PNUD transformou a luta contra o HIV em uma prioridade desenvolvimentista, principalmente no braço regional da África; o) em 1998 o PNUD trabalhou no projeto “*Beautiful Bulgaria*” para restaurar centros históricos e criar milhares de empregos; p) em 2002 o PNUD trabalhou com comunidades amazônicas para prevenir o desflorestamento (“*Bolsa Amazônica*”); q) em 2010 o PNUD lançou o “*Social Good Summit*”, em Nova Iorque, fórum com o objetivo de engajar a população mundial nas decisões de cunho desenvolvimentista; r) em 2014 o PNUD trabalhou com pesquisas online (*survey*) no projeto “*My World*” para decidir o direcionamento de seus próximos projetos; s)

³⁸ Cf.: Portal de transparência dos 50 anos do PNUD: <http://50.undp.org/en/#timeline>. Último acesso em: 26 de Maio de 2016.

³⁹ No ano de 2000 a ONU, durante o Millennium Summit em Nova Iorque, estabeleceu as oito metas globais de desenvolvimento até o ano de 2015. O combate à pobreza, melhorias na educação, na saúde e na igualdade de gênero são alguns objetivos propostos. As Millennium Development Goals (MDGs) são predecessoras às Sustainable Development Goals (SDGs).

⁴⁰ O “Human Development Report” está no seu aniversário de 26 anos. Os relatórios anteriores podem ser acessados no site “<http://hdr.undp.org/en>”.

⁴¹ Peacebuilding é o termo utilizado para denominar o grupo de estratégias adotadas na finalidade de “construir a paz”, sustentar uma atmosfera de paz na prevenção de novos conflitos.

em 2015 o PNUD lançou o “*Digital Good*”, uma plataforma interativa de suporte ao desenvolvimento sustentável.

Portanto, como pode ser observado no parágrafo acima, o PNUD se ocupou e se ocupa de uma pauta diversa de problemáticas mundiais, sempre atento a novas questões, que relacionam sustentabilidade, saúde, imigração, economia e tantas outras questões que, apesar de não parecerem relacionadas, carregam em si o objetivo da promoção do desenvolvimento mundial através de uma abordagem interdisciplinar. Mark Malloch-Brown, administrador do PNUD entre 1999 e 2005, reforça que o Programa sempre priorizou trabalhar com o que era bem-sucedido: o incentivo à boa governança, a redução da pobreza, meio-ambiente e sustentabilidade (MURPHY, 2006, p. 297). Entretanto, apesar da interdisciplinaridade presente no PNUD, desde o ano de 1999, a ONU e, por consequência, o Programa, de modo geral, tentaram centralizar suas metas e atividades, almejando maior coerência e eficiência na conquista dos objetivos da ONU como uma única organização. Este projeto ficou conhecido em 2007 como “*Delivering as One*”, e trabalhou em prol da redução de custos e aceleração de processos, principalmente a partir da coordenação de metas globais da organização. As oito *Millenium Development Goals* (MDGs) foram criadas em 2000 em meio ao contexto da emergência de maior coerência no trabalho do PNUD e da ONU, mas foi apenas através de parcerias com lideranças nacionais, movimentos sociais e organismos internacionais e das aprendizagens internas na coordenação de metas globais da ONU que, no ano de 2015, ao fim do projeto das MDGs de quinze anos, foram criadas as *Sustainable Development Goals* (SDGs), a partir de uma deliberação que envolveu 189 países e territórios. As 17 metas⁴² de desenvolvimento sustentável são essenciais à centralização do trabalho da ONU e do PNUD na promoção do equilíbrio entre crescimento econômico, melhorias sociais, proteção ambiental e desenvolvimento sustentável⁴³, dando enfoque à sociedade civil frente ao Estado-nação.

Atualmente o PNUD entende que o desenvolvimento social significa e pode ser apresentado sinteticamente por meio dos seguintes pilares: a) Desenvolvimento Sustentável na política e economia; b) Governança Democrática e *peacebuilding*; c) Clima e Resiliência a Desastres. E, portanto, para além do caráter interdisciplinar e por atuar em 170 países e territórios, o PNUD foi escolhido como um dos principais promotores da ONU sobre as

⁴² Mais informações sobre as 17 metas de desenvolvimento sustentável (SDGs) podem ser acessadas a partir do portal: “<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>”.

⁴³ Mais informações sobre a relação entre o projeto “*Delivering as One*” (2005) e as SDGs podem ser encontradas no portal <http://www.sdgfund.org/delivering-one>. Último acesso em: 26 de Maio de 2016.

SDGs, pois engloba em suas atividades a articulação das metas necessárias ao desenvolvimento, assim como as centraliza em seus pilares missionários.

O PNUD foi considerado a agência de desenvolvimento mais transparente pelo IATI⁴⁴ em Outubro de 2014, assim como uma das organizações com maior contato constante com os parceiros envolvidos, pois disponibiliza suas informações (fundos, projetos, agentes) online (no site open.undp.org). Além disto, é possível acessar o planejamento estratégico do PNUD entre os anos de 2014 a 2017⁴⁵, em seus sete diferentes cenários, já que o projeto apresenta um *framework*⁴⁶ integrado de recursos e resultados. Para além dos relatórios de Desenvolvimento Humano, o PNUD emite – sem regularidade rigorosa – relatórios por problemática global, região e país, documentos estes que podem ser acessados no perfil do PNUD de cada país membro da ONU. O PNUD continua a trabalhar na solução de como se tornar mais coerente e eficiente – também na diminuição dos seus custos –, não só na centralização de objetivos, mas na redução de funcionários e aumento da eficiência.

O PNUD tem como objetivo o papel de transformação a partir da erradicação da pobreza, do empoderamento da mulher, da criação de trabalho, da proteção do meio ambiente e da redução das desigualdades sociais e econômicas. O projeto continua comprometido com o propósito iniciado há 50 anos, valoriza o seu passado e *expertise* e quer ser multiplicador da agenda global de 2030 (SDGs) para a população mundial, na construção de um mundo mais próspero, justo e inclusivo, e no auxílio para que países desenvolvam suas políticas internas, habilidades de liderança, de formação de parcerias e instituições fortes. A experiência do PNUD permite mostrar que a promoção do desenvolvimento não pode vir apenas do interesse de alguns países – como por exemplo os países ricos –, porque: “This is a job not just for the poor countries or the rich countries... It’s a shared vision of the future of humanity. And you have a part” (ONU, 2016).

2.2 A VISÃO DA ONU SOBRE A PROMOÇÃO GLOBAL DA DEMOCRACIA

⁴⁴ IATI é a nomenclatura para “*International Aid Transparency Initiative*”, uma iniciativa voluntária que busca melhorar a transparência de recursos humanitários internacionais. A metodologia do IATI pode ser encontrada online, no site “<http://www.aidtransparency.net>”.

⁴⁵ O planejamento estratégico do PNUD para 2014 – 17 pode ser acessado online no site “http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP_strategic-plan_14-17_v9_web.pdf”.

⁴⁶ *Framework* é o termo utilizado para designar uma estrutura fundamental de trabalho, o esqueleto de suporte a uma construção ou um conjunto de preceitos, valores e práticas que constituem o modo de observar a realidade.

O PNUD, portanto, é o pilar da promoção ao desenvolvimento da ONU, e ele incorpora funções e atividades interdisciplinares nas pautas ambientais, políticas e econômicas, a partir da conexão entre a busca por desenvolvimento e a garantia da liberdade e igualdade dos cidadãos do mundo. Como já mencionado, o PNUD é o programa que centraliza a maior parte das atividades voltadas à promoção da democracia na ONU. A governança democrática é um dos principais objetivos do PNUD, é um dos três principais pilares responsáveis pelo desenvolvimento social. Portanto, para entendermos a relevância do trabalho do PNUD na promoção da democracia – e, mais tarde, no pós-primavera árabe e na construção da Constituição de 2014 do Egito e da Tunísia –, é interessante que seja apresentado primeiramente: a) o entendimento por parte da ONU da problemática global da democracia, b) um breve contexto da emergência desta pauta global e das atividades desempenhadas pela ONU e c) os referenciais ideológicos utilizados na promoção mundial da governança democrática pela ONU e pelo PNUD. Nas palavras do atual Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon (2012b), durante o discurso inaugural do Fórum Mundial da Democracia (08 de Outubro de 2012, Strasbourg – França), a “Democracy is not just a matter of giving people a voice... it advances development!” (**Anexo A**).

Para a ONU, o conceito de democracia é atrelado à ideia da universalidade dos Direitos Humanos presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴⁷, no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos⁴⁸ e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁴⁹, pois é apenas a democracia – aqui entendida como a estrutura política democrática – a provedora de ambientes de proteção e efetividade na entrega de direitos políticos e liberdades civis. Ou seja, a democracia é ingrediente fundamental dos princípios e valores da ONU, e participa da formação da tríade conceitual basilar da ONU (2016g), em conjunto com os valores de direitos humanos e do desenvolvimento, o que pode ser encontrado frequentemente em discursos dos seus representantes e em recomendações e análises emitidas pela Assembleia Geral e outros órgãos. Presente no artigo 21 (3) da Declaração Universal de Direitos Humanos está a conexão entre direitos humanos e democracia: “A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será

⁴⁷ A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi criada e adotada em 1948 pela ONU. O documento determina os direitos humanos universais (básicos).

⁴⁸ O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi criado e adotado em 1966 pela ONU.

⁴⁹ O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi criado 1966 e adotado pela ONU em 1976. Os Estados Unidos, por exemplo, ainda não ratificaram este tratado.

expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ONU, 1948).

A democracia, para a Assembleia Geral da ONU, é o valor universal baseado na livre expressão da vontade dos povos em determinarem as suas políticas, economia, e sistemas socioculturais, para participarem ativamente de todos os aspectos de suas vidas, e incluïrem na mesa do debate democrático todos os grupos de cidadãos. Foi assim que, a partir desta compreensão, em 2000 nasceu a Comissão de Direitos Humanos – substituída em 2006 pelo Conselho de Direitos Humanos⁵⁰ –, para recomendar elementos legislativos, institucionais e indicadores práticos da consolidação de democracias, que consideravam como essenciais os seguintes aspectos: a) a liberdade de associação; b) a liberdade de expressão e opinião; c) que o acesso ao poder só pode ser feito sob a lei; d) que são necessárias eleições gratuitas, secretas e justas de sufrágio universal; e) que é necessário um sistema plural de partidos políticos e organizações; f) a separação dos poderes; g) a independência do judiciário e o estado de direito; h) transparência e a responsabilização da administração pública; i) mídia livre, independente e plural. O Conselho de Direitos Humanos adotou novas medidas para reforçar a relação mútua entre democracia e direitos humanos, com maior definição práticas do Estado de direito democrático, algo que pode ser observado nas resoluções 19/34 (ONU, 2011) e 28/14 (ONU, 2015a) de “*Direitos Humanos, democracia e o estado de direito*”. Em 2007, para reforçar o aprofundamento da promoção às democracias, a Assembleia Geral da ONU proclamou o dia 15 de Setembro como o “*Dia Internacional da Democracia*”, um momento para comemorar os sucessos da promoção dos valores democráticos no mundo e refletir sobre os próximos passos da organização.

Na ONU (2016g), os órgãos com maior dedicação à promoção da democracia são o PNUD, o Fundo da ONU para a Democracia (UNDEF), o Departamento de Operações de *Peacekeeping* (DKPO), o Departamento de Relações Políticas (DPA), o Alto Comissariado de Direitos Humanos (OHCHR) e a ONU Mulheres. O principal trabalho desempenhado por estes órgãos está em auxiliar na melhoria dos déficits regionais ou locais de democracias, principalmente nas fracas instituições domésticas, na falta de governança doméstica, na efetivação dos direitos humanos e na garantia de eleições periódicas e de sufrágio universal. O trabalho realizado por estes órgãos consiste em: a) auxiliar parlamentos para promover a democracia – atividade desempenhada principalmente pelo OHCHR; b) promover a

⁵⁰ O Conselho de Direitos Humanos é o sucessor da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Ele é formado por 47 países em rotação e teve criação aprovada por 170 de 190 Estados-membro. Os Estados Unidos e Israel são exemplos de Estados contrários à criação do Conselho.

imparcialidade e efetividade de instituições de direitos humanos, segurança e justiça; c) auxílio no desenvolvimento de legislações para permitir a liberdade de expressão e associação; d) assistência no processo eleitoral de curto e longo prazo, principalmente no direcionamento dos comitês eleitorais conhecidos como “*Electoral Management Bodies*”; e) promoção da participação das mulheres na vida política e pública. Para além destas atividades, também são realizados programas de empoderamento de setores mais vulneráveis da população, e de fortalecimento e promoção de instituições legais tendo como base as consultorias da ONU, análises e recomendações periódicas – como a análise mensurável da situação mundial parlamentar (“*Global Parliamentary Report*”). Ou seja, a ONU se mantém fiel ao conceito de democracia apontado pela Comissão de Direitos Humanos, já que desempenha sua lista de atividades, em seus diversos braços, correspondendo aos elementos essenciais desta.

O objetivo principal do PNUD enquanto promotor da governança democrática está, pois, em construir um ambiente doméstico de Estado de direito, justiça e segurança em contextos frágeis, principalmente na assistência eleitoral – como o fez em cerca de 100 países durante quase 20 anos – e no fortalecimento de instituições – como o fez em mais de 80 países –, por mais que, em contextos de *peacekeeping*⁵¹ e pós-conflitos, as mesmas atividades possam ser desempenhadas pelo DKPO ou pelo DPA (ONU, 2016h). O PNUD, por outro lado, é o maior provedor de assistência técnica eleitoral da ONU e o seu principal esforço consiste em engajar e fomentar parcerias que promovem a participação de diferentes grupos da população, principalmente na inclusão de grupos pouco representados na política doméstica. O passo a passo detalhado do papel e das atividades desempenhadas pela ONU na promoção da democracia pode ser encontrado no “*discussion paper*” de nome “*Democracy, Peace and Security – The role of the UN*” (ONU, 2010)⁵².

Enquanto garantem o auxílio internacional às instituições responsáveis por eleições em países não oferecem necessariamente credibilidade total para o resultado do voto popular – e que mesmo assim a capacidade eleitoral de um país precisa ser garantida a partir da comunicação com a mídia, os partidos políticos, a sociedade civil, instituições de direitos

⁵¹ *Peacekeeping* é o termo utilizado para denominar o grupo de estratégias adotadas na finalidade de manter uma atmosfera de paz.

⁵² O documento “*Democracy, Peace and Security – The Role of The UN*” aborda a conceituação de democracia para a ONU, as recomendações chave de trabalho em países em estado de conflito, o desenvolvimento de capacidades locais de liderança e a acomodação de elites, a priorização de atividades de promoção à democracia adotadas pela ONU, como promover instituições responsivas e democratização e conclui com o papel da ONU nestes processos. Estes conteúdos foram e serão apresentados ao longo desta seção.

humanos, o sistema judiciário, o parlamento, etc. –, as eleições periódicas são entendidas pela ONU como o coração da autodeterminação dos povos⁵³ presente na Carta da ONU. Hoje, à ONU pode ser confiada a capacidade de ser ator imparcial na assistência eleitoral, obedecendo aos princípios de soberania estatal, de responsabilidade nacional às eleições e da compreensão de que não há apenas um modelo de democracia. No mais, os Estados-membros, a Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança são todos capazes de solicitar o auxílio eleitoral para um país. Durante essa assistência eleitoral, além da relação entre órgãos e responsáveis internos à ONU, são ouvidas também organizações regionais, intergovernamentais e outros parceiros não-governamentais – como, por exemplo, o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral⁵⁴, a Liga de Estados Árabes⁵⁵, a Organização para a Cooperação Islâmica⁵⁶. A assistência eleitoral da ONU vem sendo essencial para o sucesso das operações de *peacekeeping*, *peacebuilding* e do aprofundamento da governança democrática, como afirma o portal online do PNUD (ONU, 2016a).

Não há dúvidas, pelo menos não a partir da consolidação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, de que a democracia é o modelo de governo político propagado pela ONU, por mais que ele tenha sido definido – de acordo com a ONU – cinquenta anos mais tarde nas mãos da Comissão dos Direitos Humanos, e que a oficialização da definição de um conceito de democracia esteja em prática somente desde 2002. O desejo da propagação de um sistema internacional de Estados democráticos, nas palavras de Boutros Boutros-Ghali (1996)⁵⁷ em “*An Agenda for Democratization*”, está enraizado na convicção da inseparabilidade entre paz, desenvolvimento e democracia, presente e motivada nos ambientes interno e externo dos Estados, ecoando a partir de movimentações e primaveras populares. Assim sendo, a ONU não está sozinha na promoção da democracia: na última década aconteceu uma proliferação de organismos engajados nesta luta, tornando global o teor deste empreendimento.

⁵³ Autodeterminação dos povos é o princípio de soberania na determinação do próprio estatuto político, no direito de se governar.

⁵⁴ O Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral foi fundado em 1995 e é uma organização intergovernamental que promove a adesão à democracia. O trabalho é realizado de modo imparcial, por meio de parcerias e diálogos.

⁵⁵ A Liga de Estados Árabes foi formada em 1945 com o objetivo de reforçar e coordenar laços econômicos, sociais, políticos e culturais da região árabe. Hoje ela é formada por 17 países e funciona como zona de mercado livre.

⁵⁶ A Organização para a Cooperação Islâmica, formada em 1969, reuniu 57 países de formação islâmica no combate ao colonialismo e à discriminação racial e na promoção da cooperação e solidariedade regional.

⁵⁷ Boutros Boutros-Ghali, cientista político egípcio, foi Secretário Geral da ONU entre 1992 e 1997 e teve carreira política no Egito como Ministro das Relações Exteriores entre 1977 e 1991.

Para Boutros-Ghali (1996, p. 4), por formato e definição, a ONU não pretende oferecer e impor um modelo único de democracia estrangeiro à cultura local, principalmente para não gerar ressentimento entre a população e o governo, ou tornar o estrangeiro um inimigo com papel coercitivo nas decisões locais. O princípio da autodeterminação dos povos e da não-intervenção na soberania das atividades domésticas é preservado, segundo ele, no plantio e florescimento das democracias locais, na forma e na velocidade que cada entidade local procura caminhar. Nas palavras de Boutros-Ghali:

“Therefore, the United Nations does not aim to persuade democratizing States to apply external models or borrow extraneous forms of government. Rather, the United Nations aims to help each State pursue its own particular path”. (BOUTROS-GHALI, An Agenda for Democratization, 1996, p. 4)

É relevante destacar, entretanto, que sob o olhar do próprio PNUD, o sucesso da promoção democrática por organismos não-governamentais depende do processo de reconciliação interna entre os grupos sociais e políticos domésticos: “UNDP ensures inclusive and effective democratic governance by advocating, advising, fostering impartial spaces for dialogue, **achieving consensus and building institutions**”. (ONU, 2016^a. Grifos meus.)

2.3 BREVE HISTÓRICO SOBRE O PNUD E A PROMOÇÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Nas últimas duas subseções, tentamos apresentar os objetivos de trabalho do PNUD, a governança democrática como pilar do Programa, a relação entre a problemática da governança global, o desenvolvimento mundial e os direitos humanos para a ONU, assim como o breve histórico do exercício prático da ONU na promoção da democracia. Nesta subseção serão apresentados alguns dados de interesse sobre o trabalho no PNUD na promoção de Estados democráticos, principalmente no que diz respeito à legitimação de instituições, no processo eleitoral e no auxílio à construção das Constituições dos Estados. Relembrando, o PNUD é considerado o maior provedor da ONU e o maior provedor mundial de assistência à governança democrática⁵⁸, contribuindo com bilhões de dólares anuais destinados às causas mencionadas anteriormente, a assistência eleitoral a 60 países ao ano e o

⁵⁸ Em quantidade de investimentos, número de projetos e coordenação em conjunto com outras ONGs ou projetos internacionais que também participam do objetivo de promoção à democracia.

auxílio no registro de 18 milhões de novos eleitores dentro de um mesmo ano, como o fez em 2014⁵⁹.

O trabalho em prol da governança democrática é realizado pelos grupos “*Democratic Governance Group*” (DGG) e “*Democratic Governance Practice*” (DGP)⁶⁰, sendo que o primeiro enfoca no aprimoramento das capacidades de um Estado ser mais responsável na inclusão da sua população na vida política e pública, e o segundo no suporte da agenda de participação inclusiva na promoção de instituições responsáveis, seguindo os conceitos de igualdade de gênero, direitos humanos e princípios anticorrupção da ONU (2010b). Ou seja, o trabalho do PNUD consiste em fortalecer o diálogo democrático de organizações das comunidades e governos locais, para assim provocar a reconciliação e o consenso no direcionamento destas democracias (ONU, 2016i) A realização prática destas metas acontece por meio da realização de consultorias e da emissão de recomendações aos governos locais e diferentes grupos da sociedade.

Anualmente, mais de um terço do orçamento total do PNUD é destinado às iniciativas de campo da governança democrática, sendo metade destes empreendimentos em países menos desenvolvidos, presentes em mais de 130 países e em todas as regiões e continentes do mundo (ONU, 2010b). É possível acompanhar anualmente a aplicação dos fundos internacionais e locais do PNUD, as principais fontes de receita e os principais receptores, assim como o detalhamento dos projetos desempenhados, a partir do mapa interativo disponível no site de transparência do PNUD (“*open.undp.org*”). De acordo com essa fonte, por exemplo, para o 2016 está planejada a realização de 649 projetos, com um orçamento de cerca de 513 milhões de dólares, provenientes de 241 fontes de financiamento internacionais e nacionais. De modo geral, os projetos de governança democrática com fundos internacionais serão desenvolvidos principalmente na África e no Oriente Médio, e, em menor medida, na Ásia e no Leste Europeu. Já os projetos com financiamentos locais – com fontes de

⁵⁹Cf. Portal virtual do PNUD <http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html>. Último acesso em: 26 de Maio de 2016.

⁶⁰ O “*Democratic Governance Group*” (DGG) está localizado no “*Bureau for Development Policy*” (Nova Iorque), que por sua vez é um dos braços de desenvolvimento do PNUD, e disponibiliza informações sobre a governança democrática aos escritórios locais do PNUD em mais de 130 países. Também faz parte do DGG o Oslo Governance Centre (OGC). Já o “*Democratic Governance Practice*” (DGP) é uma comunidade estabelecida em 1999 que permite a troca de informações entre participantes de mais de 130 países – que dispõe de escritórios locais do PNUD – sobre a resolução de problemas relacionados à governança democrática. As informações disponibilizadas são dos próprios participantes da rede, assim como do “*Democratic Governance Group*”. Mais informações sobre o trabalho podem ser encontradas na referência http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/a-guide-to-undp-democratic-governance-practice-DG_FinalMaster2-small.pdf. Último acesso em: 26 de Maio de 2016.

financiamento provenientes de países que investem em seus próprios escritórios locais do PNUD – acontecerão na América Latina. Os projetos de principal destino dos fundos internacionais acontecerão na Palestina, no Sudão, no Congo, em Mali, na Ucrânia, da República da África Central e na Índia. Os principais doadores são a Comissão Europeia, o Fundo do Meio-Ambiente, os Fundos Regulares do PNUD, os Estados Unidos, a Suécia, a Argentina e o Peru.

Para 2016 também está planejada a realização de 502 projetos tendo por foco a responsabilização de instituições domésticas, com o orçamento de 1 bilhão e 646 milhões de dólares provenientes de 246 fontes internacionais. O destino principal dos fundos internacionais será o Oriente Médio, a África e, em menor escala, o Leste Europeu, sendo que os fundos locais serão destinados ao financiamento de atividades na América Latina. Os países dos principais destinos, em termos absolutos, são o Afeganistão, o Zimbábue e a Palestina, e, como principais fontes de financiamento, estão os países e entidades como o Fundo Global de Combate à AIDS e à Tuberculose, a Argentina, o Japão, o Reino Unido, os Estados Unidos e a Comissão Europeia.

Vale a pena lembrar das experiências de maior sucesso sob o ponto de vista do PNUD (ONU, 2010b) são: as consultorias eleitorais prestadas ao Sri Lanka e México – agora é o próprio México o provedor responsável por treinamentos eleitorais em países como a Bolívia, Costa Rica, Guatemala, Bósnia, Líbano, Burundi, República Dominicana, etc., não só o PNUD –, no combate à corrupção em mais de 100 países e no estabelecimento da “*Regional Arab Anti-Corruption and Integrity Network*” (ACINET)⁶¹, no fomento ao Estado de direito em mais de 90 países e no empoderamento feminino na Etiópia – onde as mulheres passaram a ter o direito à propriedade e à herança. Na próxima subseção, para questionar a *expertise* do PNUD, analisaremos o conceito de empreendimentos bem sucedidos para a ONU na promoção mundial da democracia de acordo com especialistas externos à organização.

Na próxima subseção deste estudo será apresentado o projeto do PNUD na região árabe, assim como o planejamento do suporte ao processo constitucional do PNUD no Egito e na Tunísia, em relação às Constituições apresentadas na primeira seção.

⁶¹ A ACINET é a rede regional árabe, composta por 18 Estados membro, de combate à corrupção ao estabelecer uma plataforma de compartilhamento de conhecimento e *expertise*. Como resultado desta rede está a criação de comissões regionais de fiscalização

2.4 O FOMENTO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA E O TRABALHO DO PNUD DURANTE A PRIMAVERA ÁRABE

O trabalho do PNUD na região árabe, também conhecida como “MENA” (“*Middle East and North Africa*”), acontece em 17 países e no território da Palestina⁶², e enfrenta contextos frágeis como a transição de governos à democracia após a onda de primaveras árabes e conflitos armados internos recentes – a exemplo do caso da Síria nos combates aos curdos e à ISIS, e no caso da Palestina frente à demarcação territorial e a pressão de Israel. Por ser uma região que, apesar de todo o progresso e dispêndio de esforços da ONU, nos últimos quarenta anos ainda apresenta grande disparidade econômica e social, a partir de 2002 o PNUD publica periodicamente o “*Arab Human Development Report*” (AHDRs), um relatório que ajuda a mostrar evidências dos desafios e previsões da região, evidenciando os focos do trabalho do PNUD na região. Os principais objetivos do PNUD na região, segundo o relatório, são a expansão de oportunidades econômicas – principalmente aos jovens – e desenvolvimento sustentável, a garantia das transições políticas e transparência governamental, a mitigação dos impactos de conflitos – ambientais e sociais –, o fortalecimento da participação das mulheres na vida pública e política, o combate à AIDS, o fomento à educação política (“*knowledge societies*”) e o desenvolvimento intelectual e social da juventude (ONU, 2016j). Em resumo, os focos da região são a liberdade, governança democrática, promoção do conhecimento e empoderamento da mulher, objetivos estes que compõem os três pilares do programa regional: (1) Atingimento das SDGs, (2) Governança Democrática, (3) Construindo uma “*Sociedade de Conhecimento*”. Em resumo, a juventude árabe é entendida como a principal beneficiada e catalisadora das mudanças socioeconômicas necessárias à região, e, portanto, é o público principal do “*Arab Human Development Report*” (ONU, 2016k).

As diretrizes estratégicas do PNUD na região MENA seguem os direcionamentos globais do PNUD – como “*Quadrennial Comprehensive Policy Review*”, “*Management and Accountability System*”, “*UN Development Group strategic priorities for 2013-2016*”, etc. – e, de acordo com o mesmo modelo global, o PNUD apresentou seu planejamento estratégico até 2017 a partir do documento “*Regional programme document for Arab States, 2014 –*

⁶² Os países que compõem a ONU na região da MENA são: Argélia, Barein, Djibuti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Arábia Saudita, Sudão, Somália, Síria, Tunísia, Estados Árabes Unidos e Iémen.

2017”, que detalha os sucessos e fracassos do último planejamento de curto prazo de acordo com os focos da região, o contexto da região e os próximos passos para efetivar os pilares do programa. O escritório regional do PNUD para os Estados árabes tem sede em Nova Iorque, e ele recebe assistência diária do sistema de “*Suporte às Operações dos Estados*”, assim como do “*Regional Hub in Amman*”, a sede regional do PNUD estabelecida em 2015 devido a uma tentativa de maior aproximação com as transformações democráticas da região (ONU, 2016). Os escritórios do PNUD presentes nos 17 Estados da MENA são coordenados pelo Representante Residente (“*Resident Representative*”) do PNUD na região, responsabilidade que pode ser delegada às autoridades dos Diretores locais (“*Country Director*”). Já as decisões regionais são de responsabilidade do Representante Residente, Diretores locais, o Gestor do Programa⁶³ e o Gestor de Operações⁶⁴; e os escritórios locais do PNUD na MENA são compostos por funcionários da ONU, voluntários e funcionários contratados.

Quanto ao fomento da governança democrática e ao *peacebuilding* praticado pelo PNUD nos Estados árabes estão as seguintes atividades: (1) a expansão do espaço público de diálogo entre governo, setor privado, instituições sociais e sociedade civil, além do aprimoramento da coesão social; (2) as reformas legais e constitucionais – o suporte às constituições, legislações, parlamentos e administração pública na proteção aos direitos humanos e democráticos; (3) o melhor acesso aos meios de informação; (4) as eleições justas, de sufrágio universal, e auxílio aos “*Electoral Management Bodies*”. Dentre as atividades na região, os casos de sucesso – segundo o PNUD nos relatórios referidos anteriormente – envolvem: (1) o suporte à reforma constitucional na Tunísia, Somália, Sudão, Líbia e Egito, e o início de oito projetos em 2012 para a inclusão da juventude nos parlamentos árabes; (2) a realização de fóruns e consultorias a partir de 2011 com o objetivo de discutir o passo a passo de transição democrática necessário à região, como os fóruns “*Pathways to Democratic Transitions*” (2011), “*Transitional Justice*” (2011), “*Regional Consultation on Constitutional Dialogue*” (2011), “*Sub-Regional Forum on Principles of Independent and Sustainable Electoral Management*” (2012) e outros; (3) a parceria UNEST com a Liga dos Estados Árabes para a realização de treinamentos de capacitação eleitoral de funcionários na região e a coordenação de uma plataforma de troca de experiências eleitorais em 2015.

⁶³ O Gestor de Programa é o responsável regional do PNUD, trabalha na “*Regional Hub de Amman*”.

⁶⁴ O Gestor de Operações é o responsável regional do PNUD pelo gerenciamento de operações, trabalhando na “*Regional Hub de Amman*”.

Para financiar a realização do exercício do PNUD de promoção da governança democrática na MENA⁶⁵, em 2016 serão realizados 55 projetos, principalmente na Palestina, no Sudão e na Somália, movimentando 71 milhões de dólares (ONU, 2016m). Os destinos do orçamento do PNUD na região variam de acordo com os anos, mas, de modo geral, a lista dos principais doadores internacionais se mantém. Apesar de a Palestina e a Somália serem os principais destinos de investimentos ao longo dos anos, entre 2012 e 2015, os países como Líbia, Iraque, Tunísia, Iémen e Líbano – países que viveram movimentos populares entre 2011 e 2014 – foram destinos importantes. Entre 2012 e 2016 a região passou por um crescimento no número de projetos destinados à governança democrática, chegando ao ápice em 2014 com 85 projetos, e retraindo novamente em 2016. O Egito é o país da região que mais investe no seu escritório local do PNUD, com um montante de mais de 5 milhões de dólares em 2016. Ademais, este valor aumentou cinco vezes em relação ao orçamento de 2012, portanto, é possível concluir que o governo egípcio aumentou o relacionamento com o PNUD na promoção da governança democrática entre 2012 e 2016. Por sua vez, o governo tunisino não vem investindo nos anos após a primavera árabe expressivamente no seu escritório local do PNUD, sendo a fonte maior de financiamento as organizações estrangeiras mencionadas acima.

Portanto, o desempenho do PNUD na promoção da governança democrática na região da MENA teve crescimento a partir da transição política da região para a democracia – em quantidade de projetos –, com as manifestações populares que uniram os diferentes estratos sociais dos países da região e reivindicaram maior espaço popular no processo de decisão governamental (BAHOUS, 2013). Essa mudança na estrutura política liderada também pela juventude árabe foi entendida na ONU como a necessidade da população por participação política, transparência e legitimação popular das escolhas políticas, na busca de uma vida com dignidade, liberdade e justiça social. E, de acordo com as mensagens da população árabe durante a primavera, o PNUD manteve-se, em suas palavras (ONU, 2016b), pronto e no aguardo para auxiliar durante os estágios de desenvolvimento da região árabe, aproveitando as reivindicações populares para expandir consultorias e aprofundar os conteúdos sobre pluralismo político nos países ou entre os grupos de um mesmo país. O “*Regional Hub in Amman*”, por exemplo, teve a sua criação com o objetivo de amplificar a voz e a participação da população no acesso ao conhecimento sobre conceitos de democracia do PNUD, de

⁶⁵ Todos os dados financeiros podem ser encontrados no Portal de Transparência da ONU (“<http://open.undp.org/>”), a partir da utilização dos filtros “região árabe” e “governança democrática”. Último acesso em: 26 de Maio de 2016.

capitalizar a conexão entre os diferentes setores da economia – ao emprego e ao desenvolvimento sustentável – e de prevenir novas crises sociais durante a implementação de transformações estruturais na política e economia. No **Anexo B** é possível encontrar o discurso do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, durante o encontro regional com os líderes de Estado da região em Janeiro de 2012, já é possível identificar os focos de trabalho atuais do PNUD na MENA em relação aos elementos de transformação citados como necessários aos países árabes. Ou seja, o “*Regional Hub in Amman*” foi a estratégia de aproximação do PNUD com a região da MENA somente viável devido às oportunidades geradas a partir das reivindicações populares.

Para além do aprofundamento do conhecimento sobre conceitos democráticos da ONU compartilhadas nas conferências do PNUD na MENA, do aumento do número de projetos e investimento internacionais de governança democrática do PNUD na região – entre 2012 e 2014 –⁶⁶, é importante ressaltar que, durante e após a primavera árabe, o PNUD também deu prioridade à luta anticorrupção por meio da “*Regional Arab Anti-Corruption and Integrity Network*” (ACINET), ao auxílio nas reformas e rascunhos de novas Constituições com a inclusão de processos de alta participação popular e à colaboração Sul-Sul⁶⁷ para o compartilhamento de experiências democráticas entre países em desenvolvimento internos e externos da região (LOUVEAUX, 2015).

Deste modo, devido à evolução das pautas de governança democrática discutida entre os chefes de Estado, parlamentares, camadas populares e escritórios locais do PNUD na região, ao aumento de investimentos internacionais e projetos do PNUD na região entre os anos de 2012 e 2014, à adaptação do trabalho do PNUD no auxílio às reformas constitucionais e às consultorias eleitorais com enfoque de uma maior participação política da mulher e outro grupos em estado vulnerável, pode-se concluir que o PNUD tentou adaptar a sua *expertise* internacional na promoção de governança democrática e de desenvolvimento social às manifestações populares da primavera árabe. A direção geral do PNUD na MENA constantemente é apresentada pela ONU como uma ferramenta de colaboração com a criação de soluções democráticas adaptadas aos governos em transição, por meio de discussões entre os diferentes grupos sociais, sem pressionar os Estados à implementação de soluções técnicas vindas de moldes estrangeiros. Os autores apresentados na última seção – como Sejdiu e

⁶⁶ Dados disponíveis no Portal de Transparência da ONU (“<http://open.undp.org/>”).

⁶⁷ Cooperação Sul-Sul é o termo utilizado para a aproximação e colaboração econômica, política e social entre nações em desenvolvimento.

Onsoy –, entretanto, questionam a falta de coerência e, por conseguinte, de eficiência do PNUD em diversos estudos de caso – como o das transformações democráticas do Egito a partir de 2011 –, que muitas vezes falhou ao não se posicionar em relação a medidas não democráticas adotadas por Estados em transição, principalmente durante o governo da Irmandade Muçulmana, na gestão do Presidente Morsi⁶⁸.

2.5 AS ATIVIDADES DO PNUD ENTRE A PRIMAVERA ÁRABE E A CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO E DA REPÚBLICA TUNISINA

Nesta subseção apresentaremos a presença do PNUD no Egito e na Tunísia no período de transição democrática entre a primavera árabe de 2010-2011 e as Constituições de 2014. Para tal, primeiramente resumiremos a estrutura e o planejamento estratégico do PNUD no Egito e na Tunísia, para depois, na próxima seção, analisarmos a coerência do desempenho do organismo durante a transição democrática dos países. Ainda nesta subseção, será apresentado o processo constitucional dos documentos de 2014, assim como dos relatórios do PNUD enquanto programa de aconselhamento da ONU para este processo. Na próxima seção, para continuarmos a análise, trabalharemos a comparação da participação do PNUD na construção da Constituição de 2014 do Egito com relação ao caso tunisino.

O PNUD no Egito é formado por um grupo de 90 funcionários (58 funcionários fixos), considerado, assim, um escritório mediano em membresia⁶⁹, que tem como prioridades as mesmas atividades mencionadas na subseção acima, ao seguir o planejamento regional do PNUD. Para além destas atividades, o planejamento do PNUD no Egito, vai de acordo com o direcionamento para 2013 – 2017 do “*United Nations Development Assistance Framework for Egypt*”⁷⁰, e tem como prioridades as três seguintes metas: a) Reduzir o número de pobres vivendo abaixo da linha da pobreza; b) Melhorar a performance da transparência, auditoria, Estado de direito e satisfação dos consumidores nas instituições democráticas; c) Gerenciar mais efetiva e sustentavelmente os riscos de mudanças climáticas e do meio ambiente (ONU,

⁶⁸ Estes assuntos serão explicados na segunda subseção da última seção.

⁶⁹ Os escritórios do PNUD no Líbano, Somália, Sudão, Palestina tem em média de 200 a 300 funcionários. Estas informações podem ser encontradas no portal do PNUD na MENA (“arabstates.undp.org”).

⁷⁰ É o documento que determina o macro direcionamento da ONU em um determinado país, das atividades a serem desempenhadas dentro do período do planejamento, envolvendo diferentes programas e órgãos da ONU.

2013). O objetivo b) apresentado é referente à promoção da governança democrática no país, e tem como atividades planejadas a construção de observatórios urbanos, a assistência técnica para o projeto da anti-corrupção, a mobilização da sociedade civil para a justiça de transição democrática, a promoção de fóruns de discussão entre jovens, a promoção de empreendedorismo entre jovens e mulheres e a assistência da promoção aos direitos sociais por outros órgãos da ONU (2016n).

Anteriormente, segundo o planejamento do PNUD no Egito, para o período entre 2007 e 2011, o programa vem, desde 2005, encorajando o governo egípcio a produzir emendas constitucionais que impactem em melhorias para os direitos humanos, a modernização do poder judiciário e o desenvolvimento do poder legislativo (ONU, 2007). Deste modo, devido aos focos do PNUD no país, e de acordo com o portal do Egito, o programa se considera bem-sucedido ao empoderar as mulheres na vida política e social, aumentar oportunidades de trabalho, fomentar a utilização energias renováveis e incentivar a transição democrática, o fortalecimento de instituições e a garantia dos direitos humanos. O auxílio para a melhoria na governança democrática do Egito se deu a partir da exposição, por parte do PNUD, de padrões internacionais de eleição e democracia⁷¹, de direitos humanos⁷² e de justiça de transição⁷³, assim como por meio de estudos do custo da corrupção política, o desenvolvimento de um código de conduta de funcionários públicos em conjunto com 1500 empregados, e a construção de indicadores para monitorar a qualidade dos serviços do governo. Portanto, é possível concluir que, desde 2005, o PNUD no Egito visou – de acordo com seus relatórios – desenvolver atividades para defender os direitos humanos e impulsionar a transição democrática do país, e foi bem sucedido na realização de consultorias e eventos para discutir sobre a governança democrática.

Mais importante ainda é perguntarmos qual foi especificamente o papel do PNUD na construção da Constituição de 2014 do Egito. De acordo com o planejamento efetuado para o país em 2013, o mesmo ano do processo constitucional do documento de 2014, a

⁷¹ Por meio de cinco fóruns regionais e internacionais realizados no Cairo. Eles são: International Principles of Electoral Management Bodies, Women's Participation in Parliamentary Elections, Gender Mainstreaming in Electoral Administration, Electoral Dispute Resolution, and the Role of the Electoral Management Body in Voter Education.

⁷² “Almost 30,000 members of the civil service, law enforcement sector, students, media and practitioners participated in awareness-raising sessions on human rights principles, standards and international mechanisms.” (ONU, 2015, p. 24)

⁷³ “National and regional fora held in Cairo to raise awareness on experiences with transitional justice and on the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) framework for human rights indicators. > Translation into Arabic and dissemination of knowledge products such as OHCHR Guidebook on Human Rights and Constitutionmaking and UNDP's Guidebook on Democratic Dialogue.” (ONU, 2015, p. 24)

“Constitutional provision and legislation are in place to set up an independent electoral management body” (PNUD, 2013), e, portanto, não houve atividades voltadas, pelo menos não em destaque no planejamento do PNUD no Egito, ao processo constitucional do mesmo ano.

Para apresentarmos as atividades desempenhadas pelo PNUD no Egito apenas no processo constitucional de 2013, iremos brevemente contextualizar a criação da nova Constituição. O processo de elaboração da Constituição de 2014 do Egito teve início em Agosto de 2013 e foi de responsabilidade do presidente interino, Adly Mansour, logo que ele temporariamente transformou a Constituição de 2012, através de emendas, em um documento de transição, em Julho de 2013. Para modificar o documento de 2012, Mansour nomeou um comitê legal, composto por dez juízes seniores e professores de lei constitucional, que deveria criar as emendas em até 30 dias, para, finalmente, o documento ser discutido pela Assembleia Constituinte de 50 membros – que representaria todas as categorias da sociedade, ou seja, intelectuais, trabalhadores, comerciantes, sindicatos, conselhos nacionais, igrejas, a SCAF, a polícia, a juventude, as mulheres e figuras políticas⁷⁴. Infelizmente, pelo menos para o processo de inclusão democrática, novamente por decreto presidencial, Mansour não esperou a conclusão da formação da Assembleia Constituinte e não colocou em votação por referendo popular as emendas propostas pelo comitê à Constituição de 2012, o que significa que o documento foi aprovado sem a participação da população⁷⁵. A Constituição de transição não apresentou muitas alterações em relação ao documento de 2012, apesar de trazer mudanças na abolição do Conselho de Shura.

Em Agosto de 2013, por meio de decreto presidencial, Mansour definiu o critério de seleção dos membros da Assembleia Constituinte, que, segundo o Parlamento Europeu (MEYER-RESENDE, 2014, p. 8), favoreceu participantes de instituições religiosas das principais igrejas, instituições corporativistas, sindicatos profissionais, organizações de comércio, forças de defesa e apenas algumas minorias, ignorando completamente o grupo político da Irmandade Muçulmana. Já em Setembro de 2013, novamente por decreto presidencial, Mansour divulgou à população egípcia quem seriam os 50 membros da Assembleia Constituinte, incluindo na lista 10 participantes apontados por ele mesmo. (No **Anexo C** consta a lista dos membros da Assembleia Constituinte de 2013).

⁷⁴ Cada um destes grupos designou seus representantes. Por outro lado, o governo foi responsável por escolher as figuras públicas.

⁷⁵ “The committee’s draft, many believed, had somehow reflected the behind--closed-door compromises between the SCAF and the political forces which joined the so-called 30 June coalition to topple Morsi, notably the Secular-led National Salvation Front and the Salafist Nour Party.” (MEYER-RESENDE, 2014, p. 7)

Em Dezembro de 2013 a Assembleia Constituinte aprovou o rascunho da Constituição e a colocou, em menos de 48 horas, em votação no plenário legislativo. Mas, por mais que na Constituição de transição estivesse transparente que seria necessário incluir a sociedade no debate constitucional, a única maneira possível de participação popular oferecida pelo governo de transição foi o referendo popular, no qual a única opção seria a de aprovar ou rejeitar a totalidade do esboço constitucional. Ademais, também foi proibida a divulgação de vídeos de algumas sessões de plenária, principalmente aquelas envolvendo questões constitucionais nas pautas militares ou de segurança. Do mesmo modo, o portal de transparência da Assembleia Constituinte não era frequentemente atualizado e não forneceu espaços ou mecanismos de feedbacks acessíveis à população (MEYER-RESENDE, 2014, p. 8).

Em Janeiro de 2014 o povo egípcio votou o referendo popular do esboço da Constituição em meio a ataques terroristas, à apatia política e ao grande boicote em questões políticas por parte dos grupos islamistas – filiados ou não à Irmandade Muçulmana. Na votação houve quem se manifestasse pela rejeição integral do documento (AL JAZEERA, 2014) devido à forte repressão policial deste contexto, de ameaças de prisão e intimidações policiais. Não pareceu haver, de acordo com o contexto apresentado, uma oportunidade real de participação popular na criação da Constituição de 2014. E, por este motivo, nas palavras do Parlamento Europeu,

“With no systematic consultations during the drafting stage and a referendum that did not provide an environment for a genuine choice, the constitutional process did not conform with international obligations for political participation in indirect or direct forms” (MEYER-RESENDE, 2014, p. 8)

Enquanto a Assembleia Constituinte e o presidente interino desempenhavam seus respectivos papéis constitucionais, o PNUD auxiliou o “*Social Contract Centre*”⁷⁶ a lançar a campanha de conscientização sobre os direitos constitucionais e as propostas constitucionais que estavam se encaminhando durante o desenho da Constituição de 2014 – a parceria entre o PNUD e o “*Social Contract Centre*” teve início em 2007, com um orçamento total de 7 milhões de dólares e foi retomada para o projeto de suporte à Constituição de 2014. O trabalho em conjunto entre o Centro e o PNUD produziu 15 vídeos e áudios educacionais –

⁷⁶ O “*Social Contract Centre*” foi fundado em 2007 pelo governo egípcio (Mubarak) em cooperação com o PNUD e o governo japonês. O objetivo deste projeto é o de acompanhar e avaliar as políticas públicas a partir da participação popular na política.

divulgados pela *Al Jazeera Channel* e por diferentes canais de televisão –, além de haver uma campanha extensa na mídia sobre os conceitos básicos da Constituição, para garantir o interesse da população na construção da nova Constituição. O Centro também treinou 6.000 facilitadores, por meio de 100 workshops, em todos os *governoratos* do Egito, para que assim a população do país fosse capaz de entender melhor o processo constitucional (“*Constitution Making Process*”), e não só simplesmente participar neste processo por meio da votação do referendo. De acordo com o Centro, as atividades realizadas tentaram preparar a sociedade egípcia para ler e compreender o primeiro rascunho da nova Constituição⁷⁷.

Em Cairo, o PNUD organizou consultorias entregues à população egípcia – também transmitidas pela mídia, com o acesso a quase 10 milhões de telespectadores⁷⁸ – ao final de Novembro de 2013, em colaboração com uma série de organizações do país⁷⁹. Este evento teve a participação de mais de 100 pessoas, dos principais nichos de especialistas constitucionais mundiais, e promoveu a discussão do processo e do conteúdo constitucional. Para além das conferências realizadas pelo PNUD na região árabe citadas na subseção 4 desta seção, é mais fácil encontrar nos relatórios do PNUD a retórica da importância da inclusão social na participação do processo constitucional do que propriamente as atividades desempenhadas em prol da inclusão da participação da população no processo constitucional – que não envolvam a promoção de consultorias ou *workshops*, vídeos e eventos para a população. No planejamento do PNUD no Egito para 2013 – 2017, por exemplo, na única vez em que a promoção da governança democrática por meio da Constituição é citada em algum planejamento do PNUD no Egito, não há sequer destaque, e as atividades planejadas simplesmente se resumem a declarar que: “At least 4 international fora organized in Cairo and 5 study tours implemented in areas relating to transition to democracy, women and the constitution” (ONU, 2015). E, ao mesmo tempo em que há pouca menção ao trabalho de suporte constitucional do PNUD no Egito, o Programa se posiciona do seguinte modo:

⁷⁷ ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. Inspiring Social Change: Towards Active Participation. (2016c). Disponível em: <<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/success-story-about-elections.html>>. Último acesso em: 10 de Junho de 2016.

⁷⁸ ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. Active participation: It’s your right!. (2016d). Disponível em: <<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/successstories/active-participation--its-your-right-.html>>. Último acesso em 10 de Junho de 2016.

⁷⁹ Elas são: Arab Institute for Human Rights, the Arab Organization for Human Rights, The Egyptian Center for Economic and Social Rights, the Egyptian Initiative for Personal Rights, New Woman Foundation, Association for Freedom of Thought and Expression, and Tadamun: The Cairo Urban Solidarity Initiative.

“Recognizing the centrality of national constitutions to UNDP’s work, for the first time, the UNDP Strategic Plan 2014-17 explicitly includes constitution-making assistance as a key component of UNDP’s support for inclusive governance, peacebuilding and sustainable human development.” (ONU, 2016e)⁸⁰

É possível, entretanto, encontrar no planejamento da ONU no Egito os objetivos de uma participação mais ativa no processo de construção constitucional durante o governo da Irmandade Muçulmana, na Constituição de 2012. Nas palavras do Conselho de Segurança da ONU (2012), “UNDP is assisting Egyptian and Tunisian authorities with elections and constitution writing”. Contudo, a participação direta do PNUD no processo constitucional foi interpretada pelo governo – já em 2012 – como uma intrusão internacional na autodeterminação política e social do Egito durante o pós-primavera⁸¹, assim como a continuidade dos laços coloniais. Para tanto, em Fevereiro de 2012, a ONU deu as seguintes afirmações,

“In his remarks, Mr. Rawley emphasised that “drafting a new Egyptian constitution is a nationally-owned process” and that “as an Egyptian process it is important that the broad interests of all segments of Egyptian society are represented.” Mr. Rawley underscored the importance of an inclusive and open process for making a new constitution which will be put to the referendum which the people of Egypt voted for in Article 60 of the Constitutional Declaration of 30 March 2011. At the workshop on “Learning from International Experience” Mr. Rawley pledged the UN’s commitment to “support Egypt in its drafting of a new constitution by sharing best practices”, which can “expand the options available to the Constituent Assembly” as the body responsible for drafting the new constitution. There has never been any suggestion that the United Nations would draft a new constitution for Egypt.” (ONU, 2012a).

É possível concluir, portanto, segundo a breve apresentação do histórico dos processos constitucionais de 2012 e 2013 que, apesar de o PNUD e a ONU considerarem o processo constitucional essencial para a sustentabilidade do desenvolvimento humano e da governança inclusiva, a participação do PNUD neste processo teve como principais parceiros a população egípcia – ONGs, grupos de ativistas, jovens –, e não se relacionou diretamente com o governo executivo egípcio ou com a Assembleia Constituinte. O processo de consultoria popular sobre os assuntos de direitos humanos, democracia e desenvolvimento foi acordado entre o governo

⁸⁰ ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Constitutional reform. (2016e). Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/inclusive-political-processes/constitutional-reform.html>>. Último acesso em: 10 de Junho de 2016.

⁸¹ EGYPT INDEPENDENT. Egypt rejects foreign assistance in writing constitution. (2012). Disponível em: <<http://www.egyptindependent.com/news/egypt-rejects-foreign-assistance-writing-constitution>>. Último acesso em: 10 de Junho de 2016.

egípcio e o PNUD já em 1987, o que destinou a influência do Programa de modo periférico ao setor governamental, a exceção dos casos em que o governo egípcio tenha interesse em se aproximar do PNUD (AGREEMENT, 1987, p. 1-2). Apesar de retoricamente o PNUD mostrar a importância do processo constitucional para a sua agenda de objetivos na promoção da governança democrática, houve pouca presença do Programa em aconselhar nas atividades que visavam a inclusão direta – na escolha de membros da Assembleia Constituinte ou na recomendação de processos ao Presidente interino – da população egípcia no processo constitucional.

Passando agora à análise do que aconteceu na Tunísia, podemos assinalar que há diferenças no que diz respeito à presença do PNUD no processo constitucional e na escolha popular da Assembleia Constituinte. O PNUD na Tunísia recebeu o espaço político necessário para influenciar não só na inclusão dos tunisinos no processo constitucional, mas também na eleição popular da Assembleia Constituinte, o que levou a um processo democrático. (THE UN CONSTITUTIONAL, 2013, p. 13-15) O programa trabalhou do seguinte modo:

“UNDPs Constitutional Support Project in Tunisia operated along the same framework and focused in chorus on the content as well as the process to ensure representativeness of the Tunisian people aspirations... Throughout the whole process and at the request of the National Constituent Assembly, UNDP has provided indepth technical constitutional and legal expertise which fed into the draft document and was subjected to negotiations to achieve consensus.” (PORTAL FOR PARLIAMENT DEVELOPMENT, 2014, p. 9)

O processo constitucional teve início logo ao final da primeira onda da primavera tunisina, em 2011, tendo finalizado com a Constituição de 2014. Apesar dos assassinatos de políticos, da continuação dos protestos populares e da recessão econômica, diversos organismos internacionais consideram o processo constitucional tunisino como um exemplo do exercício da democracia e um objeto de estudo rico para evidenciar o que é necessário considerar ou evitar na influência dos organismos internacionais enquanto promotores da governança democrática. Os principais motivos apontados para o caso tunisino ser referência na influência de organismos internacionais no processo constitucional são, além da promoção de conceitos democráticos, o estabelecimento de consultas extensivas da população durante o processo constitucional, a adoção da proteção de temáticas chave na defesa dos direitos

humanos, o atingimento da discussão e consenso entre partidos políticos e o trabalho direto com a Assembleia Constituinte. De acordo com o *The Carter Center*⁸²,

“The process of constitution making adopted by the NCA was highly sensitive to internal and external political dynamics, in that it allowed for deliberation and extensive consultation and constantly sought consensus within the assembly on contentious issues... The assembly was successful in producing a text that is not only generally sound on key human rights issues but that is also overwhelmingly backed by deputies from many political ideologies. This was of critical symbolic value during a political transition of this kind.” (THE CARTER CENTER, 2014, p. 98)

O processo constitucional foi realizado de modo descentralizado nos 24 *governoratos* da Tunísia, o que permitiu maior inclusão da população tunisina. As consultas populares eram abertas, presencialmente e online, e apenas requisitavam a inscrição prévia em casos de lotação completa dos espaços públicos. E, apesar de não aproximarem jovens não universitários, o Ministério da Educação Superior teve papel efetivo em aproximar os universitários do debate constitucional.

Segundo o PNUD, o comprometimento em atingir o consenso entre os atores políticos na Tunísia desde o ano de 2011, a partir da eleição da Assembleia Constituinte em Outubro, garantiu o avanço da mudança do governo autocrático para uma democracia aberta. O PNUD foi o principal parceiro do processo constitucional tunisino:

“Since those historic elections, which marked the first free poll in the country since its independence in 1956, UNDP has been Tunisia’s main international partner throughout its transition, supporting the constitutional process as well as capacity development for the new Assembly. Through its Constitutional Support Project (2012-2015), UNDP has worked with the NCA in three areas: supporting the Assembly in its leadership of an open and participatory constitutional process; developing dialogue mechanisms to ensure citizen and civil society input into both the new constitution and social and economic policy making more generally; and strengthening the Assembly’s institutional capacities.” (ONU, 2014b)

De acordo com o PNUD, as iniciativas do Programa influenciaram na inclusão de 6 mil cidadãos, 300 organizações civis e 320 universidades no diálogo direto (online e presencial) com a Assembleia Constituinte tunisina, assim como na consulta do rascunho da Constituição de mais de 31 mil cidadãos. O aumento da participação das mulheres no processo constitucional foi resultado dos esforços do PNUD, assim como a capacitação dos 80 membros da Assembleia Constitucional, que receberam treinamentos do PNUD em

⁸² The Carter Center tem sede em Atlanta (Estados Unidos) e é uma organização sem fins lucrativos que defende o cumprimento da liberdade, direitos humanos e democracia.

técnicas de consulta popular e sobre os procedimentos do processo constitucional. E, por este motivo, em 2012 o PNUD na Tunísia foi reconhecido no prêmio anual *Julia V. Taft*, por realizar um trabalho excepcional de transição democrática e alta capacidade de resposta aos eventos da primavera árabe⁸³.

Em Maio de 2012, através da avaliação dos resultados obtidos pelo PNUD no escritório local do Tunísia, o Programa relatou a barreira, entre os anos 2002 e 2010, no diálogo com a governança local, que não permitiu o atingimento das metas na expansão das parcerias civis com o governo (ONU, 2012b, p. 49). A recomendação emitida pelo PNUD no mesmo relatório seria a de selecionar a pauta da governança democrática como prioridade para os anos seguintes, para auxiliar na emergência de um sistema político plural e no fortalecimento das capacidades democráticas das instituições da Tunísia (ONU, 2012b, p. 52). A partir de então, o portfólio de projetos do PNUD para governança democrática passaram a representar dois terços de todo o trabalho do PNUD na Tunísia⁸⁴, dando prioridade ao suporte da governança política, Estado de direito e no combate à corrupção – assim como na responsabilização das instituições. O planejamento para o PNUD na Tunísia entre 2015 e 2019 mantém o interesse em fortalecer os projetos de governança democrática⁸⁵.

Dentre as críticas destinadas ao processo constitucional tunisino, se explora a morosidade em demasia no atingimento de consenso e consulta popular (THE CARTER CENTER, 2014, p. 98), a inabilidade do governo de emitir decisões urgentes – para problemáticas políticas, econômicas, sociais e culturais –, a gradual bipolarização entre o grupo político Ennahdha e a coalização de Nidaa Tounes e a marginalização da juventude no processo decisório – por mais que o processo tivesse a aparência apelativa de consultar a população. Segundo Mohamed-Salah Omri,

“... a certain extent, the deception following the conversion of revolutionary aspirations into normal institutionalized politics, the change from a people, actor of its destiny, to a people as abstract addressee of political games of majority and minority is comprehensible.” (OMRI, 2014).

⁸³ ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. UNDP Tunisia recognized for work in country's political transition. (2012c). Disponível em:

<<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2012/06/11/undp-tunisia-office-gets-2012-taft-award.html>>. Último acesso em 05 de Outubro de 2016.

⁸⁴ Portal do PNUD na Tunísia. Último acesso em: 05 de Outubro de 2016.

⁸⁵ ONU. Executive Board of the United Nations Development Programme, the United Nations Population Fund and the United Nations Office for Project Services. Draft country programme document for Tunisia (2015-2019). DP/DCP/TUN/2. (2014). Disponível em: <<http://www.arabstates.undp.org/content/dam/rbas/doc/CPD/Final%20Tunisia%20CPD.%20EN.%202015-2019.pdf>>

Pode-se afirmar que as críticas mencionadas acima são o resultado da intensificação da intensificação da experiência de transição democrática, a partir do processo constitucional, através da influência do PNUD – entendido como um organismo externo – no governo tunisino, diferente do caso egípcio, que não atingiu tamanha complexidade de influência nas atividades desempenhadas. Durante o processo constitucional do Egito não é possível analisarmos as aprendizagens do PNUD em relacionamento com o governo, já que o Programa não teve influência direta na Assembleia Constituinte ou na abertura política do governo para a inclusão da sociedade durante o debate da transição democrática. A intenção e o planejamento do PNUD para promover a governança democrática em ambos países, entretanto, é semelhante, mas gerou conclusões e resultados diferentes.

Deste modo, para continuarmos a análise sobre o papel do PNUD como promotor global da democracia, na próxima seção analisaremos ambos processos constitucionais sob a influência do PNUD, as limitações e aprendizagens do Programa para a promoção global da democracia e a influência de organismos internacionais em sistemas políticos domésticos.

3 A PARTICIPAÇÃO DO PNUD NA CONSTRUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 2014 DA REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO PODERIA TER SIDO SEMELHANTE A DO CASO TUNISINO?

O PNUD carrega uma grande responsabilidade de atuação no fomento da governança democrática, e, sendo assim, precisa ter alta capacidade de resposta e simultaneidade em relação aos eventos políticos mundo afora. Então, pela defesa dos direitos humanos e promoção da governança democrática, os eventos da primavera árabe não poderiam deixar de influenciar as atividades do PNUD. Nesta seção será abordado o estudo sobre: a) as limitações da ONU na promoção mundial da democracia; b) as limitações do PNUD, como consequência, na promoção da governança democrática; c) o trabalho do PNUD durante os processos constitucionais do Egito e da Tunísia e a análise das limitações do Programa no papel de promotor mundial da democracia.

3.1 QUAIS SÃO AS LIMITAÇÕES DA ONU NA PROMOÇÃO MUNDIAL DA DEMOCRACIA?

Por mais que a literatura sobre a intervenção de organismos internacionais na reestruturação de Estados falidos ou em situação de (pós)conflito esteja ganhando importância no campo das Relações Internacionais (RI), ainda não se explorou no meio acadêmico, pelo menos não com o devido destaque, o sucesso ou insucesso do PNUD na promoção da governança democrática, e muito menos quais seriam os indicadores para determinar a eficiência de organismos não-governamentais na promoção da democracia de políticas domésticas. Diferente dos estudos de caso relativos à intervenção da ONU em Estados falidos, a influência do PNUD na promoção da democracia ainda é pouco observada RI. Com breve menção a autores que estudam a questão da democracia em órgãos internacionais, Annamaria Prati (2012, p. 6), Edward Newman e Roland Rich (2014, p. 3) e Bekim Sejdiu e Murat Onsoy (2014, p. 33) concordam em assinalar a pouca atenção dada a este tema no campo das RI. Quando o tema foi, efetivamente, tratado, os autores responsáveis utilizaram praticamente a mesma metodologia presente nesta seção – o estudo de discursos, informações financeiras, relatórios e atas do programa, disponibilizados pelo próprio PNUD – para elucidar algo sobre a indispensabilidade e a relevância do programa na promoção mundial da

governança democrática. Estes autores também aprofundaram o estudo de outros especialistas como Peter Burnell, Richard Ponzio, Thomas Carothers e Steven Finkel, nomes relevantes nas RI para o campo da promoção mundial da democracia.

Então, para complementar as informações dispostas até agora sobre o histórico da ONU na promoção da governança democrática – principalmente na criação do conceito do relacionamento indispensável entre direitos humanos, desenvolvimento e democracia –, e sobre a capacidade ou *expertise* do PNUD e a importância do programa mundialmente, iremos apresentar nesta subseção algumas considerações levantadas pelos autores pioneiros no estudo, tanto sobre a relação entre organismos internacionais, o princípio da autodeterminação dos povos e a promoção mundial da democracia, quanto as considerações sobre a indispensabilidade e eficiência do PNUD na promoção da governança democrática.

A tríade conceitual da relação atomizada entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, incorporada ao longo dos anos pela ONU, poderia, em si, ser o tema de um projeto de pesquisa, mas simplificaremos este assunto apenas nas suas consequências ao trabalho do PNUD. É importante lembrar que, durante a seção 2, apresentamos o histórico das menções à democracia nos documentos da organização, discursos dos funcionários responsáveis e do Secretário Geral, assim como as citações de Boutros-Ghali. Também foram dispostas as informações quanto à adoção dos objetivos democráticos na pauta de trabalho do PNUD e ao modo como o trabalho é realizado. Portanto, antes mesmo de analisarmos a capacidade do PNUD na promoção mundial da democracia, convém primeiramente esclarecer ainda mais o que é democracia para a ONU, para depois mensurarmos o desenvolvimento das metas do exercício do Programa. Seria possível dizer que a ONU tem uma clara definição do significado de democracia e da relação com as outras pautas da tríade conceitual? Há um conceito unitário de democracia para a ONU, em todas as suas partes? E, do mesmo modo, será que estes conceitos foram assumidos pelo PNUD? Torna-se incoerente a comprovação do sucesso dos empreendimentos em governança democrática do PNUD, relatados pelo próprio programa, se estas definições não estão claras. Nas palavras de George Perlin⁸⁶, antes da realização do programa “*Delivering as One*” (2005),

“There does not appear to be an overarching theory of democratic development that guides policy. Even such inclusive statements as the one the UNDP has used to define ‘good governance’ fail to establish how their different components relate to one another”. (PERLIN, 2003, p. 10)

⁸⁶ George Perlin, PhD em Ciência Política (LSE, Londres), professor da Queen’s University (Estados Unidos), fundador e diretor do “*Centre for the Study of Democracy*” da Queen’s University.

Para além de se perguntar o que de fato é “boa governança”, não se pode deixar de concordar com Edward Newman e Roland Rich (2004)⁸⁷, segundo os quais a ONU vem deixando de tomar o seu papel como o propagador mundial de um dos melhores ideais do mundo moderno, a democracia, por mais que este seja um dos propósitos básicos da organização, já presente na Carta da ONU (1948, p. 5). Para eles, a ONU apresenta-se passiva frente às políticas domésticas adotadas por seus membros, é agnóstica e ambivalente na opção entre repúblicas e monarquias constitucionais, ou entre sistemas parlamentares e presidenciais, e, mesmo sem posicionar o ideal democrático, ela propaga o sistema eleitoral como o modelo básico de governança para todos os seus membros (ONU, 1948, p. 5). Ao não questionarem o sucesso da ONU na implementação – de caráter imperativo – de democracias eleitorais em seus Estados-membro, os autores acreditam que falta à organização a confirmação em Assembleia Geral da democracia como um ideal, apesar de não mencionarem a problemática mais ampla do fato de a ONU não dispor de meios coercitivos para a implementação irrestrita das suas normativas nos Estados participantes.

Para estes autores, enquanto o primeiro propósito da Carta da ONU é a representação democrática, os direitos humanos são o segundo, e não há dúvidas no meio internacional e acadêmico entre a relação do exercício democrático e dos direitos fundamentais (1948, p. 7 – 9), pois a democracia é correspondente ao princípio da autodeterminação dos povos e garantia da legitimidade internacional aos governos locais. Entretanto, para eles, a relação entre democracia e desenvolvimento continua vaga, sendo ainda objeto de estudo para teóricos, por mais que governança e desenvolvimento já tenham sua conexão comprovada com as experiências de campo da ONU em Estados-membro (2004, p. 9 – 10). A partir do momento em que o desenvolvimento social passou a ser conceituado por igualdade e produtividade econômica, e também por outros índices de desenvolvimento humano (ONU, 1980), democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos passaram a ser interdependentes e pautas mutuamente reforçadas. Concluindo, Newman e Rich (2004) percebem a importância da democracia nas entrelinhas dos fundamentos da ONU, mas gostariam de ver um papel mais ativo da organização para a definição das características universais da democracia, com indicadores claros durante a execução de projetos de campo.

⁸⁷ Os próximos conceitos de Edward Newman e Roland Rich terão como referência o artigo “The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality” (2004).

Newman e Rich (2004) relacionam-se com as considerações de Thomas Carothers em *“Aiding Democracy Abroad”*. Carothers (2011) se dedicou a analisar a política externa do governo estadunidense desde a adoção do papel do país na promoção mundial da democracia, assim como sobre as aprendizagens obtidas ao Sistema Internacional através das atividades realizadas. Na primeira parte da obra (CAROTHERS, 2011, p. 34 – 58), é possível encontrar a análise do autor sobre os motivos dos Estados Unidos terem se envolvido com a promoção mundial da democracia, em que, a título da paz democrática, o país promoveu o *“American framework”* de democracia com Ronald Reagan, a partir de assistência às eleições e ao fortalecimento do judiciário, para propagar o anticomunismo em outros países, principalmente no mundo em descolonização. Para ele, dos anos 90 a hoje, esta ideologia passou a ser incorporada pelo conceito de desenvolvimento e a sua relação interdependente com o modelo democrático, de acordo com a concepção de que *“all good things come together”* – apesar das críticas a esta concepção vindas da teoria política internacional, em que a democracia em si não seria a solução de todos os problemas mundiais. E, por defender o *“American framework”*, por ser inconsistente na promoção da democracia – intervir em alguns países e não em outros de acordo com interesses econômicos –, e pela série de questionamentos do modelo da paz democrática, o intervencionismo americano na promoção mundial da democracia foi entendido com confusão no Sistema Internacional.

A partir desta percepção, Carothers (2011, p. 331 – 352) argumenta que não é possível exportar um modelo de democracia, mas sim o conhecimento de experiências democráticas nos diversos países, já que não existe um modelo perfeito de democracia em nenhum dos países do mundo. Quanto às aprendizagens dos Estados Unidos na promoção da democracia, Carothers acredita que a consolidação da estrutura política em Estados falidos⁸⁸ ainda precisa ser melhor estudada, já que é o momento mais frágil de um país em transição, e, principalmente, que não existe uma ordem lógica de implementação da democracia em um país. Portanto, o modelo de promoção a democracia precisa ter mais variáveis, ser adaptável e dinâmico, e seguir de acordo com a sequência natural do país. Mais além, Carothers (2011) acredita ser necessário equilibrar as forças políticas de um Estado em transição, aumentar a inclusão da população na vida política, promover um espaço de aceitação das regras

⁸⁸ Estado falido é o termo político utilizado para designar um Estado ineficaz na gestão dos seus assuntos políticos, sociais, econômicos e militares. Para saber mais, é interessante ter em conta o *“Failed State Index”*, disponibilizado por meio da revista *Foreign Policy*.

democráticas, fortalecer os poderes do governo, promover “*advocacy NGOs*”⁸⁹ a nível local e gerar a multiplicidade de trajetórias políticas com representação, auditoria, tolerância e abertura. Estes requisitos são necessários para evitar que governantes locais subvertam a implementação de mudanças, já que o eleitoralismo em si não é suficiente para garantir as mudanças necessárias para a implementação da democracia, e, então, é necessária a solidificação das instituições e da educação cívica da população, com uma abordagem “TOP-DOWN” e “BOTTOM-UP”⁹⁰.

Para Carothers (2011, p. 331 – 337), a promoção da democracia em outros países deve seguir um planejamento de longo prazo, já que só o conhecimento em si sobre o conceito de democracia não é suficiente: é necessário trabalhar na implementação do modelo democrático em conjunto com a população local – e não só tratar o receptor do modelo democrático como uma espécie de paciente. Portanto, de acordo com a experiência americana de promoção mundial da democracia, é importante: “The realization that institutional reform requires deeper changes, down among the interest structures and power relationships, is a necessary insight yet also one that underscores how slow and difficult such change will be”. (CAROTHERS, 2011, p. 337)

Para Sejdiu e Onsoy (2014, p. 33), o termo democracia é um dos primeiros que vem à mente quando pensamos na ONU, pois a organização tem uma longa história de comprometimento com a promoção da democracia ao redor do mundo, algo que faz com que as discussões sobre o papel de organismos internacionais na promoção da democracia aconteça mais pela própria ONU do que no meio acadêmico, principalmente no Conselho de Segurança (2014, p. 33). Para os autores, apesar de a organização não ser democrática⁹¹, ela vem consistente e mundialmente promovendo a democracia em silêncio, de modo instintivo, e na busca de objetivos ou estratégias que não são claras. Eles também questionam o entendimento da ONU das relações interdependentes entre: a) democracia e direitos humanos; b) democracia na prevenção de conflitos; c) democracia e o estímulo à melhoria econômica e ao desenvolvimento social – a exemplo do “*Human Development Report*” –, mas eles confirmam que a tríade conceitual está concretamente estabelecida pela configuração geral de

⁸⁹ “Advocacy NGOs” são as ONGs que defendem uma causa social, econômica ou política específica e tentam promover a conscientização sobre a temática.

⁹⁰ “TOP-DOWN” e “BOTTOM-UP” são estratégias propagadas do governo à população, ou da população ao governo.

⁹¹ Para os autores, a ONU não é uma organização democrática por disponibilizar diferentes valores à tomada de decisão nas questões globais de segurança. O Conselho de Segurança da ONU é formado por membros de cinco nações que dispõem do poder de vetar decisões que envolvem a problemática global da segurança.

um Estado de direito. Para eles, é possível defender que a relação entre democracia e direitos humanos é muito mais direta do que aquela existente entre democracia e desenvolvimento social, já a relação entre paz e democracia é completamente questionável⁹² (2014, p. 34 – 37).

Para além do estudo do conceito de democracia, ou da tríade conceitual entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, empregado pela ONU e o PNUD, os autores Finkel e Burnell contribuíram criticamente ao estudo da promoção da democracia no nível da realização prática pela ONU – suas limitações, desafios e aprendizagens práticas –, enquanto organismo de educação ou coerção internacional. Steven Finkel (2003) em “*Can Democracy be Taught?*” analisa a efetividade da educação dos direitos cívicos na consolidação da promoção dos conceitos democráticos em Estados em transição, assunto que, segundo ele, a teoria tradicional das RI considerou com pouco valor, já que, para promover a democracia, seria necessário o foco na modernização das estruturas políticas, e não necessariamente na propagação do conhecimento cívico (2003, p. 137 – 138). Finkel discorda desta suposição e, para sustentar seu argumento, estudou os efeitos da educação cívica em três diferentes países, para demonstrar que a educação cívica está diretamente relacionada com o aumento da participação política. Segundo ele (2003, p. 147 – 149), os indivíduos que recebem este modelo de promoção da democracia tornam-se mais ativos no ambiente político, principalmente se são cidadãos com maiores recursos cognitivos, mas eles não necessariamente adquirem os valores democráticos em si. A educação cívica, além de depender da educação formal, precisa estar relacionada com a experiência prática (“*learning by doing*”), já que só deste modo é possível moldar comportamentos democráticos.

Sendo assim, Finkel (2003, p. 149) incorpora a importância à promoção da democracia, mencionada por Carothers (2011), das “*advocacy NGOs*”, e relaciona a educação formal e a experiência prática da promoção da democracia com a orientação política que estes organismos precisam tomar diariamente no exercício político local. Para ele, estas organizações são mais importantes do que outras tradicionais da sociedade civil, pois são pró-democracia em espírito, intenção e métodos, e desafiam o conhecimento cívico adquirido na tomada de decisões a nível doméstico. Portanto, para Finkel, há sinergia entre a educação cívica e a democracia: “When individuals are trained frequently and take an active part in

⁹² A relação benéfica entre paz e democracia vem sendo discutida nas RI desde o nascimento destas, principalmente com Woodrow Wilson (1910), na leitura de Kant e do conceito de paz democrática. Entretanto, a história moderna demonstrou que é possível a ocorrência de conflitos entre Estados democráticos, o que contraria a teoria, apesar de não negar a ideia de que o mundo pode ser mais pacífico com a maioria dos Estados sendo democracias no Sistema Internacional.

their own learning, they will be more likely to harbor attitudes favorable toward democracy!” (FINKEL, 2003, P. 148).

Peter Burnell em “*From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion*” (2008) analisou a mensuração da relevância das estratégias de promoção mundial da democracia por organismos internacionais. Para o autor (2008, p. 1 – 5), é necessária a avaliação *ex post* dos projetos de assistência, assim como a consideração *ex ante* das experiências anteriores de promoção da democracia durante a confecção das estratégias a serem aplicadas a nível local, para garantir a eficiência dos organismos internacionais, já que a reforma democrática precisa ser um exercício político nacional de autodeterminação. Sendo assim, melhorar a cadeia da aprendizagem global no exercício da promoção da democracia é um meio de conectar informações de modo mais sistemático, inovar na comparação entre os países e entender o relacionamento entre as mudanças institucionais e *high politics*. Segundo o autor, as tentativas de análise do estado de democracia a nível local já são antigas, mas a mensuração da eficiência de organismos promotores da democracia é relativamente recente, e, para então entender a promoção mundial da democracia em seu grande propósito, para além dos instrumentos e ferramentas da promoção da democracia, é necessária a análise comparativa da eficiência na promoção da democracia, principalmente considerando a grande quantidade de métodos utilizados para realizar esta atividade. Somente deste modo, para o autor (2008, p. 18), o estudo da influência dos organismos internacionais na promoção da democracia chegar a conclusões importantes e coerentes.

Segundo Burnell (2008, p. 7 – 8), é possível separar as atividades de promoção da democracia em “*soft*” ou “*hard*”, ou em “*linkage*” ou “*leverage*”, quanto ao caráter condicional e coercitivo da transição democrática que está sendo aplicada a nível doméstico. E, devido à grande gama de instrumentos, um organismo não tem capacidade em si para analisar a sua própria eficiência, e apenas a cooperação multinacional, a partir da exploração do capital acadêmico disponível mundialmente, poderia coordenar este esforço entre os inúmeros organismos independentes. Ou seja, apesar de alguns argumentos basilares já existirem, para que as RI entendam a fundo a promoção da democracia, é necessário estudar esta agenda de modo mais sistêmico e integrado (BURNELL, 2008, p. 14). No mais, o autor também desenvolveu argumentos sobre a incorporação de instrumentos econômicos como condições ou pré-condições para promover a democracia, ampliando a concepção de que apenas atividades no campo político são essenciais para a transição democrática de um país (BURNELL, 2008, p. 15).

3.2 QUAIS SÃO AS LIMITAÇÕES DO PNUD NA PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA? PARA O PNUD, O QUE SIGNIFICA A PROMOÇÃO MUNDIAL DA DEMOCRACIA BEM-SUCEDIDA?

Para além das considerações apresentadas na subsecção anterior quanto às delimitações da tríade conceitual de democracia ao sistema ONU – e, em consequência, ao PNUD –, sobre a ingerência internacional e o conceito universal de autodeterminação dos povos e da promoção da democracia por meio do modelo “soft” – advocacy NGOs e educação cívica –, será feita referência às análises de Ponzio e Prati serão descritas nesta subsecção com o objetivo de aprofundar o estudo das delimitações nas atividades de governança democrática do PNUD.

Richard Ponzio (2004) estudou, a partir da concepção de que um país precisa se desenvolver por meio da democracia, sobre o papel do PNUD na promoção mundial da democracia, assim como a capacidade do programa em consolidar iniciativas em instituições formais e informais, em diferentes contextos, assim como sobre o impacto do PNUD dentro do sistema da ONU. Segundo o autor (PONZIO, 2004, p. 208 – 209), a abordagem de assistência democrática do PNUD é de longo prazo e “*developmental*”, muitas vezes recebendo pouco interesse público ou da mídia, por mais que o programa esteja sendo o pioneiro no campo da teorização sobre o papel e as funções dos organismos internacionais na promoção da democracia.

Para chegar a estas conclusões, o autor (PONZIO, 2004, p. 210 – 225) apresenta o histórico do PNUD, que inicialmente desempenhava atividades em áreas menos politicamente sensíveis, como administração pública e reforma do serviço civil, para depois – na ideologia da liberalização econômica dos anos 90 – se especializar em atividades sobre a relação entre a democracia e o desenvolvimentismo, com o objetivo de melhorar a governança local. Mais tarde, segundo Ponzio, o programa ganhou expertise em assistência eleitoral e em suporte ao legislativo, e adotou estas atividades como critérios para a transição democrática a longo prazo – tornando estas atividades as principais do programa para a promoção da democracia –, para diminuir as tensões ideológicas do neoliberalismo no mundo em descolonização. Outras atividades como a educação cívica, o suporte às reformas constitucionais e o fortalecimento das instituições e da mídia também foram atividades incorporadas pelo PNUD a partir dos anos 90. Então, segundo a experiência prática e a incorporação de atividades do PNUD na promoção da democracia, Ponzio entende a importância e o pioneirismo do programa na promoção da democracia.

Embora reconheça os sucessos do PNUD, Ponzio (2004, p. 225 – 228) concluiu que os organismos internacionais só podem ser bem sucedidos em ambientes domésticos que sejam favoráveis e a partir de uma abordagem adaptada e flexível para as necessidades de cada país. Por outro lado, o *trade-off* das dificuldades de implementação do PNUD nas atividades de promoção da democracia são compensados pelo princípio da autodeterminação, já que os únicos papéis do organismo podem ser os de consultor, catalizador e legitimador do estabelecimento de fundações democráticas. Nas palavras do autor, “Solid partnerships, built on shared experience and appropriate technical advice, remain the bedrock upon which future UNDP democracy assistance will succeed or falter.” (PONZIO, 2004, p. 227).

Para além dos pilares do PNUD na promoção da democracia – a assistência eleitoral e o suporte ao legislativo –, segundo Ponzio, cabe agora ao programa:

“Electoral processes shape the character of parliament and vice versa. Similarly, strong media, judicial, and parliamentary oversight of the security sector are vital in the transition from authoritarian to democratic civilian rule. Considerable research is now required to ascertain the national and community impact achieved in these disparate sectors of UNDP democracy assistance, and how they can better work together in concert to strengthen governance.” (PONZIO, 2004, p. 227)

Para Annamaria Prati (2012)⁹³, a ONU entende o seu caráter universal – que inclui Estados-membro com estruturas não-democráticas –, e, por isso, o único método de promoção da democracia possível é a assistência a partir dos conceitos adotados pelos órgãos da ONU, que diferem em grau. Para a autora, que se dedicou a analisar somente o trabalho do PNUD, a definição de democracia do programa não é “*thin*”, “*thick*” ou “*thicker*”⁹⁴, pois ela é ainda menos específica, desfocada, mais abrangente e vaga do que a de outras agências internacionais ou órgãos da ONU, e o resultado do trabalho do PNUD é totalmente dependente do engajamento democrático do país em questão. Portanto, de modo geral, a

⁹³ Annamaria Prati dedicou sua dissertação de Mestrado na Standford University (Estados Unidos) ao estudo da eficácia da ONU enquanto promotora da governança democrática. Ela foi orientada pelo professor, PhD em Ciência Política, Stephen Stedman, o Diretor do “*Center on Democracy Development and the Rule of Law*” da Standford University.

⁹⁴ O autor Larry Diamong referenciado por Prati define democracia de acordo com o aprofundamento dos critérios necessários para a participação popular. “Thin” é definido como a habilidade de uma população em escolher seus próprios líderes com eleições gratuitas, legais e regulares. “Thicker” é definido pela proteção aos direitos humanos positivos e negativos de votar e aplicar para cargos executivos, de abertura genuína à eleição, de igualdade legal a todos os cidadãos sobre o Estado de lei, de pluralismo político e independência entre os poderes políticos e de controle da população sob os estados militares e de segurança (PRATI, 2012, p. 30).

literatura crítica aqui considerada entende que a ONU promove a democracia global em silêncio, de modo descentralizado, e tem dificuldade em mensurar resultados por não apresentar definições claras e coerentes do que entende por democracia.

O início das atividades do PNUD a nível doméstico só é possível a partir do consentimento do Estado-membro ou por resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança em casos de países em conflitos. Isto quer dizer que o modelo de promoção da governança democrática por parte do PNUD assume que o país já está em transição democrática, ou seja, que ele simplesmente tomou ou aparentou tomar a iniciativa por si, e é ele próprio que vai optar entre os projetos do PNUD, independente do teor democrático recomendado (“*thin*”, “*thick*” ou “*thicker*”). Então, é possível questionar – é o que diz Annamaria Prati (2012, p. 39 – 53) e é confirmada por Sejdiu (2014, p. 40 – 43) – se a espera pela iniciativa do país é um modelo de promoção da governança democrática, por mais que este comportamento esteja fundamentado na autodeterminação dos povos – as atividades democráticas da ONU começaram a partir do processo de independência de colônias, da descolonização do mundo, e não do puro objetivo da promoção da democracia como um modelo mundial político. Deste modo, a ONU que não corre riscos legais e pode aproveitar criativamente os espaços que recebe dos países para estimular a instituição da democracia, ciceroneia o processo de transição democrática com conteúdos técnicos e conceituais. Entretanto, é preciso entender os limites deste modelo de promoção mundial da democracia no conceito de “democraticamente diferente”. Nas palavras de Sejdiu e Onsoy,

“...the UNDP observes that, inevitably, countries will be ‘differently democratic,’ as the form of democracy a nation chooses to develop depends on its history and circumstances. Hyland captures this ‘deeply problematic paradox of the unquestionable value and unique legitimacy of democracy.’ He observes that ‘everyone purports to be in favor of democracy, but there is little agreement of what democracy is’.” (SEJDIU; ONSOY, 2014, p. 49)

No mais, Prati (2012, p. 71 – 73) mostra que o PNUD dispõe das ferramentas (recursos e *expertise*) para promover projetos de governança democrática com sucesso, principalmente enquanto estiver em sintonia com o governo local. Porém, mesmo que a estrutura descentralizada dos projetos do PNUD faça com que a instituição ganhe em conhecimento local, não há coerência regional na administração dos projetos, principalmente pela incapacidade de recusar a proposta de projetos por governos locais a título da missão da governança democrática – seriam todos eles projetos de governança democrática?. O PNUD dispõe de muitos recursos, da *expertise* na promoção da democracia desde 1980 e da alta

capacidade de penetração nas políticas domésticas, mas pode ter o trabalho desperdiçado no relacionamento antagonista com governos locais.

O PNUD também dispõe de um mecanismo de avaliação diferenciado de outras organizações análogas, já que ele descentraliza as mensuráveis – o “*Governance Assessment Portal*”⁹⁵, o “*Human Rights-Based Approaches*”⁹⁶, indicadores independentes e “*Delivering as One*”, analisadas pelo “*Oslo Governance Centre*” – e garante o sigilo dos projetos em governos locais. Independente, portanto, do portal de transparência (“*undp.open.org*”), doadores encontram dificuldade em localizar o resultado dos seus investimentos, principalmente pelo caráter “otimista” do PNUD ao caracterizar seus projetos como bem-sucedidos, sem a corroboração das informações financeiras e de critérios precisos. A mensuração de indicadores democráticos poderia ser utilizada como instrumento de poder na promoção mundial da democracia pelo PNUD, o que para Prati demonstra a falta de interesse da organização em se posicionar (2012, p. 39–45). Por outro lado, para Linn Hambergren – de acordo com o IDEA⁹⁷ –, e ao contrário de Prati, este comportamento está diretamente relacionado com a inaptidão do programa em organizar seu banco de dados, e não em negligenciar as informações:

“Hambergren carried out a series of informal interviews with individuals charged with evaluating programmes for the United Nations Development Programme (UNDP), the United States Agency for International Development (USAID), the IDB and the World Bank; all the interviewees made clear that they did not have access to all the documentation that should have been available. As all the work was commissioned by the respective agencies, Hambergren suspects that this reflects an information storage and retrieval problem, not a conscious effort to keep evaluators in the dark. However, it also demonstrates an inadequate internal usage of the documents: if they were being read and used, then they would have been easier to locate.” (CHAYER; ELENA, 2007, p. 99)

Concluindo, primeiramente podemos afirmar que há ambiguidade e insuficiência na definição de democracia por parte da ONU e do PNUD, considerando os conceitos de autodeterminação dos povos e “democraticamente diferente”, que leva o programa a um comportamento muitas vezes passivo, descentralizado e ineficiente na promoção mundial da governança democrática. O posicionamento do PNUD na compreensão da democracia, por

⁹⁵ O portal pode ser acessado através do link “<http://www.gaportal.org/>”.

⁹⁶ Os elementos considerados na mensuração “*Rights-Based Approaches*”, criada em 1997, podem ser encontrados através do link “<http://www.unfpa.org/human-rights-based-approach>”.

⁹⁷ IDEA é o “*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*” criado em 1995. As informações da instituição podem ser encontradas através do portal “<http://www.idea.int/>”.

exemplo, parece ser reduzido ao esforço em fomentar mundialmente os processos eleitorais periódicos. De certo modo, o conceito de democracia na ONU parece ser apresentado como supra-ideológico, ignorando a noção de que são incorporados a defesa da propriedade privada e outros valores liberais na compreensão dos direitos civis, e relevando a profundidade deste conceito no campo da teoria política e do debate ideológico mundial. Ao mesmo tempo, talvez, exatamente por não dispor de ferramentas coercitivas ou jurídicas para participar como um agente no debate ideológico entre os Estados-nação, a ONU se comporta como um agente influenciador (“*soft power*”) e não se posiciona abertamente como defensora mundial de democracias liberais.

Por outro lado, enquanto o conceito de desenvolvimento estiver sem conceituação para a ONU, por mais que se entenda a importância da interdisciplinaridade das pautas do PNUD, não haverá uma clara definição da associação entre os conceitos de democracia e de desenvolvimento. A relação entre democracia e desenvolvimento, muitas vezes entendida pela ONU a partir do conceito de equidade econômica – e, por consequência, social –, pode ser analisada como a defesa de um modelo de desenvolvimento econômico liberal, e, por fim, de democracias liberais. Afinal, teria origem econômica o conceito de desenvolvimento social para a ONU? O que seria desenvolvimento social para o PNUD se não econômico? Não é curioso que, ao representar o programa que defende o desenvolvimento mundial na ONU, o PNUD também seja o responsável por governança democrática? Será que é possível dizer, então, que um dos objetivos da promoção mundial da democracia é econômico? Os Estados-nação são detentores autônomos e independentes dos papéis político e jurídico, mas a defesa da economia liberal parece ter transbordado as fronteiras das nações e se transformado em um interesse comum supranacional. Estas respostas não são claras para a ONU, assim como não são exploradas pelo campo das RI.

Considerando os argumentos dos autores apresentados acima, é possível questionar a efetividade de organismos internacionais, e, por consequência, do PNUD, na promoção mundial da democracia ao entender as suas limitações através do *trade-off* com os princípios de autodeterminação e ao “democraticamente diferente”. Do mesmo modo, a falta da coordenação global na mensuração dos impactos de organismos internacionais na promoção da democracia – levantada por Burnell –, a diversidade, as vezes incoerente, das atividades da promoção da democracia, assim como a dificuldade de conceituar democracia e o seu

relacionamento com desenvolvimento ao tentar adotar neutralidade ideológica⁹⁸, também oferecem outras limitações atuais. As últimas questões sobre a dificuldade de transparência e mensuração do exercício do PNUD, diferente do *trade-off* mencionado anteriormente, podem ser resolvidas, e o próprio PNUD já está buscando por soluções ao ser pioneiro no campo teórico, por investir na emissão de relatórios e estudos de caso e comparativos. E, portanto, mesmo com as limitações, a ONU investe no aumento da eficiência do PNUD e não se pode sem mais negar a contribuição para a democracia na *expertise* – com instituições democráticas e eleitorais – e na adaptabilidade do PNUD, portanto se pode comentar que há um saldo positivo, conforme o declararam os especialistas como Timothy Sisk (1999, p. 17), Peter Burnell (2003) e Richard Ponzio (2004), já que, mesmo sob críticas, o programa auxiliou pelo menos a propagação dos conceitos democráticos frente a Estados autoritários.

Também de modo geral para os autores apresentados, os esforços na promoção da democracia por organismos internacionais são importantes ao Sistema Internacional, pois garantem algum desenvolvimento humano e alguma participação da população na vida política e na autodeterminação – de acordo com Finkel (2003). As iniciativas do PNUD, de modo geral, são relativamente bem sucedidas ao implementar o método descentralizado parcialmente do “TOP-DOWN” e “BOTTOM-UP”, ao procurar o engajamento com as “*advocacy NGOs*” em seus projetos, e, também, ao realizar pressão internacional a partir dos “*Human Development Reports*”⁹⁹ ou outras iniciativas de transparência, o que nos faz concluir que o programa tem capacidade e eficiência na promoção “*soft*” da democracia. Então, para uma ainda maior eficiência do PNUD na promoção da democracia, é necessário garantir que as dificuldades na coordenação – conceituação, mensuração e centralização – das atividades tenham soluções práticas, já que não parece ser possível ultrapassar as limitações fundamentais do programa nos *trade-offs* representados pelos conceitos de “*democraticamente diferente*” e autodeterminação.

3.3 QUAIS SÃO AS APRENDIZAGENS DO DESEMPENHO DO PNUD NO PROCESSO CONSTITUCIONAL DA TUNÍSIA E DO EGITO?

⁹⁸ O “*Human Development Report*” foi pioneiro no meio internacional ao adotar a concepção do relacionamento interdependente entre democracia e desenvolvimento.

⁹⁹ “As one of the authors, Rima Khalaf Hunaidi, notes: No national or academic report could have had similar impact.” (NEWMAN, Edward and RICH, Roland, *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, 2014, p. 27)

Não há dúvidas quanto às intenções e ao planejamento da ONU e do PNUD na promoção mundial da governança democrática, muito menos do acompanhamento e simultaneidade de atividades na região árabe durante a primavera de 2011. Os dados que confirmam o desejo do organismo em ser o maior promotor mundial da democracia, por mais que de modo silencioso, são, por exemplo, a alocação de um terço do orçamento do PNUD a esta temática, a presença deste objetivo nas SDGs e nos discursos do Secretário-Geral durante encontros da Assembleia Geral ou dos membros do Conselho de Segurança. Contudo, ao respeitar os conceitos de autodeterminação dos povos ou de “democraticamente diferente”, há falta de coerência na definição de um conceito de democracia e também, por conseguinte, de mecanismos para a mensuração do impacto e da relevância da ONU e do PNUD na promoção da governança democrática.

Seria possível, afinal, o PNUD – como já o faz – considerar as suas atividades no Egito como histórias bem-sucedidas na promoção da democracia? Quais são os indicadores para o sucesso na promoção da governança democrática? Todas as iniciativas de promoção da governança democrática desenvolvidas pelo PNUD seriam interessantes a nível local, independente da falta de definição do conceito de democracia por parte da ONU? Quais são as problemáticas internacionais que o conceito de “democraticamente diferente” pode esconder? E, mais além, poderia o PNUD ter um papel mais assertivo na garantia da transição democrática do Egito através da Constituição de 2014, quando comparamos as atividades do Egito em relação às desempenhadas na Tunísia? Para explorarmos mais estas questões, primeiramente analisaremos o conceito de democracia incorporado na análise internacional da Constituição de 2014, já que sem a base conceitual é impossível concluirmos se o PNUD é ou não propagador da democracia no mundo, sendo este um modelo mínimo de democracia de autodeterminação ou um modelo ocidental de democracia.

De acordo com as leituras apresentadas neste trabalho, não é possível afirmar em absoluto, sem referencial teórico, se a Constituição de 2014 do Egito representa ou não uma estrutura democrática sólida para o Egito, já que, para trabalhar esta questão, seria necessária a adoção de uma definição de democracia, já que não existe generalização – e será que pode existir? – no meio acadêmico internacional ou entre os organismos internacionais de defesa da democracia. Este é o primeiro problema que surge para estudarmos a influência do PNUD na propagação da democracia. Para ele, a democracia surge a partir da autodeterminação política originada a partir do sufrágio gratuito universal, pluralismo partidário e instituições – executivo, legislativo e jurídico – responsivas. Existem, então, sem dúvida, conceitos

mínimos para a mensuração de sistemas democráticos – apresentados também no primeiro capítulo. Deste modo, para o PNUD ambas as últimas Constituições do Egito são símbolos da democracia no pós-primavera (ONU, 2012d), apesar dos questionamentos ao teor democrático do governo da Irmandade Muçulmana e das manifestações populares que seguiram no ano de 2012 em oposição ao modelo da Constituição em vigência naquele momento (KADI; TAWILA, 2012). Isto se dá pelo respeito ao conceito de “democraticamente diferente” na formulação das Constituições – e por consequência das eleições e modelo das instituições políticas –, já que, para o PNUD, elas apresentaram a intenção popular de governos democraticamente eleitos, por mais que não haja a conferência prática das medidas adotadas pelos governos em países mais afastados do sistema ONU.

Por mais que em graus diferentes de “aprofundamento” de democracias liberais – em comparação com os modelos ocidentais –, seriam todas as iniciativas de promoção da governança democrática do PNUD, por mais que descentralizadas ou superficiais, válidas para o Sistema Internacional? E, mais além, poderia o PNUD ter um papel mais assertivo e coerente na garantia da transição democrática do Egito através da Constituição de 2014, para descentralizar o poder político do executivo e transformá-lo em um sistema pluripartidário e de alta participação política? Infelizmente, é difícil afirmar que o PNUD poderia ter um papel mais assertivo na promoção da democracia nos casos em que há um afastamento entre o Programa e o governo local, já que, para tal, seria necessária uma solução “*hard*” – com atitudes coercitivas no país em questão – de promoção de democracia, que não depende somente do trabalho do programa em si, mas da ONU como um todo ou do Conselho de Segurança.

Quando consideramos o princípio de “democraticamente diferente”, pode-se esconder a efetividade do PNUD em promover espaços de inclusão política, ou em também fortalecer instituições e processos eleitorais, já que o modelo de democracia difere de acordo com a adaptação política de um país. Por exemplo, na simplificação e superficialidade do conceito de democracia aplicado pela ONU, entender o processo eleitoral como a autodeterminação de um povo e consequentemente a representação da democracia no país não garante o aprofundamento da análise da influência e do quão bem sucedido o PNUD pode ser na promoção da governança democrática. Este dado não torna transparente quais são os grupos e partidos políticos presentes no debate eleitoral ou a transparência das instituições. Assim, torna-se complexa a avaliação e a mensuração dos projetos do PNUD e da ONU na promoção da governança democrática e até mesmo do desenvolvimento político e econômico.

De qualquer modo, é possível compreender que a Constituição de 2014 representa, embora de modo incerto, os principais pleitos populares da primavera egípcia quanto: o respeito à cultura local – aos heróis e religiões do Egito -; aos direitos civis, igualdade entre homens, mulheres e minorias; à separação dos poderes; e à responsabilidade do governo com educação, saúde, economia e tecnologia. Então, é inegável a afirmação de que a Constituição de 2014 apresenta elementos entendidos internacionalmente como democráticos e consequências da autodeterminação, já que, a partir do momento em que a primavera egípcia é entendida como uma luta por justiça social e democracia, se alguns destes conceitos foram incorporados na Constituição, então ela também apresenta características democráticas. Por outro lado, quando comparada com Constituições de democracias ocidentais ou da própria Tunísia – que apesar de não ter sido apresentada na íntegra, fortalece o diálogo político e o pluripartidarismo –, pode-se questionar o poder em demasia do executivo, a importância do setor militar, a falta de sanções e punições ao não cumprimento de atividades por parte do governo, a importância da xaria nos assuntos do legislativo e a falta de esclarecimento dos direitos civis – deixados sob responsabilidade do legislativo. No mais, o próprio processo constitucional de 2013, a partir da Assembleia Constituinte dos 50 membros e do referendo popular de 2014, não pode ser considerado totalmente democrático devido à influência do Presidente interino Mansour, à falta de transparência e à corrupção na campanha do referendo popular, principalmente quando colocado em comparação com o processo tunisino de mesmo contexto.

E, neste sentido, por mais que a Constituição de 2014 seja a principal conquista popular da primavera egípcia na reforma da estrutura política do Estado, ela não parece ter representado a vitória da sociedade na participação ativa dos assuntos públicos. Resumindo, por mais que os conceitos democráticos da primavera egípcia tenham sido incorporados na Constituição de 2014, o “*raw power*” (DABASHI, 2012, p. 96) conquistado pela população em 2011 não parece ter sido transformado em uma reforma política concreta por meio deste documento, independente da interpretação utilizada para o conceito de democracia, seja de modelos das democracias ocidentais ou “democraticamente diferente”. Para garantir a reforma política bem-sucedida de transição democrática do Egito pós-primavera, ou seja, a transformação de “*raw power*” em pluripartidarismo e instituições fortes, o processo constitucional deveria ter garantido maior inclusão popular, por consultas populares, debate político e pluripartidário ou inclusão da discussão democrática na Assembleia Constituinte.

Resumindo, a Constituição de 2014 é certamente um marco para o Egito, pois ela representa o passo mais avançado em direção a uma estrutura democrática ocidental que a

história do país já teve. E, ao mesmo tempo, a Constituição é insuficiente para representar a estrutura política desejada pelo povo egípcio (BBC, 2016) – por mais que subjetiva – durante a primavera egípcia, e que, como consequência, hoje em dia interpreta a primavera egípcia como uma atitude irresponsável, principalmente devido às fragilidades da política atual e a dificuldade socioeconômica (BLINCOE, 2016).

Sendo assim, teria sido o papel do PNUD no Egito insuficiente durante o processo constitucional de 2013? Apesar do afastamento do PNUD com o governo egípcio e a Assembleia Constituinte, o Programa poderia adotar uma postura mais ativa na promoção da governança democrática através do processo constitucional? Mesmo trabalhando com a promoção da governança democrática no Egito desde 2005, é possível questionar a coerência dos conceitos de democracia empregados pelo Programa dentro do país. De acordo com os Sedjiu e Onsoy (p. 53), embora esforços tenham sido feitos pela ONU durante os protestos anti-Mubarak durante a primavera egípcia, e ela também tenha se envolvido a partir do PNUD com a assistência eleitoral e o processo constitucional em 2012 – na eleição do Morsi –, a organização ignorou a transição conflituosa da entrada da Irmandade Muçulmana no poder político, manteve um discurso humanitário tradicional, e não se posicionou sobre a prisão do Presidente Morsi.

Para os autores, a ONU geralmente só se posicionou em casos de violência contra grupos de manifestantes, mas perdeu oportunidades ao não se referir aos assuntos políticos e à garantia dos processos democráticos. De fato, a ONU não emitiu relatórios ou pareceres quanto à relação entre as Constituições de 2012 e de 2014 e a presença de uma estrutura política democrática de acordo com os conceitos que geralmente adota – muito menos na comparação com o caso tunisino –, aos dois processos eleitorais de 2012 e 2014, ou aos candidatos eleitos e a sua condução da política democrática. Diferente de momentos anteriores com Mubarak, em que a organização defendeu a garantia dos direitos humanos na Constituição a necessidade do processo eleitoral¹⁰⁰, o PNUD não se pronunciou quanto ao governo político do Egito desde 2011. No mais, o PNUD apoiou as Constituições de 2012 e 2014 ao celebrar estes eventos como o resultado da democracia tão esperada após a primavera árabe.

Portanto, será que o PNUD deveria considerar – como já o faz – as suas atividades no Egito como histórias bem-sucedidas de promoção da democracia? Relembrando, segundo

¹⁰⁰ “Encouraged by efforts towards democratization initiated in 2005 with the amendment of the constitution, UNDP will work with the Government on implementing a human rights-based approach to development policies and plans.” (ONU, 2006, p. 10)

Prati, há uma relação direta entre o sucesso das atividades do PNUD em um país e a abertura política do Estado à intervenção do programa. Sendo assim, além de o PNUD parecer estar mais próximo de iniciativas do terceiro setor do que propriamente do governo, ele também comparativamente – ao caso tunisino – esteve afastado do processo constitucional do Egito, ou seja, da Assembleia Constituinte. Então, por mais que as iniciativas de inclusão popular à construção da Constituição de 2014 tiveram relativo alcance na sociedade egípcia, o PNUD também teria a capacidade – que no caso egípcio permaneceu ociosa – de participar com maior efetividade em cooperação com o governo, na garantia dos direitos humanos e dos conceitos internacionais de democracia. Deste modo, somente é possível afirmar que o PNUD contribuiu para que o Egito proporcionasse uma maior inclusão política no referendo constitucional de 2014, mas não no processo constitucional de 2013, algo que torna questionável a afirmação em absoluto de que o PNUD foi bem sucedido na transição democrática do Egito.

Pode-se concluir que o PNUD, o grande responsável local da ONU por questões de governança democrática no Egito, ocupou-se prioritariamente do processo de assistência à educação do processo eleitoral e constitucional voltada para uma parcela da população que já era engajada em assuntos sociais ou políticos, em conjunto com ONGs locais ativistas em direitos humanos e democracia, e não da pressão direta na participação das atividades do governo. Obviamente, as parcerias com as mídias tinham como objetivo multiplicar o conteúdo a outras esferas da sociedade egípcia com acesso à internet ou maior grau de educação, mas questionamentos do alcance dos projetos de governança democrática do PNUD podem ser feitos. Apesar da abertura do PNUD para a promoção da governança democrática no Egito a partir da primavera árabe, a participação do programa no país parece ter diminuído – em grau de aproximação das atividades com o governo egípcio – ao passo em que houve resistência anti-imperialista do governo na confecção da Constituição de 2012.

Talvez a demonstração do afastamento do governo egípcio frente ao PNUD possa ser representada a partir do seguinte marco: o processo constitucional de 2012. É comum a especialistas na promoção da democracia de organismos internacionais concordarem com a hipótese da relação direta entre um bom relacionamento entre o organismo e o governo local para haver relevância nas atividades desempenhadas para a transição política (cf. PRATI, 2012; RICH, 2004, CAROTHERS, 2011; BURNELL, 2008; e PONZIO, 2004), fazendo com que o afastamento do governo egípcio tenha sido o fator determinante para a diminuição da eficiência do PNUD como promotor da governança democrática no Egito. Sendo assim, a falta de coerência do PNUD no Egito, ao silenciar-se durante o governo da Irmandade

Muçulmana, parece ter vínculo direto com a relação que o programa tem atualmente com o governo egípcio, ao tratar com sensibilidade as questões políticas locais e muitas vezes não dispor de influência direta nas questões políticas de transição democrática. E, talvez por este motivo, segundo a importância ao PNUD dos princípios de autodeterminação dos povos e “democraticamente diferente”, o Programa teve principalmente como foco a educação da população e não procurou se relacionar diretamente com o governo e a Assembleia Constituinte.

Segundo Ponzio (2004), as atividades essenciais para o desenvolvimento da democracia – “*developmental*” e de longo prazo – do PNUD são a assistência eleitoral e o suporte ao legislativo – para o processo constitucional ou de reforma política –, e, ambas atividades, no caso egípcio, falharam durante o pós-primavera de 2012 a 2016. O PNUD no Egito não só deixou de participar dos processos constitucionais em 2012 e 2014, como também encontrou dificuldades em fortalecer o legislativo e assistir às eleições, fazendo com que o principal trabalho do Programa no país tenha sido a educação cívica e o relacionamento com “*advocacy NGOs*”. De fato, o PNUD, em parceria com a população egípcia, garantiu uma maior participação da população na vida política – de acordo com o aumento da porcentagem da população que participou dos referendos constitucionais e eleições –, mas esta atividade em si não garantiu a transformação real das estruturas políticas.

Concluindo, é possível afirmar que o PNUD não foi essencial para a criação da Constituição de 2014 do Egito e teve apenas papel residual, já que foi afastado do processo constitucional de 2013. De qualquer modo, o programa teve relevância ao unir-se às “*advocacy NGOs*” e ao aproveitar o espaço limitado de trabalho disponível na sociedade egípcia. A presença do PNUD durante o processo constitucional de 2013, entretanto, poderia ter garantido maior representação popular na Assembleia Constituinte, assim como uma maior definição dos artigos constitucionais na defesa dos direitos humanos e cívicos. Então, talvez, se o PNUD tivesse desempenhado um papel mais ativo na Constituição de 2014, o Egito estaria mais próximo de conquistar as reivindicações populares da primavera egípcia de 2011, semelhante à participação direta do Programa com o governo tunisino – na influência da criação da Assembleia Constituinte e na inclusão popular ao processo constitucional da Tunísia.

O trabalho direto do PNUD com a Assembleia Constituinte da Tunísia parece ter ampliado a participação popular no processo constitucional entre 2011 e 2014, já que buscou garantir que a transformação do *raw power* conquistado pela população durante a primavera tunisina fosse convertido em instituições democráticas fortalecidas. A aproximação do PNUD

com as governanças locais (cf. PRATI, 2012), então, parece ter relação direta com a promoção da governança democrática a nível local: na reconciliação entre grupos políticos, no fortalecimento das instituições públicas, na inclusão ao debate político e social da população, na disseminação do sufrágio universal e na capacitação do legislativo. Portanto, por mais que não haja clareza no conceito de democracia e isto em si seja uma limitação da propagação mundial da democracia, o modelo democrático (e liberal) mínimo que é trabalhado “silenciosamente” pela ONU e pelo PNUD – as vezes sem demonstrar o atrelamento entre democracia e liberalismo, por exemplo –, tem resultados mais bem-sucedidos quando em cooperação com o governo local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos eleitorais e constitucionais do Egito e da Tunísia do pós-primavera árabe da década de X (século XXI) foram os casos de estudo analisados aqui com o objetivo de entender o suporte de transição à democracia realizado pelo sistema ONU – e mais especificamente o PNUD. É possível encontrar outros exemplos em que a ONU teve papel central para a reestruturação política de uma nação, principalmente para *peacebuilding* ou *peacekeeping*. Entretanto, apesar de não serem casos de destaque da ONU na promoção da democracia para as RI, é interessante observar os diferentes resultados obtidos do trabalho do PNUD na Tunísia – no qual o Programa o principal parceiro do governo durante o processo constitucional – e no Egito – no qual o Programa teve papel apenas residual –, sendo que ambos países viveram e vivem contextos semelhantes: a transformação do “*raw power*” da população em instituições democráticas após a queda de governos ditatoriais.

Para observar os diferentes resultados do PNUD no Egito e na Tunísia, no primeiro capítulo foi apresentada a primavera árabe, os acontecimentos após as movimentações populares e as Constituições que resultaram deste contexto no Egito e na Tunísia. No segundo capítulo foi analisado brevemente o PNUD – missão e histórico –, o pilar da governança democrática na ONU e o trabalho do Programa nos processos constitucionais do Egito e da Tunísia. E, por fim, no terceiro capítulo foi realizada a análise comparativa do PNUD na Tunísia e do PNUD no Egito, apresentando os critérios de limitação no Egito e indicadores de sucesso do Programa na Tunísia.

A promoção da governança democrática realizada pela ONU teve início relativamente recente na história das Relações Internacionais e foi estimulada a partir do interesse desenvolvimentista das potências ocidentais no final do século XX, que unificaram o desejo de um mundo de paz, abertura de fronteiras e relações econômicas de cooperação em um modelo conceitual de pirâmide: o desenvolvimento em uma perspectiva preponderantemente liberal, os direitos humanos e a democracia representativa – a democracia moderna. O PNUD, que já em seu berço incorporou a relação liberal entre direitos humanos e desenvolvimento, absorveu também a defesa da democracia como a proteção da autodeterminação dos povos – vinculada aos direitos humanos –, já que este é o modelo político do governo de um povo sobre si, assim originando a relação piramidal e inseparável entre direitos humanos, desenvolvimento e democracia. Este pirâmide, apesar de ainda enfrentar questionamentos do meio acadêmico por falta de clareza na incorporação de um conceito de democracia – e que

também tem origem em uma visão da política regida por interesses econômicos –, compõe os objetivos do PNUD.

Pela própria defesa de uma autodeterminação, do *democraticamente diferente* e dos direitos humanos que originaram o interesse inicial em promover a democracia mundialmente, surgiu também a primeira limitação do PNUD no trabalho em prol da promoção da democracia: não seria possível influenciar na criação de uma fórmula para a democracia ser aplicada sem que a mesma surgisse do interesse de uma nação. Então, mesmo silenciosamente e aprendendo de acordo com as experiências no trabalho da promoção da democracia de longo prazo – também tomando como exemplo a *expertise* das potências ocidentais no mundo em desenvolvimento –, o PNUD adotou um modelo simplificado para a promoção da democracia, que é composto por: a) o sufrágio gratuito e universal, assim como outras formas de inclusão da população na política (referendos populares), b) a tripartição do poder político (legislativo, judiciário e executivo) em instituições fortes e responsivas, c) o pluripartidarismo. Estes objetivos, de modo geral, são realizados a partir da colaboração e cooperação entre países e representantes de algumas camadas da sociedade e do governo local.

Ao respeitar a autodeterminação, a promoção de um ambiente de cooperação entre o governo, setores da população e o PNUD (ou outros países) é realizada de modo *soft*, sempre em cooperação com *stakeholders* locais. Assim, muitas vezes não é possível ao PNUD observar a aplicação das medidas adotadas pelo governo local para a promoção da democracia, e muito menos analisar o resultado e a eficiência das ações promovidas para mais tarde compará-las entre países e experiências diferentes. Portanto, quanto maior a aproximação do governo ao PNUD, mais o Programa pode explorar alternativas de cooperar com *stakeholders* locais, assim como se torna possível analisar a eficiência dos resultados das atividades desempenhadas a partir da transparência de informações disponibilizadas a nível local. Ou seja, quanto maior a aproximação entre o PNUD/ONU e o governo local, menor é a limitação do Programa na promoção da democracia gerada a partir do respeito à autodeterminação.

Apesar de falta de foco no suporte aos processos constitucionais em países em transição para a democracia no pilar da promoção da governança democrática por parte do PNUD – a experiência mais vasta do Programa neste pilar é, de fato, a da promoção ao sistema eleitoral de sufrágio universal –, é possível compararmos as diferentes experiências do Programa no processo do Egito e da Tunísia para construirmos algumas conclusões. Sem dúvida, no pós-primavera árabe o PNUD foi muito mais próximo do governo tunisino do que

do egípcio, afastado logo após a eleição do primeiro Presidente eleito no país. No processo constitucional da Tunísia, o PNUD não só teve a oportunidade de trabalhar com a sociedade e diversas camadas da população – mulheres, universitários, juristas, etc – como teve influência direta na criação e nas atividades da Assembleia Constituinte. Os resultados obtidos na Tunísia – pelo trabalho do PNUD, da população e de outros organismos – são o da consolidação de um sistema político pluripartidário, com eleições presidenciais em sequência de candidatos de partidos diferentes e uma Constituição resultante de um debate mais plural. Diferentemente, durante o processo constitucional do Egito, o PNUD teve seu desempenho restringido a realizar consultorias a algumas parcelas da população sobre como entender uma Constituição e o significado do conceito de democracia. Os resultados obtidos no Egito após o processo constitucional foram a manutenção do caráter monopolista do poder executivo na Constituição de 2014, assim como a dificuldade de sustentar ou consolidar um sistema político pluripartidário, já que o país ainda não elegeu candidatos de partidos políticos após a primavera.

Apesar das diferentes experiências e resultados do PNUD, os contextos da Tunísia e do Egito são semelhantes, já que se enquadram na reestruturação política e econômica de países que passaram por primaveras a partir de 2010. Entretanto, o resultado da revolução tunisina gerou a abertura para o diálogo tanto com o PNUD, quanto com diferentes *stakeholders* da sociedade. Então, concluindo assim, a aproximação do governo da Tunísia ao PNUD demonstrou o próprio interesse local em construir um ambiente democrático, e não foi a ONU quem provocou este interesse inicial, algo que permite ressaltar novamente o respeito do organismo à autodeterminação da Tunísia – local no qual pode agir – e do Egito – local no qual não pode agir. Em resumo, a aproximação do PNUD aos governos locais é resultado da autodeterminação da nação, e ela também pode contribuir para a abertura de mais oportunidades de diálogo e autodeterminação. E, deste modo, é possível compreender que a primavera egípcia não conseguiu transformar o interesse popular da participação na política (“*raw power*”) em institucionalização de governo, fazendo com que a figura do governo não oferecesse oportunidades para diálogo com o PNUD ou com a própria população.

Sendo assim, de acordo com a limitação do PNUD na promoção da governança democrática, seria interessante se o Programa facilitasse de modo coordenado e comparativo o acesso às iniciativas desempenhadas mundialmente para a Assembleia Geral e a população mundial – incluindo o meio acadêmico –, transparecendo os indicadores adorados – de acordo com o modelo de democracia mínimo que defende –, as barreiras encontradas em cada experiência local e os sucessos e fracassos enquanto promotor da democracia. Por mais que as

iniciativas de toda a ONU já estejam sendo centralizadas e a defesa da “democracia liberal” esteja se tornando um objetivo mais transparente da organização, ainda há dificuldade para encontrar as informações devido à fragmentação e por não existirem critérios padronizados de avaliação do desempenho do PNUD (cf. BURNELL, 2008), que parece não reconhecer as suas próprias limitações. Este pode ser o caminho para o PNUD promover a democracia a longo prazo, já que a transparência destas informações pode condicionar – ou pelo menos estimular – a adoção de instrumentos democráticos a partir da influência internacional (“*soft power*”).

É importante considerar que, apesar da limitação do “democraticamente diferente” e das barreiras da fragmentação das informações do trabalho do PNUD na promoção da governança democrática, autores como Ponzio (2004) e Finkel (2003) reconhecem o desenvolvimento do Programa nestas iniciativas e acreditam que não há outras maneiras de enfrentar estes dilemas. Portanto, há motivos para defender a manutenção do PNUD como promotor da democracia a longo prazo, já que é um agente catalisador da transição democrática. Sendo assim, para além da limitação do PNUD, ele pode ser reconhecido como promotor mundial de um modelo mínimo de governança democrática a partir da educação cívica, inclusive porque é facilitador e fortalecedor do diálogo de cooperação entre *stakeholders* locais e internacionais.

Mesmo que não tenhamos discutido suficientemente o conceito de democracia ou a democracia no sistema neoliberal, nem tenhamos entrado no debate sobre a própria ideia e sobre os questionamentos que hoje se fazem à representação política, podemos concluir afirmando que, em todo caso, não se pode criar democracia por imposição, pois assim se fere o próprio conceito de democracia. No entanto, a partir da incorporação da relação inseparável entre direitos humanos, desenvolvimento e democracia pelos países do sistema internacional estudada através dos processos constitucionais do Egito e da Tunísia, parece ser possível defender a democracia como valor no sistema-mundo liberal, por mais que de modo silencioso e a longo prazo. Para o desenvolvimento acadêmico das RI seria interessante a análise comparativa da aproximação entre o PNUD e os governos locais em relação à quantidade de iniciativas desempenhadas para a promoção da governança democrática, para assim se entender as fronteiras e avanços da promoção silenciosa da democracia liberal.

Para o Egito e a Tunísia, apesar das diferenças nos processos constitucionais e no relacionamento entre PNUD e governos locais, ainda existem muitos desafios sócio-econômicos, principalmente quando pensamos no contexto geopolítico do Oriente Médio de 2016 – *axis of evil* e terrorismo – e no fechamento das fronteiras para imigração –

islamofobia. A desigualdade pós-colonial entre mundo árabe e Ocidente, por mais que possa ter diminuído a partir da queda dos governos autocráticos e das transições democráticas nos moldes destes países, ainda parece direcionar o mundo árabe ao inverno.

REFERÊNCIAS

- AL JAZEERA. Egypt referendum polls close. (2014). Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/01/final-day-voting-egyptian-constitution-201411542726632210.html>>
- AGREEMENT between the government of the Arab Republic of Egypt and the United Nations Development Programme. 19 de Janeiro de 1987. Disponível em: <<http://www.eg.undp.org/content/dam/egypt/docs/LegalFramework/Basic%20Agrmt%201987%20ENG.pdf>>
- ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES. Egypt: A Comparison between the 2012 and 2014 Constitutions. (2014). Disponível em: <<http://english.dohainstitute.org/release/77756cec-a26f-4bfb-8b6a-2f42fa8d23bd>>
- BAHOUS, Sima. Perspectives for Arab States under the current crisis in the region. EU Parliament Session, Foreign Affairs Committee (AFET), 2013. Disponível em: <<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/presscenter/speeches/2013/09/17/perspectives-for-arab-states-under-the-current-crisis-in-the-region.html>>
- BANCO MUNDIAL. Egypt. (2016). Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/egypt>>
- BBC. Arab uprising: Country by country – Tunisia. (2013). Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-12482315>>
- BBC. Egypt Profile. (2016). Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-13315719>>
- BERNARD-MAUGIRON, Nathalie. La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire?. *La Revue des droits de l’homme. Revue du Centre de recherches et d’études sur les droits fondamentaux*, n. 6, 2014.
- BLIGHT, Garry; PULHAM, Sheila; TORPEY, Paul. Arab spring: an interactive timeline of Middle East protests. (2012). Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/interactive/2011/mar/22/middle-east-protest-interactive-timeline>>
- BOUTROS-GHALI, Boutros. *An agenda for democratization*. New York, NY: UN, 1996.
- BURNELL, Peter. From evaluating democracy assistance to appraising democracy promotion. *Political Studies*, v. 56, n. 2, p. 414-434, 2008.
- CAROTHERS, Thomas. *Aiding democracy abroad: The learning curve*. Carnegie Endowment, 2011.
- CHAYER, Héctor; ELENA, Sandra. Progress and myths in the evaluation of the rule of law: a toolkit for strengthening democracy. In: BURNELL, Peter et al. *Evaluating democracy support. Methods and Experiences*, p. 95-116, 2007.
- CHÉRIF, Mustapha. *El islam y Occidente. Encuentro con Jacques Derrida*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2007.

DABASHI, Hamid. *The Arab Spring: the end of postcolonialism*. Zed Books, 2012.

DEMANT, Peter. *O mundo muçulmano*. Editora Contexto, 2008.

EGITO. Constituição (2012). *The New Constitution of the Arab Republic of Egypt*. Disponível em: <<http://constitutionaltransitions.org/wp-content/uploads/2013/05/Egypt-Constitution-26-December-2012.pdf>>

EGITO. Constituição (2014). *Constitution of The Arab Republic of Egypt 2014*. Disponível em: <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/eg/eg060en.pdf>>.

EGYPT INDEPENDENT. *Egypt rejects foreign assistance in writing constitution*. (2012). Disponível em: <<http://www.egyptindependent.com/news/egypt-rejects-foreign-assistance-writing-constitution>>

FILIU, Jean-Pierre. *The Arab revolution: ten lessons from the democratic uprising*. Oxford University Press, 2011.

DABASHI, Hamid. *The Arab Spring: the end of postcolonialism*. Zed Books, 2012.

FINKEL, Steven E. *Can democracy be taught?*. *Journal of Democracy*, v. 14, n. 4, p. 137-151, 2003.

FOCUS Economics. *Egypt*. (2016). Disponível em: <<http://www.focus-economics.com/countries/egypt>>

GHANNOUSHI, Soumaya. *Tunisia is showing the Arab world how to nurture democracy*. (2014). Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/oct/25/tunisia-arab-world-democracy-elections>>

HUGH, Callum Francis. *Tunisia: 'Nothing's changed since the revolution' – in pictures*. (2016). Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/gallery/2016/jan/14/tunisia-nothing-changed-since-revolution-ben-ali-in-pictures>>.

INSUA, Tomas. *Civic Engagement in Tunisia's Constitutional Drafting*. (2015). Disponível em: <<http://participedia.net/en/cases/civic-engagement-tunias-constitutional-drafting>>

KADI, Hatem; TAWILA, Sahar El. *Statement by the UN Resident Coordinator and UNDP Resident Representative at the “Participation and Consensus Building in the Constitution-Making Process: Learning from International Experience” workshop*. (2012). Disponível em: <<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/presscenter/speeches/statement-by-the-un-resident-coordinator-and-undp-resident-repre.html>>

KI-MOON, Ban. *Keynote address to the World Forum for Democracy*. (2012). Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1685#.VylRxmSDGkp>

KI-MOON, Ban. *Keynote address at high-level meeting on Reform and Transitions to Democracy [as delivered]*. (2012b). Disponível em

<http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1429#.VylRwWSDGkp>

KOTTOOR, Naveena. Tunisia 2.0 – from revolution to republic. (2014) Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-30084512>>

LOUVEAUX, Olivier. Arab parliaments debate how decentralised governance strengthens democratic representation. (2015). Disponível em: <<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/presscenter/pressreleases/2015/06/12/arab-parliaments-debate-how-decentralised-governance-strengthens-democratic-representation.html>>

MAHER, Ahmed. Frustration grows in Tunisian revolution birthplace. (2013). Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-africa-23563203>>

MANSOUR, Muhammad. Members of constitutional committee of 50 announced. Egypt Independent, 2013. Disponível em: <<http://www.egyptindependent.com/news/members-constitutional-committee-50-announced>>

MCCARTHY, Rory. Nobel peace prize: national dialogue brought Tunisia back from the brink. (2015). Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/oct/09/nobel-peace-prize-national-dialogue-brought-tunisia-back-from-the-brink>>

MEYER-RESENDE, Michael. European Parliament. Directorate-General for External Policies. Policy Department. Egypt, in-depth analysis of the main elements of the new constitution: issues and challenges. 2014. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/433846/EXPO-AFET_NT\(2014\)433846_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/433846/EXPO-AFET_NT(2014)433846_EN.pdf)>

MURPHY, Craig N. The United Nations development programme: a better way?. Cambridge University Press, 2006.

OMRI, Mohammed Salah. The Tunisian Constitution: The Process and the Outcome. 2014.

ONU. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. (1945). Disponível em <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>

ONU. Assembleia Geral. Resolução 217 A (III). Declaração Universal dos Direitos Humanos. (1948)

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. DP-WGOC-V-CRP4. (1980). Disponível em <<http://web.undp.org/execbrd/archives/gcdecisions/UNDP%20GC%20Decisions%201st%20Session%20TEXT%20Jan%2066.pdf>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. DP/CP/ /1. UNDP Country Programme for Egypt (2007-2011). (2006). Disponível em: <<http://www.eg.undp.org/content/dam/egypt/docs/LegalFramework/Country%20Programme%20Document%20Egypt%202007%202011.pdf>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Democracy, Peace and Security: The Role of the UN (Discussion Paper). (2010). Disponível em:

<<http://www.idea.int/publications/democracy-peace-security-un/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=49603>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Fast Facts: United Nations Development Programme (2010b). Disponível em:

<<http://www.un.org/en/globalissues/democracy/pdfs/UNDPfastfactsFINAL.pdf>>

ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. Analytical study on the relationship between human rights and the environment. A/HRC/19/34. (2011). Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-34_en.pdf>

ONU. The UN's response to the Arab Spring and the evolving role of the Security Council. (2012). Disponível em:

<<https://www.una.org.uk/sites/default/files/Address%20to%20the%20UN%20APPG%20by%20Sir%20Mark%20Lyall%20Grant,%202%20May%202012.pdf>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. Statement by the UN Resident Coordinator's Office. (2012a). Disponível em:

<<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/presscenter/pressreleases/statement-by-the-un-resident-coordinator-s-office.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Tunisia – Assessment of Development Results: Evaluation of UNDP Contribution. (2012b). Disponível em:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Evaluation/Assesment%20of%20development%20results/Tunisia/ADR_Tunisia_2012_EN.pdf>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. UNDP Tunisia recognized for work in country's political transition. (2012c). Disponível em:

<<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/pressreleases/2012/06/11/undp-tunisia-office-gets-2012-taft-award.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento no Egito. Statement by the UN Resident Coordinator's Office. (2012d). Disponível em:

<<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/presscenter/pressreleases/statement-by-the-un-resident-coordinator-s-office.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. United Nations Development Assistance Framework for Egypt (2013 – 2017). (2013). Disponível em:

<https://www.unfpa.org/sites/default/files/portal-document/Egypt_UNDAF%202013-2017.pdf>

ONU. Executive Board of the United Nations Development Programme, the United Nations Population Fund and the United Nations Office for Project Services. Draft country programme document for Tunisia (2015-2019). DP/DCP/TUN/2. (2014). Disponível em: <

<http://www.arabstates.undp.org/content/dam/rbas/doc/CPD/Final%20Tunisia%20CPD.%20EN.%202015-2019.pdf>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. New constitution a historic landmark on journey to democracy for Tunisia. (2014b). Disponível em:

<<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2014/01/27/new-constitution-a-historic-landmark-on-journey-to-democracy-for-tunisia.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. Pathways to development: Achievements Report. (2015). Disponível em: <http://www.eg.undp.org/content/dam/egypt/docs/PressRelease/Articles/UNDPReport_HD_web_V3s.pdf>

ONU. Assembleia Geral. Conselho de Direitos Humanos. Human rights, democracy and the rule of law. A/HRC/RES/28/14. (2015a). Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/073/79/PDF/G1507379.pdf?OpenElement>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2016) Disponível em: <<http://50.undp.org/>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Democratic Governance and Peacebuilding (2016a) Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Responding to Arab Transformations. (2016b) Disponível em: <<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/responding-to-arab-transformations/>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. Inspiring Social Change: Towards Active Participation. (2016c). Disponível em: <<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/success-story-about-elections.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. Active participation: It's your right!. (2016d). Disponível em: <<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/successstories/active-participation--its-your-right-.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Constitutional reform. (2016e). Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/inclusive-political-processes/constitutional-reform.html>>

ONU. Global Issues: Democracy. (2016g). Disponível em: <<http://www.un.org/en/globalissues/democracy/index.shtml>>

ONU. Global Issues: Democracy – Elections. (2016h). Disponível em: <<http://www.un.org/en/globalissues/democracy/elections.shtml>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Rule of law, justice, security and human rights. (2016i). Disponível em: <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/rule-of-law--justice-and-security/>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. “A special focus on youth” – UNDP achievements in Egypt. (2016j). Disponível em:

<<http://www.un.org/youthenvoy/2016/01/a-special-focus-on-youth-undp-achievements-in-egypt/>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. About UNDP in the Arab States. (2016k). Disponível em:

<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/operations/about_undp/>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Regional Hub in Amman. (2016l). Disponível em:

<<http://www.arabstates.undp.org/content/rbas/en/home/operations/regional-hub-in-amman.html>>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Our Projects. (2016m)

Disponível em: <http://open.undp.org/#2016/filter/region-RBAS/focus_area-2>

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Egito. About UNDP in Egypt. (2016n). Disponível em:

<http://www.eg.undp.org/content/egypt/en/home/operations/about_undp.html>

OWEN, David. 1949. In: ONU. United Nations Development Program 50th Anniversary. 2016f. Disponível em: <<http://50.undp.org/en/>>

PERLIN, George C. International Assistance to Democratic development: a review. Institute for Research on Public Policy, 2003.

POLICY ANALYSIS UNIT. Egypt: A Comparison between the 2012 and 2014

Constitutions. Arab Center for Research & Policy Studies, 2014. Disponível em:

<<http://english.dohainstitute.org/release/77756cec-a26f-4bfb-8b6a-2f42fa8d23bd>>

PONZIO, Richard. UNDP's Experience in Long-term Democracy Assistance. The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality. Tóquio, United Nations University Press, p. 208-229, 2004.

PORTAL FOR PARLIAMENT DEVELOPMENT. Tunisia – A Case Study of UNDP's Support. Arab Digest, 2014. Disponível em: <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/parliaments_and_the_constitution-making_process_english.pdf>

PRATI, Annamaria. United Nations Development Programme: An Analysis Of The Impact Of The Structure On The Efficacy Of Its Democratic Governance Projects. Master's thesis, Center for Democracy, Development and the Rule of Law, 2012.

RICH, Roland et al. The UN Role in Promoting Democracy-Between Ideals and Reality. 2004.

SEJDIU, Bekim; ÖNSOY, Murat. Unveiling the Unknown Face: The Role of the United Nations in Promoting Democracy. Perceptions, v. 19, n. 2, p. 33, 2014.

SISK, Timothy. Global Networks for Democracy Promotion: Enhancing Local Governance. University of Denver Graduate School of International Studies: UN Vision Project on Global Public Policy Networks, 1999.

STEPHEN, Chris. Tunisia imposes curfew as unrest grows over lack of jobs. (2016). Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jan/22/tunisia-unrest-government-imposes-night-curfew-unemployment-protests-attack>>

THE CARTER CENTER. The Constitution-Making Process in Tunisia. Final Report. (2014). Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf>.

THE GUARDIAN. Editorial. The Guardian view on Tunisia's transition: a success story. (2014). Disponível em: <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/dec/26/guardian-view-tunisia-transition-success-story>>

THE Square. Direção: Jehane Noujaim. Netflix, 2013.

THE UN CONSTITUTIONAL. Tunisia UNDP. Issue 1, Winter 2013/2014. (2013). Disponível em: <<http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UNConstitutional-Issue1.pdf>>

TRADING Economics. Egypt | Economic Indicators. (2016). Disponível em: <<http://www.tradingeconomics.com/egypt/indicators>>

ZEMNI, Sami. The extraordinary politics of the Tunisian revolution: the process of constitution making. *Mediterranean Politics*, v. 20, n. 1, p. 1-17, 2015.

ANEXOS

ANEXO A – Keynote address to the World Forum for Democracy – Secretary-General Ban Ki-moon, Strasbourg (France), 08 October 2012

Je suis très honoré de me trouver dans cette noble institution qu'est le Conseil de l'Europe. Je remercie le Secrétaire général, Thorbjørn Jagland, de me donner l'occasion de m'adresser à vous.

Je félicite M. Jagland pour son leadership visionnaire dans l'organisation du premier Forum mondial de la démocratie.

C'est pour moi un privilège d'être ici aux côtés de Mme Tawakkol Karman. Lauréate du Prix Nobel et chantre de la démocratie, elle écrit des pages de l'histoire en défendant des principes immuables.

Depuis près de deux ans, on réclame la démocratie en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et au-delà. La soif de dignité est universelle et impérieuse.

Europe is an inspiring example of what is possible.

This Council has 47 vastly different countries united in purpose ... and committed to resolving their differences through dialogue.

When this body was established in 1949, one could barely imagine that Europe – torn apart by war – would be a beacon of stability, peace and prosperity in the world.

Your founders embraced this bold ideal. They developed a vision from the horrors of war. They shared an unshakeable belief in human reason and dignity. They knew that this vision transcends national borders.

They were convinced that people can change the world for the better.

This World Forum for Democracy upholds these values. It asks direct questions about what affects people today. And it draws on the vision of its participants.

I welcome the Forum's focus on bridging the gap between old models and new realities. This is the critical challenge facing us.

United Nations Member States have clearly defined democracy as a universal value.

In the Millennium Development Declaration adopted on our sixtieth anniversary, world leaders resolved to “spare no effort to promote democracy and the rule of law.”

Just last month at the United Nations General Assembly, we carried this idea forward at the first-ever high-level meeting on the rule of law. It put this issue at the top of the global agenda.

Now the challenge is to listen to people. Where governments fail to live up to their obligations under international law, we have to remind them to do so.

We have to listen to new and emerging democracies – but we also have to pay attention to established democracies where citizens may feel disenfranchised. One of the great strengths of democracy is that it has the ability to adapt to new realities.

But governance can only evolve through inclusive dialogue and broad engagement.

The United Nations is taking practical actions to promote democracy around the world.

Our Democracy Fund, the UN Development Programme, UN Women, the UN Peacebuilding Fund and the UN Secretariat are working with other partners within and beyond the United Nations to foster democracy around the world.

More fundamentally, our work to promote human rights and empower people serves the broader goal of strengthening the ability of citizens to participate in the decisions affecting their lives.

I am encouraged by what a local leader of a UN Democracy Fund project said: namely that our support is much more than a source of funding – it is “a source of pride, of legitimacy, of convening power, of inspiration to others to take our work further.”

Je ne suis ni de la même génération, ni du même continent que Tawakkol Karman. Mais comme elle, je suis convaincu que tous les êtres humains doivent avoir les mêmes droits fondamentaux et la même liberté de choisir leur destinée.

Quand j'étais étudiant en Corée, je suis descendu dans la rue, avec d'autres, pour protester contre la dictature.

En tant que Secrétaire général, je suis du côté de tous ceux qui, partout dans le monde, revendiquent pacifiquement leur droit à la démocratie.

Je m'intéresse de près à la promotion de la démocratie en raison de mon vécu personnel. C'est en Corée en 1948 que des élections ont été pour la première fois surveillées par l'ONU. Quand mon pays est né, c'est l'ONU qui a joué le rôle de sage-femme.

L'aide des Nations Unies a également permis aux Coréens d'échapper à la pauvreté. Ca aussi, c'est un élément de la démocratie: la même chance pour tous de se construire un avenir meilleur.

I have consistently urged leaders to stop flouting human rights and start meeting the legitimate demands of their people.

This is my message to leaders around the world, from President Assad of Syria to others who must listen to their citizens before it is too late.

The situation in Syria has dramatically worsened. It is posing serious risks to the stability of Syria's neighbours and the entire region.

The escalation of the conflict along the Syrian-Turkish border and the impact of the crisis on Lebanon are extremely dangerous.

They show that this is a regional calamity with global ramifications.

I am deeply concerned by the continued flow of arms to both the Syrian Government and opposition forces.

I urge again those countries providing arms to stop doing so.

Militarisation only aggravates the situation and puts civilian people in more misery.

I am calling on all concerned to abandon the use of violence, and move toward a political solution. That is the only way out of this crisis.

Syria shows how the current transitions that have inspired so much hope and change have also brought uncertainty and fear. Success is not guaranteed.

It takes time to build democracy. But we must join forces to nurture progress until democracy takes a firm root in all countries around the world.

I remain convinced that we must seek a political solution to this conflict in Syria.

I call on those who have influence over any side in Syria to exert it to promote a political solution, and empower political leaders, not armed groups or the regime's military.

Our goal is to create the appropriate conditions for a credible political transition that meets the legitimate aspirations of the Syrian people, and ensure their equal rights and human dignity.

This is the primary motive for the mission of the Joint Special Representative, Mr. Lakdhar Brahimi who is heading back to the region this week.

The United Nations has scaled up its humanitarian assistance very significantly.

But as winter approaches, we need donors to contribute more generously to address the growing needs of those inside Syria and over 300,000 refugees in neighbouring countries.

I have focused the work of the United Nations in the coming years on helping countries make the transition smoothly from insecurity to stability ... and from authoritarianism to democracy.

These twin goals guarantee progress. This is a key plank in my five-year action agenda.

Democracy is not just a matter of giving people a voice ... it advances development.

The democratic ideal demands that mothers in South Sudan have the same chances of survival as mothers in Sweden, where virtually all maternal deaths are prevented. The sad reality is one South Sudanese woman in seven will never live to see her baby.

That is why it is so critical to achieve the Millennium Development Goals.

There has been progress since the Goals were adopted a dozen years ago. But for the mothers of South Sudan and countless others around the world, we have to press for urgent action.

We are racing to achieve the MDGs by 2015.

And we are laying the groundwork for the period after that.

I have put together a top-level panel to lead our effort. It is co-chaired by British Prime Minister Cameron, Liberian President Johnson-Sirleaf and Indonesian President Yudhoyono.

I am very proud that Ms. Karman is serving on that panel. I thank Ms Karman for her participation.

Thank you very much.

Their approach will be participatory. They are seeking the views of development experts and ordinary citizens around the world.

Together, we want to forge our targets for the future.

I call on you to help us move forward as a global family – and reach our shared goals.

Le Conseil de l'Europe synthétise la transformation d'un continent. L'ambition qui a inspiré vos pères fondateurs est aujourd'hui un moteur de progrès partout dans le monde.

Je vous demande d'aider ceux qui n'arrivent pas encore à concrétiser cette ambition. C'est le meilleur moyen de rendre hommage à vos pères fondateurs, ainsi que d'édifier un monde meilleur pour tous.

Robert Schuman a dit du Conseil qu'il était le laboratoire dans lequel se faisaient les expériences sur la coopération européenne.

J'irai plus loin, en disant que le Conseil de l'Europe est le laboratoire dans lequel se font les expériences sur la coopération mondiale, à partir de nos valeurs et de nos principes communs.

Je compte sur vous, le Conseil de l'Europe, pour vous faire le champion de la démocratie.

Je vous demande de faire connaître vos ambitions et d'aider ceux qui rencontrent des difficultés, afin que la démocratie devienne une réalité dans tous les pays du monde.

Merci.

ANEXO B – Secretary-General Ban Ki-moon, Beirut (Lebanon), 15 January 2012

Prime Minister Mikati, thank you for joining us for this important gathering, held under the auspices of ESCWA and also the Government of Lebanon.

And our great thanks again to Rima Khalaf and the four regional commissions for bringing us together.

Ladies and gentlemen,

The remarkable events of the past year transformed the region and changed the world.

It was a story written by people –but the story has just begun.

Those who believe in a future of freedom and dignity must now come together

and help the people of the region and their leaders to write the next chapters.

That is why we are here today.

Ladies and gentlemen,

Six centuries ago, the famous Arab philosopher, Ibn Khaldun, offered a clear warning to those in power. Leaders can lead only with the will of the people.

Those who wield power by force or coercion bring about their own downfall, he said.

Sooner or later, they are abandoned by their people.

That in a nutshell is the history of 2011 and it may go on this year and on.

From the very beginning of the last year's revolutions, from Tunisia through Egypt and beyond, I called on leaders to listen to their people, listen to the genuine aspirations of their

people, what do they need and what are their voices. Some did, and benefitted. Some did not, and today they are reaping the whirlwind.

And today, I say again to President Assad of Syria: Stop the violence. Stop killing your own people. The path of repression is a dead end.

The lessons of the past year are eloquent and clear:

The winds of change will not cease to blow. The flame ignited in Tunisia will not be dimmed.

Let us remember, as well: none of these great changes began with a call for a regime change.

First and foremost, people wanted dignity.

They want an end to corruption. They want a say in their future. They want jobs and justice, a fair share of political power. They want their human rights.

For too long, Arabs stood on the sidelines. They watched as others threw off tyranny –

in Europe, Asia and Africa. They asked: why not us? Why so little democracy

in a part of the world so rich in human potential?

Now their time has come. Now your time has come.

The old way, the old order, is crumbling one-man rule and the perpetuation of family dynasties, monopolies of wealth and power, the silencing of the media, the deprivation

of fundamental freedoms that are the birthright of men, women and children on this planet.

To all of this, the people say: enough! Enough is enough.

This is cause to celebrate, and much more. The spontaneous, homegrown and non-violent movements are a credit to the Arab people.

They are also rebuke to those, Arab and non-Arab alike, who claimed this part of the world is not ready for democracy.

But, it has been hard. The cost in human suffering and loss of life has been so large.

These great changes also come at a time of global economic difficulty in fact, in many cases they compounded the effects.

Commerce has been hurt. Unemployment is rising. So is the cost of fuel and food. Families everywhere are struggling.

Meanwhile, old elites remain entrenched the levers of coercion remain in their hands.

Long-term hope coexists with short-term worry. We have reached a sober moment.

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

Democracy is not easy. It takes time and efforts to build. It does not come into being with one or two elections. Yet there is no going back.

I see four prerequisites for success:

First, reform must be real and genuine.

Too often, changes are cosmetic. They give the appearance of democracy without substance, without a shift of real power to the people.

The people do not seek authoritarianism with a human face. People want meaningful changes in security services and armed forces. These should serve the people, not keep them down.

They want a virtuous circle of rights and opportunity under the rule of law, a vibrant civil society and an enterprising private sector, backed by efficient and accountable state institutions.

Second, inclusive dialogue is crucial.

Diversity is a strength. We must oppose those who exploit ethnic or social differences for political gain.

It is sometimes said that authoritarian regimes, whatever else their faults, at least kept a lid on sectarian conflict. This is a cruel canard. Yet it could be equally mistaken to assume that all of the new regimes now emerging will automatically uphold universal human rights.

We must work together to promote pluralism and protect the rights of minorities and the vulnerable. The new regimes must not elevate certain religious or ethnic communities at the expense of others.

Third, women must be at the centre of the region's future.

Women stood in the streets and squares demanding changes. They now have a right to sit at the table, real influence in decision-making and governance.

Protection from violence, intimidation and abuse is a fundamental matter of human dignity and equality. Sexual violence, discrimination, violence against women are not acceptable.

More, they are universal rights they are not, as some may claim, values that are “imposed” from outside. The deficit in women's empowerment has held back the Arab region for too long.

Change is not merely necessary, it is essential, and there must be changes.

There can be no democracy worthy of the name without women.

Fourth, we must heed the voices of the young.

Arab countries need to create 50 million new jobs within the next decade to absorb young entrants to the workforce. This profound demographic pressure drove the Arab Spring. Faced with bleak prospects and unresponsive governments, young Arabs acted on their own to reclaim their future.

They have not finished the job.

Ladies and gentlemen,

Let us recognize that dignity and justice are threatened not only by authoritarian rule,

but also by conflict.

The Israeli occupation of Arab and Palestinian territories must end. So must violence against civilians. Settlements, new and old, are illegal. They work against the emergence of a viable Palestinian state.

A two-State solution is long overdue. The status quo offers only the guarantee of future conflict.

We must all do our part to break the impasse and secure a lasting peace.

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

Much depends on us. Much depends upon you.

There can be no economic recovery and development without international support.

And we all have much to offer in these delicate political transitions.

Now is the moment to share best practices and lessons learned during similar transitions elsewhere.

We thank the leaders from Asia, Africa, Europe and Latin America who are here to do just that.

We must also move beyond the assumptions that have traditionally governed relationships between Arab countries and their partners.

Among these is the dangerous idea that security is somehow more important than human rights.

This has had the effect of keeping non-democratic states in power –with little to show for either security or people's well-being or human rights.

The United Nations also has a responsibility to update its approach to the region.

Our Arab Human Development Reports broke new ground in frankly diagnosing the region's problems, deficits in democracy, knowledge, women's empowerment and human security.

But those reports were not fully integrated into our work.

Looking to the future, we know that business as usual, business as it has always been done, will no longer suffice.

As I begin my second term as Secretary-General of the United Nations, I want to emphasize that the United Nations will be always here for you and with you.

We are firmly committed to help Arab countries through this transition, by every means.

Our assistance mission in Libya (UNSMIL) is supporting the interim authorities in three key priorities: elections, transitional justice and public security.

In Tunisia, our engagement focuses on electoral assistance, the empowerment of civil society and protection of human rights.

A UN mediator has been at the heart of negotiations in Yemen. I call again on President Saleh to abide by the terms of the agreement he has signed.

UN Women is active in Egypt and Tunisia.

The UN Democracy Fund is helping to strengthen civil society.

The Department of Political Affairs of the United Nations and UNDP are working together to support free and fair elections.

This is just a small sample of what we at the United Nations are doing the UN system is fully engaged the UN and its staff are dedicated to your future.

Excellencies, Ladies and Gentlemen,

Let me close by noting this important anniversary: on January 14, yesterday, one year ago, Tunisia's president-for-life, Zine El Abidene Ben Ali, stepped down in the face of the popular uprising against him.

A few months later, I went to Tunisia and met the family of the man who set these events in motion, Mohamed Bouazizi. His mother when I met her, in tears, told me of her son's anger at being unable to care for his family, his anger at being robbed of his worth as a human being. She said, "I will not be sad anymore – I will just be proud." This is what she told me.

Since then I have travelled widely elsewhere in the region.

In Cairo I met with the leaders of the revolution in Tahrir Square. In Tripoli, I stood in a warehouse where Muamar Qadaffi executed his political opponents.

And I have met or spoken with Arab leaders of every country, at UN headquarters in New York, in their own capitals, or [by] telephone at summits around the world.

In all this, I have come to one inescapable conclusion: there cannot be a gulf between rulers and the ruled. The wider the gap, the greater the certainty of social unhappiness, even of conflict.

This is true throughout the world, not just in Arab world.

Let us listen to our people.

Let us live by cherished principle of mutual respect and tolerance for difference.

At this moment of history, let us work together to build prosperous and open societies throughout the Arab world, founded in fairness, justice and opportunity for all.

Let us work together to make this better for all regardless of religion, regardless of sex, regardless of ethnicity, poor and rich, small and big. That's the priority of United Nations. And I count on your support, and let's work together, and join together toward that goal. Thank you very much.

Shukran Jazilan.

ANEXO C – Lista dos membros da Assembleia Constituinte de 2013

1. Pastor Safwat al-Bayadi, head of the Evangelical Church.
2. Mohamed Abdel Aziz of Tamarod.
3. Ahmed Eid of the Revolutionary Youth Coalition.
4. Mahmoud Badr of Tamarod.
5. Amr Salah of the Revolutionary Youth Coalition's 30 June Front.
6. Author Mohamed Salmawy of the Writers Union.
7. Filmmaker Khaled Youssef of the Arts Unions.
8. Artist Mohamed Abla of the Fine Arts Sector.
9. Poet Sayed Hegab of the Supreme Council of Culture.
10. Gebaly Mohamed al-Maraghy of the Egypt Workers Union.
11. Ahmed Khairy, head of the National Union of Egyptian Workers.
12. Ahmed Abdel Qader, head of the Farmers Syndicate.
13. Mamdouh Hamada, head of the Agricultural Cooperative Federation.
14. Sameh Ashour, head of the Lawyers Syndicate.
15. Khairy Abdel Dayem, head of the Doctors Syndicate.
16. Mohamed Shawky, head of the Engineers Syndicate.
17. Diah Rashwan, head of the Journalists Syndicate.
18. Elhamy al-Zayat, head of the Federation of Chambers of Tourism.
19. Abla Mohhi Eddin, adviser to the Ministry of Industry.
20. Ahmed al-Wakil of the Federation of Chambers of Commerce.
21. Mohamed Badran, president of Egypt Students Union.
22. Talaat Abdel Qawi of the National Institutions and NGOs.
23. Mervat al-Talawy of the National Council for Women.

24. Dr. Aza al-Ashmawy of the Motherhood Council.
25. Mona Zulfuqar of the National Council for Human rights.
26. Mossad Abu Fagr, an activist from Sinai.
27. Dr. Mohamed Ghoneim, a public figure.
28. Dr. Magdi Yacoub, a public figure.
29. Amr Moussa, a public figure.
30. Amr El-Shobaky, a public figure.
31. Gaber Nassar, president of Cairo University.
32. Saad Eddin al-Hilaly, a public figure.
33. Dr. Hoda al-Sadda, a public figure.
34. Al-Sayed al-Badawy of the liberal current.
35. Mohamed Abul Ghar of the liberal current.
36. General Mohamed Magd Eddin Barakat of the armed forces.
37. Bishop of Tanta Paul from the Orthodox Church.
38. Grand Mufti Shawki Allam representing the Al-Azhar.
39. Mohamed Mohamedein of the Supreme Council of Universities.
40. Bassem al-Zarqa, representing the Islamist current.
- 41– Kamal al-Halabawy, representing the Islamist current.
42. Hossam Eddin al-Massah, representing the Union of Special Needs.
43. General Ali Mohamed Abdel Mawla of the police.
44. Bishop Anthony, representing Coptic Catholics.
45. Haggag Adoul, representing Nubians.
46. Mohamed Samy, head of the Al-Karama Party.
47. Abdallah al-Naggar, representing the Al-Azhar.
48. Mohamed Abdel Salam, representing the Al-Azhar.

49. Hussein Abdel Razeq of the leftist Tagammu Party.

50. Dr. Abdel Gelil Mostafa, a public figure.