

Novos desafios políticos

Publicação: [O Mundo em Português Nº56](#)

Data de Publicação: Setembro/Outubro de 2004

Autor: Ebtisam Al-kitbi

Os Estados árabes do Golfo conheceram duas ondas de abertura política na última década. A primeira ocorreu no início dos anos 90, datando a segunda do final da mesma década e do início da presente. Ambas puseram os sistemas políticos do Golfo no limiar de uma nova fase, caracterizada por uma modernização após décadas de estagnação.

A primeira onda teve como elementos essenciais a criação de conselhos Shura (por nomeação) nos países que não tinham quaisquer instituições semelhantes a parlamentos, como foi o caso da Arábia Saudita e do Bahrein, em 1992, e a institucionalização de sistemas políticos permanentes e constituições em países que não os tinham, como a Arábia Saudita (1992) e o Sultanato de Oman (1996).

Na segunda onda, os sistemas políticos do Golfo avançaram um pouco mais através da aprovação de constituições, como aconteceu no Qatar, em Abril de 2003, e com a tendência para adoptar eleições como mecanismo de selecção para os conselhos Shura, nomeadamente nos países onde os membros desses conselhos eram nomeados – como sucedeu no Bahrein, em 2002.

A abertura política tem na sua origem diversos factores. Por um lado, os desenvolvimentos económicos e sociais que varreram os Estados do Golfo, fruto do petróleo, nas décadas de 70 e 80 do século passado, que fizeram emergir uma classe de intelectuais com as suas próprias exigências de reformas e de participação política – no que foi um grande contributo para fazer aumentar a consciência política dos cidadãos.

As ramificações da segunda crise do Golfo em 1990 e a guerra para libertar o Kuwait em 1991, por outro lado, levantaram muitas questões sobre o processo de desenvolvimento político nos Estados do Golfo, especialmente por exporem as suas vulnerabilidades de segurança e as suas fracas capacidades militares, mesmo com milhões e milhões de dólares gastos em armamento e em sistemas de defesa. Isto revitalizou o interesse dos cidadãos pelo processo político, até então monopolizado por

alguns círculos, cujas políticas, de acordo com o rumo dos acontecimentos, não eram eficientes, pelo menos aos olhos da vasta maioria dos cidadãos.

A regressão do welfare state na região, um modelo que os Estados do Golfo usaram para sustentar o monopólio da cena política, levou também os sistemas políticos a procurarem novas fontes de legitimidade, pela abertura de novos canais de participação política. Desde o final dos anos 70 que os Estados do Golfo enfrentam uma série de ameaças que, por seu turno, fizeram acumular a pressão sobre os sistemas políticos e os forçaram a algum grau de abertura. Igualmente presentes estão os desafios colocados pelas duas potências regionais: o Irão, um dos maiores Estados do Golfo em área geográfica e em população, e o Iraque, que representava uma obsessão para os outros países devido à consolidação do poder militar de Bagdad.

As imensas reservas de petróleo da região fizeram aumentar o interesse internacional. Assim, criou-se uma vasta rede de interesses externos que levou os Estados do Golfo ao reforço das condições internas e externas pela introdução de um processo de abertura política. A primeira onda de abertura não correspondeu às exigências populares. No Bahrein, por exemplo, a formação do Conselho Shura por nomeação, em 1992, não foi ao encontro das exigências relativas ao regresso do Conselho Nacional, dissolvido em 1975, cujos membros eram directamente eleitos. Também a pressão internacional aumentou muito, sobretudo depois do 11 de Setembro. Os Estados do Golfo começaram a consciencializar-se da importância da abertura política como forma de evitar a violência, especialmente depois dos actos de violência que ocorreram em muitos deles, incluindo os que aconteceram no Bahrein em meados dos anos 90.

As mudanças levadas a cabo nos Estados árabes do Golfo acabaram por ser uma resposta inevitável às pressões internas e externas. Alguma pressão surgiu das aspirações e esperanças do povo, que via o desenvolvimento que o rodeava, num mundo em que a informação circula à velocidade da luz e em que os acontecimentos são relatados ao minuto. Outras pressões reflectem as condições que rodeiam estes países, incluindo as pressões externas que motivaram os sistemas de governo a tomar consciência de que, mais do que nunca, era necessário manter a unidade social interna para que os cidadãos apoiassem o poder, ajudando-o a enfrentar os desafios. Esta consciência também surgiu como parte da resposta às exigências ocasionalmente feitas pelas organizações internacionais de defesa dos direitos humanos e por outros países.

Apesar de grandes semelhanças entre as sociedades dos países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) e das muitas experiências que partilham, a adesão à democracia e a abertura política variam de um país para outro. Enquanto o Kuwait, por

exemplo, tem uma activa vida política, o sistema político saudita não mudou muito desde o reinado de Abdulaziz, no início do século passado. O Qatar e o Bahrein procuram proteger-se de qualquer potencial instabilidade através de estruturas políticas que permitem alguma liberdade de expressão, mas o Sultanato de Oman e os Emirados Árabes Unidos não têm qualquer pressa em implementar a democracia: as ameaças externas são escassas, as autoridades de Muscat controlam a situação e os Emirados continuam a garantir a harmonia no país.

As diferenças entre os países também podem ser parcialmente explicadas pelo conteúdo e pelos métodos do processo de abertura. No Kuwait, que tem a história mais antiga de práticas democráticas entre os Estados do Golfo, a interacção política não ultrapassa um círculo fechado onde as autoridades e corpos oficiais estão confinados. Ainda ninguém conseguiu uma vitória clara, à excepção do Emir, que tem privilégios e uma autoridade sem paralelo. Em caso de crise entre o parlamento e o governo, a decisão está sempre nas mãos do Emir.

Mesmo com as positivas alterações políticas recentemente introduzidas no Bahrein, ainda há muitas ambiguidades, incluindo a relação entre os diversos órgãos do regime, especialmente entre o governo, por um lado, e a autoridade legislativa (o parlamento), a autoridade executiva (o governo) e o sistema judicial, por outro lado. A nova carta submetida a referendo torna o governo responsável perante o chefe de Estado, mas mantêm-se imprecisões como, por exemplo, a relação entre o chefe de Estado e o parlamento – quem tem a palavra final? Noutros aspectos, a carta contradiz a constituição, mas a autoridade final será gradualmente atribuída à carta, que estabelece a transformação do Bahrein em reino e o princípio da sucessão. Os cidadãos do Bahrein ainda exigem a extinção do nomeado conselho Shura, que se acabe o processo de naturalização e que haja mais liberdades públicas.

A situação não é muito diferente no Qatar, em Oman ou nos Emirados árabes. A criação de conselhos Shura (por nomeação ou eleição) ou conselhos municipais (também por nomeação ou eleição) ou de quaisquer outros organismos ou instituições apenas trouxe algo de novo na forma, pois não há qualquer participação política popular real, já para não falar da ausência (mesmo da ideia) de rotação de poder nos Estados do CCG, que é o centro dos sistemas políticos multipartidários e um dos fundamentos da democracia. O processo de abertura política colocou os sistemas políticos do Golfo no limiar de uma fase de modernização mas os resultados concretos ainda são limitados e está longe de estar garantida, pelo menos no futuro próximo, a criação de verdadeiros sistemas democráticos.

O quadro legal e institucional é incompatível com a necessidade de um processo de transformação democrática, sobretudo devido à ausência de equilíbrio entre o executivo e o legislativo e ao domínio do primeiro. No Qatar, e não é exceção neste contexto, a constituição consagra o estatuto do Emir como centro do sistema político e dá-lhe vastos poderes sobre o legislativo e o executivo. Tanto o estatuto como o poder do órgão legislativo são fracos, porque, por um lado, o executivo é mais forte e, por outro lado, devido à natureza da legislação e do sistema de equilíbrio. No Bahrein, por exemplo, os artigos 81 a 85 da Constituição especificam a aprovação de legislação pelo conselho nacional bicameral – com uma câmara nomeada e outra eleita. Em caso de desacordo, as duas câmaras devem reunir-se sob a presidência da câmara nomeada. Em caso de empate, ganha o lado que tiver o voto do presidente. Como são precisos 40 votos para além do do presidente para aprovar qualquer lei, é óbvio que a câmara eleita não tem qualquer papel legislativo a menos que a lei seja aprovada pelo governo, através da câmara nomeada – cujos membros, que pretendem voltar a ocupar o cargo, não estão muito dispostos a opor-se às ordens do governo.

Existe ainda uma permanente relação de tensão entre o Estado e algumas facções políticas importantes na sociedade como, por exemplo, os xiitas e os grupos de esquerda no Bahrein. Finalmente, apesar de existir uma margem variável de liberdade de expressão nos media, o Estado ainda monopoliza toda ou a vasta maioria dos meios de comunicação. Os limitados resultados da abertura política têm na sua origem diversos factores:

- A estrutura tribal das sociedades do Golfo, por um lado, distorce a influência da cultura política civil, consolidando a estrutura tradicional à custa da ausência de laços políticos modernos.
- Ausência de partidos políticos. Todos os regimes da região se opõem à sua criação e as estruturas que já existem – no Kuwait e no Bahrein – são muito mais associações do que partidos em competição pelo poder.
- A autoridade absoluta das famílias reinantes do Golfo sobre os principais órgãos de governo, contrariamente às monarquias da Jordânia e de Marrocos, que, em conjunto com a fraqueza da organização da sociedade civil, torna os grupos oposicionistas completamente ineficazes.
- Os poderosos interesses externos presentes na região do Golfo podem ser um factor de obstrução à abertura política e à consolidação de políticas democráticas – sobretudo porque esses interesses podem ser postos em causa, especialmente devido à rejeição popular em relação à presença americana na região.

Se o processo de abertura política nos sistemas do Golfo é ainda muito limitado e enfrenta obstáculos intransponíveis, também é certo que existem muitos factores que favorecem a abertura – mas convém recordar que a reacção entre os factores que aceleram a abertura política e os que a travam é que determinará o seu futuro.

Alguns destes factores catalizadores incluem a preparação e a vontade das famílias reinantes para desencadear o processo, pois todas as medidas de abertura política nos países do Golfo têm origem no topo, ou seja, nos chefes de Estado. Por outro lado, existe também uma crescente exigência interna de reformas políticas, em paralelo com a pressão internacional para a transformação democrática.

Parece, no entanto, que a abertura política no Golfo ainda requer muitas mais condições, que podem genericamente ser divididas em duas categorias:

- A reestruturação do quadro legal e constitucional de forma a compatibilizá-lo com o processo de abertura política. Esta reestruturação inclui a separação de poderes, com o reforço do papel do parlamento, cujos membros devem ser eleitos, a legitimação das facções e partidos políticos, a atribuição de poderes às mulheres e a correspondente atribuição de direitos constitucionais plenos nos países onde tal ainda não acontece, como é o caso do Kuwait e da Arábia Saudita. Ainda neste contexto, é igualmente central a renovação da elite e o reforço da organização da sociedade civil.
- Enfatizar a importância vital de desenvolver e promover os valores da abertura política para que seja possível criar bases sólidas de cultura política que sustentem esta abertura. O processo político não pode ser entendido como um monopólio controlado por um grupo específico, mas sim como uma competição entre os diferentes actores que não procuram mais do que o melhor para os cidadãos.