

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rafael Lemos da Silva

**A NOVA GUERRA FRIA DO GOLFO PÉRSICO: CAUSAS DAS
MUDANÇAS NO PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO ENTRE E
ARÁBIA SAUDITA E IRÃ (1971-2016)**

Santa Maria, RS, Brasil

2017

Rafael Lemos da Silva

**A NOVA GUERRA FRIA NO GOLFO PÉRSICO: CAUSAS DAS MUDANÇAS NO
PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO ENTRE ARÁBIA SAUDITA E IRÃ (1971-
2016)**

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de Relações Internacionais, do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito para obtenção do grau de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Orientador: Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

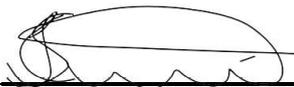
2017

Rafael Lemos da Silva

**A NOVA GUERRA FRIA NO GOLFO PÉRSICO: CAUSAS DAS MUDANÇAS NO
PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO ENTRE ÁRABIA SAUDITA E IRÃ (1971-
2016)**

Trabalho Final de Graduação apresentado ao Curso de Relações Internacionais, do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito para obtenção do grau de **Bacharel em Relações Internacionais**.

Aprovado em 13 de dezembro de 2017:



Igor Castellano da Silva, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Júlio César Cossio Rodrigues, Dr. (UFSM)



Sílvia Feraboli, Dr. (UFRGS)

Santa Maria, RS, Brasil

2017

RESUMO

Trabalho de Conclusão de Curso Curso
de Relações Internacionais Universidade
Federal de Santa Maria

A NOVA GUERRA FRIA NO GOLFO PÉRSICO: CAUSAS DAS MUDANÇAS NO PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO ENTRE ARÁBIA SAUDITA E IRÃ (1971-2016)

AUTOR: Rafael Lemos da Silva

ORIENTADOR: Igor Castellano da Silva

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 13 de Dezembro de 2017.

As relações entre a Arábia Saudita e o Irã possuem períodos marcados por maior cooperação e por maior conflito. Tendo como base teórica o Modelo Analítico do Estudo de Regiões proposto por Castellano (2017), o presente trabalho tem por objetivo analisar as mudanças no padrão de cooperação-conflito entre a Arábia Saudita e o Irã de 1971 a 2016, tendo em vista os acontecimentos do Golfo Pérsico. A hipótese adotada é que as mudanças no padrão de cooperação-conflito entre Irã e a Arábia Saudita possuem como principal explicação a variação da política externa desses Estados frente à ordem regional. A pesquisa pretende contribuir para os estudos do regionalismo. Para tanto, propõe-se a realização de um estudo de caso com abordagem hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-Chave: Arábia Saudita; Irã; Padrão Cooperação-Conflito; Política Externa; Golfo Pérsico.

ABSTRACT

Senior Thesis
International Relations Major
Universidade Federal de Santa Maria

THE NEW COLD WAR IN THE PERSIAN GULF: CAUSES OF CHANGES IN THE PATTERN OF COOPERATION-CONFLICT BETWEEN SAUDI ARABIA AND IRAN (1971-2016)

AUTHOR: Rafael Lemos da Silva

ADVISOR: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Presentation's Date and Place: Santa Maria, December 13th 2017

The relationship between Saudi Arabia and Iran is defined by moments of cooperation and conflict. Considering the theoretical basis from Castellano's Analytical Model to the Study of Regions, this final thesis aims to analyze the changes in the pattern of cooperation-conflict between Saudi Arabia and Iran from 1971 to 2016, taking into account the events in the Persian Gulf. The hypothesis adopted is that the changes in the pattern of cooperation-conflict between Saudi Arabia and Iran have as the main explanation the changes in the foreign policies from these states to the regional order. This is justified by contributing to the understanding regionalism. For that, a hypothesis-deductive approach and a bibliographic and documental research technique are proposed.

Key-Words: Saudi Arabia; Iran; Cooperation-Conflict Pattern; Foreign Policy; Persian Gulf.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	8
2. SISTEMAS REGIONAIS E POLÍTICA EXTERNA	13
2.1. Complexos Regionais de Segurança.....	13
2.2. Modelo Analítico do Estudo de Regiões	16
2.2.1. Elementos Estruturais	18
2.2.2. Elementos Unitários.....	20
2.2.3. Elementos Interacionais e Externos	21
2.3. Política Externa.....	22
2.3.1. Política Externa em Âmbito Global.....	22
2.3.2. Política Externa no Sul Global.....	26
2.3.3. Política Externa no Oriente Médio	27
2.3.4. Política Externa no Modelo Analítico do Estudo de Regiões.....	30
2.4. Considerações Finais	35
3. O MODELO ANALÍTICO DO ESTUDO DE REGIÕES E O GOLFO PÉRSICO	37
3.1. O Golfo Pérsico de 1971 a 2016	37
3.2. Elementos Estruturais	42
3.2.1. Fundamento Estrutural.....	42
3.2.2. Polaridade	43
3.2.3. Ordem	48
3.2.4. Fronteiras	49
3.3. Elementos Interacionais	49
3.3.1. Polarização.....	49
3.3.1. Padrão de Cooperação-Conflito no Golfo Pérsico.....	51
3.3.1. Padrão de Cooperação-Conflito entre Arábia Saudita e Irã.....	53
3.4. Elementos Externos	56
3.5. Considerações Finais	59
4. A POLÍTICA EXTERNA E AS MUDANÇAS NO PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO ENTRE ARÁBIA SAUDITA E IRÃ (1971-2016)	61

4.1. Estado, Elites e Política Externa da Arábia Saudita (1971-2016)	61
4.1.1. Construção do Estado na Arábia Saudita.....	61
4.1.2. Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade	63
4.1.3. Relações Estado-Sociedade	64
4.1.4. Elites e Política Externa	66
4.2. Estado, Elites e Política Externa do Irã (1971-2016)	69
4.2.1. Construção do Estado no Irã	70
4.2.2. Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade	71
4.2.3. Relações Estado-Sociedade	73
4.2.4. Elites e Política Externa	75
4.3. A Política Externa e o Padrão de Cooperação-Conflito	78
4.4. Considerações finais	81
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86

1. INTRODUÇÃO

O debate proposto pelo presente trabalho encontra-se dentro da discussão teórica básica de segurança internacional ao abordar as causas da paz e da guerra. Um dos principais autores sobre as características da guerra é Clausewitz (1984, p. 75), o qual afirma que a guerra é um ato de força para obrigar o inimigo a satisfazer a vontade de outros. Ademais, a guerra é a continuação da política por outros meios. A força física é o meio da guerra, já a imposição da vontade ao inimigo é seu propósito. Os motivos que levam a guerra incluem sentimentos e intenções hostis, mas a intensidade da guerra depende dos interesses conflitantes entre as partes (CLAUSEWITZ, 1984, p. 95).

Aron (2002, p. 11) é outro autor que busca compreender a guerra e suas características. Para o autor, a guerra é o ponto de início de qualquer análise porque há a latente possibilidade de um conflito armado. Ademais, a guerra é apenas um meio para atingir determinados objetivos. A paz, por outro lado, é o objetivo razoável de todas as sociedades (ARON, 2002, p. 21).

Partindo para uma análise mais específica, torna-se necessário analisar as razões pelas quais potências regionais cooperam ou não entre si. As características das potências em âmbito regional são questões de intenso debate nas Relações Internacionais. A primeira forma de caracterizar potências é centrada no Realismo que enfatiza a importância das capacidades materiais. Kenneth Waltz, autor do Realismo Defensivo, argumenta que a caracterização de potência depende da combinação de fatores como “tamanho da população e do território, recursos naturais, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência” (WALTZ, 1993, p. 50, tradução nossa). John Mearsheimer, autor do Realismo Ofensivo, tenta desagregar as questões propostas por Waltz em poder concreto, composto por capacidades militares, e poder potencial, baseado no tamanho da população e na riqueza de um país (MEARSHEIMER, 2001, p. 43). Além do Realismo, existe outra corrente de análise de potências que indica a importância de critérios comportamentais. Por exemplo, de acordo com essa corrente seria necessário o reconhecimento da liderança de um Estado por parte dos outros da região (CASTELLANO, 2013, p. 68).

A potência regional é “um Estado que é dominante em termos de recursos de poder material em comparação aos seus vizinhos da região” (DESTRADE, 2008, p. 6, tradução nossa), possuindo algum grau de influência em sua região. As potências regionais se apresentam como atores influentes nas dinâmicas regionais “contribuindo assim de forma significativa para a definição da ordem regional, ou, em outros termos, para o grau de

cooperação ou conflito ou para o nível de institucionalização em suas regiões” (DESTRADE, 2010, p. 904, tradução nossa).

Com o fim da bipolaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética, os Estados adquiriram maior espaço para atuação em suas regiões¹ (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 4). A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) permite compreender essa nova dinâmica, pois distingue o nível sistêmico de ação das grandes potências que possuem grandes capacidades do nível subsistêmico da ação das potências menores, as quais apresentam a sua região local como principal ambiente de segurança. Buzan e Weaver (2003, p. 44) definem um Complexo Regional de Segurança (CRS) como um conjunto de unidades, em uma área geográfica particular, cujos processos e dinâmicas de segurança são interligados ao ponto de que os seus problemas de segurança só podem ser entendidos ou tratados de forma conjunta². Já um subcomplexo regional é uma parte menor de um CRS que apresenta padrões de interdependência securitária distintas do CRS como um todo.

Segundo a interpretação de Buzan e Waever (2003, p. 191) o Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio é composto por três subcomplexos. O subcomplexo do Magrebe é constituído por Argélia, Líbia, Marrocos, Saara Ocidental e Tunísia; o subcomplexo do Levante é formado por Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Síria; e o subcomplexo do Golfo é composto por Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Kuwait e Omã. Buzan e Weaver (2003, p. 191) argumentam que a construção do subcomplexo do Golfo iniciou apenas em 1971 com a saída de tropas britânicas da região. Dessa maneira, o estudo proposto analisará o impacto de questões regionais a partir de 1971 visto a criação de dinâmicas regionais próprias, tendo como base o Modelo Analítico do Estudo de Regiões.

O Modelo Analítico do Estudo de Regiões foi proposto por Castellano (2017, p. 57) e propõe novas abordagens acerca de processos conectados a estruturas, unidades e interações nos sistemas regionais. Castellano (2017, p. 57) concebe os sistemas regionais em quatro níveis de análise, sendo eles unitário, estrutural, interacional e extrarregional.

A partir do Modelo Analítico do Estudo de Regiões, este trabalho também adota a perspectiva de Castellano (2017, p. 88-100) sobre a política externa. O presente trabalho argumenta que mudanças no padrão de cooperação-conflito entre países inseridos em um

¹ As regiões são crescentemente tratadas pelo grau de interação entre de seus atores na medida em que as mesmas são vistas como formações sociais e políticas criadas pelo conjunto de interações dos atores do sistema (HEMMER, KATZENSTEIN, 2002, p. 575; HURRELL, 1995, p. 333-334).

² Os autores utilizam o termo unidade como sinônimo de Estado porque enfatizam que o mundo ainda é centrado em dinâmicas estatais.

determinado sistema regional são determinadas ultimamente pela política externa das unidades frente à ordem regional. Em outras palavras, a cooperação e conflito dependem da balança de posições dos países frente à ordem sistêmica, o que é o resultado de interação do processo de construção estatal (capacidade estatal e pelas relações entre Estado-sociedade) e seu impacto na formação e na execução da política externa (interesses e segurança das elites e a posição política e o ímpeto de ação frente à ordem regional) (CASTELLANO, 2016, p. 567). No caso do subcomplexo do Golfo Pérsico, os conflitos entre Irã e Arábia Saudita foram intensificados quando havia um grande interesse desses países em determinados assuntos, mas em direções opostas. Da mesma forma, é possível perceber maior cooperação entre Irã e Arábia Saudita quando os mesmos possuíam políticas similares. Essa mudança foi resultado do processo de construção estatal, bem como a formação e a execução de política externa nesses dois países analisados.

O presente trabalho faz uso do método hipotético-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa documental é proveniente de discursos, documentos informativos e tratados internacionais. A pesquisa se trata de um estudo de caso do Golfo Pérsico³, buscando compreender as causas das mudanças no padrão de cooperação-conflito entre Arábia Saudita e Irã. A escolha do caso justifica-se pela grande variação no padrão de cooperação-conflito no período adotado (1971-2016), sendo um dos poucos casos existentes com tamanha diferença no aspecto interacional, principalmente no período anterior e posterior à Revolução Iraniana de 1979. A transformação de outros elementos importantes como a polaridade (número de polos no sistema), polarização e penetração extrarregional também justifica a escolha do caso, tendo em vista que são potenciais hipóteses nulas. Outro elemento distinto dessa região é a criação recente dessa região, o que facilita a compreensão da formação e da mudança do sistema. O estudo tem como ponto de partida a criação do subcomplexo regional do Golfo Pérsico em 1971 após a saída da Grã-Bretanha da região. A partir da pesquisa bibliográfica e documental busca-se avaliar a hipótese de que as mudanças no padrão de cooperação-conflito entre Irã e a Arábia Saudita possuem como principal explicação a variação da política externa desses Estados.

Academicamente, o trabalho visa contribuir para os estudos de Relações Internacionais do Brasil, sobretudo nas áreas do Oriente Médio e do Golfo Pérsico. Ademais,

³ Esse estudo segue a nomenclatura proposta por Buzan e Weaver (2003) para a região. Porém, ressalta-se que existem outras formas de definir o Golfo Pérsico, considerando que “definir, como nomear, é conquistar” (DIRLIK, 1998, p. 5). Para Eilts (1980) o nome da região é disputado por países árabes desde a década de 1960 devido à emergência do nacionalismo árabe. Alguns termos alternativos ao Golfo Pérsico incluem Golfo Árabe (utilizado por muitos países árabes), o Golfo, e o Golfo de Basra (utilizado durante o domínio otomano na região) (BOSWORTH, 1980).

a pesquisa pretende contribuir para os estudos do regionalismo, analisando dinâmicas regionais que muitas vezes são compreendidas de forma errônea (HALLIDAY, 2005, p. 9). A principal contribuição do trabalho é apresentar a relação causal entre o padrão de cooperação-conflito e outros elementos do Modelo Analítico do Estudo de Regiões – nomeadamente fundamento estrutural, polaridade, ordem, fronteiras, polarização, política externa, características das unidades e penetração extrarregional – para aplicá-los ao caso específico da Arábia Saudita e do Irã. Assim, diferentemente de outras análises que apresentam apenas uma causa possível da variação dos padrões de cooperação-conflito, tal como a religião (GRUMET, 2015, p. 1), este trabalho analisa diversas questões no contexto do Golfo Pérsico e busca definir o elemento que influencia o padrão de cooperação-conflito entre Irã e Arábia Saudita.

Socialmente, o trabalho visa analisar os desdobramentos da rivalidade existente entre a Arábia Saudita e o Irã. A Arábia Saudita e o Irã estão inseridos no que muitos autores chamam de “Guerra Fria no Oriente Médio” e utilizam de intervenções *proxy* em muitos países para promoverem seus interesses⁴. A guerra *proxy* acontece quando “um Estado A encoraja as pessoas dos Estado C para lutar contra o Estado B, o qual é o seu adversário” (LOVEMAN, 2002, p. 30). Por exemplo, o conflito no Iêmen é caracterizado como guerra *proxy* entre os sauditas e os iranianos, sendo que essa guerra civil já causou pelo menos 10000 mortes e deixou 3 milhões de pessoas deslocadas (GHOBARI, 2016). Frente a essa e outras crises, como no Iraque, torna-se necessário entender as causas do aumento ou diminuição do conflito entre os iranianos e os sauditas.

Para tal, a pesquisa será estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo busca-se apresentar a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, delimitando o subcomplexo do Golfo Pérsico. Ademais, procura-se exibir o Modelo Analítico do Estudo de Regiões proposto por Castellano (2017). Por fim, almeja-se debater a pesquisa sobre política externa em âmbito mundial e regional. Dessa maneira, o primeiro capítulo tratará da discussão teórica, enquanto que os capítulos seguintes abordarão o objeto de estudo. O segundo capítulo buscará compreender a evolução dos elementos de análise do Modelo Analítico do Estudo de Regiões no Golfo Pérsico de 1971 a 2016. Por fim, o terceiro capítulo buscará apresentar a influência da política externa da Arábia Saudita e do Irã no padrão de cooperação-conflito dos mesmos.

⁴ O conceito de “Guerra Fria” é utilizado neste trabalho como um padrão comum de conflito indireto entre dois ou mais países. Nesse sentido, “Guerra Fria” seria um exemplo de guerras *proxy* que ocorreram em diversos momentos da história. A utilização do termo “Guerra Fria” no título deste trabalho evidencia o tipo de análise proposto por este estudo, considerando que a existência de “Guerra Fria” é determinada pela política externa dos Estados.

Este trabalho argumenta que a balança de posição da Arábia Saudita frente à ordem influencia o conflito ou a cooperação. A Arábia Saudita e o Irã tendem ao conflito quando suas posições são opostas em relação ao *status quo* e eles atuam fortemente para atingir seus objetivos. Isto é, o conflito tende a ocorrer quando países revolucionários enfrentam países reacionários. Já a cooperação tende a ocorrer quando os países possuem posições similares em relação à ordem regional. A mudança na política externa da Arábia Saudita e do Irã pode ser explicada principalmente pela mudança do projeto político e da segurança das elites definidoras de política externa, como o trabalho buscará apresentar a seguir.

2. SISTEMAS REGIONAIS E POLÍTICA EXTERNA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o aporte teórico para análise de sistemas regionais, visando compreender mudanças no padrão de cooperação-conflito e o impacto que diferentes tipos de política externa para a ordem regional possuem nessa relação. Para tal, inicialmente será introduzida a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança dos autores Buzan e Weaver (2003, p. 40), a qual busca desenvolver uma abordagem regional para a segurança global. Em seguida, será abordado o Modelo Analítico do Estudo de Regiões proposto por Castellano (2017) a fim de compreender os processos relacionados a estruturas, a unidades e ao ambiente interacional de sistemas regionais. Por fim, a última seção buscará inicialmente apresentar a discussão de política externa em âmbito global e regional. Após isto, a seção tentará a análise política externa proposta pelo modelo de Castellano (2017) explica a relação entre a política externa influencia e padrão de cooperação-conflito.

2.1. Complexos Regionais de Segurança

Não existe um conceito de segurança internacional universalmente aceito⁵. Por exemplo, a caracterização de segurança internacional reconhecida a concebe como um tema político importante. Tal fato ocorre porque o debate em relação ao conceito é resultado de um legado histórico, cultural e político dos indivíduos. A área de segurança internacional ainda é recente tendo em vista que somente após a década de 1980 houve o desenvolvimento de uma literatura distinta que utilizava como conceito principal a segurança ao invés da guerra (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 8-9). Com o fim da Guerra Fria a agenda dos estudos de segurança aumentou porque passou a incluir setores além do militar e político, tais como a segurança ambiental ou econômica, revelando que a agenda dos estudos de segurança varia de acordo com o tempo e o ambiente político.

⁵ Para Buzan (1998, p. 21) a segurança diz respeito à sobrevivência, ou seja, à ameaça real de algum objeto, tradicionalmente o Estado. O autor pontua que a segurança é um movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto como uma política especial (BUZAN, 1998, p. 29). Já Ayoob (1995, 1998) analisa a segurança no sul global, afirmando que o processo de formação dos Estados determina a problemática da segurança dos Estados subdesenvolvidos. Por exemplo, países não desenvolvidos tendem a sentir mais ameaças porque as maiores ameaças partem de seu próprio território devido a vulnerabilidades internas, mas para os desenvolvidos elas possuem origem fora de suas fronteiras (RUDZIT, 2005, p. 305-306).

Desde a descolonização, o nível regional⁶ de segurança se tornou mais autônomo e proeminente na política internacional. Com o fim da bipolaridade, a rivalidade entre as potências globais deixou de se intrometer obsessivamente em todas as regiões⁷ e os poderes locais adquiriram maior espaço para manobras e, dessa maneira, maior autonomia de ação (LAKE; MORGAN, 2007, p. 7). Os complexos regionais de segurança permitem entender a estrutura do sistema internacional e avaliar relações de poder e o relacionamento mútuo entre tendências de regionalização (aproximação de atores regionais) e globalização (aprofundamento dos processos de integração internacional) (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 3-4).

Complexos de segurança são estruturas relevantes no nível regional de análise⁸. Um complexo de segurança é definido como um grupo de Estados⁹ cujas principais preocupações securitárias são tão conectadas ao ponto em que sua segurança nacional não pode ser realisticamente considerada separada de outros. Os complexos de segurança tendem ser duráveis, mas eles não são permanentes ou internamente rígidos. O sistema internacional como um todo, por exemplo, possui um grande número de complexos de segurança. Estados que estão localizados fora do complexo podem ter um grande papel dentro dele mesmo que o complexo não seja central para suas preocupações securitárias. Quase todos os países são capazes de conectar suas perspectivas securitárias em um ou mais complexos (BUZAN, 1983, p. 105-106).

Os complexos regionais de segurança distinguem entre o nível sistêmico de ação recíproca das potências globais, cujas capacidades as habilitaram a transcender a distância, e o nível subsistêmico de ação recíproca das potências menores cujo principal ambiente de segurança é a sua região local. Considerando que a maioria das ameaças viaja mais facilmente em curtas distâncias do que em mais longas, a interdependência da segurança é normalmente permeada em *clusters* regionalmente baseados chamados de complexos de segurança. Em

⁶ O nível regional é o foco da cooperação e do conflito para os Estados. Ele também é caracterizado por ser o nível de análise para estudiosos que buscam explorar assuntos securitários contemporâneos (LAKE; MORGAN, 2007, p. 6).

⁷ A região é um nível no qual os Estados ou outras unidades estão interligadas suficientemente próximas para que suas preocupações securitárias não possam ser consideradas separadas das outras (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 43).

⁸ Complexos de segurança aumentam o nível de riqueza de análise de um sistema particular. Esse nível de análise está entre o nível estatal e o nível sistêmico e costumava receber pouca atenção dos pesquisadores de Relações Internacionais. No nível de análise regional o conceito de segurança pode ser estudado de forma mais profunda porque a natureza das relações entre Estados é mais bem compreendida (BUZAN, 1983, p. 105). O nível regional ou o sub-regional são os níveis de análise mais efetivos porque cada região prioriza certas questões. A agenda regional não é necessariamente a mesma do nível global e as agendas regionais variam de acordo com a localização (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 6).

⁹ Este estudo utiliza o conceito de Estado weberiano. Para Weber (2000, p. 2) o Estado é uma comunidade humana que reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da força física em um determinado território.

outras palavras, existe uma regra geral da territorialização das relações de segurança, fazendo com que a geografia seja um dos principais aspectos para definir complexos regionais de segurança¹⁰. Dessa maneira, processos de securitização e o grau de interdependência de segurança são mais intensos entre atores dentro de tais complexos do que entre os atores fora dele (BUZAN, 1983, p. 112).

A estrutura essencial de um complexo regional de segurança possui quatro elementos principais. Primeiro, as fronteiras que diferenciam complexos regionais. Segundo, a estrutura anárquica tendo em vista que o complexo regional deve ser composto por duas ou mais unidades autônomas. Terceiro, a polaridade por cobrir a distribuição de poder entre as unidades. Quarto, a construção social que cobre os padrões de amizade e inimizade entre as unidades (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 53).

Existem diversos tipos de complexos de segurança. O complexo regional padrão possui duas ou mais potências e uma agenda de segurança predominantemente político-militar. Além disso, não contém uma potência global. Já o complexo regional centrado possui três formas, sendo elas unipolar com grande potência, unipolar com superpotência e institucional. Em um complexo regional de grandes potências a polaridade é definida por mais de uma potência de nível global, influenciando as dinâmicas de segurança globais. Também existem supercomplexos, os quais que englobam o nível doméstico, regional, global e suprarregional. Já os subcomplexos são um nível intermediário ao regional. Eles possuem a mesma definição de um complexo regional de segurança, mas o subcomplexo está localizado dentro de complexo regional maior. Os subcomplexos representam padrões de interdependência securitária distintos que estão localizados no complexo regional como um todo (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 60).

O complexo regional do Oriente Médio, por exemplo, é um exemplo de complexo regional padrão na qual a polaridade é determinada pelo número de potências. Ele foi criado entre 1945 e 1948 durante o período de descolonização e conta com cerca de vinte Estados, o que acabou por formar os subcomplexos do Levante (Egito, Israel, Jordânia, Líbano e Síria) do Golfo (Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Kuwait e Omã) e do Magrebe (Argélia, Líbia, Marrocos, Saara Ocidental, Tunísia).

¹⁰ Autores como Lake e Morgan (2007, p. 12) não compreendem a importância da proximidade geográfica. Ao invés de utilizar geografia ou história como definidores de um complexo regional, os autores definem regiões como algo que não seja global porque as relações entre os Estados são capazes de conectá-los independentemente da localização. Assim, para eles a existência de ameaças ou perigos a um Estado ou a indivíduos configuraria um complexo regional de segurança. Porém, este estudo compreende que as ameaças enfrentadas pelos atores são baseadas na regra de territorialização e se movimentam de forma mais intensa em distâncias curtas do que longas.

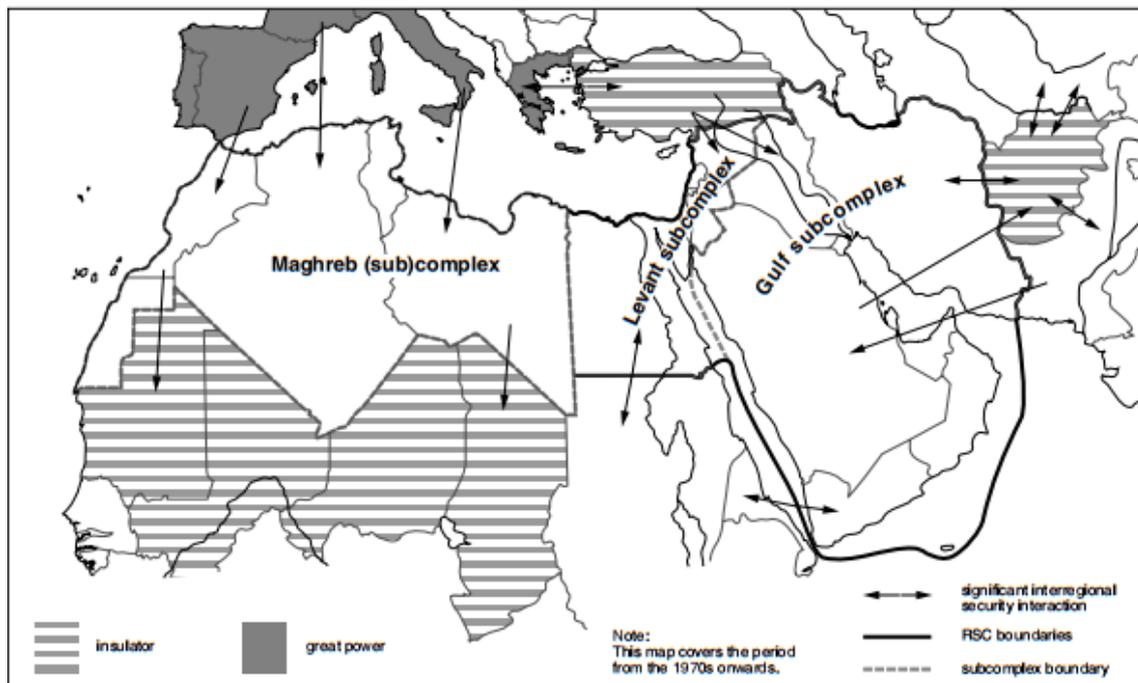


Figura 1 – O Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio.

Fonte: Buzan; Weaver, 2003, p. 189.

O subcomplexo do Golfo, objeto de estudo deste trabalho, foi formado após a saída da Grã-Bretanha da região em 1971. Esse subcomplexo é centrado na rivalidade entre o Irã, o Iraque e os Estados do golfo liderados pela Arábia Saudita (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 191). A partir disso, a próxima seção busca apresentar o Modelo Analítico do Estudo de Regiões, proposto por Castellano (2017), após uma breve introdução sobre o estudo das regiões.

2.2. Modelo Analítico do Estudo de Regiões

A disciplina de Relações Internacionais passou por grandes desenvolvimentos na década de 1990, tanto em termos geográficos como teóricos. O estudo sobre o fundamento da ação dos Estados em regiões focou-se em dois programas de pesquisa. O primeiro é o Novo Regionalismo, o qual reflete tanto processos políticos de cooperação regional visando à integração quanto o estudo sobre regiões. Já o segundo programa de pesquisa é a Análise de Política Externa que busca investigar a forma como a política externa dos países do Terceiro Mundo é criada (CASTELLANO, 2017, p. 30-31, 36).

Para Castellano (2017, p. 50), o Novo Regionalismo e Análise de Política Externa foram incapazes de analisar os processos da agência dos atores sistêmicos no nível regional¹¹. Nesse sentido, é necessário um modelo de análise que “compreenda a agência em sistemas regionais de maneira integrada, interacional e aberta às possibilidades de mudança” (CASTELLANO, 2017, p. 50). O Modelo Analítico do Estudo de Regiões, proposto por Castellano (2017, p. 51), serve como forma de compreender a união entre o Novo Regionalismo e a Análise de Política Externa ao mesmo tempo em que busca analisar a importância da construção do Estado e da política externa na formação de elementos sistêmicos.

Este trabalho busca compreender por meio de uma perspectiva sistêmica¹² (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 28) as relações regionais do subcomplexo regional do Golfo Pérsico. Assim, utiliza-se o Modelo Analítico do Estudo de Regiões¹³ proposto por Castellano (2017). Esse modelo¹⁴ procura complexificar e ampliar a proposta da TCRS ao conceber novas abordagens acerca de processos conectados a estruturas, unidades e interações nos sistemas regionais, inclusive para além das dinâmicas exclusivamente securitárias (CASTELLANO, 2017, p. 57).

¹¹ Castellano (2017, p. 50) aponta a necessidade de entender o papel dos Estados em suas regiões de maneira interacional. Em outras palavras, é preciso considerar os processos históricos e sociológicos de criação das regiões de uma maneira que se conectem a política externa estatal, bem como integrem as explicações propiciadas pelo Novo Regionalismo e pela Análise de Política Externa a teorias sistêmicas.

¹² Perspectivas sistêmicas consideram a complexidade do funcionamento dos sistemas internacionais e buscam entender o funcionamento de distintas formas de relacionamento entre as entidades que o compõem (CASTELLANO, 2017, p. 52).

¹³ O modelo utilizado neste trabalho possui uma série de vantagens. Por exemplo, ele é interativo na medida em que possibilita o uso de dinâmicas e interações entre atores estatais e não estatais como forma de delimitação de regiões, em oposição a delimitações focadas em questões geográficas ou organizações de integração. Além disso, o Modelo Analítico do Estudo de Regiões é multidimensional ao abranger diferentes esferas de interação como economia, política e segurança. O modelo possui aspectos de progressividade, pois busca o diálogo com conceitos próprios da teoria de Relações Internacionais e com a possibilidade que esse diálogo crítico pode trazer para o progresso da disciplina (CASTELLANO, 2013, p. 63).

¹⁴ Em seu estudo, o autor propõe três premissas básicas do modelo. A primeira premissa assume que sistemas regionais são sistemas complexos, ou seja, sistemas relativamente abertos que possuem “certa autonomia, estruturas próprias e padrões de interação autocentrados” (CASTELLANO, 2017, p. 51). Nesse sentido, os sistemas regionais envolvem a penetração de forças exteriores a região, a cooperação e o conflito simultâneos e a possibilidade do acaso. A segunda premissa sustenta que agentes e estruturas se coconstituem¹⁴, ou seja, agentes e estruturas são elementos mutuamente constituídos e “[...] nem os agentes estatais nem as estruturas sistêmicas nacionais e internacionais que os constituem deveriam ser tratados sempre como dados ou como unidades primitivas” (WENDT, 1987 p. 349). Assim, as estruturas apenas podem ser entendidas por meio da interação com os agentes, e os agentes, por sua vez, são constituídos por estruturas. As estruturas sistêmicas são “[...] um conjunto de elementos relacionados internamente [...]” e “[...] apenas instanciado pelas práticas dos agentes”. Agentes e estruturas são derivados da interação social. Os agentes são “[...] construídos e, portanto, explicados pelas estruturas [...]”, sejam elas externas ou internas¹⁴ (WENDT, 1987, p. 358-359). Por fim, a terceira premissa sustenta que as teorias de Relações Internacionais auxiliam a explicar mudanças em sistema regionais (CASTELLANO, 2017, p. 54-56).

A partir disso, Castellano (2017, p. 57) concebe os sistemas regionais em quatro níveis de análise¹⁵, ou seja, em estrutura, interações, unidades e fator externo.

2.2.1. Elementos Estruturais

Este trabalho entende que estruturas são “elementos organizacionais relativamente estáveis derivados da interação das unidades e que operam indiretamente (“ausência de sujeito”) – mediante socialização, reprodução, competição e acomodação – produzindo resultados nos antes e nas suas ações” (CASTELLANO, 2017, p. 58). Como as estruturas são constantemente influenciadas pelos atores, elas não devem ser consideradas como entidades fixas (HILL, 2003, p. 26). A partir disso, o Modelo Analítico do Estudo de Regiões propõe quatro elementos de análise no nível estrutural.

O *fundamento estrutural* é o elemento mais estável e sua alteração é importantíssima. O fundamento estrutural se conecta ao princípio organizacional do sistema, hierárquico ou anárquico, e à diferenciação das unidades. Sistemas hierárquicos apresentam uma “[...] governança central sobre todas as unidades [...]”, enquanto que sistemas anárquicos não possuem “[...] nenhuma governança central sobre as unidades do sistema” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 23). Já as unidades podem ser diferenciadas de acordo com a “[...] gama de funções governamentais que elas afirmam e executam [...]” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 23). Em outras palavras, as unidades possuem autoridade soberana distinta em relação ao território e à população. Dessa maneira, as unidades possuem diferenças funcionais fluidas entre os Estados, sendo que a característica predominante das unidades afeta o fundamento das estruturas do sistema e vice-versa (CASTELLANO, 2017, p. 59).

A *polaridade* indica como o poder é distribuído em um determinado sistema das relações internacionais. Para qualificar a polaridade de uma região é necessário verificar potências regionais, ou seja, países que possuem grande diferença de capacidades em relação aos demais. Para o Realismo, devem-se considerar as capacidades materiais como população, território, recursos naturais, riqueza, força militar, estabilidade política e competência. Já para outro grupo de pesquisadores é necessário considerar aspectos comportamentais (CASTELLANO, 2017, p. 76-77).

¹⁵ Existe uma distinção clara entre níveis de análise e fontes de explicação. De acordo com Buzan e Little (2000, p. 442) níveis de análise são “[...] unidades de análise organizadas pelo princípio da escala espacial [...] e que servem como os locais onde tanto resultados como fontes de explicação podem ser localizados”. Por sua vez, fontes de explicação são caracterizadas como “[...] variáveis que explicam o comportamento em qualquer dado nível de análise” (BUZAN; LITTLE, 2000, p. 442).

A *ordem* do sistema se refere ao “conjunto de direitos e regras que governam ou ao menos influenciam as interações entre Estados” (GILPIN, 1981, p. 34). Assim, a ordem diz respeito a “valores, regras e normas políticas, econômicas, sócio-identitárias e securitárias do sistema, que se estabelecem como instituições formais ou informais e que constroem ações dos atores” (CASTELLANO, 2017, p. 62). A figura 2 apresenta os distintos tipos de ordens regionais no âmbito político, econômico, societal e securitário.

		Tipo de Ordem		
		Desenvolvimentista	Liberal	Conservadora
Eixo da ordem	Política	Defesa da soberania dos mais fracos (jurídica) e aberta a mudanças pontuais na soberania (e.g. integração) caso vinculada ao desenvolvimento	Defesa dos direitos individuais acima da soberania	Defesa da soberania pelos próprios meios e do <i>status quo</i> territorial
	Economia	Distribuição de desenvolvimento	Relações comercialistas/Laissez-faire	Exclusividade da economia nacional
	Sociedade	Prioridade dos direitos sociais	Prioridade dos direitos civis e políticos	Dominação sociocultural de elites e possível discriminação sócio cultural de demais povos
	Segurança	Segurança regional	Segurança humana	Segurança nacional

Figura 2 – Modelo Tipológico de Ordens nos Sistemas Internacionais.

Fonte: Castellano, 2017, p. 63.

Para Castellano (2017, p. 63),

“Na área política, a ordem representa a visão sobre legalidade e legitimidade do comportamento externo dos Estados (autonomia/ingerência/guerra) e da sua organização política (Estados soberanos/colônias/protetorados). Na área econômica, envolve a legalidade e legitimidade da organização (qual o modelo de produção aceito) e das interações econômicas (qual modelo de desenvolvimento econômico e de distribuição de riquezas predomina). Na esfera social, a ordem sistêmica se refere ao papel da raça, nação, etnia e o estágio do processo coletivamente aceito de distribuição de direitos às populações. No âmbito de segurança, diz respeito à predominância de securitização de determinados objetos de ameaças (segurança humana, nacional, regional, etc.)”.

A partir disso, o autor divide os padrões de ordens em três tipos ideais, sendo eles conservadoras, liberais ou desenvolvimentistas. O surgimento de determinada ordem

sistêmica é proveniente dos padrões interacionais propostos pelas potências dominantes, do destaque de instituições domésticas ou da ação para auxílio próprio. A existência de um determinado tipo de ordem não implica na automática aceitação por todas as unidades do sistema tendo em vista que existe distribuição desigual de custos e benefícios pelas unidades. Ademais, a mudança da posição dos países frente à ordem estabelecida, ou seja, ao *status quo*, é uma decisão difícil a ser tomada porque as ordens geralmente são estabelecidas por meio da negociação entre os países poderosos (CASTELLANO, 2017, p. 63-64).

As *fronteiras* do sistema regional definem a distinção entre a baixa unidade externa e a alta unidade interna. Elas são reguladas pelo grau de interação entre as unidades, gerando condições mínimas para a existência de um sistema regional¹⁶. Existem dois principais tipos de mudança em sistemas regionais. A primeira forma é relacionada à expansão de determinado tipo de unidade para outras regiões, tal como a expansão territorial e de modos de produção. Já a segunda maneira está relacionada à expansão ou contração das dinâmicas de interação entre as unidades (CASTELLANO, 2017, p. 64-65).

2.2.2. Elementos Unitários

Os elementos unitários são compostos por atributos das unidades, ou seja, “características domésticas, componentes e processos” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 27) que estruturam a política externa. A *política externa* é definida como “a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003, p. 3, tradução nossa). Ela é uma soma porque caso contrário toda ação seria uma política externa distinta; ela é oficial para garantir a inclusão de partes do Estado ou de empresa; e ela é externa porque o mundo está separado em comunidades diferentes (HILL, 2003, p. 3). A política externa deve ser vista como uma tentativa de coordenar de forma coerente diversas atividades do Estado ou da comunidade no âmbito internacional ao elencar prioridades. Ao favor o uso da política externa os atores (geralmente os Estados) buscam projetar os valores que a sociedade interna acredita que sejam universais (HILL, 2003, p. 3-5).

¹⁶ A opção pela interação entre as unidades como delimitadora de fronteira revela-se melhor do que análises baseadas em instituições ou em aspectos geográficos. O foco em instituições possui algumas deficiências como o fato de que muitas instituições se sobrepõem ou possuem pouca importância regional. Já o a concentração em aspectos geográficos não indica necessariamente vínculos reais entre os países (CASTELLANO, 2017, p. 65).

Por fim, as *características das unidades* estão relacionadas à ideia de capacidade estatal, ou seja, não buscam apenas analisar as capacidades dos Estados, mas também “compreender a sua capacidade efetiva de penetrar na sociedade e alterar a distribuição de recursos, atividades e conexões interpessoais” (CASTELLANO, 2017, p. 71). A capacidade estatal diz respeito ao poder estatal e à possibilidade de sustentar essa potência no longo prazo (CASTELLANO, 2017, p. 71).

2.2.3. Elementos Interacionais e Externos

O nível interacional é o elemento de mediação entre agente e estrutura, “onde ocorrem interações constantes e mudanças mais recorrentes” (CASTELLANO, 2017, p. 66). No nível interacional estão localizados padrões de interação consistentes, “mantendo tanto a distinção em relação à estrutura quanto o sentido de padrões duráveis ou recorrentes no comportamento ao nível da unidade” (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 28).

A *polarização* indica os padrões de amizade e inimizade entre atores do sistema, os quais são influenciados pela história, cultura, religião e geografia. Em outras palavras, a polarização reflete o eixo de aliança e rivalidades históricas e atuais entre atores, principalmente os Estados (CASTELLANO, 2017, p. 67).

O *padrão de cooperação-conflito* é definido como o “predomínio de determinada relação de cooperação ou conflito entre atores sistêmicos específicos em um determinado período de tempo” (CASTELLANO, 2017, p. 68). Argumenta-se que relações de cooperação e de conflito¹⁷ existem simultaneamente e são mutualmente influenciadas, pois o conflito em potencial pode criar incentivos para a cooperação e para ganhos absolutos aos atores (CASTELLANO, 2017, p. 69).

No modelo proposto por Castellano (2017), os fatores externos aos sistemas regionais são ilustrados pela ideia de *penetração extrarregional*. Esse conceito busca relacionar aspectos estruturais e internacionais do sistema internacional aos sistemas regionais. Dessa forma, a penetração extrarregional se refere a “interferência de atores extrarregionais

¹⁷ Relações de conflito englobam questões como “declarações controversas, crises diplomáticas, estabelecimento de operações encobertas, e conflitos armados que envolvam rivalidade interestatal” (CASTELLANO, 2017, p. 68). Já relações de cooperação incluem fatores como “a aproximação diplomática, o estreitamento das relações comerciais [...], a promoção de programas de cooperação estratégica, e a assinatura de tratados diplomáticos, comerciais e militares” (CASTELLANO, 2017, p. 69).

(sobretudo potências globais) de maneira efetiva em regiões que não sejam a sua própria” (CASTELLANO, 2017, p. 70).

2.3 Política Externa

O presente trabalho argumenta que mudanças no padrão de cooperação-conflito entre países inseridos em um determinado sistema regional são determinadas ultimamente pela política externa das unidades envolvidas frente à ordem regional. No caso do subcomplexo do Golfo Pérsico, os conflitos entre Irã e Arábia Saudita foram intensificados quando havia um grande ímpeto de ação desses países em relação à ordem regional, mas em direções opostas. Da mesma forma, é possível perceber maior cooperação entre Irã e Arábia Saudita quando os mesmos possuíam políticas similares para a ordem regional, tal como no período anterior à Revolução Iraniana de 1979. Assim, é necessário analisar a forma como as mudanças na política externa desses dois atores para a ordem regional afetaram o padrão de cooperação-conflito entre os mesmos. Para tal, essa seção buscará retomar as principais literaturas sobre a análise de política externa em três níveis: global, sul global e regional. Após essas considerações, será apresentada a ideia de análise de política externa utilizada nesse trabalho, proposta por Castellano (2017, p. 88-100).

2.3.1 Política Externa em Âmbito Global

O estudo da política externa não é um fenômeno recente. Pesquisadores estão engajados no estudo das relações entre unidades políticas desde que elas estabeleceram seus primeiros contatos. Porém, apenas a partir da década de 1950 tentou-se definir o estudo da política externa como um campo de investigação independente. Nesse contexto, a política externa focou nas intenções, nos discursos e nas ações de um ator, geralmente o Estado, direcionados para o mundo, bem como a resposta de outros atores a essas intenções, discursos e ações (GERNER, 1995, p. 18). Contudo, além dessa conceituação inicial não existe consenso claro em como a disciplina deve ser definida. Rosenau (1966, p. 1-3) chamou a política externa de uma “disciplina que abre caminhos”, que “não possui limites” e que deve lidar com “a erosão contínua da distinção entre questões domésticas e internacionais, entre

processos sociopolíticos e econômicos que iniciam localmente e se espalham para o exterior” (ROSENAU, 1966, p. 1-3).

Esforços iniciais para fazer com que o estudo da política externa fosse mais sistemático do que os estudos tradicionais de história diplomática e que criasse uma explicação geral para a política externa foram expressos por meio de tipologias em níveis variados e de estruturas de pesquisa. Com isso, buscava-se identificar fontes relevantes de política externa existentes em distintos níveis de análise¹⁸, como indivíduos, burocracias ou sociedades (GERNER, 1995, p. 18).

Uma das primeiras tentativas de desenvolver uma estrutura sistemática da política externa é normalmente datada pelo trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1954, p. 65) sobre o processo de tomada de decisão (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 8; GERNER, 1995, p. 18). Para Snyder et al. (1954, p. 65) “a chave para explicar o comportamento do Estado está na forma como os tomadores de decisão [...] definem sua situação”. A situação resulta das relações e interações dos membros da unidade tomadora de decisão, bem como de atributos individuais, de valores e de percepções (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954, p. 65). A estrutura criada pelos autores permitiu com que a política externa dos Estados, além da política externa dos Estados Unidos, fosse analisada (GERNER, 1995, p. 19).

Ao longo do tempo desenvolveram-se sobre diversos temas. Incluem-se análises sobre a psicologia e o papel da liderança (HERMANN, 1980, p. 7), o papel da percepção e das crenças (HOLSTI, 1962, p. 244), o processo de decisão (HERMANN; HERMANN, 1989, p. 362), o modelo burocrático-organizacional no processo de tomada de decisão (ALLISON, 1971, p. 689) e a construção da decisão e representação (PURKITT, 1992, p. 329).

A “pré-teoria” de James Rosenau (1966 p. 3) foi uma segunda tentativa de criar uma explicação geral para a política externa. Rosenau (1966 p. 3) apontou a necessidade de criar uma estrutura coesa para analisar a política externa dos países. A “pré-teoria” de Rosenau (1966 p. 3) é baseada em cinco variáveis explanatórias, sendo elas o (i) fator individual, como os valores dos líderes; (ii) o papel, tal como o comportamento externo dos oficiais baseado no papel que ocupam; (iii) o fator governamental, isto é, os aspectos do governo que moldam diferentes escolhas em política externa; (iv) o fator societal, ou seja, aspectos não governamentais que influenciam comportamento externo; e (v) o fator sistêmico, tido como o ambiente externo que pode influenciar as escolhas feitas por oficiais. Rosenau (1966 p. 3)

¹⁸ Apesar de do fato de que poucos estudiosos negam a importância de distintos níveis de análise para entender as escolhas de política externa, a maioria dos analistas foca sua pesquisa em uma dimensão da política externa, como a opinião pública ou as dinâmicas de grupos (GERNER, 1995, p. 21).

também estabeleceu potencialidades de cada variável dependendo do tamanho do país, da economia, do sistema político e de questões diversas (tais como status, território e recursos).

Respondendo ao chamado de Rosenau (1966 p. 1), um grupo relativamente coeso de pesquisadores realizou um esforço coletivo de pesquisa sob o título de Política Externa Comparada ou o que Neack, Hey e Haney (1995, p. 1) chamam de “primeira geração” do estudo de política externa (NEACK, 2008, p. 23). As análises provenientes dessa corrente desenvolvem formas de generalizar e de diferenciar os Estados, almejando com isso uma explicação parcimoniosa do comportamento dos Estados (NEACK, HEY, HANEY, 1995, p. 3). Essas análises possuem um viés positivista e empregam métodos quantitativos para casos em tipos ideais (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 8). Essa perspectiva tende a ser subdividida nas pesquisas sobre países pequenos (EAST, 1973, p. 491) ou dependentes (MOON, 1983, p. 187).

As pesquisas sobre países dependentes receberam grande atenção dos pesquisadores devido ao fato de que na década de 1980 enfatizou-se a dependência econômica como uma variável da política externa. Nesse contexto, três principais análises foram relevantes nas pesquisas sobre países dependentes, sendo elas o modelo comportamental, o modelo consensual e modelos estatistas de contradependência. O modelo comportamental sustenta que as relações assimétricas entre os países resultariam em aquiescência do Estado dependente frente ao Estado dominante (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 23-24). Por exemplo, os trabalhos Eugene Wittkopf (1973, p. 868) e K. B. Rai (1980, p. 269) focavam na ajuda externa como um indicador de dependência. Já o modelo consensual rejeita o modelo baseado em política e poder. Baseando-se na teoria da dependência, esse modelo enfatiza as afinidades ideológicas entre as elites no centro e na periferia como forma de explicar as relações entre os países (MOON, 1983, p. 187). Por fim, os modelos estatistas citam a importância da mudança do regime do país em desenvolvimento para a consequente mudança do comportamento externo. Hagan (1989, p. 121-131), por exemplo, argumenta que os líderes domésticos possuem jogos políticos domésticos ao construir coalizões políticas e ao reter poder político. Quando as pressões domésticas ameaçam a liderança das elites a política externa deve ser ajustada para impor menos custos domésticos (HAGAN, 1989, p. 121-131).

A Política Externa Comparada como um todo tendeu a negligenciar muitas teorias que tratavam sobre política externa durante o mesmo período, tais como as contribuições do Realismo, do Liberalismo e do Globalismo. Mesmo que as Relações Internacionais e a política externa possuam diferentes perspectivas (macro e micro, respectivamente), a política externa continua a ser relacionada com as ideias realistas e liberais (BRAVEBOY-WAGNER,

2003, p. 13). As teorias realistas, por exemplo, possuem discussões sobre o comportamento de alianças (WALT, 1987, p. 40), dilemas de segurança (JERVIS, 1978, p. 167) e dissuasão (SNYDER, 1961, p. 147) que dialogam com o comportamento dos Estados na política externa. De maneira similar, teorias neorrealistas debatem o comportamento dos Estados chamados *hegemons*, desafiadores e apoiadores (GILPIN, 1987, p. 15; KIDNLEBERGER, 1981, p. 242). Teorias globalistas abordam comportamentos e motivações, incluindo discussões sobre imperialismo (HOBSON, 1965, p. 119) e sobre o papel dos países periféricos no sistema internacional (WALLERSTEIN, 1979, p. 95).

Em seguida, estabeleceu-se uma “segunda geração” de pesquisa em política externa, a qual almejava estabelecer relações da análise de política externa com as teorias de políticas internacionais. Essa nova corrente abordava novos temas da agenda internacional e buscava conectar variáveis domésticas e internacionais. Além disso, a “segunda geração” abordava uma ampla gama de metodologias, incluindo pesquisas qualitativas e quantitativas (NEACK, HEY, HANEY, 1995, p. 3; 6-9). Favoreceu-se a construção de Teorias de Médio Alcance¹⁹ que são empiricamente e culturalmente sensíveis, bem como mais específicas em determinadas questões (GERNER, 1995, p. 30). Incluem-se na “segunda geração” principalmente as análises de fatores psicológicos e burocráticos (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 8).

A análise de fatores psicológicos está baseada em características individuais. Essa abordagem enfatiza a “teoria do grande homem na política”, na qual o líder é visto como responsável pelas decisões de política externa. Essas análises estão baseadas no trabalho de Sprout e Sprout (1957, p. 328), os quais argumentam que os líderes agem de acordo com suas percepções e imagens do mundo ao invés da realidade, sendo que eles executam as decisões na política externa.

Já a escola burocrática surgiu como contraponto à escola psicológica. Ela aumenta o escopo dos tomadores de decisão ao incluir burocratas e recusa a ideia de que a tomada de decisão é uma escola feita por um único indivíduo (KORANY, 1986, p. 53). A pesquisa de Allison (1971, p. 4-5), um dos principais autores dessa corrente, propõe três abordagens completares para explicar os processos de tomada de decisão em situações de crise. O primeiro modelo é chamado de ator racional e argumenta que as escolhas de política externa são ações de governos racionais e unificados, tendo como base cálculos de probabilidade para atingir objetivos do Estado. O segundo modelo corresponde ao de processos organizacionais e

¹⁹ Teorias de Médio Alcance estudam apenas elementos parciais do sistema, tais como a integração regional (MEARSHEIMER; WALT, 2013, p. 432).

postula que a política externa deve ser compreendida como o resultado de estudos de um grupo de organizações aliadas com o governo, as quais buscam realizar interesses próprios e seguem procedimentos operacionais padrão. O terceiro modelo chamado de política burocrática sustenta que a política externa resulta da competição intensa entre tomadores de decisão, os quais possuem interesses próprios e são posicionados de forma hierárquica na burocracia governamental (ALLISON, 1971, p. 11, 67, 144).

Mais recentemente, outro desenvolvimento importante para a consolidação de teorias da política externa foi o surgimento da corrente teórica do Realismo Neoclássico. O Realismo Neoclássico é uma teoria que tenta fazer uma ponte entre a análise de política externa e a teoria de relações internacionais. O Realismo Neoclássico aponta que o impacto das capacidades de poder material na política externa é indireto e complexo porque pressões sistêmicas devem ser consideradas no nível das unidades (ROSE, 1998, p. 146). Essa teoria considera que as escolhas de política externa são feitas por líderes políticos e por elites, então suas percepções de capacidades relativas importam (SCHWELLER, 2006, p. 336-337; LOBELL, TALIAFERRO, RIPSAN, 2009, p. 25-28). A partir desses desenvolvimentos da política externa em um âmbito geral é possível perceber algumas análises específicas para os Estados do sul global.

2.3.2. Política Externa no Sul Global

A política externa no sul global é relativamente distinta da apresentada em nível global. Por exemplo, o campo de análise da política é subdesenvolvido no sul global (KORANY; DESSOUKI, 2008, p. 3). Para Korany (1986, p. 41) as maiores dificuldades envolvem a falta de informações e a imposição de sigilo por muitas autoridades estatais.

Entre 1950 e 1960 as teorias de política externa consideravam que os novos países independentes não tinham políticas externas próprias. O comportamento externo dos países do sul global era analisado apenas como uma reação das políticas das grandes potências, refletindo a ideia de que não havia uma literatura a ser desenvolvida no sul global (KORANY; DESSOUKI, 2008, p. 1). Porém, a agenda regional não é necessariamente a mesma do nível global e as agendas regionais variam de acordo com a localização. Por isso, talvez o nível de análise mais efetivo atualmente seja o nível regional ou sub-regional porque cada região prioriza certas questões (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 6-7).

As teorias de Relações Internacionais que tratam sobre a política externa possuem aceitação moderada. A análise realista possui pouco uso potencial no sul global porque os países dessa região normalmente priorizam objetivos econômicos e sociais ao invés de militares. Porém, o Realismo evidencia as disparidades de poder e os constrangimentos externos e geopolíticos (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 14). Alguns pesquisadores do sul global buscam desenvolver ideias neorealistas na política externa, tais como o Realismo Subalterno de Mohammed Ayoob (1998, p. 31) e o Realismo Periférico de Carlos Escudé (1998, p. 55) que focam mais em questões domésticas. Por outro lado, a Teoria Crítica enfatiza análises transformativas e é mais aceita por pesquisadores de terceiro mundo. Ela possibilita focar na vulnerabilidade desses países, na sociedade doméstica e nas configurações de classe, focando no nível estrutural (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 18).

Para Korany (1986, p. 41) a análise centrada no “grande homem” da política é continuamente mais utilizada no sul global. A escola psicológica é dominante no terceiro mundo porque coincide com características de região como processo político personalizado (HINNEBUSCH, 2003, p. 52). Porém, a escola psicológica não considera fatores importantes na criação de política externa como questões internas ou externas ao externo. Ademais, essa escola carece de explicações da correlação entre a personalidade do líder e a política externa (KORANY; DESSOUKI, 2008, p. 28).

Modelos de escolha estratégica também foram desenvolvidos para o terceiro mundo, como Astorino-Courteois (1998, p. 733) que busca avaliar o impacto do ambiente estrutural na ação das pessoas. Porém, os pesquisadores do terceiro mundo não desenvolveram o campo de análise de tomada de decisão. Tal fato pode ser explicado pela dificuldade em conseguir informações. Por outro lado, análises centradas na política econômica parecem fornecer explicações mais relevantes para os acadêmicos do sul global (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p. 20).

2.3.3. Política Externa no Oriente Médio

O estudo da política externa dos países do Oriente Médio é pouco desenvolvido e concentrado em três principais escolas. A primeira abordagem é a psicológica, a qual concebe a política externa como resultado do comportamento de um único líder. Porém, essa escola coloca muito ênfase em escolhas individuais como determinantes da política externa e ignora o contexto local, regional e global no qual ocorre a criação de política. Ademais, não existem

indicações diretas da influência de apenas um criador de política externa tendo em vista que fatores como a ideologia e a forma de governo também influenciam as ações dos países (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962, p. 7; KORANY; DESSOUKI, 2008, p. 72).

A segunda escola é a das grandes potências que busca relacionar a política externa das nações com as disputas do sistema internacional. Nesse sentido, o Oriente Médio é visto como palco de conflitos envolvendo interesses e agendas externas. Contudo, essa abordagem omite fatores domésticos dos países, os quais são importantes no Oriente Médio (KORANY; DESSOUKI, 2008, 66). Já a terceira corrente de pesquisa é formada por análises reducionistas, as quais que tentam explicar a política externa dos países do sul global da mesma forma que as nações desenvolvidas. Todavia, essa abordagem não consegue explicar as especificidades institucionais e as motivações distintas entre os Estados tendo em vista que considera os atores como racionais e que dificilmente mudam de comportamento (KORANY; DESSOUKI, 2008, 67).

A política externa dos Estados do Oriente Médio depende do estilo, das capacidades, dos valores, dos objetivos, das estratégias e das percepções do líder do país em análise. Ademais, a estrutura do Estado formada pela característica das instituições e a distribuição de poder no processo político determina as escolhas de política externa. Os países da região se aproximam do modelo do “grande homem” na política da escola psicológica, no qual o chefe do executivo possui grandes poderes. O líder é capaz de moldar a opinião pública onde a sociedade não possui grupos de interesse, onde a tradição da sociedade reforça a lealdade ao comandante e onde a legitimidade do líder depende de seu papel como herói. Porém, sua habilidade de exercitar influência não é garantida (HINNEBUSCH, 2003, p. 108-114).

As variações históricas dos Estados na região garantem que formas, funções e comportamentos sejam diversos. A política externa dos Estados do Oriente Médio é mais suscetível a ser utilizada como ferramenta para atingir objetivos domésticos como acumulação de capital, legitimidade do Estado, estabilidade social e manutenção das elites. Tal fato ocorre porque grande parte dos Estados nessa região foi implantada por potências coloniais e não possui ligações sociais, culturais e políticas com a sociedade. Nesse sentido, os países da região muitas vezes carecem de legitimidade, fazendo com que a política externa sirva de representação do sentimento nacionalista pelo Estado (MOON, 1983, p. 189-193).

Em alguns casos de política burocratizada outras elites como o exército, ministério das relações exteriores e serviço de inteligência possuem oportunidade de influenciar a tomada de decisão em política externa (ALLISON, 1971, p. 144). Porém, esses grupos, assim como o líder, possuem pouca probabilidade de se identificar com os interesses da maioria da

população devido a pouca institucionalidade do Estado no Oriente Médio, fazendo com que muitas vezes promovem seus interesses próprios na política externa (HINNEBUSCH, 2003, p. 110).

Tendo em vista essas considerações, Korany e Dessouki (2008, p. 27) oferecem sua contribuição ao estudo da política externa ao conceituar o resultado da política externa como “papel”. Essa categoria é subdividida em concepção do papel, que concebe os objetivos e as estratégias dos atores, e a execução do papel, que compreende o comportamento atual. Essas divisões buscam ajudar o pesquisador a encontrar possível conformidade entre concepção e execução de política externa. Os autores dividem o ambiente doméstico em quatro categorias. A primeira delas é composta por geografia, população, estrutura social, capacidades econômicas e militares e estrutura política. A segunda engloba orientação de política externa. A terceira diz respeito ao processo de tomada de decisão. Já a quarta envolve comportamento de política externa. Sendo influenciada por esses fatores internos, a política externa é resultado de orientação, de decisão e de ação. Contudo, essa abordagem é prejudicada pela escassez de informação sobre os atores que conduzem política externa e pela falta de articulação das questões domésticas com uma perspectiva histórica (KORANY; DESSOUKI, 2008, p. 27; MAHAMEDOU, 2013, p. 68).

O trabalho de Korany e Dessouki (2008, p. 27) inspirou diversos autores a desenvolverem pesquisas sobre a política externa no Oriente Médio. Os pesquisadores focam em conceitos variados como ideologia, revolução, legitimidade e nacionalismo. Novos estudos buscam enfatizar as relações entre a criação de política externa e as influências internacionais. Todavia, é necessário ir além da relação entre o ambiente doméstico e internacional e focar no Estado como um ator que cria política regional e internacional por meio da política externa (MAHAMEDOU, 2013, 69).

Para Mahamedou (2013, p. 61) a melhor forma de explicar política externa no Oriente Médio é utilizar uma abordagem que considere os Estados como atores centrais, consequentemente trazendo fenômenos como o processo de construção do Estado e a necessidade estatal de manter sua posição no sistema internacional. A abordagem focada na construção estatal busca refletir sobre o Estado e o regime, bem como a posição histórica do Estado no ambiente global e regional. O Estado no Oriente Médio é um ator que regula os projetos regionais e internacionais por meio das dinâmicas internas. Em outras palavras, o controle estatal dos recursos econômicos da nação proporciona uma oportunidade para construir uma política externa própria com características personalistas (MAHAMEDOU, 2013, p. 61).

Aproximando-se da sugestão de Mahamedou (2013, p. 61) e se distanciando da teoria do “grande homem” na política encontra-se o Modelo Analítico do Estudo de Regiões, proposto por Castellano (2017) e a sua teoria de política externa regional. O autor busca relacionar a construção do Estado, o processo de formulação de política externa e a política externa do país. Sua proposta será analisada em maiores detalhes na próxima seção.

2.3.4. Política Externa no Modelo Analítico do Estudo de Regiões

Para Castellano (2017, p. 90) a avaliação das mudanças de política externa dos Estados deve ser centrada na avaliação da posição do país em relação à ordem estabelecida (*status quo*) e na consideração do seu ímpeto de ação para executar essas políticas²⁰. Os Estados e as suas elites²¹ se posicionam frente ao *status quo*, primeira variável proposta, devido à importância que a ordem regional possui para o país²². Dessa maneira, Castellano (2017, p. 90) argumenta que “a satisfação de um Estado em relação ao *status quo* afeta a sua posição em relação a esta ordem”, tendo em vista que uma ordem benéfica aos interesses do Estado instiga a sua continuação enquanto que uma ordem que prejudica os interesses do Estado incentiva a busca pela mudança (CASTELLANO, 2017, p. 90).

A segunda variável proposta por Castellano (2017, p. 91) se refere ao ímpeto de ação dos Estados em relação ao sistema. Essa variável está relacionada aos custos e aos benefícios que a ação pode produzir para o Estado. Para Gilpin (1981, p. 50), “um grupo ou um Estado irá tentar mudar o sistema apenas se os benefícios esperados excedem os custos previstos; ou seja, deve haver um ganho líquido esperado”.

²⁰ Castellano (2017, p. 90) pontua que a posição da unidade frente à ordem sistema é um critério primordial para compreender sua ação no nível interacional, bem como o seu ímpeto nos níveis interacionais e estruturais. O autor compreende a política externa como um processo complexo que envolve fatores sistêmicos, os quais são voltados à construção do Estado e que definem a política externa regional.

²¹ Elites são minorias dominantes que detêm o poder e são capazes de impor suas decisões à sociedade (BOBBIO, 2004).

²² Por exemplo, uma ordem adequada aos interesses do Estado podem gerar ganhos materiais na forma de recursos e imateriais na forma de legitimidade (LEMKE, 2002, p. 22).

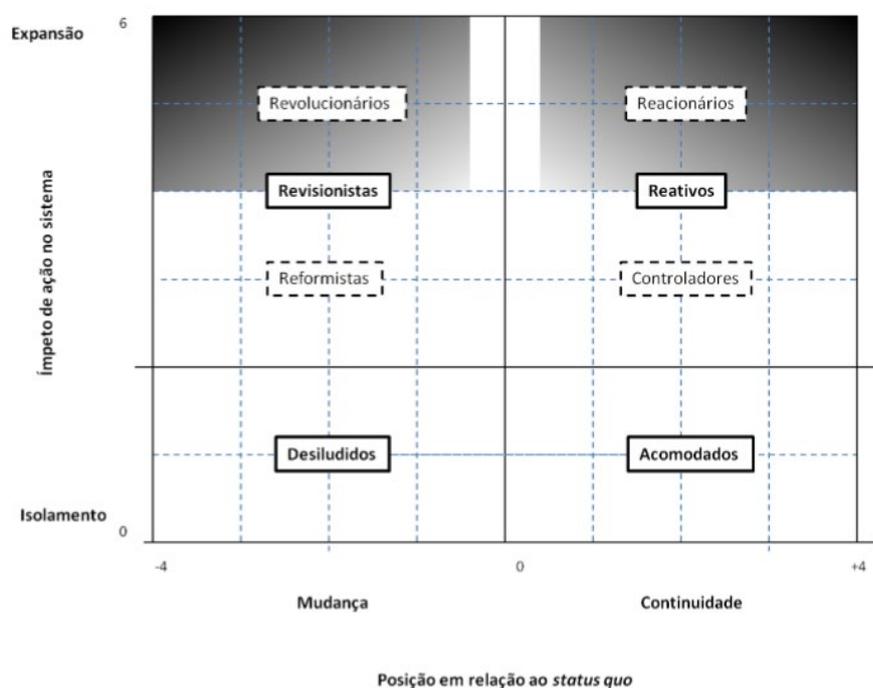


Figura 3 – Política Externa Regional, Ordem Sistêmica e Zonas de Conflito. Fonte: Castellano, 2017, p. 92.

A figura 3 representa a relação entre as variáveis da posição em relação ao *status quo* e do ímpeto de ação no sistema. A posição no eixo horizontal de mudança ou continuidade em relação ao *status quo* é definida por meio da atitude do Estado em questões políticas, econômicas, sociais e securitárias. Já o eixo vertical determina o ímpeto de ação no sistema e varia de isolamento até expansão²³(CASTELLANO, 2017, p. 91).

A partir disso, Castellano (2017, p. 92) propõe quatro padrões de países conforme sua política regional. *Países desiludidos* possuem interesse de mudar o sistema, mas não atuam para isso. *Países acomodados* atuam da mesma forma, mas possuem interesse de conservar o sistema. *Países revisionistas* buscam mudar a ordem e empreendem ações para isso. Eles podem ser subdivididos em *reformistas*, os quais utilizam meios pacíficos, e em *revolucionários*, os quais utilizam a força indireta e direta para atingir seus objetivos. Por outro lado, *países reativos* agem para conservar a ordem por meios pacíficos, como *controladores*, ou por meio da força, como *reacionários* (CASTELLANO, 2017, p. 92).

A combinação das diferentes posições dos países frente à ordem influencia o conflito ou a cooperação. A tendência ao conflito ocorre quando os países da região se posicionam de

²³ Esse contínuo do eixo vertical assume seis tipos, sendo eles 0= recusa de utilização de qualquer recurso; 1= não agir; 2= utilização de recursos discursivos e diplomáticos; 3= recursos econômicos e institucionais; 4= recursos militares indiretos como operações encobertas; 5= recursos militares diretos; 6= guerra (CASTELLANO, 2017, p. 91).

forma oposta em relação ao *status quo* e atuam fortemente para atingir seus objetivos. Em outras palavras, o conflito tenderá a ocorrer quando países revolucionários enfrentam países reacionários. Já a cooperação tende a ocorrer quando os países possuem posições similares em relação à ordem regional (CASTELLANO, 2017, p. 92-93).

Quando elites enfrentam reduzidas pressões externas dificilmente agem de forma impetuosa. Quando existem pressões externas podem-se elencar quatro tipos de comportamento predominantes. O primeiro tipo de comportamento possui alta capacidade estatal, altas pressões externas e baixas pressões internas. Nesse caso, a tendência de ação é o balanceamento de ameaças. A segunda resposta frente a pressões possui altas capacidades, altas pressões externas e altas pressões internas. Nesse contexto, os Estados tendem a balancear, mas de forma limitada e condicionada às pressões externas. Caso as pressões externas não sejam superadas, a ação durará até que a elite não se mantenha no poder. A terceira forma de resposta a pressões externas ocorre na combinação de baixa capacidade estatal, altas pressões externas e baixas pressões internas. Tendencialmente, a resposta será impetuosa, mas durará até o início de pressões internas que tornarão insustentável a ação externa. A combinação de baixa capacidade estatal e alta pressão externa e interna é uma ação pouco impetuosa pela impossibilidade de arcar com os custos (CASTELLANO, 2017, p. 326-327).

A formação de determinada política externa dos Estados é influenciada pelo processo de construção do Estado, pois “se um Estado tentará ou não mudar o sistema internacional depende basicamente da natureza do Estado e da sociedade que ele representa” (GILPIN, 1981, p. 54, tradução nossa). Isto ocorre porque os “imperativos internacionais são filtrados através do ambiente político interno, o que pode levar a variações na forma como os Estados respondem às pressões internacionais comuns” (RIPSMAN, 2009, p. 174, tradução nossa). Ao analisar a construção do Estado é necessário considerar o contexto, incluindo as estruturas sociais internas e externas; as formas com o Estado e suas elites atingem seus objetivos por meio da coerção, do capital e da legitimidade²⁴; e as relações entre Estado-sociedade²⁵. Esse

²⁴ Castellano (2017, p. 94) pontua que a esfera da coerção está relacionada à capacidade do Estado de prover segurança. A esfera do capital está vinculada à acumulação e concentração de capital na sociedade, bem como a capacidade do Estado de transformar capital em poder político e econômico. Por fim, a esfera da legitimidade envolve “a obediência derivada da coação, os aspectos simbólicos [...] que fundamentam a sustentabilidade da relação entre Estado e sociedade e a efetividade das instituições e a garantia de direitos, bem-estar e justiça” (CASTELLANO, 2017, p. 94).

²⁵ Conforme Taliaferro (2009, p. 212) a sociedade resistiu ao processo de extração de recursos e monopolização da autoridade política do Estado. Dessa maneira, “o arranjo das instituições domésticas frequentemente reflete barganhas particulares alcançadas entre governantes e atores sociais. Esta tensão entre os atores estatais e sociais é uma das razões pelas quais diferentes comunidades políticas sempre têm diferentes instituições domésticas” (TALIAFEERO, 2009, p. 212).

terceiro ponto abre espaço para o estudo das elites dominantes do país, as quais articulam o poder e impõem decisões legítimas (CASTELLANO, 2017, p. 94).

O processo de interação doméstica, derivado da construção do Estado, afeta diretamente a formulação de política externa. Aspectos internos ao Estado envolvem o estudo das elites definidoras de política externa e da forma como essas elites se relacionam com pressões internas e externas. As elites como formadoras de política externa são caracterizadas pelo número pequeno de pessoas ou grupos de decisão. Em sua maioria, a política externa é conduzida pelo setor executivo, incluindo o chefe de Estado e de governo, bem como outros servidores públicos como ministros de governo²⁶ (RIPSMAN, 2009, p. 171). A Figura 4 exemplifica essa ideia.

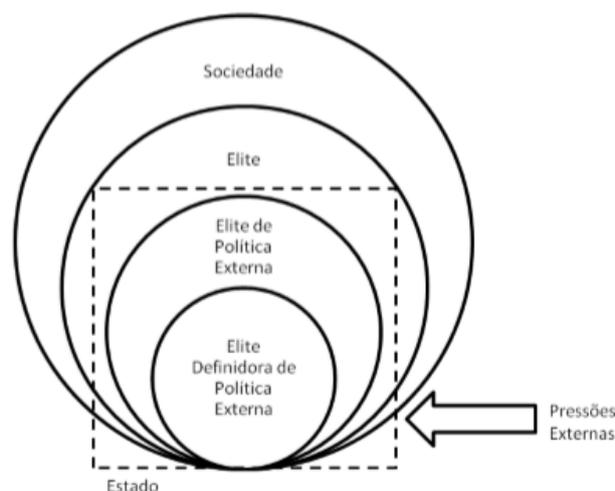


Figura 4 – Contexto Político-Social das Elites Definidoras de Política Externa. Fonte: Castellano, 2017, p. 96.

A construção estatal e política externa também se conectam por meio da análise das elites definidoras de política externa. Esse tema envolve a competição que as elites definidoras de política externa enfrentam de outras elites (como a burocracia diplomática), de grupos sociais e de atores externos. As pressões sentidas pelas elites moldam a força do projeto político criado pela elite definidora de política externa frente a demais grupos ou a outros projetos. A segurança da elite reflete “a manutenção dos interesses, da posição política

²⁶ Tal fato pode ser explicado pela atenção que os políticos conferem a questões domésticas, bem como a percepção de que os assuntos internacionais são complexos. Normalmente o chefe de operações de política externa é o ministro de relações exteriores, sendo que o chefe de governo também é envolvido em questões de política externa. Outros membros participantes da política externa variam de acordo com o país, mas o ministro das relações exteriores costuma trabalhar com os ministros da defesa, da economia e do comércio (HILL, 2003, p. 53-54).

das elites e da existência da própria coalização que sustenta a elite definidora de política externa como tal” (CASTELLANO, 2017, p. 97).

Mesmo que nunca exista consenso absoluto entre as elites, a maior repercussão ocorre quando a fragmentação e o desacordo entre as elites impactam na segurança das elites definidoras de política externa. A falta de coesão próxima às elites definidoras de política externa impacta de maneira negativa na capacidade de ação das mesmas, pois restringe a sua capacidade de mobilizar recursos e fazer decisões políticas (SCHWELLER, 2006, p. 144). Enquanto que a ameaça de grupos sociais permite com que as elites criem novas alianças e sobrevivam, a ameaça de elites concorrentes torna a política externa instável e suscetível à mudança. Já a combinação das pressões de elites concorrentes e de grupos sociais pode comprometer fortemente a atuação externa do país (HAGAN, 1995, p. 140).

Castellano (2017, p. 98) afirma que “a política externa dos Estados será diretamente afetada pelas elites que definem política externa, seu projeto político e a segurança dessas elites frente a grupos domésticos e externos”. O projeto político da elite definidora de política externa afeta tanto a posição estatal frente à ordem quanto o ímpeto de ação no sistema, pois elites com fortes interesses de mudança ou continuidade geralmente agem. Ademais, o grau de segurança das elites afeta o ímpeto de ação em relação ao sistema e a posição estatal frente à ordem, tendo em vista que os interesses das elites podem mudar (CASTELLANO, 2017, p. 98). Essas interações são mediadas pela grande estratégia do Estado, isto é, pelos instrumentos que o Estado dispõe para atingir os objetivos da política externa. Castellano (2017, p. 99) resume o seu entendimento do processo de política externa por meio da figura 5.

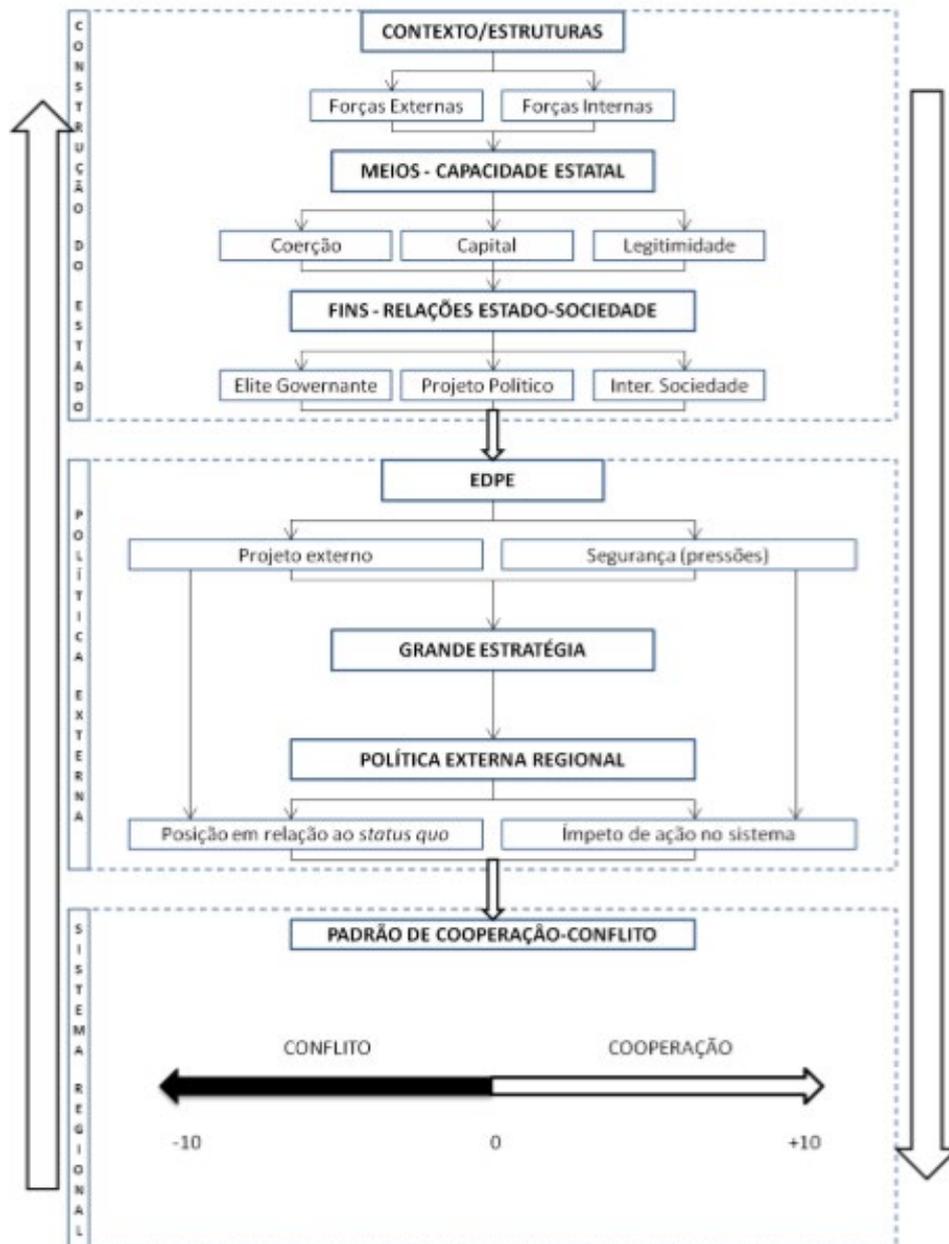


Figura 5 – Construção do Estado, Política Externa e Sistema Regional: Mecanismos de mediação.

Fonte: Castellano, 2017, p. 99.

2.4. Considerações Finais

Por meio do aporte teórico apresentado no presente capítulo buscou-se apresentar uma forma viável de compreender os sistemas regionais e as mudanças no padrão de cooperação-conflito entre os países. Ademais, almejou-se enfatizar a importância do elemento da política

externa na definição dos padrões de amizade e inimizade. Este trabalho utilizou o Modelo Analítico do Estudo de Regiões, proposto por Castellano (2017), o qual busca compreender a relação do padrão de cooperação-conflito com o fundamento estrutural, a polaridade, a ordem, as fronteiras, a polarização, a política externa, as características das unidades e a penetração extrarregional.

Este estudo parte da ideia de que a política externa é o fator determinante para explicar a variação do padrão de cooperação-conflito entre Arábia Saudita e Irã. A teoria de política externa apresentada por Castellano (2017) embasa a análise dos próximos capítulos na medida em que é centrada na avaliação da posição do país em relação à ordem regional estabelecida e na consideração do seu ímpeto de ação para executar essas políticas. A análise de Castellano (2017) utiliza elementos importantíssimos como o projeto político e a segurança da elite definidora de política externa como formas de analisar a política externa regional de um país. Ademais, o autor utiliza a concepção de construção de Estado como uma maneira de explicar a relação da elite definidora de política externa com outros atores internos e externos, bem como a categorização de um Estado em certos tipos elencados anteriormente. Considerando o estudo de Castellano (2017), espera-se que a capacidade estatal seja um elemento essencial para sustentar a política externa dos Estados no longo prazo.

Os Estados que buscam mudar a ordem do sistema regional podem encontrar defensores do *status quo*. Estados revolucionários, os quais utilizam de ações revisionistas com grande intensidade, e Estados reacionários, os quais possuem ações reativas, podem gerar conflitos no sistema devido à grande incompatibilidade de interesses. Já ambientes cooperativos são mais propícios quando a posição dos Estados em relação a ordem sistêmica for similar. O próximo capítulo busca abordar essas questões no âmbito do Golfo Pérsico no período de 1971 a 2016 ao tentar estabelecer uma comparação das posições da Arábia Saudita e do Irã frente à ordem regional.

3. O MODELO ANALÍTICO DO ESTUDO DE REGIÕES E O GOLFO PÉRSICO

O presente capítulo tem como objetivo compreender a evolução dos elementos de análise do Modelo Analítico do Estudo de Regiões, proposto por Castellano (2017) no Golfo Pérsico de 1971 a 2016. Dessa maneira, busca-se apresentar uma visão dos elementos discutidos no capítulo anterior no período proposto de 1971, quando a Grã-Bretanha se retirou da região, até 2016, um período mais recente que possibilita a coleta de informações. A primeira seção faz uma breve apresentação dos principais acontecimentos do subcomplexo do Golfo, tais como a guerra entre Irã e Iraque que durou de 1980 a 1988. A segunda seção avalia os elementos do nível estrutural do subcomplexo, ou seja, o fundamento estrutural, a polaridade, a ordem e as fronteiras. A terceira seção trata do nível interacional do Golfo Pérsico, isto é, a polarização e o padrão de cooperação-conflito. Ressalta-se que o padrão de cooperação-conflito será avaliado em termos do Golfo Pérsico e da relação entre Arábia Saudita e Irã, tendo em vista a proposta deste trabalho. Por fim, a quarta seção pondera os fatores externos representados pela penetração extrarregional no Golfo Pérsico.

3.1. O Golfo Pérsico de 1971 a 2016

Um novo contexto regional foi criado com a saída das forças britânicas do Golfo Pérsico em 1971²⁷. A decisão britânica criou o subcomplexo do Golfo Pérsico, centrado nas relações entre Arábia Saudita, Irã e Iraque. Os países da região tiveram reações conflitantes à decisão britânica. Para os sauditas, a saída dos britânicos colocou o país em um dilema. Em público, os sauditas agradeceram a saída da região, mas em privado o rei saudita Faisal bin Abdulaziz Al Saud pediu que os britânicos ficassem na região para que o país evitasse futuros conflitos com o Irã. Por outro lado, o xá Mohammad Reza Pahlavi do Irã apoiou a saída dos britânicos porque ele percebeu uma oportunidade de tornar o Irã o poder dominante na região (LIU, 2003, p. 52-53).

²⁷ Antes de 1971 o Golfo Pérsico foi caracterizado pela ocupação colonial por meio de protetorados. Protetorados são territórios não anexados, mas no qual outro país exerce jurisdição. A Grã-Bretanha criou um sistema protetorados na região incluindo Iêmen (1873-1967), Barein (1880-1971), Emirados Árabes Unidos (1892-1971), Omã (1892-1971), Kuwait (1899-1961) e Catar (1916-1971). Além disso, países como Arábia Saudita, Irã e Iraque estiveram submetidos à influência britânica na região. No caso do Irã, o país também esteve submetido à influência da Rússia e da União Soviética no norte do país, principalmente durante e após a Segunda Guerra Mundial (HALLIDAY, 2005, p. 22-23, 101).

Ciente da saída britânica e da possível instabilidade da região, os Estados Unidos desenvolveram uma política de “Pilares Duplos”. Por meio dessa estratégia os estadunidenses buscavam estabelecer a estabilidade no Golfo Pérsico por meio da cooperação entre a Arábia Saudita e o Irã. Em outras palavras, no contexto do embate entre Estados Unidos e União Soviética, os estadunidenses buscavam evitar a influência do comunismo na região. Os sauditas e os iranianos deveriam garantir a navegação livre no Golfo, proteger instalações de petróleo e evitar regimes inimigos na região (LIU, 2003, p. 56). Em troca, eles receberiam grandes quantidades de armamentos dos Estados Unidos (HALLIDAY, 2005, p. 118).

Ao longo da década de 1970 a maioria dos países produtores de petróleo do Golfo Pérsico adquiriu controle dos recursos petrolíferos das companhias por meios de acordos de concessão. Por exemplo, a Arábia Saudita fez isso por meio da nacionalização de empresas ocidentais e o estabelecimento da Companhia de Petróleo da Arábia Saudita (LIU, 2003, p. 71). Utilizando o maior controle dos preços do petróleo, os países da região, por meio da Organização dos Países produtores de Petróleo (OPEP)²⁸, estabeleceram um embargo petrolífero às nações que apoiavam Israel, tais como Estados Unidos, Canadá e Grã-Bretanha. Essa política foi resultado direto da Guerra de Yom Kippur de 1973, na qual Israel ocupou territórios árabes no Egito e na Síria²⁹. Assim, houve a decisão unilateral dos países da OPEP de reduzir a produção de petróleo em 5% até a retirada de Israel dos territórios ocupados. Todavia, em 1974 o embargo foi suspenso devido a pouca eficácia na economia dos Estados Unidos, principal aliado de Israel. A única vantagem desse contexto foi aumento o lucro das companhias petrolíferas e dos Estados produtores de petróleo (FERABOLLI, 2009, p. 79-81). Esse contexto e a evolução dos preços de petróleo são demonstrados por meio da figura 6.

²⁸ A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) é uma organização internacional fundada em 1960 com o objetivo de coordenar a política petrolífera de seus países membros para estabilizar o mercado de petróleo. Os países membros são Arábia Saudita, Argélia, Angola, Catar, Emirados Árabes Unidos, Equador, Gabão, Guiné Equatorial, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria e Venezuela.

²⁹ Tendo em vista que este trabalho foca no Golfo Pérsico, a Guerra de Yom Kippur não será analisada profundamente.

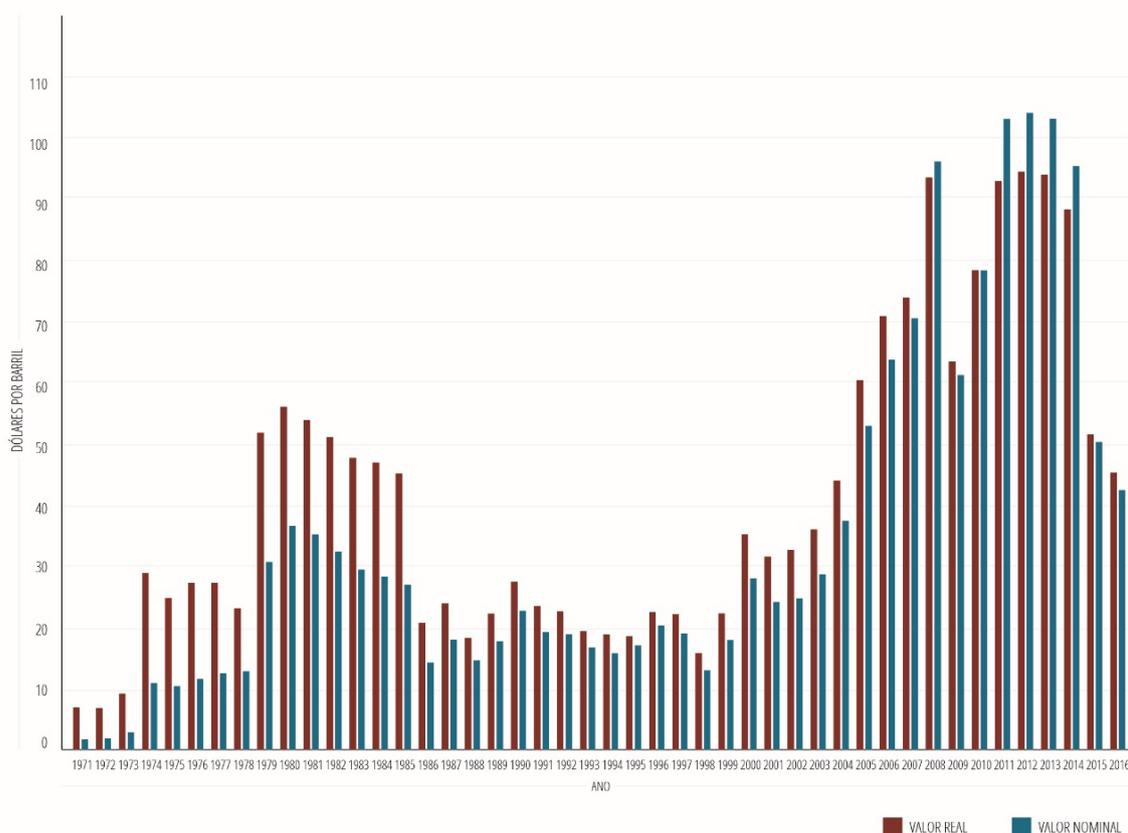


Figura 6 – Preço Real e Nominal³⁰ do Barril de Petróleo em Dólares de 1971 a 2016. Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Mundial (2017).

Antes de 1973 o Irã era o país com mais influência no Golfo Pérsico, mas o embargo fez com que a Arábia Saudita se tornasse o país produtor de petróleo mais importante no mundo. Arábia Saudita, Irã e Iraque utilizaram o petróleo como uma ferramenta para aumentar seu poder regional e internacional (LIU, 2003, p. 330). Por meio das rendas do petróleo, o xá do Irã buscou fazer o país uma potência regional com o apoio dos Estados Unidos. Assim, Mohammad Reza Pahlavi elevou os padrões de educação e emprego, o que aumentou a população politicamente consciente. As mudanças promovidas pelo xá, bem como as tensões que elas geraram, deram as bases sociais para um movimento em massa de oposição. A oposição liderada pelo Aiatolá Sayyid Ruhollah Musavi Khomeini emergiu em 1978, na qual milhões de pessoas pediram por uma república no país, causando a saída do xá em 15 de janeiro de 1979. Em fevereiro de 1979 Khomeini retornou do exílio no Iraque e proclamou a República Islâmica do Irã (HALLIDAY, 2005, p. 105-106).

A vontade do Irã de exportar a revolução islâmica e seus ideais fez com que o país

³⁰ O valor nominal não considera a evolução dos preços, ou seja, a inflação do período. Já o valor real desconta os efeitos da inflação do ano em análise.

intervisse nos assuntos árabes com maior frequência que o xá. A mensagem da revolução contra a corrupção, a desigualdade e a ocidentalização ecoava pela região. Inicialmente o maior apoio ao Irã veio de regiões com maior concentração xiita, tendo em vista que esse grupo fazia parte de comunidades desprivilegiadas em países como Barein, Iraque e Kuwait (HINNEBUSCH, 2003, p. 194-195).

Já o Iraque percebia a República Islâmica do Irã como um rival geopolítico na região do Golfo Pérsico. O presidente do Iraque a partir de 1979, Saddam Hussein, acreditou que a revolução havia enfraquecido as capacidades militares do Irã e que o Iraque poderia oferecer aos Estados do Golfo Pérsico proteção contra a revolução islâmica. Com esse pensamento em mente, Saddam Hussein declarou guerra ao Irã em setembro de 1980, a qual durou até agosto de 1988. Os Estados Unidos apoiaram o regime de Saddam Hussein acreditando que o caos no Irã faria com que o regime sofresse um golpe (SLUGLETT, 2009, p. 56). Ademais, o Iraque recebeu apoio da Arábia Saudita e dos demais Estados do Golfo exportadores de petróleo em forma de dinheiro e de equipamentos militares, visto o temor da dominação do Irã na região. A partir desse contexto, a Arábia Saudita iniciou uma coordenação securitária contra o Irã por meio da criação do Conselho de Cooperação do Golfo³¹ (HINNEBUSCH, 2003, p. 197).

Após as falhas do Iraque de conquistar o Irã na década de 1980 e emergir como um poder no Golfo, o Iraque tentou novamente em 1990 ganhar uma esfera de influência ao ocupar o Kuwait (SALEM, 2008, p. 8). Ao invadir o Kuwait, Saddam Hussein também possuía como objetivos recuperar a economia do Iraque e ganhar acesso à costa do Golfo. A invasão do Kuwait provocou uma rápida resposta da comunidade internacional (FERABOLLI, 2009, p. 123). Os Estados Unidos lideraram uma operação chamada Tempestade do Deserto em 1991, apoiada pela Arábia Saudita e pelo Irã, para liberar o território ocupado do Kuwait. Mesmo após ser derrotado, Saddam Hussein se manteve no poder isolado pelo embargo internacional à exportação de petróleo do país (VISENTINI, 2012, p. 60).

No dia 11 de setembro de 2001 o grupo Al-Qaeda atacou os Estados Unidos. Esse grupo radical sunita foi formado na década de 1990 no Afeganistão e tinha como objetivo tomar o poder em Estados árabes como a Arábia Saudita. Em resposta a esse ataque, os Estados Unidos expressaram a Doutrina Bush em 2002, a qual classificou o Irã e o Iraque

³¹ O Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) é uma organização intergovernamental fundada em 1981 com o objetivo de aumentar a coordenação e a integração dos países da região. Os Estados membros incluem Arábia Saudita, Barein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã.

como Estados párias ao brutalizarem seu próprio povo, ameaçarem estabilidade da região e buscarem armas de destruição em massa (HALLIDAY, 2005, p. 103). Nesse contexto, o governo estadunidense alegou que o Iraque possuía armas de destruição em massa, bem como a capacidade de atacar os Estados Unidos. Ainda em 2002, o congresso dos Estados Unidos autorizou o uso da força militar contra o Iraque, o qual foi ocupado de março de 2003 a dezembro de 2011. Com a ocupação liderada pelos Estados Unidos, o Iraque teve eleições presidenciais em 2005. Nouri al-Maliki venceu as eleições e permaneceu no comando do país até 2014. Seu governo desenvolveu políticas que marginalizaram a parte sunita do Iraque e pioraram as divisões no país. Por outro lado, al-Maliki estabeleceu uma aliança com o Irã, a qual já era ensaiada nos estágios finais do regime de Saddam Hussein. Em 2014, o Estado Islâmico do Iraque e do Levante lançou uma ofensiva militar no norte do Iraque e declarou um califado islâmico sunita contra os Estados Unidos e seus aliados (VISENTINI, 2012, p. 103).

Outro movimento importantíssimo na região foi a Primavera Árabe. A Primavera Árabe foi um movimento em 2011 que buscou derrubar velhas oligarquias autoritárias que estavam no poder há décadas no Oriente Médio, tanto monarquias tradicionais quanto repúblicas modernizadoras. Por exemplo, no Barein manifestantes xiitas desejavam expressão política por meio da eleição de um primeiro-ministro dessa maioria subrepresentada. Porém, tropas sauditas intervieram no país e restituíram o comando de Hamad bin Isa al-Khalifa sob o país. Também ocorreram protestos na Arábia Saudita, no Kuwait, em Omã e no Iêmen (VISENTINI, 2012, p. 227). Para Visentini et al (2012, p. 227) a Primavera Árabe deu lugar ao “Verão Árabe”, pois em países como o Iêmen os protestos desencadearam guerras civis.

No início de 2011 o Iêmen entrou em uma crise política devido aos protestos à tentativa do presidente Ali Abdullah Saleh de eliminar o limite de anos para a presidência. (VISENTINI et al, 2012, p. 69). O país foi dividido entre tribos leais a Saleh que ocuparam a cidade de Sanaa. No sul, militantes da Al Qaeda dominaram Zinjibar, e avançaram para o porto de Áden. Em novembro do mesmo ano Saleh finalmente transferiu o poder para seu vice, Abdo Rabbo Mansour Hadi (VISENTINI et al, 2012, p. 69). Já em 2014 o grupo xiita Houthis tomou controle de Sanaa com a ajuda do ex-presidente Saleh, exilando o governo de Hadi na Arábia Saudita. Desde então, os Houthis estão lutando contra forças do presidente Hadi, que é apoiado pela Arábia Saudita. A Arábia Saudita acusa o Irã de dar apoio militar ao grupo (RIEDEL, 2015). O Irã, por sua vez, possui uma estratégia de usar os Houthis como ameaça à segurança da Arábia Saudita (Crisis Group, 2016). Desde 26 de março de 2015 uma coalizão liderada pela Arábia Saudita chamada Operação Tempestade Decisiva lança ataques

aéreos no Iêmen em posições dos Houthis visando restaurar o presidente Hadi ao poder (HUBBARD, 2016).

3.2. Elementos Estruturais

A partir das considerações feitas sobre os desenvolvimentos ocorridos no Golfo Pérsico de 1971 a 2016, a presente seção busca analisar os elementos estruturais do sistema regional. Dessa maneira, serão analisados o fundamento estrutural, a polaridade, a ordem e as fronteiras do subcomplexo.

3.2.1. Fundamento Estrutural

Não existiram mudanças no fundamento estrutural no caso do Golfo Pérsico. Durante o período proposto de 1971 a 2016 a região teve Estados politicamente independentes, conforme Halliday (2005, p. 75). Apenas o Irã se aproxima do modelo de Estado-nação devido a características locais de construção do Estado que promovem a unidade étnica e cultural do país (HALLIDAY, 2005, p. 75). Apesar da política interna dos países da região ser turbulenta e não democrática, ela foi contida no sistema estatal. Existiram alguns casos de que questões domésticas se espalharam para outros Estados, mas isso não foi capaz de enfraquecer o sistema estatal (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 217).

Apesar de o Estado ser dominante no Oriente Médio, ainda existem relações subestatais e supraestatais com influência no nível regional. A imposição arbitrária de fronteiras pelo imperialismo produziu incongruência entre território e identidade, resultando no fato de que lealdade ao Estado era contestada por identidades subestatais e supraestatais (HINNEBUSCH, 2003, p. 3). Em outras palavras, a existência de identidades conflitantes ao Estado foi resultado de uma construção estatal deficiente na região. Entre as identidades subestatais se destacam as relações existentes de clã e tribo, as quais ajudaram no exercício da autoridade política com administrações burocráticas centralizadas (ANDERSON, 1987, p. 14). Ademais, existem atores subestatais como os curdos, uma população não árabe de mais de 25 milhões espalhados entre países como Irã e Iraque (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 196). Em nível supraestatal se destacam as identidades árabes e islâmicas, as quais afetaram o desenvolvimento dos Estados da região mesmo não sendo capazes de desafiar o sistema

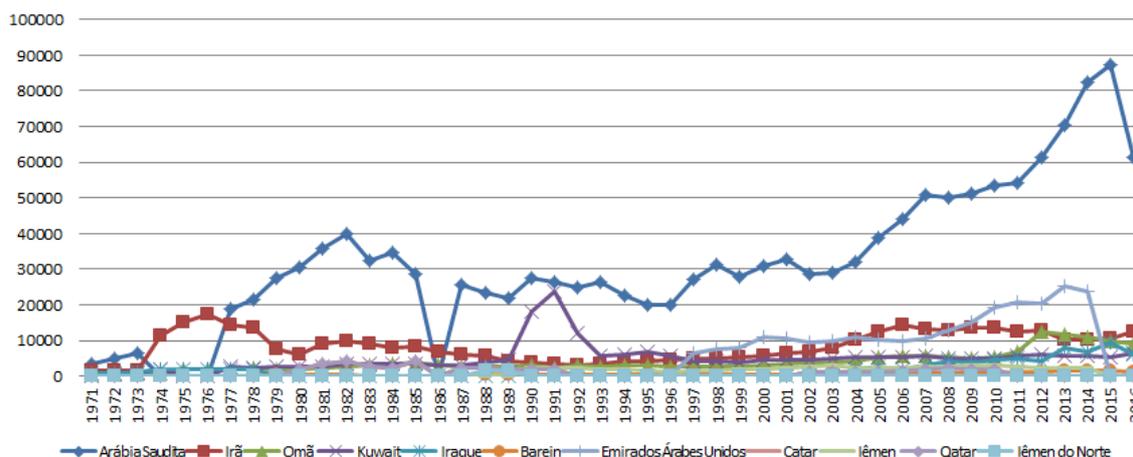


Figura 9 – Variação dos Gastos em Militares em Milhões de Dólares dos Países do Golfo Pérsico de 1971 a 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados Stockholm International Peace Research Institute (2017).

Nota: Para os países que ainda não existiam ou que não possuíam informações, atribuiu-se o valor 0 para os gastos militares. Não havia dados disponíveis para o Iêmen do Sul.

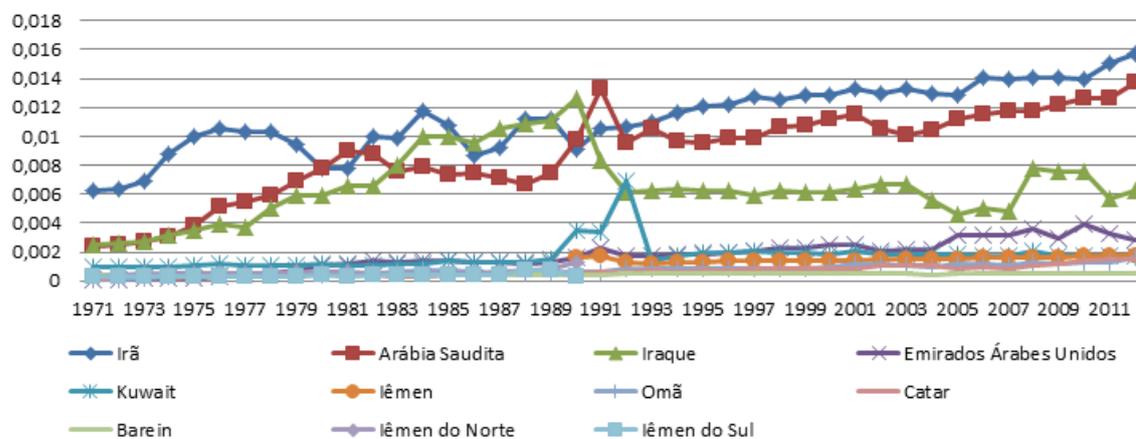


Figura 10 – Variação do Índice Composto de Capacidade Nacional do Golfo Pérsico de 1971 a 2012.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Correlates of War (2017).

Nota: O Correlates of War disponibiliza o Índice Composto de Capacidade Nacional apenas até 2012.

A partir das figuras apresentadas torna-se evidente a existência de polos de poder na Arábia Saudita, no Irã e no Iraque. De 1971 a 1979 o Irã possuía as capacidades nacionais mais consistentes na região. Porém, observa-se a ascensão lenta e gradual da Arábia Saudita e

do Iraque nesse período. O embargo econômico de 1973 fez com que a Arábia Saudita se tornasse o país produtor de petróleo mais importante no mundo, alavancando a posição do país na região. Porém, os sauditas não possuíam os números ou a força para liderar a região (NOBLE, 2008, p. 110). O Iraque, por sua vez, havia nacionalizado os recursos do petróleo em 1972 para proporcionar independência econômica e política ao país. Porém, no campo político o partido Baath tentava consolidar seu poder por meio da destruição da oposição. Somente após o Acordo de Algiers, assinado em 1975, que o partido Baath controlou todo o país e colocou um fim nas revoltas curdas no país (MARR, 2004, p. 184).

A revolução do Irã mudou a região, pois intensificou a insegurança regional e fez com que os países aumentassem os gastos em defesa. Tal fato acabou gerando a tentativa falha do Iraque em conquistar o Irã na década de 1980. Durante a década de 1980 existiu uma disputa entre Arábia Saudita, Irã e Iraque em termos de capacidade nacional, como apontado pela figura 10. A Guerra entre Irã e Iraque, por exemplo, causou o aumento das capacidades militares dos países da região, principalmente em relação aos gastos *per capita* em defesa, tanques e transferências de armamentos (NOBLE, 2008, p. 101). Os ciclos indicam que as guerras levam a aumentos e depois diminuições nos gastos militares (CORDESMAN, 1999, p. 54).

Durante o final da década de 1970 e a década de 1980 o Iraque estava finalmente consolidado e fortalecido pelo petróleo e pelas armas soviéticas. Ademais, o país buscou desenvolver um programa de armas de destruição em massa, visando a influência regional (HINNEBUSCH, 2003, p. 181- 184). O aumento das capacidades nacionais do Iraque foi representado pela figura 10, a qual demonstra o aumento significativo das capacidades do país a partir de 1977. Apesar de o Iraque ser mais forte que seus vizinhos em termos militares, ele esteve durante as décadas de 1980 e 1990 sem esferas de influência além de suas fronteiras (HALLIDAY, 2005, p. 8).

A derrota do Iraque em 1991 foi provavelmente mais importante do que o fim da União Soviética para o Golfo Pérsico porque mudou a distribuição de poder local. A partir desse período o Iraque não dispôs de recursos e capacidade de sustentar suas forças, muitas vezes possuindo armas obsoletas. A guerra enfraqueceu o Iraque em relação aos seus vizinhos e fortaleceu a posição do Irã no Golfo Pérsico (CORDESMAN, 1999, p. 54). A Arábia Saudita, por sua vez, buscou conter uma possível unipolaridade do Irã na região por meio de sua influência na OPEC e de sua riqueza proveniente do petróleo. A Arábia Saudita possuiu um aumento constante de poder até 1981. Porém, o reino saudita era militarmente fraco e dependia dos Estados Unidos para se proteger do Irã (HINNEBUSCH, 2003, p. 183). Na

década de 1980 a capacidade nacional dos sauditas tendeu a se estabilizar. Porém, na década de 1990 o país possuiu grande variação em sua posição na regional. Já o Irã passou por aumentos e declínios constantes em sua capacidade nacional durante a década de 1980. A Arábia Saudita e o Irã eram fortes o suficiente para prevenir a ascensão do outro (HINNEBUSCH, 2003, p. 183).

A partir de 2003, quando o Iraque foi invadido pelos Estados Unidos, os sauditas se tornaram definitivamente o único poder capaz de limitar as ambições regionais do Irã (GAUSE III, 2014, p. 15). Como resultado das pressões militares no Golfo, a Arábia Saudita aumentou suas capacidades militares convencionais nas últimas décadas. A partir de 2003 houve um aumento constante nas capacidades dos sauditas. O país adquiriu armamentos mais avançados para forças aéreas e terrestres, bem como aumentou o tamanho. Enquanto sua força militar aumentou durante as últimas duas décadas, sua posição econômica flutuou devido aos preços do petróleo, crescimento populacional e os custos das guerras na região (NOBLE, 2008, p. 120). Os sauditas buscam utilizar pressões econômicas e laços políticos para afirmar sua proeminência na região (FERABOLLI, 2009, p. 96). Os sauditas confiam em seus parceiros externos, principalmente os Estados Unidos, para garantir sua segurança e ajudar em seu desenvolvimento militar (IISS, 2014, p. 341).

A partir da década de 1990, o Irã possui uma tendência crescente em suas capacidades, apesar de alguns períodos de queda. As forças armadas do Irã sofrem com a falta de armamentos novos devidos ao embargo econômico ao país. Por outro lado, o Irã possui técnicas e táticas inovadoras capazes de ameaçar adversários como seus vizinhos mais fracos. Ademais, o país conta com a Guarda Revolucionária, uma organização capaz de realizar uma grande quantidade de operações e que possui como principal papel a segurança interna. Porém, em alguns casos também pode atuar em defesa externa em conjunto com as forças armadas regulares (IISS, 2014, p. 318).

Atualmente apenas Irã e Arábia Saudita impactam nas relações de poder do Golfo Pérsico (EHTESHAMI, 2014, p. 29). Esses dois países dominam aspectos como o PIB e gastos militares na região. Contudo, nenhum Estado da região é capaz de gastar os recursos necessários para sustentar completamente suas forças armadas e modernizá-las em níveis comparados ao Ocidente (CORDESMAN, 2004, p. 5).

3.2.3. Ordem

Apesar da desconfiança no Golfo Pérsico os Estados concordam em determinados princípios e normas que devem governar seu comportamento (FAWCETT, 2009, p. 192). A ordem do Golfo Pérsico é baseada nos interesses ocidentais, implementada inicialmente por Grã-Bretanha e Estados Unidos e apoiada no começo por sauditas e iranianos. A ordem do Golfo Pérsico é baseada na soberania dos Estados, a qual é reconhecida pela maioria dos Estados regionais (ADIB-MOGHADDAM, 2006, p. 129). Nesse sentido, a ordem do Golfo Pérsico é conservadora em termos políticos, pois visa à manutenção do *status quo* territorial. Ademais, a ordem em termos securitários prioriza a segurança do Estado/nação, sendo conservadora. Para Ferabolli (2009, p. 143) a ordem da região busca proteger os interesses dos Estados Unidos na região ao garantir o livre fluxo de petróleo do Golfo. Nesse contexto, em termos econômicos a ordem do Golfo Pérsico é liberal, tendo em vista que prioriza as relações comerciais dos países, principalmente com as potências extrarregionais. Por fim, em âmbito societário a ordem é conservadora, visto que existem grupos como os curdos e os xiitas que são marginalizados na região.

Para Adib-Maghaddam (2006, p. 128) a existência de uma ordem estável não proporciona paz no Golfo Pérsico. As estruturas colocadas em vigor nos anos de 1970 e arrumadas após o final da Guerra Fria não funcionam mais na região, tendo em vista que o Iraque colapsou como um Estado soberano, alterando a geopolítica do sistema. Por duas décadas o Iraque serviu como Estado capaz de deter as aspirações do Irã. Porém, ao tentar tornar o Iraque em uma potência por meio da invasão ao Kuwait em 1993, Saddam Hussein desafiou a ordem estabelecida. Atualmente o Iraque é o epicentro de um novo conjunto de tensões envolvendo a Arábia Saudita e o Irã, tendo em vista que o país foi ocupado devido ao seu desafio à ordem ocidental estabelecida (SALEM, 2008, p. 1).

Existem projetos de ordem regional que competem no Golfo Pérsico. Por exemplo, o Irã tentou criar uma aliança com grupos xiitas da região para diminuir a influência dos Estados na região. Porém, o Irã não poderia escapar das tensões entre persas e árabes, bem como de xiitas e sunitas no Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Barein. Ademais, havia oposição da Arábia Saudita e dos Estados do CCG. A Arábia Saudita e os Estados do CCG, por sua vez, buscaram criar uma ordem regional distinta composta de Estados árabes na qual o Irã seria um ator externo. Nessa ordem, os Estados teriam relações amigáveis com os Estados Unidos e buscariam preservar a identidade sunita e acomodar os xiitas. Porém, os sauditas não possuíam um plano de engajamento para o Iraque. Por fim, existe uma ordem regional dos

grupos islâmicos da região. Ao causar o conflito dos Estados Unidos com o mundo islâmico, grupos como a Al-Qaeda esperavam fomentar revoltas islâmicas que removeriam regimes aliados aos Estados Unidos. Essa nova ordem regional seria baseada em interpretações estritas do Islã e na oposição aos Estados Unidos (SALEM, 2008, p. 20-21).

3.2.4. Fronteiras

Para esta pesquisa, as fronteiras do subcomplexo do Golfo Pérsico não foram alteradas de 1971 a 2016 (HALLIDAY, 2005, p. 76). Não houve uma expansão ou contração das dinâmicas de interação entre as unidades. A maioria dos países da região é árabe, mas existe um país persa que foi ligado à região pela cultura, crença e comércio (HALLIDAY, 2005, p. 75). Porém, a conexão do Irã ao Golfo Pérsico aconteceu antes do período de proposto nesse trabalho, sendo que as fronteiras do sistema regional permanecem inalteradas. Buzan e Weaver (2003, p. 189) também apontam que as fronteiras do subcomplexo do Golfo Pérsico não foram alteradas a partir da década de 1970. Da mesma maneira, não houve a expansão de determinado tipo de unidade para outras regiões, tal como a expansão territorial (CASTELLANO, 2013, p. 81).

3.3. Elementos Interacionais

A presente seção busca analisar os elementos interacionais do Golfo Pérsico de 1971 a 2016. Dessa maneira, serão analisadas a polarização e o padrão de cooperação-conflito do subcomplexo, bem como o padrão de cooperação-conflito específico entre Arábia Saudita e Irã.

3.3.1. Polarização

Existem rivalidades amplas na região, representadas por questões como curdos *versus* árabes, persas *versus* árabes, xiitas *versus* sunitas e sunismo moderado *versus* sunismo proveniente do Wahhabismo. Para Buzan e Weaver (2003, p. 192), o subcomplexo do Golfo Pérsico é centrado na rivalidade entre Irã, Iraque e os Estados do Golfo liderados pela Arábia

Saudita. Além disso, existe uma rivalidade periférica entre Arábia Saudita e Iêmen. A hostilidade entre Irã e Iraque é derivada de disputas territoriais e de problemas com minorias étnicas. As disputas entre os árabes do Golfo Pérsico englobam o preço do petróleo e a ascensão do Iraque (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 192).

Já as alianças no Golfo Pérsico mudam rapidamente de acordo com o conflito (FAWCETT, 2009, p. 193). Existem alinhamentos entre Estados regionais e as superpotências, como o caso da Arábia Saudita com os Estados Unidos. A existência de laços verticais bilaterais que não eram acompanhados por laços horizontais da mesma intensidade na região (NOBLE, 2008, p. 139). Faltam instituições regionais no Golfo Pérsico, apesar dos esforços dos Estados Unidos e dos países europeus em promovê-las (FAWCETT, 2009, p. 193).

O maior esforço regional de união provém dos Emirados Árabes Unidos. A retirada de tropas britânicas do Golfo em 1971 fez com que os Emirados formassem uma federação refletindo necessidade política, bem como conveniência econômica e social (FAWCETT, 2009, p. 193). Além desse exemplo existe o Conselho de Cooperação do Golfo, o qual foi criado em 1981 por Arábia Saudita, Catar, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Bahrein e Omã. O principal objetivo da organização é “a coordenação, integração e interconexão entre seus membros nas questões econômicas, financeiras, comerciais, alfandegárias, comunicações, educação e cultura” (FERABOLLI, 2009, p. 108). Ferabolli (2009, p. 109) aponta que o real objetivo dos países membros era cooperar no enfrentamento do regime revolucionário do Irã na medida em que os iranianos denunciavam a presença dos Estados Unidos na região.

Apesar de ser uma das organizações mais bem sucedidas da região, o CCG possui capacidade limitada de agir contra ameaças externas poderosas como o Irã. Ademais, seus membros possuem grande dependência na ajuda militar dos Estados Unidos (FAWCETT, 2009, p. 199). Em termos econômicos a integração ainda está em estágio de união aduaneira. É improvável que a união evolua em termos econômicos porque a base econômica de todos os seus membros é o petróleo e seus derivados. Esses seis Estados possuem populações pequenas, indústrias incipientes e desenvolvimento agrícola ruim, ou seja, com complementariedade zero (FERABOLLI, 2009, p. 110). O exemplo do CCG exemplifica a fraqueza das instituições regionais. Os Estados da região possuem fraca interdependência em âmbito econômico e político. O petróleo ajuda a explicar os limites da cooperação econômica, enquanto a diversidade do tipo de governo e de interesses constringe a cooperação política (FAWCETT, 2009, p. 192).

O período posterior à Guerra Fria causou maiores mudanças no padrão de alinhamento

do Golfo Pérsico. Os estadunidenses consolidaram laços com Arábia Saudita e os demais Estados produtores de petróleo, criando uma série de laços verticais no âmbito político, militar e econômico. Formalmente, a cooperação horizontal no Golfo Pérsico está restringida CCG, mesmo que este tenha enfraquecido por tensões sobre o Irã e o Iraque. Informalmente, a emergência do Irã como uma potência regional e o aumento da importância das comunidades xiitas contribuiu para a emergência de grupo entre Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos para combater a influência do Irã na região (NOBLE, 2009, p. 139).

3.3.2. Padrão de Cooperação-Conflito no Golfo Pérsico

O padrão de cooperação e conflito no Golfo Pérsico é conhecido por ser complexo e mutável (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 190). Mudanças são difíceis devido à complexidade de alianças entre os membros desse complexo regional. As mudanças teriam que ser dramáticas para alterar o funcionamento desse complexo regional (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 257). Por exemplo, antes da revolução de 1979 no Irã, o xá Mohammad Reza Pahlavi estabeleceu uma série de acordos com os Estados do Golfo para resolver disputas territoriais. As negociações aconteceram com Omã em julho de 1974 e com os Emirados Árabes Unidos em agosto de 1974 (LIU, 2003, p. 56). Todavia, após 1979 o Irã iniciou o apoio a movimentos islâmicos no Golfo. Essa estratégia ajudou a melhorar as relações com os eleitores domésticos. A ação revolucionária iraniana se tornou um legado de 1979 e exacerbou as relações do Irã com os Estados do Golfo Pérsico (BAKHASH, 2004, p. 249).

Arábia Saudita, Irã e Iraque eram rivais geopolíticos pela dominação do Golfo nas décadas de 1970 e 1980. Saddam Hussein acreditou que o golpe contra o xá havia enfraquecido o Irã e que poderia liderar a região, declarando guerra ao país em 1980. Em um contexto de desconfiança em relação ao Irã, a Arábia Saudita criou o CCG. Os países do CCG e o Iêmen do Norte apoiaram o Iraque por meio de dinheiro e equipamentos militares na guerra contra o Irã (HINNEBUSCH, 2003, p. 200-201).

O Iraque tentou novamente liderar a região em 1990 por meio da invasão do Kuwait. O Iraque já possuía demandas sob o Kuwait desde a década de 1930. Durante a guerra contra o Irã, o Iraque havia recebido ajuda financeira do Kuwait, da Arábia Saudita e de outros Estados do Golfo em torno de 40-50 bilhões de dólares, ou quatro vezes mais que sua receita anual de petróleo. O Iraque realizou diversas críticas ao Kuwait algumas semanas anteriores à invasão, incluindo acusações de superprodução de petróleo, de roubo de petróleo de

Rumaila³³ e de agir a favor do imperialismo. O Iraque considerava o Kuwait como seu décimo nono distrito que foi separado devido à intervenção europeia (HALLIDAY, 2005, p. 144). Porém, a invasão do Kuwait provocou uma rápida resposta regional. Os Estados do CCG e o Irã denunciaram a ação e aprovaram a ação militar contra o Iraque. Depois da guerra o Iraque ficou isolado do Irã, do Kuwait e da Arábia Saudita. Até na atualidade o Kuwait teme as intenções de longo prazo do Iraque (HALLIDAY, 2005, p. 152).

O início da década de 1990 foi um período turbulento no Golfo Pérsico. Em 1992 os Emirados Árabes Unidos e o Irã entraram desacordo sobre as Ilhas de Tunb e Abu Musa. O Irã possui uma longa disputa das ilhas de Abu Musa, a Grande Tunb e a Pequena Tunb com os Emirados Árabes Unidos (OKRUHLIK, 2003, p. 121). Por outro lado, em 1993 as relações entre Irã e Iraque melhoraram e os dois propuseram uma política contra a ação intrusiva dos Estados Unidos no Golfo. Já a partir de 1997, com a eleição de Mohammad Khatami, o Irã iniciou uma reaproximação com os países da região (HALLIDAY, 2005 p. 152).

As relações regionais a partir dos ataques aos Estados Unidos em 2001 priorizaram questões políticas ao invés de econômicas. O Irã continuou a melhorar suas relações regionais. Em 2002, o ministro iraniano de defesa Ali Shamkhani visitou Kuwait. Nesse mesmo ano os ministros das relações exteriores do Irã e de Omã fortaleceram laços bilaterais. Já Bahrein e Irã concordaram em assinar acordo em cooperação econômica, investimento mútuo e exclusão da taxa dupla (OKRUHLIK, 2003, p. 122). Porém, após a destituição de Saddam Hussein do Iraque o Irã considera essencial ter um regime amigável no Iraque. Os iranianos tiveram grandes perdas em sua última guerra com o Iraque e não poderiam arriscar mais conflitos com esse país (AYOOB, 2013).

A partir da eleição de Mahmoud Ahmadinejad para a presidência do Irã em 2005, as relações regionais do país começaram a piorar. Ahmadinejad resgatou o aspecto ideológico da política externa iraniana, o que ameaçava os países do Golfo Pérsico. O Irã apontava constantemente as relações controversas entre os países membros do CCG e os Estados Unidos. Ademais, os regimes do Golfo possuem receios da democracia iraniana porque demonstra que a democracia e o Islã são compatíveis. O Irã é um exemplo de reforma e de mudança por dentro, o que poderia instigar revoltas nos países da região (OKRUHLIK, 2003, p. 123). Em 2011 as revoltas no Bahrein, duramente reprimidas pelo regime de Al-Khalifa com apoio da Arábia Saudita, deixaram os membros do CCG nervosos. Eles consideram o movimento de democracia no Barein como uma conspiração do Irã para ganhar apoio na

³³ Rumaila é uma região com reservas de petróleo disputada por Iraque e Kuwait.

região (AYOOB, 2013).

3.3.3. Padrão de Cooperação-Conflito entre Arábia Saudita e Irã

O nível de tensões entre a Arábia Saudita e o Irã varia de acordo com o tempo. No período de 1971 a 1979 os dois países não eram amigáveis, mesmo sendo conservadores e aliados aos Estados Unidos. Durante esse período as relações entre o Irã e a Arábia Saudita eram dominadas pelo petróleo e influenciadas pela divergência de opiniões na OPEP. Os aumentos de preços pedidos pelo Irã na OPEP e a relutância dos sauditas em aceitar definiram o conflito de interesse entre esses dois países na década de 1970. A Arábia Saudita temia perder sua autonomia nacional na medida em que não confiava nas políticas do xá (OKRUHLIK, 2003, p. 115). Ademais, a Arábia Saudita estava inclinada a adotar uma estratégia de fornecimento prolongado de petróleo para o mercado, pois possuía grandes reservas de petróleo, pouca população e nenhum outro recurso natural para desenvolver sua indústria. Por sua vez, o Irã possuía grandes reservas, crescimento populacional e o desejo de estabelecer bases industriais fortes. O xá do Irã, após o anúncio da queda de preços e maior produção durante o final da década de 1970, anunciou que qualquer tentativa dos sauditas de escalar a produção seria um ato de agressão (LIU, 2003, p. 74).

A Revolução Iraniana de 1979 aumentou as tensões entre a Arábia Saudita e o Irã. A partir desse período os países apresentam dois polos distintos da política islâmica, pois um é uma república revolucionária e o outro uma monarquia conservadora, cada qual afirmando que representa o Islã de forma mais legítima (GAUSE III, 2014, p. 7). Ademais, o Irã buscava exportar sua revolução para toda a região e almejava comunicação com as populações xiitas. Nesse sentido, o Irã acreditava que o *hajj*³⁴ deveria ser uma forma de protesto e debate, enquanto que a Arábia Saudita pregava o *hajj* como uma experiência pessoal. Existiram algumas tensões no *hajj* de 1981 quando o Irã pediu a retirada da família Al-Saud do poder (OKRUHLIK, 2003, p. 115).

Já a década de 1980 foi de conflito aberto na medida em que o regime revolucionário tentava espalhar a revolução islâmica para os demais Estados da região (GAUSE III, 2014, p. 7). A guerra entre Irã e Iraque foi um dos fatores mais importantes nas relações entre os sauditas e iranianos, pois suas relações pioraram rapidamente. Nesse período a Arábia Saudita

³⁴ *Hajj* é uma palavra que significa a peregrinação que os muçulmanos devem fazer pelo menos uma vez na vida para as cidades sagradas do Islã, Meca e Medina.

apoiou o Iraque na guerra contra o Irã pelo medo de que a vitória do Irã mudaria a balança de poder na região (LIU, 2003, p. 336). Um exemplo de hostilidade ocorreu em 1984, quando o Irã atacou um navio que carregava petróleo da Arábia Saudita e os sauditas, por sua vez, derrubaram um avião iraniano em seu espaço aéreo (IGHANI, 2016, p. 2). Já em 1986 a Arábia Saudita aumentou o petróleo em circulação e enfraqueceu a economia do Irã no contexto da guerra contra o Iraque (HINNEBUSCH, 2003, p. 196). No mesmo ano, as forças de segurança sauditas descobriram armas e explosivos utilizados por iranianos durante o *hajj*. Suas relações deterioraram ainda mais em 1987 quando 450 peregrinos iranianos foram mortos pelas forças sauditas durante o *hajj*. Em 1988 as relações diplomáticas entre os dois países foram cortadas e o Irã boicotou o *hajj* (OKRUHLIK, 2003, p. 116).

A morte do Aiatolá Khomeini em 1989 e o fim da Guerra Irã-Iraque em 1988 melhoram as relações entre os sauditas e os iranianos. Os presidentes do Irã a partir dessa data, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani e Mohammad Khatami, afirmaram que eles desejavam manter relações diplomáticas com os sauditas e diminuíram o elemento da exportação da revolução da política externa do Irã (GAUSE III, 2014, p. 7). O Irã demonstrou seu lado pragmático ao apoiar a coalizão liderada pelos Estados Unidos contra o Iraque em 1990. Rafsanjani, presidente do Irã de 1989 a 1997, aproveitou a guerra para reestabelecer relações diplomáticas com a Arábia Saudita. O sucesso de Rafsanjani em reestabelecer relações foi limitado pela oposição interna, ações do governo e problemas com os Estados Unidos (BAKHASH, 2004, p. 254).

Na década de 1990 o Iraque foi a razão da reaproximação entre o Irã e a Arábia Saudita. O ministro das relações exteriores da Arábia Saudita, Saud bin Faisal bin Abdulaziz Al-Saud, visitou o Irã em 1991 e reestabeleceu relações diplomáticas logo após a invasão do Kuwait pelo Iraque. Nenhum regime gostava de Saddam Hussein e ambos favoreciam um Iraque fraco contido pela comunidade internacional. O Irã condenou a invasão do Kuwait e o convite de forças dos Estados Unidos pela Arábia Saudita, mas entendeu o aumento de forças militares na região (OKRUHLIK, 2003, p. 116, 120). O Iraque sempre será um fator importante que afetará as relações regionais devido a sua importância geopolítica e econômica (LIU, 2003, p. 336).

Khatami, presidente do Irã de 1997 a 2005, continuou o projeto de Rafsanjani por meio da liberalização política doméstica e da redução dos conflitos com os Estados Unidos. A melhora nas relações entre Irã e Arábia Saudita nesse período deveu-se a uma reunião entre Khatami e príncipe saudita Abdullah bin Abdulaziz Al-Saud em Teerã em 1997, na qual Khatami expressou moderação na política externa do Irã. O padrão observável no Irã foi que

as intenções pragmáticas foram maiores do que o legado da revolução, a política doméstica e prioridades competentes (BAKHASH, 2004, p. 254). Já a Arábia Saudita começou a se distanciar dos Estados Unidos nesse mesmo período, ato que foi aplaudido pelo Irã. Em 1998 o rei saudita Faisal foi ao Irã e estabeleceu um acordo que cobria questões como economia, cultura, comércio e tecnologia. No mesmo ano, o Irã anunciou que iria parar de exportar a revolução islâmica. Em 1999 Khatami visita a Arábia Saudita e encontra com o príncipe Abdullah, a primeira visita desse tipo desde 1979 (OKRUHLIK, 2003, p. 117).

No início dos anos 2000 suas relações também não foram tão conflituosas (GAUSE III, 2014, p. 7). Em 2000, a Arábia Saudita facilitou a entrada de comerciantes iranianos. Projetos conjuntos sobre água e a criação de ônibus foram iniciados e o Irã concordou em enviar equipes de saúde para a Arábia Saudita. O Irã pediu para que a Arábia Saudita aumentasse a quota de peregrinos do *hajj* e ambos os países discutiram com o Kuwait sobre fronteiras marítimas. Em 2001 o Irã e Arábia Saudita assinaram um pacto de segurança que incluía administração de água, tráfico de drogas e questões territoriais (OKRUHLIK, 2003, p. 118).

Até mesmo após a eleição de Mahmoud Ahmadinejad para a presidência do Irã em 2005 havia indicação que os dois poderiam manter relações normais. Os sauditas convidaram Ahmadinejad para visitar Riade, capital saudita, em abril de 2007 para discutir assuntos regionais. Porém, com o passar do tempo Ahmadinejad voltou à retórica revolucionária iraniana, apesar de protestos sauditas (GAUSE III, 2014, p. 7). A nova retórica ofensiva com Ahmadinejad e receios sobre o desenvolvimento de um programa nuclear iraniano para fins militares colocaram o reino em alerta (VISENTINI, 2012, p. 184).

Durante a Primavera Árabe as relações entre a Arábia Saudita e o Irã pioraram. A Arábia Saudita acusa o Irã de incitar protesto no Barein durante a Primavera Árabe. Além disso, nesse período dois iranianos nos Estados Unidos são presos após tentarem matar o embaixador saudita (IGHANI, 2016, p. 2). A eleição de Hassan Houhani em 2013 representa uma volta à política externa regional que fez as relações entre Arábia Saudita e Irã normalizarem. Do lado saudita, essas tendências não são claras (GAUSE III, p. 7). Em 2014 o clérigo xiita Nimr Al-Nimr foi preso e condenado à morte na Arábia Saudita, gerando repúdio do Irã. No mesmo ano, o Irã continuou expandindo sua influência no Iraque para derrotar o Estado Islâmico e ajudar a construir grupos alternativos xiitas nas forças armadas do Iraque. Em março de 2015 a Arábia Saudita iniciou ataques aos rebeldes xiitas Houthis no Iêmen, os quais os sauditas acusam de serem apoiados pelo Irã. Em janeiro de 2016 a Arábia Saudita executou Nimr Al-Nimr, levando a protestos das comunidades xiitas no Oriente Médio.

Protestantes incendiaram a embaixada saudita no Irã e a Arábia Saudita cortou relações diplomáticas com o Irã em seguida (IGHANI, 2016, p. 2).

Em suma, de 1971 a 1979 a Arábia Saudita e o Irã possuíam relações diplomáticas e em grande parte cooperavam para preservar a estabilidade regional, apesar das discordâncias sobre o petróleo. Contudo, a década de 1980 foi de conflito aberto entre Irã e Arábia Saudita, tendo em vista que os sauditas apoiavam o Iraque na guerra entre Irã e Iraque. Já na década de 1990 houve um período de aproximação entre os dois países e reestabelecimento de relações diplomáticas. Houve a eleição de Rafsanjani e Khatami no Irã e o aumento da influência de Faisal na Arábia Saudita. Porém, com a eleição de Ahmadinejad em 2005 as relações entre os dois países pioraram devido à retórica revolucionária do Irã. Em 2011 as relações atingiram um nível ainda mais baixo devido à posição distinta desses países sobre a Primavera Árabe. Apesar da eleição de Houhaneh no Irã em 2013, as relações entre os dois países continuaram ruins em virtude da divergência de políticas para a região.

3.3. Elementos Externos

Os elementos externos ao sistema são representados pela ideia de penetração extrarregional. O Oriente Médio é um sistema penetrado, ou seja, uma região influenciada por questões externas que não pode ser subordinada (BROWN, 2004, 3-5). Brown (2004, p. 5) aponta que a competição entre grandes potências no Golfo Pérsico foi pior do que em qualquer outra região do sul global. A partir da perspectiva de Brown (2004, p. 5) sobre a penetração extrarregional dos países na região, este trabalho analisa a influência dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da União Soviética na região. Além disso, considera-se necessário analisar a influência da China e da Índia na região, tendo em vista que esses dois países são grandes parceiros comerciais com os países da região.

O interesse dos Estados Unidos pelo Golfo Pérsico é originado pelo petróleo em âmbito econômico e pelo combate ao comunismo em âmbito político. De 1971 a 1979 a diplomacia americana focou no aumento do papel do Irã no Golfo. Durante esse período o Irã e, em um grau menor, a Arábia Saudita ocuparam extrema importância nas considerações americanas sobre o Golfo Pérsico. O xá do Irã foi tratado como um grande aliado na região, pois com sua riqueza do petróleo após 1973 ele poderia modernizar o país e comprar armas dos estadunidenses. Porém, o ano de 1979 marcou a volta de preocupações com os soviéticos

na medida em que o regime do xá foi destituído e o novo regime possuía um sentimento antiamericano (QUANDT, 2004, p. 69).

A política externa estadunidense possui uma capacidade de se adaptar e aprender com os erros, fazendo que o país ajuste a sua política externa dependendo do contexto. Nesse contexto, os Estados Unidos buscaram estabilizar a Arábia Saudita após 1979, sendo em que esse país se tornou seu principal aliado para controlar o preço do petróleo. O presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, desenvolveu a Doutrina Carter em 1980, na qual os Estados Unidos usariam a força para prevenir qualquer poder hostil de controlar o petróleo no Golfo Pérsico. A partir disso, os sauditas receberam apoio americano devido às preocupações com a segurança do Golfo, especialmente em relação ao Irã (QUANDT, 2004, p. 69).

Com o foco na segurança do Golfo Pérsico, os Estados Unidos responderam militarmente à invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990. Após a derrota do Iraque, os Estados Unidos desenvolveram uma política de “Contenção Dual” do Iraque e do Irã, demonstrando que a influência dos Estados Unidos foi utilizada como forma de diminuir os conflitos na região (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 201-202). Já após os ataques aos Estados Unidos em setembro de 2001, os estadunidenses reordenaram sua política. A partir desse momento os Estados Unidos possuem uma política de dominação, tentando prevenir futuros ataques terroristas ao país (QUANDT, 2004, p. 73).

Após a saída da Grã-Bretanha da região em 1971, a história da presença britânica no Golfo Pérsico se tornou um constante apoio à posição dos Estados Unidos. O imperialismo britânico, apesar de menos visível, ainda é uma força vibrante no Golfo. Os britânicos continuaram com papéis importantes na luta contra o terrorismo, nas crises do petróleo e na Revolução Iraniana. O Golfo continuou tendo grande importância para os britânicos, apesar da influência da Grã-Bretanha ter diminuído. O principal objetivo britânico passou a ser preservar os regimes dinásticos na região. Ao terminar o sistema de protetorados, a presença formal britânica desapareceu, mas sua influência continuou em Omã, Emirados Árabes Unidos, Catar Barein e Kuwait (LOUIS, 2004, p. 47).

A União Soviética teve um impacto significativo na região. A combinação de sua história, bem como suas preocupações securitárias e econômicas, oferece uma base das ações soviéticas no Golfo (RUBINSTEIN, 2004, p. 75). Nesse sentido, a União Soviética se preocupava a emergência de desafios em sua fronteira sul (HALLIDAY, 2005, p. 96). De 1971 a 1974 a União Soviética se estabeleceu como maior aliada dos regimes árabes nacionalistas como Iraque e Iêmen do Sul. A partir da década de 1980, ocorreram mudanças nas iniciativas soviéticas, como demonstrado pelo fato de que tanto ocidente quanto oriente

apoiaram o Iraque contra o Irã. Ao final da Guerra Fria o Golfo Pérsico já havia se libertado da influência da rivalidade das superpotências na região (HALLIDAY, 2005, p. 100-101).

A constante luta por influência entre os Estados Unidos e a União Soviética polarizou os países do Oriente Médio, encorajou a ascensão de regimes militares e geralmente serviu para distorcer o crescimento de instituições políticas locais. Ademais, os clientes das superpotências fizeram grandes contribuições para desestabilizar a região ao tentar envolver seus padrões em seus conflitos locais (SLUGLETT, 2009, p. 45). Nesse contexto, o Golfo Pérsico foi dominado pelo conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética até o início da década de 1980. Porém, isso aconteceu devido ao fato de que os Estados e movimentos sociais locais buscavam vantagens na rivalidade das superpotências (HALLIDAY, 2005, p. 98).

Apesar do fato de que as duas superpotências da Guerra Fria investiram no Golfo Pérsico, elas não possuíam controle sob seus clientes. No Golfo, apenas a posição dos Estados Unidos sob os Estados do CCG permaneceu estável. A posição estadunidense no Irã colapsou após 1979 e o Iraque se inclinou à União Soviética. Sem dúvida a grande fluxo de dinheiro do petróleo, armas e ajuda para os principais atores regionais impactou no Oriente Médio. As superpotências aumentaram o nível geral de capacidades militares da região por meio de transferência de armamentos. Elas mudaram a distribuição de poder, permitiram o rearmamento após guerras e sustentaram regimes autoritários. Apesar disso, a intervenção das superpotências não controlou o Oriente Médio ou moldou as dinâmicas securitárias da região (BUZAN; WEAVER, 2003, p. 200). Toda a rivalidade da Guerra Fria foi moldada pelos Estados da região, diferentemente do que aconteceu em outras regiões (HALLIDAY, 2005, p. 126).

A China possui interesses econômicos no Golfo Pérsico relacionados ao petróleo e ao gás natural. Apesar da tentativa chinesa de diversificar seus provedores de energia, o país tende a permanecer dependente do Golfo Pérsico em termos energéticos. Em termos securitários, a China postula que não busca substituir os Estados Unidos como provedor de segurança na região. A política externa chinesa para a região é guiada pelo pragmatismo, o que é representado pela oposição ao programa nuclear iraniano e ao aumento de relações econômicas com o Irã e com os países do CCG (LARS; YANG, 2014, p. 6). Portanto, a política externa chinesa não buscará ameaçar os interesses estadunidenses na região ao mesmo tempo em que almeja assegurar o suprimento de petróleo da Arábia Saudita e do Irã (GHAFOURI, 2009).

A prioridade da Índia na região é garantir o acesso ao petróleo e ao gás natural, tendo

em vista a dependência energética indiana do Golfo Pérsico. Nesse sentido, a Índia possui grande interesse na estabilidade e na prosperidade dos países da região. Em termos securitários, o Golfo Pérsico representa uma fonte de insegurança proveniente de atores não estatais, tais como o terrorismo e a pirataria. Para conter essas ameaças os indianos estabeleceram uma presença marítima na região, mas ainda dependem fortemente dos estadunidenses para a segurança do Golfo Pérsico. A política externa indiana é guiada por desengajamento, evasão de confronto e mentalidade defensiva, fazendo com que o país seja constrangido de adotar uma estratégia de segurança para a região mais direta (BREWSTER, 2016).

As superpotências não foram responsáveis por gerar o padrão de cooperação e conflito do complexo regional de segurança do Oriente Médio. Ainda existiriam formações de conflito na região mesmo sem intervenções do nível global. As dinâmicas de segurança regionais do Golfo Pérsico são fortes e baseadas nas características da política e da histórica locais. Porém, por meio da venda de armas as superpotências moldaram a distribuição de poder e os níveis de força disponíveis na região, muitas vezes tendendo a ampliar o conflito. Ademais, as intervenções das superpotências suprimiram as dinâmicas de conflito entre os Estados, mas não os conflitos domésticos. O nível global era visto pela região como uma fonte de ameaça, bem como fonte de apoio em rivalidades locais (BUZAN; WAVER, 2003, p. 201; 216).

3.4. Considerações Finais

Por meio da análise empírica apresentada nesse capítulo buscou-se apresentar o padrão de cooperação e conflito entre a Arábia Saudita e o Irã. Da mesma forma, almejou-se demonstrar o desenvolvimento de parte das variáveis propostas por Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões. Essa análise buscou ainda testar inicialmente hipóteses concorrentes de que outros elementos do modelo poderiam ter influenciado nas relações entre Arábia Saudita e Irã.

O fundamento estrutural da região permaneceu o mesmo, pois o Golfo Pérsico é composto de Estados independentes a partir de 1971. Já a polaridade possuiu mudanças significativas no período analisado. De 1971 a 1979 o Irã possuía a maior capacidade nacional na região. Porém, a partir de 1980 a Arábia Saudita e o Iraque apresentaram um aumento significativo em suas capacidades, desafiando o domínio do Irã na região. Já a partir de 1990

o Iraque decaiu de forma considerável em termos de capacidades. Desde esse período apenas a Arábia Saudita e o Irã afetam a polaridade na região. As mudanças de polaridade na região não correspondem a mudanças do padrão de cooperação e conflito. Por exemplo, a mesma configuração de polos de poder desde 1990 não explica a reaproximação da Arábia Saudita e do Irã nessa mesma década e a deterioração das relações a partir de 2005. A ordem do Golfo Pérsico, predominantemente conservadora e imposta pelas potências extrarregionais, permaneceu a mesma durante o período proposto, apesar de contestada por alguns países da região. As fronteiras do sistema permaneceram inalteradas.

A polarização permaneceu relativamente estável durante o período proposto, apesar de relativamente alta. Existem relações tensas entre persas *versus* árabes e xiitas *versus* sunitas, por exemplo, mas elas não variaram com o tempo. Já o padrão de cooperação e conflito no Golfo Pérsico foi similar ao da Arábia Saudita e do Irã. Porém, a Arábia Saudita o Irã nunca entraram formalmente em guerra, enquanto países como o Irã já declarou guerra na região. Ademais, muitos países membros do Conselho de Cooperação do Golfo eram contrários à reaproximação com o Irã iniciada na década de 1990 pela Arábia Saudita. Por fim, a penetração extrarregional foi importantíssima na região. Por exemplo, as potências extrarregionais podem mudar a distribuição de poder na região. Porém, como apontado por Buzan e Weaver (2003, p. 201) ainda existiriam formações de conflito na região mesmo sem intervenções do nível global. As dinâmicas de segurança regionais do Golfo Pérsico são fortes e baseadas nas características da política e da histórica locais. A partir disso, o próximo capítulo analisa questões unitárias desses dois Estados, sendo elas a construção estatal e a política externa, bem como elas influenciam no padrão de cooperação e conflito entre Irã e Arábia Saudita.

4. A POLÍTICA EXTERNA E AS MUDANÇAS NO PADRÃO DE COOPERAÇÃO-CONFLITO ENTRE ARÁBIA SAUDITA E IRÃ (1971-2016)

O presente capítulo almeja compreender os aspectos unitários da Arábia Saudita e do Irã de 1971 a 2016, tendo em vista a hipótese de que o padrão de cooperação-conflito entre os dois países foi moldado pela política externa da Arábia Saudita e do Irã. A primeira seção analisa o processo de continuidades e mudanças na política externa saudita. A segunda seção investiga o processo de continuidades e mudanças na política externa iraniana. Por fim, a terceira seção estabelece uma comparação da política externa desses dois países com o seu padrão de cooperação e conflito.

4.1. Estado, Elites e Política Externa da Arábia Saudita (1971-2016)

A análise das continuidades e das mudanças na política externa da Arábia Saudita será baseada em três aspectos. A primeira subseção irá focar no processo de construção de Estado, o qual é composto pelo contexto, capacidades estatais e relações Estado-Sociedade. A segunda subseção irá analisar a formação de política externa, ou seja, o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas. A terceira subseção irá avaliar a execução da política externa, isto é, a posição em direção ao *status quo* e o ímpeto de ação no sistema.

4.1.1. Construção do Estado na Arábia Saudita

O Reino da Arábia Saudita, também chamado de Terra das Duas Mesquitas Sagradas³⁵, foi fundada em 1932 por Abd al-Aziz Al Saud. O sistema político do país é caracterizado como uma monarquia absolutista islâmica sunita na qual o rei possui amplos poderes. O reino foi formado por uma coalização da *ulama*³⁶ com a elite tribal do país.

³⁵ Devido à existência das mesquitas de *al-Masjid al-Haram*, localizada em Meca, e de *al-Masjid an-Nabawi*, localizada em Medina.

³⁶ *Ulama* é um termo em árabe que denota no sunismo os guardiões, transmissores e intérpretes do conhecimento islâmico.

O Wahhabismo, isto é, o islamismo fundamentalista saudita, está presente tanto em questões políticas quanto sociais (CIA World Factbook, 2016).

Devido à demarcação sem precisão das fronteiras do país, estima-se que a Arábia Saudita tenha 2.150.000 km, sendo o 13º maior país do mundo. O reino faz fronteira com Kuwait, Iraque, Jordânia, Catar, Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Iêmen e Omã (CIA World Factbook, 2016). A maioria do território saudita consiste de desertos e montanhas. Os sauditas nunca foram colonizados pelas potências ocidentais. As potências externas à região ajudaram o regime Al Saud por meio da demarcação territorial e da segurança interna em troca da moderação religiosa do Wahhabismo (HINNEBUSCH, 2003, p. 118).

Além da grande extensão territorial, destacam-se os recursos naturais e a riqueza econômica do país. Nesse sentido, os sauditas possuem a segunda maior quantidade de reservas de petróleo do planeta. Essa *commodity* e seus derivados são responsáveis por cerca de 90% das exportações, bem como cerca de 90% das receitas governamentais, representando o 15º Produto Interno Bruto (PIB) do mundo. Em 2016, os maiores destinos das exportações sauditas foram China (13,6%), Japão (11,3%), Índia (10,7%), Estados Unidos (9,8%), Coreia do Sul (9,1%) e Singapura (4,7%). Já as maiores origens das importações sauditas no mesmo ano foram China (16,2%), Estados Unidos (15%), Alemanha (6,3%), Japão (5,3%), Emirados Árabes Unidos (5%) e Coreia do Sul (4,3%) (CIA World Factbook, 2016).

A Arábia Saudita possui vários desafios. O país possui um vasto território pouco povoado, sendo difícil se defender em uma região que beneficia Estados mais povoados (HINNEBUSCH, 2003, p. 123). Além disso, o país possui uma economia pressionada por preços de petróleo baixos que prejudica a rede de patronagem estabelecida no país (GAUSE III, 2014, p. 7). Desemprego, terrorismo, relações tensas com o Irã e disputas internas pela sucessão real com mobilização da sociedade são alguns outros problemas do reino (AL-RESHEED, 2010, p. 211).

A Arábia Saudita busca preservar o *status quo* regional. Com isso, o país busca preservar sua soberania e seus recursos petrolíferos dos demais países da região. Essa decisão é resultado de identidades relativamente satisfeitas, pois a elite busca comprar a lealdade por meio do petróleo. Além disso, as elites estatais foram capazes de construir identidades centradas no Estado por meio de peculiaridades históricas e geográficas (HINNEBUSCH, 2009). Dessa maneira, a política externa do país age de forma favorável à ordem regional do Golfo Pérsico.

4.1.2. Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

A Arábia Saudita possui capacidades coercitivas limitadas. A Arábia Saudita, um país *status quo* com proteção Ocidental, não tem incentivos para aumentar suas capacidades militares e razões domésticas para evitar. Os sauditas buscam evitar o fortalecimento de suas forças armadas tendo em vista o medo de mobilização política. Sua fraqueza militar resulta em uma política de *bandwagon*, ou seja, curvar-se à pressão mais intensa do momento (HINNEBUSCH, 2003, p. 151). As forças sauditas existentes são configuradas para ameaças como a instabilidade na fronteira. Os sauditas confiam em seus parceiros externos para garantir sua segurança e ajudar em seu desenvolvimento militar. As forças armadas sauditas possuem uma boa relação com os Estados Unidos, Reino Unido e França, os quais providenciam treinamento e equipamento (IISS, 2014, p. 341). Al Saud adotou um exército pequeno e com alta tecnologia, fazendo com que a dependência dos Estados Unidos aumentasse em reação à equipamento, operações e treinamento (HINNEBUSCH, 2003, p. 127-128).

Enquanto sua força militar aumentou durante as últimas duas décadas, sua posição econômica flutuou devido aos preços do petróleo, o crescimento populacional e os custos das guerras na região. A fraqueza das capacidades de extração e administração do país é refletida em sua relação com o setor privado. O Estado e as elites sauditas controlam a renda do petróleo e os investimentos provenientes disso (ANDERSON, 1987, p. 15). Por outro lado, as capacidades econômicas do país são consideráveis. As políticas econômicas sauditas são baseadas na confiança no capitalismo e a crença de que o país é responsável pela estabilidade do sistema econômico mundial, preocupando-se com recessões no Ocidente (FERABOLLI, 2009, p. 137-139).

A economia saudita constituiu-se com base no petróleo a partir de 1938. Antes do desenvolvimento da indústria do petróleo, as principais fontes de subsistência da população saudita eram a agricultura pastoral e o comércio (NIBLOCK; MALIK, 2007, p. 35). A maioria do dinheiro proveniente do petróleo foi apropriada pelas elites sauditas e utilizada para comprar influência na região, bem como espalhar sua interpretação do Islã proveniente do Wahhabismo (SLUGLETT, 2009, p. 50). Além disso, o dinheiro do petróleo aumentou a construção estatal, pois possibilitou o aprimoramento das forças armadas e da burocracia estatal, o que gerou a cooptação de uma nova classe média (HINNEBUSCH, 2003, p. 177). A economia do país é baseada na exportação de petróleo, apesar dos esforços sauditas em desenvolver a indústria do país. Além disso, aumentou-se houve maior fluxo de comércio

devido à melhoria da infraestrutura do país nas décadas de 1970 e 1980 (NIBLOCK; MALIK, 2007, p. 47).

As noções de cidadania, patriotismo e amor ao país presentes no Estado moderno geralmente possuem competição de noções distintas de identidade, lealdade e legitimidade. A Arábia Saudita buscou estatizar a identidade supranacional islâmica como a ideologia oficial do Estado, pois o nível de consciência islâmica na região criou uma nova base de laços regionais (HINNEBUSCH, 2003, p. 107). Essa decisão está associada à rejeição geral da modernidade secular e das políticas nacionalistas radicais. Em outras palavras, foi uma reação ao tipo de Estado e de política secular que foi gerada pela Guerra Fria, bem como uma forma de opor movimentos de esquerda e secular (HALLIDAY, 2005, p. 123). Dessa maneira, a família de Al Saud reivindica custódia das cidades sagradas de Meca e Medina, privilégio dinástico e relação dominante com os clérigos sauditas (BAHGAT, 2000, p. 108). Porém, os sauditas possuem o dilema de ser o protetor dos lugares sagrados do Islã e se apresentar como defensor da religião ao mesmo tempo em que se tornou parte da oligarquia financeira internacional, dependente dos Estados Unidos. O regime tentou reconciliar essa tradição afirmando que a maior ameaça ao islã provia do ateísmo comunista (HINNEBUSCH, 2003, p. 131).

4.1.3. Relações Estado-Sociedade

Como todo Estado, o Reino da Arábia Saudita possui como objetivo nacional sobreviver e prosperar; porém, isso deve se dar sob a dinastia da família Al Saud. A política externa do país apresenta continuidade desde sua criação, mas também evolui e se adapta a novos contextos globais e regionais. Alguns aspectos marcantes da política externa saudita são a paciência e pragmatismo (EILTS, 2004, p. 219).

Uma coalizão de tribos liderada pela família saudita conquistou grande parte da península. Em 1926 eles proclamaram um novo Estado, o Reino de Hijaz, e em 1932 o Reino da Arábia Saudita. O nome foi escolhido devido à família saudita, a qual lidera o país (HALLIDAY, 2005, p. 81). A Arábia Saudita é uma monarquia absolutista islâmica na qual o rei possui amplos poderes como chefe de Estado e de governo. Ademais, o rei também é considerado como líder da família Al Saud. A partir do período analisado os reis sauditas foram Faisal bin Abdulaziz Al Saud de novembro de 1964 a março de 1975 quando foi assassinado por seu sobrinho, Khalid bin Abdulaziz Al Saud de março de 1975 a junho de

1982 quando faleceu, Fahd bin Abdulaziz Al Saud de junho de 1982 a agosto de 2005 quando faleceu, Abdullah bin Abdulaziz Al Saud de agosto de 2005 a janeiro de 2015 quando faleceu e Salman bin Abdulaziz Al Saud a partir de janeiro de 2015 (BRADLEY, 2006, p. 10).

A partir de um decreto real de 1992 o rei deve obedecer a lei islâmica e o Alcorão. O Alcorão e a *Sunna*, isto é, a tradição de Maomé, são declarados na constituição do reino, mas o país não possui uma constituição moderna. Os sauditas possuem o Sistema Básico de Governança, ou seja, uma carta similar a uma constituição contendo 83 artigos. Essa carta não é superior às leis islâmicas. Abaixo da posição do rei existe o príncipe herdeiro que assume o poder na falta do rei. O vice-príncipe herdeiro é o terceiro em comando no país. Em seguida existe o Conselho de Lealdade criado em 2007, o qual é responsável por determinar a sucessão ao trono da Arábia Saudita. Em âmbito governamental existe o Conselho dos Ministros liderado pelo primeiro-ministro e composto pelo príncipe herdeiro e ministros de gabinete. Além desse existe a Assembleia Consultiva que busca aconselhar a família real. A Assembleia Consultiva pode propor leis para o rei, mas não pode executá-las. Por fim, em âmbito governamental existe o Comitê de Promoção da Virtude e Prevenção do Vício que emprega a polícia religiosa e almeja reforçar a lei islâmica no país. Os sauditas possuem cerca de 4000 policiais religiosos que forçam vestimentas adequadas, separação de homens e mulheres, orações e outros comportamentos islâmicos. Porém, em 2016 o Conselho de Ministros retirou seu poder e atualmente eles apenas podem observar suspeitos e cooperar com a polícia normal. Já o judiciário saudita é baseado no código islâmico e os juízes fazem parte da *ulama*, ou seja, da liderança religiosa do país (BRADLEY, 2005, p. 10). A *ulama* é capaz de restringir as políticas do regime devido à necessidade de consulta, bem como pelo fato de que representam a opinião pública (HINNEBUSCH, 2003, p. 129).

As eleições não eram permitidas até 2005. Em 2005, 2011 e 2015 foram realizadas eleições municipais limitadas e criação de conselhos regionais visando a descentralização e a melhora da administração de cada região. Um dos desafios do regime saudita é “aumentar o acesso ao processo político sem enfraquecer a monarquia absolutista da família Saud” (VISENTINI, 2012, p. 135). As elites temem as demandas políticas democratizantes e distributivas economicamente. Por exemplo, manifestações da classe média, de estudantes e de trabalhadores opostos ao governo que são reprimidas. Para evitar isso, o reino desenvolveu relações uma cultura política de patronagem como uma forma de recrutar oposição interna proveniente da família Al Saud. Porém, ainda existe luta interna entre os membros da família real e o aprofundamento da distância entre a elite e a massa da população (ANDERSON, 1987, p. 7).

Os recursos do petróleo aumentaram a autonomia do Estado saudita em relação à sociedade porque o país não precisava do dinheiro de impostos. A centralização e a burocratização do Estado fizeram com que o Estado subordinasse forças sociais autônomas. Essa expansão burocrática fez que pelo menos metade dos sauditas fosse absorvido pela classe média empregada pelo Estado, transformando possíveis trabalhadores radicais em recebedores de bem-estar social. Em um contrato implícito, o público trocou direitos políticos por benefícios materiais e de bem-estar (HINNEBUSCH, 2003, p. 127).

Em seus processos de lenta modernização, o regime incorporou forças sociais conservadoras e recebeu apoio de elites tribais que legitimavam o regime perante a população. A classe capitalista do país está satisfeita com o *status quo*, visto as relações privilegiadas com o Ocidente. Os grupos que eram potenciais opositores, como os militares e os trabalhadores organizados, foram controlados. Os sauditas mantinham forças armadas pequenas para controlar sua influência. Ademais, os sauditas reprimiam protestos dos trabalhadores organizados (HINNEBUSCH, 2003, p. 124-125). A fraqueza de partidos políticos como forma de participação pode refletir o fato de que a administração do Estado serve para integrar as demandas do povo. Quando os Estados são incapazes de fornecer as demandas da população eles podem tentar limitar a participação (ANDERSON, 1987, p. 8). O clã saudita, com mais de 5000 príncipes, comanda o governo e opera como um partido único (HINNEBUSCH, 2003, p. 127).

4.1.4. Elites e Política Externa

A política externa da Arábia Saudita é determinada pelo monarca desde o início do reino, sendo que alguns príncipes são consultados. Isso produz cuidado e continuidade na política devido a eventuais disputas de interesse na família real, o que reflete na política favorável ao *status quo* da Arábia Saudita (HINNEBUSCH, 2003, p. 129). Os ministros e burocratas interpretam e implementam as decisões reais conforme seu entendimento. Dependendo da questão e da existência de sauditas qualificados, a família Al Saud e conselheiros não pertencentes à realeza são consultados. Por exemplo, já foram consultados libaneses e sírios, mas tal fato foi ineficiente porque criou rivalidade e intrigas. Ademais, o Ministério das Relações Exteriores foi estabelecido em 1930 tendo um representante da família Al Saud como ministro. Ministros de outras áreas também se envolvem em assuntos de política externa através de conselhos técnicos e recomendações (EILTS, 2004, p. 241-243).

Durante o reinado de Faisal bin Abdulaziz Al Saud (1964-1975) as capacidades estatais sauditas eram médias, tendo em vista que a economia era baseada em petróleo e o Irã dominava a região (LIU, 2003, p. 330). A elite possuía estabilidade e baixas pressões internas, visto que as forças sociais estavam satisfeitas com a posição do país. O projeto externo saudita era principalmente conservador, tendo em vista que focava na proteção da soberania dos Estados. O ímpeto de ação do país era médio, tendo em vista que buscava a continuação da ordem regional, mas não atuava fortemente para isso. Nesse sentido, a posição saudita era de continuidade e acomodada com a ordem regional (HINNEBUSCH, 2009, p. 163).

No reinado de Khalid bin Abdulaziz Al Saud (1975-1982) a Arábia Saudita aumentou as suas capacidades estatais, principalmente devido ao *boom* do petróleo (LIU, 2003, p. 330). A elite dominante ficou estável, mas as pressões externas e internas aumentaram devido à revolução no Irã e à tentativa desse país de exportar a revolução. O ímpeto de ação saudita aumentou para conter a influência do Irã na região (HINNEBUSCH, 2009, p. 163). A posição saudita permaneceu favorável à continuidade da ordem regional, mas o país alterou passou a ser reacionário, visto o apoio ao Iraque contra o Irã (EHTESHAMI, 2002, p. 292).

No reinado de Fahd bin Abdulaziz Al Saud (1982-2005) os sauditas consolidaram suas capacidades estatais na região e a estabilidade das elites. A pressão externa continuou alta devido às intervenções dos Estados Unidos na região, mas a pressão externa diminuiu após o Irã parar de exportar a revolução (OKRUHLIK, 2003, p. 117). O ímpeto de ação saudita continuou alto para conter a influência do Irã, apesar de declinante devido às políticas reformistas iranianas (OKRUHLIK, 2003, p. 113-114). A Arábia Saudita adotou uma política de Estado controlador, pois buscou manter a ordem principalmente por meios pacíficos.

Nos reinados de Abdullah bin Abdulaziz Al Saud (2005-2015) e Salman bin Abdulaziz Al Saud (2015-) as capacidades estatais sauditas continuaram altas. Porém, existiram lutas internas entre as elites definidoras de política externa, principalmente no reinado de Salman (HINNEBUSCH, 2003, p. 127). As pressões externas continuaram altas, especialmente devido aos conflitos regionais como o Iêmen. O projeto externo saudita permaneceu conservador em sua maioria. O ímpeto de ação permaneceu alto e o país adotou uma política reacionária, tendo em vista o uso de instrumentos militares em países como o Iêmen para conter a influência do Irã e manter a ordem regional³⁷ (GHOBARI, 2016).

Desde que Faisal se tornou ministro das relações exteriores em 1980 ele reorganizou o ministério, bem como o fez mais eficiente e responsivo. Além do ministro, quatro novos

³⁷ As tensões levadas para regiões mais periféricas do sistema garantem a não existência de embate direto e reduzem os custos de sustentar posições distintas (CASTELLANO, 2017 p. 326).

deputados supervisionam diferentes esferas de atividade. Um deles é responsável por assuntos políticos e acompanha questões árabes, islâmicas, africanas, ocidentais e asiáticas. Um segundo ministro é responsável por questões econômicas, culturais e de pesquisa. Outro é responsável por questões consulares e de peregrinação. Um quarto cuida de aspectos administrativos como finanças, pessoas, manutenção, protocolo e comunicações (EILTS, 2004, p. 243).

A posição política interna do regime saudita enfraqueceu devido à repressão política, à corrupção, à falha em defender os valores islâmicos, e à percepção da aliança com os Estados Unidos. Ademais, a aparente conexão entre o regime saudita com a Al Qaeda por meio de seu financiamento intensificaram o sentimento de vulnerabilidade do regime. A ameaça de revoltas internas faz com que a Arábia Saudita adote um caminho centrista que acomode os interesses da família real (HINNEUSCH, 2003, p. 129-130). A insegurança das elites domésticas possui um papel significativo ao moldar as dinâmicas de insegurança regionais (BUZAN; WEAVER, 2003). Considerado um Estado fraco, rico e pró-Occidental cercado por Estados mais fortes, populosos e pobres, os sauditas possuíam ameaças securitárias significativas. Os sauditas percebem o Golfo Pérsico como uma região de instabilidade que pode afetar suas fronteiras. Essas ameaças fizeram com que o Estado saudita se tornasse dependente da proteção dos EUA (HINNEBUSCH, 2003, p. 131).

A importância da formação do Estado é evidenciada pela Arábia Saudita. Suas identidades e forças sociais relativamente satisfeitas devido à renda do petróleo produziram uma orientação *pró-status quo*³⁸ (HINNEBUSCH, 2003, p. 148). As forças sociais sauditas mais influentes são oligarquias enriquecidas de relações econômicas com o Ocidente que buscam a preservação da soberania (HINNEBUSCH, 2009, p. 163). Em conexão com os outros Estados membros do CCG, a Arábia Saudita busca preservar o *status quo* na região para manter a monarquia absolutista da família Al Saud no poder. Nesse sentido, os sauditas temem a expansão da democracia ou de revoluções nos moldes do Irã revolução nos moldes do Irã de 1979 (VISENTINI, 2012, p. 184). A Arábia Saudita busca ultimamente defender os interesses dos regimes ricos em petróleo que buscam uma cooperação vertical com os Estados Unidos (FERABOLLI, 2009, p. 117).

³⁸ Em 1973 a penetração ideológica inicialmente curvou a política do reino em uma direção radical, o embargo de petróleo aos Estados Unidos, em conflito com os interesses de suas elites conservadores. Porém, assim que as pressões pan-árabes diminuía o país reverteu sua posição. As elites sauditas possuíam tanta influência na economia ocidental que o nacionalismo árabe e o Islã representavam importância limitada na política externa (HINNEBUSCH, 2003, p. 151).

Os reis sauditas, apesar de dependerem da ajuda dos Estados Unidos para segurança contra Estados mais forte, geralmente tentam demonstrar sua independência em outras questões. Na visão saudita os estadunidenses possuem uma tendência de controlar a política externa do reino e suas relações com o Irã, por exemplo. A família real saudita já afirmou que buscará atuar de forma independente e não deixará que os Estados Unidos ditem os rumos de sua política. Para os sauditas, o Irã é um vizinho permanente que merece engajamento construtivo para moderar aquele país e até mesmo possibilitar a aproximação entre Irã e Estados Unidos (EILTS, 2004, 231).

Por muitos anos a Arábia Saudita evitou envolvimento em política externa, exceto em questões árabes e islâmicas, nas quais ela possui uma posição proativa. O reino possui uma posição reativa quando seus interesses são ameaçados. A política externa do reino tem como principais determinantes a identidade árabe e seu status como maior entidade da península Arábica, seu legado islâmico como guardião das cidades sagradas de Meca e Medina, seus recursos petrolíferos contendo 25% das reservas mundiais, sua influência financeira internacional e, por fim, sua constante preocupação com possíveis ameaças externas (EILTS, 2004, p. 222).

Os sauditas buscam ser o administrador de assuntos regionais ao lidar diretamente com o Irã e apoiar grupos sunitas na região (SALEM, 2009, p. 1). Nesse contexto, a Arábia Saudita busca preservar a sua posição como potência por meio de pressões econômicas e laços políticos para afirmar sua proeminência na região. A Arábia Saudita não se vê como um Estado dominante na região, mas vê seu país como o primeiro entre iguais considerando tamanho, riqueza, credenciais árabes e islâmicas (EILTS, 2004, p. 222, 224).

4.2. Estado, Elites e Política Externa do Irã (1971-2016)

A análise das continuidades e das mudanças na política externa do Irã será baseada em três aspectos. A primeira subseção irá focar no processo de construção de Estado, o qual é composto pelo contexto, capacidades estatais e relações Estado-Sociedade. A segunda subseção irá analisar a formação de política externa, ou seja, o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas. A terceira subseção irá avaliar a execução da política externa, isto é, a posição em direção ao *status quo* e o ímpeto de ação no sistema.

4.2.1. Construção do Estado no Irã

O Irã, também conhecido como Pérsia, é um Estado soberano do Golfo Pérsico. O país possui 81 milhões de habitantes e um território de 1.648.195 km² (Centro de Estatística do Irã, 2017). O Irã faz fronteira com a Armênia, o Azerbaijão e o Turcomenistão ao norte, com o Afeganistão e o Paquistão ao leste e ao oeste com a Turquia e o Iraque. O país possui uma posição central na Ásia Ocidental e no Estreito de Ormuz, o que proporciona ao país importância geoestratégica. A maior parte do país está localizada no Planalto Iraniano, caracterizando o país como um dos mais montanhosos do mundo. A capital do país e cidade mais populosa é Teerã, bem como o centro econômico e cultural. A religião oficial do país é o xiismo islâmico. O país é multicultural em termos étnicos e linguísticos, os maiores sendo persas com 61%, azeris com 16% e curdos com 10% (CIA World Factbook, 2016).

O Irã é uma das civilizações mais antigas do mundo. Ele foi primeiro unificado durante o século VII A.C. e atingiu sua maior extensão durante o Império Aquemênida no século VI A.C., tornando-se o maior império que já existiu. Porém, o país foi domado por Alexandre o Grande durante o século IV A.C., mas reemergeu como o Império Parta e depois o Império Sassânida. Os árabes conquistaram o império no VII sétimo D.C. e buscaram implementar o Islã no país em lugar do Zoroastrismo. Apenas no século XV o Estado se reestabeleceu sob a dinastia Safávida, a qual adotou o xiismo como ideologia oficial do país (SARKHOSH; STEWART, 2005, p. 108). Já no século XVIII, sob a liderança de Nader Shah o Irã se tornou um império poderoso. Revoltas populares no país causaram a Revolução Constitucional de 1906, a qual estabeleceu a monarquia constitucional do país. Todavia, em 1953 o país sofreu um golpe de Estado promovido pelos Estados Unidos, fazendo com que o país se alinhasse ao Ocidente (CORDESMAN, 1999, p. 22). O aumento do descontentamento da população contra a influência externa e a repressão política causou a Revolução Iraniana de 1979 que estabeleceu uma república islâmica, ou seja, uma democracia parlamentar supervisionada por um teocrata (IRÃ, 1979).

Um dos principais constrangimentos ao país está relacionado à dependência das rendas do petróleo na economia. Desde o período em análise o Irã tenta diversificar sua economia, mas sem sucesso. As indústrias nacionalizadas no país são incompetentes e ineficientes. Além disso, o país busca reverter seu isolamento regional e internacional causado pelo desenvolvimento de seu programa nuclear a partir da década de 1980, bem como pelo apoio à grupos xiitas na região. Em 2016 os maiores destinos das exportações iranianas foram China (30,1%), Índia (16,7%), Coreia do Sul (9,7%), Turquia (9,5%) e Japão (6,8%). No mesmo ano

as origens das importações iranianas foram Emirados Árabes Unidos (27,4%), China (13,2%), Turquia (7,8%), Coreia do Sul (4,3%) e Alemanha (4%) (CIA World Factbook, 2016).

De 1971 a 1979 o Irã buscava preservar o *status quo* regional. O xá do Irã foi colocado no poder com o apoio Ocidental e o país possuía relações favoráveis com o Ocidente. Porém, com a Revolução Iraniana de 1979 o país adotou um posicionamento contrário em relação à ordem regional. A República Islâmica buscou conter a presença dos Estados Unidos e das demais potências ocidentais na região.

4.2.2. Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

Antes de 1979 o Irã era uma nação avançada em sua construção estatal e militarmente mais forte (HINNEBUSCH, 2003, p. 159). Por meio das rendas do petróleo o país iniciou um processo de modernização das forças armadas iranianas, comprando os equipamentos mais sofisticados e avançados de países como Estados Unidos e Reino Unido. O Irã também recebeu blindados da União Soviética. Esses acordos foram feitos em troca de petróleo e gás natural baratos da parte iraniana em troca do treinamento e do equipamento russos. No final da década de 1970 o Irã acelerou seu pedido para os Estados Unidos porque acreditava que seu país se tornaria uma superpotência com forças armadas bem equipadas. Porém, as forças armadas iranianas nunca receberam muitos pedidos realizados no final da década de 1970 devido à Revolução Iraniana que ocorreu em fevereiro de 1979 (ALVANDI, 2012, p. 348).

Já no Irã após a revolução cerca de 60% das forças armadas do Irã desertaram. O novo governo revolucionário conduziu um expurgo dos oficiais das forças armadas para fortalecer sua posição doméstica. Em seguida, os Estados Unidos introduziram um embargo à compra de armas ao país. A guerra com o Iraque durante oito anos enfraqueceu ainda mais as forças armadas do país. Após a guerra o Irã buscou desenvolver um ambicioso programa de reconstrução militar para criar uma indústria militar no país. As forças armadas do Irã são compostas pelo exército, pela Guarda Revolucionária e polícia. A Guarda Revolucionária do Irã é uma organização capaz de realizar uma grande quantidade de operações e que possui como principal papel a segurança interna. Porém, em alguns casos também pode atuar em defesa externa em conjunto com as forças armadas regulares. O exército e a Guarda Revolucionária somam um total de 523.000 soldados, não incluindo a polícia. Apesar de não possuir equipamento moderno caso comparado aos aliados dos Estados Unidos, as forças armadas do Irã são descritas como as mais poderosas da região. O Irã possui técnicas e táticas

inovadoras capazes de ameaçar adversários como seus vizinhos mais fracos, apesar das forças armadas do Irã sofrerem de armamentos antigos devido a embargos de armas (IISS, 2014, p. 318).

A economia do Irã é dominada pela produção de petróleo e gás natural, tendo em vista que o país possui 10% das reservas de petróleo mundiais e 15% das reservas de gás. As rendas do petróleo foram necessárias para sustentar bem-estar para a grande população. O petróleo permitiu com que o Estado construísse um grande exército e uma burocracia extensa (HINNEBUSCH, 2003, p. 150). No período de 1971 a 1979 a economia do Irã cresceu rapidamente devido à industrialização e à modernização do país. Porém, com as nacionalizações de 1979 e com a guerra entre Irã e Iraque grande parte da economia passou a ser controlada pelo Estado. Após o final da guerra o governo tentou desenvolver comunicação, transporte, educação e energia. Os objetivos de longo prazo do governo desde a revolução são independência econômica, redução do desemprego e o aumento das condições de vida (GHEISSARI, 2009, p. 7).

O xá do Irã possuía um déficit de legitimidade muito grande devido à sua restauração por forças externas. Por meio das rendas do petróleo ele elevou os padrões de educação, emprego, e o número da classe média, o que aumentou a população politicamente consciente. Além do petróleo, o xá utilizava o apoio dos Estados Unidos e a secularização da sociedade do Irã como fatores legitimadores de seu regime, apesar da rejeição de alguns segmentos da sociedade (HINNEBUSCH, 2003, p. 190-191).

Os novos líderes do Irã viram a revolução como um modelo para a região e buscaram incentivá-la pelo exemplo e pelo apoio material. O Islã era visto como uma arma para utilizar contra a exploração das grandes potências. O líder espiritual Khomeini denunciava os outros Estados da região como corruptos e afirmava a responsabilidade islâmica de retirar esses líderes do poder. Seu sucessor, Ali Khamenei, também buscava ser o porta voz da comunidade islâmica. O apoio do Irã a movimentos islâmicos no Golfo fazia parte das credenciais islâmicas país, ajudou a melhorar as relações com os eleitores domésticos e assegurou alguma vantagem a países hostis ao Irã. A propensão da postura e da ação revolucionária se tornou um legado da revolução e exacerbou as relações do Irã com os Estados do Golfo Pérsico e os Ocidentais (BAKHASH, 2004, p. 249). O Irã aproveitou o aumento da consciência islâmica na região para tentar criar uma nova base de laços regionais. No caso do Irã sua mensagem busca transmitir o caráter xiita da revolução ao invés da mensagem islâmica, ou seja, do fator ideológico (NOBLE, 2008, p. 107).

Além da religião, o Irã buscou utilizar as rendas do petróleo e as suas ações em

política externa para aumentar a sua legitimidade (MUNARETO, 2016, p. 66). O Irã acreditava que as massas muçulmanas da região fossem tirar do poder os regimes pró-ocidente e estavam prontos para desafiar o *status quo* do sistema regional (HINNEBUSCH, 2003, p. 181).

4.2.3. Relações Estado-Sociedade

Em 1925 Reza Khan depôs a dinastia Qajar do Irã se declarou rei (xá), adotando o nome dinástico Pahlavi. O Irã possuiu dois membros da família Pahlavi que lideraram o país, sendo eles Reza Shah de dezembro de 1944 a setembro de 1941 e Mohammad Reza Pahlavi de setembro de 1941 a fevereiro de 1979. De 1971 a 1979, período analisado nesse trabalho, o Irã era uma monarquia constitucional parlamentar na qual o xá deveria prestar contas ao legislativo do país. Os primeiros-ministros do xá foram Amir-Abbas Hoveyda de janeiro de 1965 a agosto de 1977, Jamshid Amouzegar de agosto de 1977 a agosto de 1978, Jafar Sharif-Emami de agosto de 1978 a novembro de 1978, Gholam-Reza Azhari de novembro de 1978 a janeiro de 1979 e Shapour Bakhtiar de janeiro de 1979 a fevereiro de 1979 quando foi deposto pela revolução. Hoveyda, Amouzegar e Emami eram do mesmo partido político do xá, o partido Rastakhiz, que tinha como valores o monarquismo, o secularismo, o populismo e o centralismo. Azhari era militar e Bakhtiar era independente. Já o legislativo era dividido em Senado e Assembleia Nacional Consultiva. O senado era composto de apoiadores do xá, enquanto que a Assembleia Nacional era eleita por meio do voto universal (CORDESMAN, 1999).

O xá do Irã possuía grande oposição interna. Ele era constantemente ameaçado por grupos nacionalistas e de esquerda, pois não conseguiu criar instituições políticas legítimas e representativas para acomodar as ânsias de participação política. Além disso, ele utilizava repressão contra grupos opositores. O controle das rendas do petróleo fez com que o xá negligenciasse sua base de apoio e se tornasse dependente do apoio do exército e da burocracia. A ocidentalização do Irã associada com o petróleo foi repudiada pela sociedade, representada pelo clérigo islâmico que temia pela integridade dos valores e cultura islâmica. Demonstrações não violentas de uma população desarmada alienaram a imagem do xá como uma marionete do Ocidente e hostil ao Islã (HINNEBUSCH, 2003, p. 190-191).

Com a revolução, o Irã passou a ser uma república islâmica. O sistema de governo do Irã após 1979 passou a ser uma república teocrática (CIA World Factbook, 2016). Como

outros Estados islâmicos, o Irã possui leis e cortes religiosas que interpretam todos os aspectos da lei. O Irã possui o “Líder Supremo” que atua como chefe de Estado e possui maior poder que o presidente. Até a atualidade o Irã teve apenas dois líderes, sendo eles Ruhollah Khomeini de 1979 a 1989 e Ali Khamenei a partir de 1989. O líder controla as forças armadas, o sistema judiciário e outras organizações do governo. Nesse sentido, ele possui as decisões finais em economia, política externa, transparência das eleições e quaisquer outros assuntos no Irã. O presidente do Irã é o chefe de governo que responde ao “Líder Supremo” do Irã e executa decretos (IRÃ, 1979). A lista dos presidentes do Irã inclui Ali Khamenei de outubro de 1981 a agosto de 1989, Akbar Hashemi Rafsanjani³⁹ de agosto de 1989 a agosto de 1997, Mohammad Khatami⁴⁰ de agosto de 1997 a agosto de 2005, Mahmoud Ahmadinejad de agosto de 2005 a agosto de 2013, e Hassan Houhani a partir de agosto de 2013. O Irã também conta com vice-presidentes. Khamenei e Rafsanjani faziam parte da Associação Combatente dos Clérigos, um grupo islâmico conservador e pragmático. Khatami fez parte da Associação dos Clérigos Combatentes, um grupo reformista derivado da Associação Combatente dos Clérigos. Ahmadinejad participou da Aliança dos Construtores do Irã Islâmico, um grupo conservador populista. Houhani faz parte do Partido da Moderação e do Desenvolvimento considerado pragmático e moderado (ASAYESH et al, 2011, p. 221-230).

No âmbito legislativo o Irã possui a Assembleia Consultiva Islâmica, bem como o Conselho dos Guardiões, o qual é composto por doze membros indicados pelo “Líder Supremo” e seis juristas eleitos pelo parlamento do Irã. O Conselho pode vetar iniciativas do parlamento, aprovar ou não candidatos para cargos públicos e supervisionar eleições. O líder é eleito pela Assembleia dos Peritos, a qual é composta de pesquisadores islâmicos sobre a *sharia*, a lei sagrada islâmica (IRÃ, 1979).

O Irã é dividido entre facções internas. O primeiro grupo influente no país transnacionalista militar, o qual lidera os órgãos revolucionários e que busca exportar a revolução. Esse grupo inclui políticos como Khamenei e Ahmadinejad. O segundo grupo inclui uma facção pragmática que buscava colocar os interesses do Estado acima da ideologia. Esse grupo é composto por Rafsanjani, Khatami e Houhani. O balanço entre essas facções é

³⁹ A eleição de Rafsanjani para presidente em 1989 reforçou o pragmatismo e diminuiu a importância da ideologia na política externa. Essa política externa foi possível devido ao final da guerra com o Iraque em 1988 que melhorou as relações no Golfo e com o Ocidente. A morte de Khomeini permitiu com que seus assistentes fossem mais flexíveis na política doméstica e externa. Rafsanjani tinha uma reputação de pragmático e diplomático (BAKHASH, 2002, p. 252).

⁴⁰ Por meio da eleição do presidente Khatami em maio de 1997 o Irã melhorou suas relações com o mundo árabe e gradualmente com o Ocidente. O Irã ainda se opôs a presença dos Estados Unidos na região e o líder conservador Khomeini vetou qualquer diálogo com os estadunidenses (HALLIDAY, 2005, p. 152).

fluida, baseada em personalidades fortes e depende da posição do “Líder Supremo” do Irã. Em 1984 Khomeini se posicionou contra os transnacionalistas, pois o Irã seria aniquilado caso não revertesse seu isolamento internacional. Com a ocorrência da guerra com o Iraque na década de 1980, a queda dos preços do petróleo e pressão internacional, a balança pendeu a favor dos moderados. Uma política externa mais pragmática reestabeleceu relações políticas com a região e relações econômicas com o ocidente (HINNEBUSCH, 2003, p. 199; EHTESHAMI, 2002, p. 292).

4.2.4. Elites e Política Externa

A revolução islâmica e suas ideias reformularam a política externa do Irã. Com a monarquia, o Irã era aliado aos Estados Unidos e aos países da Europa Ocidental. No Golfo Pérsico, o Irã se identificava com as monarquias árabes e os Estados árabes conservadores, incluindo a Arábia Saudita. O Irã era uma potência que favorecia o *status quo* e servia como um elemento de estabilidade no Golfo Pérsico. Por outro lado, a República Islâmica do Irã é hostil aos Estados Unidos. As relações diplomáticas com a Grã-Bretanha, França e Alemanha são frequentemente rompidas devido a incidentes políticos e atitudes de política externa. Na primeira década após a revolução, o Irã era visto como uma potência anti-*status quo* no Golfo. O Irã adotou uma retórica contra a Arábia Saudita e os demais Estados do CCG, os quais viram isso como um ataque a sua legitimidade (BAKHASH, 2004, p. 247-248).

Antes da revolução, o xá do Irã se definia em termos persas e enfatizava sua separação do mundo árabe e islâmico. Depois da Revolução, o Irã se promoveu como uma nação islâmica. O Irã anterior à revolução possuía uma base de recursos diversos, ideologia atrativa e uma crescente influência nas comunidades xiitas no Iraque. Com o xá, o Irã possuía poder militar no Golfo. Porém, não possuía esferas de influência nos demais países da região. Após a revolução o Irã conseguiu influenciar o Iraque por meio de suas comunidades xiitas (SALEM, 2009, p. 7).

Durante grande parte da década de 1980 as questões de política externa eram responsabilidade de Khomeini e de partes importantes de seus assistentes. Porém, várias facções e centros de poder dentro dos clérigos buscavam seus próprios interesses e implementavam suas próprias agendas de política externa. Por exemplo, os transnacionalistas militares buscavam exportar a revolução islâmica. Nesse período inicial, a luta entre os pragmáticos e os radicais foi um determinante da política externa (EHTESHAMI, 2002, p.

291-292). Até na atualidade algumas organizações governamentais agem de forma independente, às vezes sem autorização do governo. As agências de segurança se sentem livres para praticar políticas que nem sempre coincidem com a política do governo. Isso torna difícil discernir qual operação é resultado das decisões do governo e qual é feita pelas agências de forma independência. Assim, o Irã possui prioridades distintas de diferentes agências governamentais (BAKHASH, 2004, p. 49).

Por meio de reformas em 1989 o presidente recebeu a principal responsabilidade na criação da política externa. O ministro de política externa, por sua vez, busca garantir a continuidade do processo de política externa. Devido à fraqueza do sistema político, existem coalizações informais e formais que buscam preencher o vácuo em diversos níveis do processo de tomada de decisão. O legislativo iraniano tenta influenciar a direção da política externa por meio de comitês internos e de contatos com pressas influentes no processo de política externa. Ademais, eles possuem o poder de clarificar políticas domésticas e externas do poder executivo. A opinião pública possui o poder de colocar pressão no executivo para revisar ou continuar a perseguir determinada política, explicando o relativo debate político aberto no Irã. O Conselho dos Guardiões busca garantir que a política externa do governo não contravenha a constituição. As iniciativas de política externa são compromissos entre perspectivas e interesses rivais. Em parte, isso explica porque o Irã não possui uma política externa definida e consistente (EHTESHAMI, 2002, p. 293-295).

A visão de Khomeini foi central para a política externa do Irã. Para ele, o mundo era dominado por poderes satânicos imperialistas que eram inimigos do Islã e buscavam oprimir os fracos e roubar suas riquezas. Khomeini também buscou desafiar os regimes da região que ele via como clientes do Ocidente e obstáculos ilegítimos a união da comunidade islâmica. Ele promoveu o sentimento antiamericano, o que causou a invasão da embaixada norte-americana em novembro de 1979, por exemplo. A visão de Khomeini causou isolamento internacional do país por meio de resoluções hostis das Nações Unidas (HINNEBUSCH, 2003, p. 193).

Durante o período em que o xá esteve no poder, de 1971 a 1979, o Irã possuía capacidades estatais altas caso comparado aos demais países da região. As relações entre Estado-sociedade eram tensas devido às reformas modernizantes que o xá havia feito no país. O país possuía alta pressão externa, tendo em vista a cooperação e a influência dos Estados Unidos para manter a estabilidade da região. As pressões internas eram grandes, tendo em vista o descontentamento dos grupos sociais que apoiavam o xá (QUANDT, 2004, p. 69). O projeto externo do xá era conservador em termos políticos, societais e securitários. Em termos

políticos, o projeto era liberal. O ímpeto de ação do xá na região era alto, considerando o projeto de aumentar a influência iraniana. Assim, o Irã nesse período era um país favorável ao *status quo* e controlador porque utilizava principalmente meios pacíficos para manter a ordem regional. (BAKHASH, 2004, p. 252).

Na presidência de Ali Khamenei, de 1981 a 1989, o Irã possuía capacidades nacionais médias, tendo em vista que guerra contra o Iraque enfraqueceu o país. A elite dominante possuía estabilidade no poder, considerando o poder de Khomeini, e grandes pressões externas, visto a influência dos Estados Unidos (HINNEBUSCH, 2003, p. 193). As pressões internas do regime eram menores do que as experimentadas pelo xá. O projeto externo do país era majoritariamente desenvolvimentista, pois enfatizava a segurança regional contra os Estados Unidos (EHTESHAMI, 2002, p. 285). O Irã buscou a mudança do *status quo* com um alto ímpeto de ação. Dessa maneira, o Irã possuía uma política externa revolucionária porque utilizava todos os meios disponíveis para exportar a revolução islâmica (BAKHASH, 2004, p. 252).

Nas presidências de Akbar Hashemi Rafsanjani (1989-1997), Mohammad Khatami (1997-2005), e Hassan Houhani (2013-) o Irã recuperou suas altas capacidades estatais por meio do investimento do Estado. As elites dominantes continuaram estáveis, o país sofreu altas pressões externas (visto a presença dos Estados Unidos na região) e baixas pressões internas. O projeto do país continuou sendo em grande parte desenvolvimentista, mas o ímpeto de ação do país diminuiu consideravelmente devido à ascensão desses presidentes ao poder. O Irã continuou buscando a mudança da ordem regional, mas por meio de uma posição reformista porque utilizou meios pacíficos para tal (OKRUHLIK, 2003, p. 113-114).

Já na presidência de Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013), o Irã mudou sua posição regional. Apesar das capacidades estatais, das relações entre Estado-sociedade e da formação da política externa continuarem similares aos períodos anteriores, a execução da política externa se tornou diferente. O ímpeto de ação do país aumentou consideravelmente e o país buscou utilizar a força indireta e direta para atingir seus objetivos (GAUSE III, p. 7).

Derivado da longa história e da geografia do país, o Irã se vê qualificado para determinar o destino da região do Golfo. O Irã continuou a ser ver como uma potência regional mesmo após o xá. A política externa após a revolução foi o produto dos interesses geoestratégicos do Irã e da visão do lugar do Irã em um mundo pós-revolução. Acreditava-se que a revolução era importante para os muçulmanos, que ela era capaz de ser exportada principalmente para os regimes do Golfo Pérsico e que a cultura ocidental ameaçava a identidade cultural e nacional do Irã (BAKHASH, 2004, p. 252). Assim, a partir de 1979, o

Irã adicionou uma dimensão religiosa a sua política externa. A mensagem xiita dos anos de 1980 postou uma ameaça ao *status quo* regional e a integridade dos países vizinhos, como a Arábia Saudita (HINNEBUSCH, 2003, p. 287).

Uma combinação de fatores determina a política externa do Irã, incluindo a necessidade de assegurar a integridade territorial do país, experiências internacionais adversas, competição com outros impérios, interferências externas de países como a Rússia e os Estados Unidos e os recursos naturais do país⁴¹. Uma preocupação quase obsessiva com a interferência nos assuntos internos do país fez com que os iranianos se tornassem cautelosos quanto ao envolvimento de grandes potências (EHTESHAMI, 2002, p. 285).

O Irã islâmico inicialmente adotou uma ideologia revisionista que prejudicava a legitimidade dos Estados *pró-status quo* na região. O país denunciava o Grande Satã, os Estados Unidos, e sua presença em países como a Arábia Saudita. Ademais, o país denunciava o Pequeno Satã, a União Soviética, ao mesmo tempo em que encorajava os demais países da região a fazer o mesmo (HALLIDAY, 2005, p. 106). As elites iranianas esperavam que as massas muçulmanas da região fossem tirar do poder os regimes *pró-ocidente* e estavam prontos para desafiar o *status quo* do sistema regional (HINNEBUSCH, 2003, p. 181). Nesse sentido, a Revolução Iraniana perturbou a ordem regional e terminou a aliança de forças moderadas no Oriente Médio. A revolução colocou no poder uma elite antiocidental, o que transformou o país de principal apoiador dos Estados Unidos em seu principal competidor (HINNEBUSCH, 2003, p. 149). O Irã revolucionário foi obrigado a adotar uma política externa menos ambiciosa e ideológica devido aos custos da guerra. A força da ideologia e do pragmatismo na política externa do país varia dependendo de fatores internacionais, personalidade e a natureza das questões (BAKHASH, 2004, p. 252).

4.3. A Política Externa e o Padrão de Cooperação-Conflito

O nível de tensões entre a Arábia Saudita e o Irã aumenta e diminui de acordo com tempo. Do período da saída da Grã-Bretanha da região em 1971 até a Revolução Iraniana de 1979 os dois países eram monarquias *pró-ocidentais* faziam parte da política de “Pilares

⁴¹ Ressalta-se a riqueza do petróleo como um pilar da estratégia do Irã. A guerra com o Iraque na década de 1980 colocou um fim nas oportunidades de diversificar a economia. A elite revolucionária apontou os problemas econômicos do país e demandou uma revisão da economia. A compreensão generalizada dos problemas econômicos do Irã fortaleceu Rafsanjani, o qual buscava implementar uma política externa conciliatória com o Ocidente para reconstruir o país (EHTESHAMI, 2002, p. 289-290).

Duplos” da ordem regional. Porém, eles não eram extremamente amigáveis mesmo sendo conservadores e tendo uma aliança com os EUA. A partir de 1970 o rei Faisal assumiu um entendimento com o xá sobre a divisão de esferas de influência no Golfo. A partir desse momento, os Emirados Árabes estariam na esfera de influência dos sauditas, mas o Irã teria controle sob Abu Musa e as Ilhas de Tunbs. Ademais, os sauditas reconheceriam o papel do Irã como guardião das águas do Golfo (LIU, 2003, p. 64)

Desde a Revolução Iraniana em 1979, o único período de relativa estabilidade das relações entre Irã e Arábia Saudita foi entre 1997 e 2005, com o governo moderado de Khatami em Teerã (CEPIK; BORBA; BRANCHER, 2012, p. 47). A década de 1980 era de conflito aberto entre os dois países. O regime revolucionário tentava espalhar a revolução islâmica para o mundo árabe e o reino saudita financiava a guerra do Iraque contra o Irã. O fim da guerra entre Irã e Iraque e a morte de Khomeini melhoraram nas relações. Os presidentes iranianos a partir dessa data, Rafsanjani (1989-1997) e Khatami (1997-2005), eram pragmáticos. Eles afirmaram que desejavam manter relações diplomáticas com os sauditas. Além disso, eles diminuíram o elemento da exportação da revolução da política externa do Irã (GAUSE III, 2014, p. 7).

O Irã demonstrou seu lado pragmático ao apoiar a coalização liderada pelos Estados Unidos contra o Iraque em 1990. Rafsanjani aproveitou a guerra para reestabelecer relações diplomáticas com a Arábia Saudita. O sucesso de Rafsanjani em reestabelecer relações foi limitado pela oposição interna, pelas ações do governo e por problemas com os Estados Unidos. Ainda havia um sentimento antiamericano e os Estados Unidos expressavam preocupação com o apoio a grupos terroristas na região. A melhora nas relações entre Irã e Arábia Saudita nesse período foi devido a uma reunião entre Khatami e Abdullah em Teerã em 1997, na qual Khatami expressou moderação na política externa do Irã. O padrão observável foi que as intenções pragmáticas foram maiores do que o legado da revolução, a política doméstica e prioridades competentes. Na prática, Rafsanjani e Khatami escolheram subordinar a política externa ideológica à resolução dos problemas domésticos como reconstrução econômica e o fortalecimento da sociedade civil e da lei. Durante a presidência de Rafsanjani e de Kahtami o Irã tentou conciliar divergências diplomáticas e políticas para fortalecer a economia do país⁴² (EHTESHAMI, 2002, p. 254, 302).

A maioria das análises sugere que a reaproximação entre o Irã e a Arábia Saudita é

⁴² Durante a década de 1990 o Irã conferiu grande importância para a estabilidade em suas fronteiras e para possuir boas relações com os Estados vizinhos. Rafsanjani e Khatami aprimoram as relações com os Estados do Golfo por meio do pragmatismo. Por exemplo, apesar de ser crítico da presença militar dos Estados Unidos na região, o Irã não criticou o Kuwait por fornecer suas bases para os Estados Unidos (BAKHASH, 2004, p 254).

resultado da eleição do reformista Khatami em 1997. Porém, as relações começaram a melhorar em 1991, cinco anos antes da eleição de Khatami. Ademais, isso sugere que a Arábia Saudita foi apenas um objeto passivo ou que foi rejeitada pelo Irã. Na realidade, a reaproximação ocorreu apenas quando Abdullah consolidou seu poder na família real saudita. Assim, a política doméstica dos dois Estados havia mudado. Abdullah e Khatami decidiram que eles poderiam se beneficiar da relação e ambos consolidaram suas posições domésticas (OKRUHLIK, 2003, p. 113-114).

A coincidência da mudança de liderança de Abdullah para Khatami e a existência de problemas domésticos mútuos aumentaram os incentivos para cooperar. Tanto Arábia Saudita quanto Irã possuíam economias estagnadas pelo petróleo. Nenhum regime gostava do Saddam Hussein e ambos favoreciam um Iraque fraco contido pela comunidade internacional. Ambos estavam desiludidos com os Estados Unidos (OKRUHLIK, 2003, p. 120). De forma similar, Bahgat (2000, p. 108) argumenta que as mudanças na liderança em ambos os países, em conjunto com condições econômicas severas, explicam as relações entre Irã e Arábia Saudita.

Até mesmo após a eleição de Ahmadinejad havia indicação que os dois poderiam manter relações normais. Todavia, Ahmadinejad voltou à retórica revolucionária dos anos de 1980, fazendo com que os sauditas repudiassem essa ação. A eleição de Hassan Houhni representa uma volta à política externa regional que fez as relações entre Arábia Saudita e Irã normalizarem. A política externa iraniana está focada no desenvolvimento econômico doméstico e na reintegração do país a economia global. Do lado saudita, essas tendências não são claras (GAUSE III, p. 7).

A reaproximação dos dois países depende da vontade política dos líderes em ambos os países. Elementos da política interna dificultam a cooperação. No Irã existem interesses conflitivos que muitas vezes causam uma política regional agressiva. Na Arábia Saudita uma liderança envelhecida e a incerteza da sucessão agem contra ação política (GAUSE III, 2014, p. 5).

No caso da do Golfo Pérsico, a interação de atitudes revolucionárias e reacionárias não apenas aumenta os níveis de conflito, mas também conduz a políticas mais impetuosas. Nas ocasiões em que políticas reacionárias são seguidas, a posição revolucionária é cometida, e vice-versa. Por outro lado, a moderação em política externa é respondida com políticas parecidas pelo outro país, políticas controladoras e reformistas tendem ser estáveis e aumentar a cooperação. As ações menos impetuosas permitem maior conciliar posições em relação ao *status quo*. Já posições muito impetuosas incentivam o conflito, pois possuem posicionamentos extremos da posição em relação ao *status quo*. Assim, a junção entre grande

ímpeto e posições opostas em relação ao *status quo* incentivam os conflitos os dois países (CASTELLANO, 2017, p. 324).

As elites definidoras de política externa e o processo de execução da política externa foram, em sua maioria, responsáveis pela posição frente ao *status quo* regional. A ideologia dos países contribuiu para a sustentação de posições extremas em relação ao status quo. A manutenção do projeto político era dependente da força das elites frente a pressões internas e externas. O ímpeto de ação dos Estados frente ao sistema foi influenciado pela capacidade estatal e pela segurança das elites definidoras de política externa em termos de pelas pressões externas e internas (CASTELLANO, 2017, p. 324).

A Arábia Saudita e o Irã, na medida em que passavam por seu processo de construção de estado, passaram a posicionar-se frente à ordem sistêmica estabelecida. A construção da ordem pelo Irã e pela Arábia Saudita, bem como pelas potências extrarregionais, fundamentou-se nos princípios de organização das relações sistêmicas que inicialmente garantiriam sua posição de centralidade no sistema e os interesses das elites dominantes. O conflito na região esteve centrado em Estados que procuravam transformação da ordem sistêmica frente ao Estado garantidor da mesma ordem. A Arábia Saudita sustentou uma ordem centralmente conservadora com a ajuda do Irã até 1979. A posição revisionista do Irã no sistema contra essa ordem conservadora, e a defesa saudita de sua continuidade, incentivou o conflito sistêmico. Quanto maior for essa capacidade controladora, extrativa e transformativa do Estado maior será a disposição de opções para a ação externa. Elites com projetos moderados podem permanecer com baixa capacidade, mas elites com projetos ambiciosos que necessitam de ação precisam de capacidade para sustentabilidade da ação de capacidade estatal. A capacidade do Estado cria mais possibilidades de conservação de projetos de política externa e mais opções e sustentabilidade na ação (CASTELLANO, 2017, p. 330).

4.4. Considerações Finais

Continuando a análise empírica do capítulo anterior buscou-se demonstrar o processo de continuidades e mudanças na política externa da Arábia Saudita e do Irã. Da mesma maneira, almejou-se demonstrar a relação existente entre a política externa e o desenvolvimento do padrão de cooperação-conflito entre esses dois Estados. Assim, a

hipótese que a mudança do padrão de cooperação e conflito entre a Arábia Saudita e o Irã foi causada pela política externa desses Estados parece corroborar-se.

O Estado saudita foi estabelecido por elites tribais mediante a conquista territorial. O país é coberto majoritariamente por deserto e é pouco povoado. As capacidades coercitivas do país são relativamente frágeis, tendo em vista que os sauditas temem que o fortalecimento das forças armadas aumentaria a consciência política no país. Já em termos de capital os sauditas estão em uma posição relativamente confortável, pois possui vastas reservas de petróleo. Os sauditas utilizam a presença de Meca e Medina em seu território para se promover como líder do Islã. O Estado é uma monarquia absolutista islâmica na qual o rei possui amplos poderes, inclusive em política externa. O país possui uma posição favorável ao *status quo* porque visa proteger a sua soberania de possíveis cobiças regionais.

O Estado iraniano é um dos mais antigos existentes e já foi um dos maiores impérios do mundo. O país está localizado em uma região extremamente montanhosa. Em termos de coerção o Irã, sob o xá, possuía capacidades bem desenvolvidas. Já sob a República Islâmica o Irã sofreu com guerras regionais e embargos econômicos que prejudicaram suas capacidades. Da mesma maneira que a Arábia Saudita, o Irã possui uma das maiores reservas de petróleo do mundo. Em termos de legitimidade, o Irã utiliza a sua renda do petróleo como forma de proporcionar bem-estar para a população. Sob a República Islâmica o Irã adicionou a legitimação por meio da religião. O país é uma república islâmica na qual o “Líder Supremo” possui poderes sob a política externa. Sob o xá, o Irã buscava preservar o *status quo* devido à sua aliança com os Estados Unidos. Sob o “Líder Supremo”, o Irã se tornou um Estado revolucionário que busca mudar a ordem regional. Alterações sutis na política externa do Irã foram devidas à mudança nas elites definidora de política externa, tal como a eleição de Rafsanjani e de Khatami para presidentes do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações de cooperação e conflito entre a Arábia Saudita e o Irã possuem algumas variações consideráveis. O trabalho buscou compreender as causas das mudanças do padrão de cooperação-conflito entre Arábia Saudita e Irã, levando em conta os principais acontecimentos regionais. Para tanto, foi analisada a evolução dos elementos de análise propostos por Castellano (2017), bem como a sua percepção sobre a política externa dos Estados.

No primeiro capítulo, apresentou-se a forma adotada para a análise de sistemas regionais. Além disso, o primeiro capítulo explicou teoricamente os conceitos de fundamento estrutural, polaridade, ordem, fronteiras, polarização, política externa, características das unidades, penetração extrarregional e padrão de cooperação conflito. Almejou-se enfatizar a importância do elemento da política externa na definição dos padrões de amizade e inimizade. Este estudo partiu da hipótese que a política externa da Arábia Saudita e do Irã foi o fator determinante para explicar a variação do padrão de cooperação-conflito entre esses países. A teoria de política externa desenvolvida por Castellano (2017) é centrada em elementos como construção estatal, política externa e a interação com o sistema regional. A atitude em relação à ordem regional e o ímpeto de ação possuem grande importância para este modelo. Para o autor, Estados revolucionários utilizam de ações revisionistas com grande intensidade. Estados reacionários possuem ações reativas. A grande incompatibilidade de interesses podem gerar conflitos no sistema como no caso entre a Arábia Saudita e o Irã.

Já no segundo capítulo buscou-se demonstrar o desenvolvimento de parte das variáveis propostas por Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões. A partir da análise dos elementos sugeridos pelo modelo, constatou-se que permaneceu inalterado o fundamento estrutural, a ordem e a fronteira do sistema. A polarização foi relativamente alta na região, tendo em vista as rivalidades existentes. Porém, não alterou profundamente durante o período em análise. Já o padrão de cooperação e conflito regional foi similar ao padrão apresentado pelos dois países. Por exemplo, durante a década de 1970 tanto os países Golfo Pérsico quanto a Arábia Saudita e o Irã possuíam relações predominantemente de cooperação. Porém, na década de 1990, quando os sauditas estavam se aproximando dos iranianos, países como os Emirados Árabes foram contrários a essa medida. O Golfo teve mudanças significativas de polaridade. O Irã foi o país dominante na região até 1979. Já de 1979 a 1990/1991 existiu uma competição por influência na região entre Arábia Saudita, Irã e Iraque. Por fim, de 1990/1991 até a atualidade a Arábia Saudita e o Irã são os

únicos capazes de afetar a polaridade na região. Porém, a mudança do número de polos explica pouco sobre as variações nas relações entre os sauditas e os iranianos. Por exemplo, durante a presidência de Khatami de 1997 a 2005 os dois países possuíam relações cordiais. Já a eleição de Ahmadinejad em 2005 piorou as relações. A penetração extrarregional foi importante na região. Contudo, ela não definiu o padrão de cooperação e conflito, porque mesmo com o final da Guerra Fria muitos conflitos continuaram na região.

A partir disso, o terceiro capítulo buscou demonstrar o processo de continuidades e mudanças na política externa da Arábia Saudita e do Irã com base na sua construção estatal. A Arábia Saudita foi estabelecida por elites tribais. O país possui capacidades coercitivas limitadas que são compensadas pelas capacidades econômicas. Os sauditas utilizam o Islã como forma de se legitimar, inclusive adotando uma monarquia islâmica absolutista. O país possui uma atitude favorável ao *status quo* na maior parte de sua política externa, com um alto ímpeto de ação após a Revolução Iraniana. Já o Irã é um dos Estados mais antigos que existe. Sob o xá, o Irã tinha capacidades militares e econômicas desenvolvidas, mas o Irã sob o xá problemas de legitimidade. Com a República Islâmica o Irã inicialmente possuiu capacidades militares debilitadas, capacidades econômicas estáveis e renovada legitimidade proveniente do Islã. Sob o xá o Irã buscava defender o *status quo* devido à sua aliança com os Estados Unidos. Sob a República Islâmica o Irã buscou mudar a ordem regional para refletir os novos interesses do país após o xá.

Frente aos aspectos levantados, é possível relacionar a política externa dos países com o padrão de cooperação e conflito entre eles. Do período da saída da Grã-Bretanha da região em 1971 até a Revolução Iraniana de 1979 os dois países eram monarquias pró-ocidentais faziam parte da política de “Pilares Duplos” da ordem regional. De acordo com a nomenclatura de Castellano (2017), a Arábia Saudita seria um país acomodado, pois tinha o interesse de conservar a ordem, mas não atuava fortemente para isso. Já o Irã nesse período era um país reativo controlador, pois buscava preservar a ordem e atuava regionalmente para isso.

A década de 1980 era de conflito aberto entre os dois países. O regime revolucionário tentava espalhar a revolução islâmica para o mundo árabe e o reino saudita financiava a guerra do Iraque contra o Irã. A partir de 1979 a região foi caracterizada por um alto ímpeto de ação no sistema. Assim, o Irã assumiu uma posição revisionista revolucionária em relação à ordem, pois utilizou a força indireta e direta para atingir seus objetivos. Já a Arábia Saudita, respondendo aos perigos do Irã, assumiu uma posição reativa reacionária na medida em que

buscava preservar a ordem existente por meio de elementos econômicos como o petróleo e o uso indireto da força em lugares como o Iêmen.

Os únicos períodos de relativa estabilidade das relações entre Irã e Arábia Saudita foram entre 1971 e 1979, com Pahlavi no Irã e Faisal e Khalid na Arábia Saudita; e entre 1991 e 2005, com o governo moderado de Rafsanjani e de Khatami em Teerã e Fahd na Arábia Saudita. Inicialmente o Irã foi controlador da ordem regional e a Arábia Saudita conformista. Nesse sentido, de 1971 a 1979 os dois países buscavam manter a ordem regional. Já no segundo período, de 1991 a 2005, o Irã foi revisionista, mas atuou de forma reformista, ou seja, utilizou meios pacíficos para mudar a ordem regional. A Arábia Saudita em resposta adotou uma política reativa controladora, na qual buscava manter a ordem regional de forma pacífica. Já a eleição de Ahmadinejad em 2011 fez com que o Irã novamente voltasse à posição revisionista revolucionária, bem como a Arábia Saudita a reativa reacionária.

A combinação das diferentes posições dos países frente à ordem influencia o conflito ou a cooperação. A Arábia Saudita e o Irã tendem ao conflito quando suas posições são opostas em relação ao *status quo* e eles atuam fortemente para atingir seus objetivos. Em outras palavras, o conflito tenderá a ocorrer quando países revolucionários enfrentam países reacionários. Já a cooperação tende a ocorrer quando os países possuem posições similares em relação à ordem regional. A mudança de política externa nesses países pode ser observada a partir da mudança das elites definidoras de política externa, como representado por Rafsanjani no Irã.

É necessário pontuar que o campo de estudo deste trabalho é muito mais vasto do que foi apresentado e carece urgentemente de contribuições de pesquisadores em Relações Internacionais. Seria interessante analisar de maneira mais aprofundada como os demais elementos de análise de Castellano (2017), como a polaridade, poderiam influenciar no padrão de cooperação e conflito da região. Tal análise possibilitaria desenvolver os estudos sobre regiões, especialmente no Oriente Médio. Além disso, outro estudo interessante seria sobre os impactos da Revolução Iraniana nas sociedades dos demais Estados da região, tendo em vista que o Irã buscou incentivar grupos xiitas em países como o Iraque. Dessa maneira, seria possível analisar elementos mais específicos ao invés da análise ampla proposta por este trabalho.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADIB-MOGHADDAM, Arshin. **The International Politics of the Persian Gulf: A Cultural Genealogy**. Abingdon: Routledge, 2009.

AL-RESHEED, Madawi. **A Brief History of Saudi Arabia**. Nova York: Cambridge University Press, 2010.

AGÊNCIA CENTRAL DE INTELIGÊNCIA. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html>>. Acesso em: 25/12/2016.

ALLISON, Graham T. **Explaining the Cuban Missile Crisis**. [S.l.]: Little Brown, 1971.

ALVANDI, Roham. Nixon, Kissinger and the Shah: The Origins of Iranian Primacy in the Persian Gulf. **Diplomatic History**, v. 36, n. 2, p. 337-372, 2012.

ANDERSON, Lisa. The State in the Middle East and North Africa. **Comparative Politics**, v. 20, n. 1, p. 1-18, 1987.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra Entre as Nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

ASAYESH, Hossein; HALIM, Adlina; JAWAN, Jayum; SHOJAEI, Seyedeh. Political Party in Islamic Republic of Iran: A Review. **Journal of Politics and Law**, v. 4, n. 1, p. 221-230, 2011.

ASTORINO-COURTOIS, Allison. Clarifying Decisions: Assessing the Impact of Decision Structures on Foreign Policy Choices During the 1970 Jordanian Civil War. **International Studies Quarterly**, v. 42, n. 4, p. 733-754, 1998.

AYOOB, Mohammed. Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World. In: NEUMAN, Stephanie G. (Org.). **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin's Press, 1998. p. 31-54.

----- . **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995.

-----. **The New Cold War in the Middle East.** Disponível em: <<http://nationalinterest.org/commentary/the-new-cold-war-the-middle-east-7974>>. Acesso em: 15/10/2017.

BAHGAT, Gawdat. Iranian-Saudi Rapprochement: Prospects and Implications. **World Affairs**, v. 162, n. 3, p. 108-115, 2000.

BAKHASH, Shaul. Iran. In: BROWN, L. Carl. (Org.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers.** Londres: I. B. Tauris, 2004.

BANCO MUNDIAL. **DataBank.** 2017. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/databases/commodity-price-data>>. Acesso em: 20/11/2017.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UNB, 2004.

BRADLEY, John R. **Saudi Arabia Exposed: Inside a Kingdom in Crisis.** Nova Iorque: St. Martin's Griffin, 2006.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline Anne (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks.** Boulder: Lynne Rienner, 2003.

BRECHER, M. **The foreign policy system of Israel: setting, images, process.** Londres: Oxford University Press, 1972.

BREWSTER, David. India and the Persian Gulf: Locked Out or Staying Out? **Comparative Strategy**, v. 35, n. 1, p. 58-71, 2016.

BROWN, L. Carl. (Org.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers.** Londres: I. B. Tauris, 2004.

BUZAN, Barry. **Conclusions: System versus Units in Theorizing about the Third World.** In: NEUMAN, Stephanie G. (Org.). **International Relations Theory and the Third World.** Nova Iorque: St. Martin's Press, 1998.

-----. **People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations.** Brighton: Wheatsheaf Books Ltd., 1983.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard. **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. **International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2003.

CASTELLANO, Igor. Explaining Co-operation and Conflict in South Africa: State-building, Foreign Policy and Regional Order. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, 2016.

----- . Mitologia e Teoria de Relações Internacionais na África: avanços do novo regionalismo. **InterAção**, v. 5, p. 50-104, 2013.

----- . **Política Externa na África Austral: Guerra, Construção do Estado e Ordem Regional**. Porto Alegre: CEBRAFRICA, 2017.

CENTRO de Estatística Iraniano. Teerã, 17/11/2017. Disponível em: <<https://www.amar.org.ir/>>. Acesso em: 17/11/2017.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro; BRANCHER, Pedro. Arábia Saudita e Segurança Regional após as Revoltas no Mundo Árabe. **Meridiano 47**, v. 13, n. 130, p. 44-49, 2012.

CLAUSEWITZ, C. Von. **Da Guerra**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

CORDESMAN, Anthony H. **Iran's Military Forces in Transition: Conventional Threats and Weapons of Mass Destruction**. Washington D.C.: Praeger, 1999.

----- . **The Military Balance in the Middle East**. London: Praeger, 2004.

----- . **The Military Balance in the Middle East: An Executive Summary**. La Jolla: Institute on Global Conflict and Cooperation, Policy Paper, 1999.

CORRELATES OF WAR-COW. **National Material Capabilities (v5.0)**. 2017. Disponível em < <http://www.correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>>. Acesso em: 20/11/2015.

DESTRADE, Sandra. **Empire, hegemony, and leadership: Developing a research framework for the study of regional powers**. Hamburg: GIGA Research Programme : Violence, Power and Security, 2008. (Working Papers, n. 79).

----- Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 04, p. 903–930, 2010.

DEUTSCH, Karl W.; SINGER, J. David. Multipolar Power Systems and International Stability. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 3, p. 390–406, 1964.

DIRLIK, Arif. Place-Based Imagination: Globalism and the Politics of Place. **Review**, v. 22, n. 2, p. 151-187, 1998.

EAST, Maurice A. Foreign Policy-Making in Small States: Some Theoretic Observations Based on a Study of the Uganda Ministry of Foreign Affairs. **Policy Sciences**, v. 4, n. 4, p. 491-508, 1973.

EHTESHAMI, Anoushiravan. Middle East Middle Powers: Regional Role, International Impact. **Uluslararası İlişkiler**, v. 11, n. 42, p. 29- 49, 2014.

EILTS, Hermann Frederick. Saudi Arabia's Foreign Policy. In: BROWN, L. Carl. (Org.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers**. Londres: I. B. Tauris, 2004.

----- Security Considerations in the Persian Gulf. **International Security**, v. 5, n. 2, p. 79-113, 1980.

ESCUDE, Carlos. An introduction to peripheral realism and its implications for the interstate system: Argentina and the Condor II Missile Project. In: Stephanie G. Neuman (Ed.). **International Relations Theory and the Third World**. Nova Iorque: St. Martin's Press, p. 55-75, 1998.

FAWCETT, Louise. (Org). **Alliances, Cooperation, and Regionalism in the Middle East**. In: **International Relations of the Middle East**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FERABOLLI, Sílvia. **Relações Internacionais do Mundo Árabe: Os Desafios para a Realização da Utopia Pan-arabista**. Curitiba: Juruá, 2009.

FRAZIER, Derrick; STEWART-INGERSOLL, Robert. Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes. **European Journal of International Relations**, Londres, v. 16, n. 4, p. 731–753, 2010.

GAUSE III, F. Gregory. Saudi-Iranian Rapprochement? The Incentives and the Obstacles. **Visions of Gulf Security**, v. 25, p. 7-9, 2014.

GERNER, D. J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J (Org.). **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Upper Saddle River: Prentice Hall College Division, 1995.

GHAFOURI, Mahmoud. China's Policy in the Persian Gulf. **Middle East Policy**, v. 16, n. 2, p. 80-92, 2009.

GHEISSARI, Ali. **Contemporary Iran: Economy, Society, Politics**. Oxford: Oxford Univeristy Press, 2009.

GHOBARI, Mohammed. At Least 10000 Killed in Yemen Civil War. **The Huffington Post**. Nova Iorque, 30/08/2016. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/at-least-10000-killed-in-yemen-civil-war_us_57c58703e4b0664f13ca63e4>. Acesso em 20/08/2017.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

----- . **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

GRUMET, Tali R. **New Middle East Cold War: Saudi Arabia and Iran's Rivalry**. 167 f. Dissertação (Mestrado em Artes) – University of Denver, Denver, 2015.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. (Org.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995.

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations: power, politics and ideology**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HERMANN, Margaret. Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 7-46, 1980.

HERMANN, Margaret; HERMANN, Charles. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

HINNEBUSCH, Raymond. **The International Politics of the Middle East**. Manchester: Manchester University Press, 2003.

-----, The Politics of Identity in Middle Eastern International Relations. In: FAWCETT, L. (Org.). **International Relations of the Middle East**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

HOBSON, J. A. **Imperialism: A Study**. Michigan: University of Michigan Press, 1965.

HOLSTI, Ole R. The Belief System and National Images: A Case Study. **Conflict Resolution**, v. 6, n. 3, p. 244-252, 1962.

HUBBARD, Ben. Airstrikes by Saudi-led coalition kill dozens in western Yemen. **The New York Times**. Nova Iorque, 31/10/2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/10/31/world/middleeast/airstrikes-kill-dozens-in-western-yemen.html?_r=1>. Acesso em: 12/12/2016.

IGHANI, Helia. **Managing the Saudi-Iran Rivalry**. Disponível em: <<https://www.cfr.org/report/managing-saudi-iran-rivalry>>. Acesso em: 15/10/2017.

IISS. **The Military Balance 2014**. London: International Institute for Strategic Studies, 2014.

IRÃ. **Constituição da República Islâmica do Irã**. Teerã: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://pt.brasilia.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=424&pageid=28469>>. Acesso em: 17/11/2017.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

KINDLEBERGER, Charles P. Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides. **International Studies Quarterly**, v. 25, n. 2, p. 242-254, 1981.

KUGLER, Jacek; LEMKE, Douglas (Org.). **Parity and War**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.

KUGLER, Jacek; LEMKE, Douglas. The Power Transition Research Program. In: MIDLARSKY, Manus (Org.). **Handbook of War Studies II**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

KORANY, Bahgat. **How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World: A Comparative Analysis**. Boulder: Westview Press, 1986.

KORANY, Bahgat; DESSOUKI, Ali E. H. **The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization**. Cairo: American University in Cairo Press, 2008.

LAKE, David; MORGAN, Patrick (Org.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

LARS, Erslev Andersen; JIANG, Yang. Is China Challenging the US in the Persian Gulf? Oil, Security and Politics. **Danish Institute for International Studies**, n. 29, 2014.

LEMKE, Douglas. Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. In: FLEMES, Daniel (Org.). **Regional Leadership in the Global System**. Aldershot: Ashgate, 2010. p. 31-50.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2002.

LIU, Chang-Cheng. **Saudi-Iranian Relations, 1977-1997**. 395 f. Tese (Doutorado) – Durham University, Durham. 2003.

LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

LOVEMAN, Chris. Assessing the Phenomenon of Proxy Intervention. **Conflict, Security & Development**, v.2, n.3, p. 29-48, 2002.

MAHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud O. Foreign Policy in the Arab World: The Promise of a State-Centered Approach. In: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline (Org.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003.

MARR, Phebe. Iraqi Foreign Policy. In: BROWN, L. Carl (Org.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers**. Londres: I. B. Tauris, 2004.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2001.

MEARSHEIMER, John; WALT, Stephen. Leaving Theory Behind: Why Simplistic Hypothesis Testing is Bad for International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 19, n. 3, p. 427-457, 2013.

MOON, Bruce. The State in Foreign and Domestic Policy. In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Upper Saddle River: Prentice Hall College Division, 1995.

MUNARETO, Camila. **A Política Externa como Instrumento de Legitimidade no Irã**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/gecap/images/tccs/MUNARETO-2016-UFSM-TCC.pdf>>. Acesso em 26/11/2017.

NAÇÕES UNIDAS. National Accounts Main Aggregates Database. **GDP and Its Breakdown at Current Prices in US Dollars**. 2017. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>>. Acesso em: 20/11/2017.

NEACK, Laura. **The New Foreign Policy**. Rowman & Littlefield Publishers. 2008.

NEACK, Laura; HEY, Jeanne A. K.; HANEY, Patrick J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Upper Saddle River: Prentice Hall College Division, 1995.

NIBLOCK, T; MALIK, M. **The Political Economy of Saudi Arabia**. Nova York: Routledge, 2007.

NOBLE, Paul. From Arab System to Middle Eastern System?: Regional Pressures and Constraints. In: KORANY, Bahgat; DESSOUKI, Ali E. Hillal (Org.). **The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization**. Cairo: The American University in Cairo Press, 2008.

OKRUHLIK, Gwen. Saudi Arabian-Iranian Relations: External Rapprochement and Internal Consolidation. **Middle East Policy**, vol. 5, n. 2, 113-125, 2003.

ORGANSKI, A.F.K.; KUGLER, Jacek. **The War Ledger**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

PURKITT, Helen E. Political Decision Making in Small Groups: The Cuban Missile Crisis Revisited One More Time. In: SINGER, E.; HUDSON, V. **Political Psychology and Foreign Policy**. Boulder: Westview Press, 1992.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e Política Doméstica: A lógica do jogo de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, 2010, p. 147-174.

QUANDT, William B. America and the Middle East. In: BROWN, L. Carl (Org.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers**. Londres: I. B. Tauris, 2004.

RAI, Kul B. Foreign Aid and Voting in the UN General Assembly, 1967-1976. **Journal of Peace Research**, v. 17, n. 3, p. 269-277, 1980.

RIEDEL, B. **Power Transitions In Saudi Arabia Spell Changes In Middle East – Analysis**. Disponível em: <<http://www.eurasiareview.com/02072015-power-transitions-in-saudi-arabia-spell-changes-in-middle-east-analysis>>. Acesso em: 02/07/2015.

RIPSMAN, Norrin M. Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. In: LOBELL, Steven E.; RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

ROSE, Gideon. Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144–172, 1998.

ROSENAU, J. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: ROSENAU, J. **The Scientific Study of Foreign Policy**. Londres: F. Pinter, 1966.

RUBINSTEIN, Alwin Z. The Middle East in Russia's Strategic Prism. In: BROWN, L. Carl (Org.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers**. Londres: I. B. Tauris, 2004.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, julho-dezembro, 2005.

SALEM, Paul. **The Middle East: Evolution of a Broken Regional Order**. Pittsburgo: Carnegie Papers, 2008.

SARKHOSH, Vesta; STEWART, Sarah. **Birth of the Persian Empire: The Idea of Iran**. Londres: I.B. Tauris, 2005.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

SLUGLETT, Peter. **The Cold War in the Middle East**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SNYDER, Glenn Herald. **Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security**. Princeton: Princeton University Press, 1961.

SNYDER, Richard C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **The Decision-Making Approach to**

the Study of International Politics. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. Environmental Factors in the Study of International Politics. **The Journal ou Conflict Resolution**, v. 1, n. 4, p. 309-328, 1957.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Data for All Countries from 1988-2016 in Constant (2015) Prices.** 2017. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em 20/11/2016.

TALIAFERRO, Jeffrey W. Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. (Org.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy.** New York: [s.n.], 2009. p. 194–226.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Primavera Árabe: Entre a Democracia e a Velha Geopolítica.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

VISENTINI, P. F.; STEFFENS, Isadora; SILVA, Fernanda Lopes; NUNES, Raul Cavedon; CHAISE, Mariana. O Verão Árabe: Guerra Civil e Intervenção Internacional na Líbia, Síria e Iêmen. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, nº 51, p. 57-79, 2012.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Capitalist World-Economy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

WALT, Stephen M. **The Origins of Alliance.** Cornell: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth N. The Emerging Structure of International Politics. **International Security**, Cambridge, v. 18, n. 2, p. 44-79, 1993.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. **International organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 335–370, 1987.

WITTKOPF, Eugene R. Foreign Aid and United Nations Votes: A Comparative Study. **American Political Science Review**, v. 67, n.3, p. 868-888, 1973.

YEMEN: Is Peace Possible?. **Crisis Group**. Bruxelas, 09/02/1026. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/yemen-peace-possible>>. Acesso em: 17/12/2016.