

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

RAFAEL LEMOS DA SILVA

**CONSTRUÇÃO DO ESTADO E FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA:
CAUSAS DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA DAS POTÊNCIAS
REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO PARA O IÊMEN (2011-2019)**

Porto Alegre

2021

RAFAEL LEMOS DA SILVA

**CONSTRUÇÃO DO ESTADO E FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA:
CAUSAS DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA DAS POTÊNCIAS
REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO PARA O IÊMEN (2011-2019)**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Silvia Regina Feraboli.

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Rafael Lemos da
Construção do Estado e formação da política
externa: causas das mudanças na política externa das
potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen
(2011-2019) / Rafael Lemos da Silva. -- 2021.
149 f.
Orientadora: Sílvia Regina Ferabolli.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Política externa. 2. Regionalismo. 3. Arábia
Saudita. 4. Irã. 5. Iêmen. I. Ferabolli, Sílvia
Regina, orient. II. Título.

RAFAEL LEMOS DA SILVA

**CONSTRUÇÃO DO ESTADO E FORMAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA:
CAUSAS DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA DAS POTÊNCIAS
REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO PARA O IÊMEN (2011-2019)**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 08 de março de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Silvia Regina Feraboli - Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

Prof. Dr. Danny Zahreddine
PUC - Minas Gerais

Prof. Dr. Júlio César Cossio Rodriguez
UFSM

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado é resultado de um sistema de educação público e de qualidade oferecido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) disponibilizou todos os recursos necessários para a realização dessa pesquisa, incluindo uma bolsa de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) de mestrado. Os recursos provenientes da bolsa viabilizaram a dedicação exclusiva ao desenvolvimento do mestrado.

Este estudo não existiria sem a contribuição de diversas pessoas. Primeiro, ele reflete os ensinamentos de professores que tive durante a graduação e durante o mestrado. O prof. Igor Castellano guiou o meu interesse pelo estudo do Oriente Médio. A minha orientadora, profa. Silvia Feraboli, instigou o pensamento crítico sobre a região. Segundo, meus colegas no PPGEEI contribuíram com sugestões valiosas para a dissertação. Entre eles, Augusto Dall’Agnol e Gabriela Silva fizeram comentários importantes sobre o texto. Terceiro, o apoio da minha família foi fundamental. A compreensão da minha mãe e da minha irmã reduziu de forma significativa a angústia de escrever uma dissertação durante uma pandemia global. A minha mãe, Darni, e a minha irmã, Adriana, sempre apoiaram a realização dos meus sonhos. Quarto, agradeço o companheirismo dos meus amigos Luis e Júlio. A amizade deles tornou a minha estadia em Porto Alegre mais agradável.

O importante é fazer as coisas com gosto. E se tiverem escolhido um tema que vos interessa, se tiverem decidido dedicar verdadeiramente à tese o período, mesmo curto [...], verificarão então que a tese pode ser vivida como um jogo, como uma aposta, como uma caça ao tesouro. Há uma satisfação de desportista em andar à caça de um texto de não se encontra, há uma satisfação de charadista em encontrar, depois de se ter refletido muito, a solução de um problema que parecia insolúvel. (ECO, 1997, p. 233).

RESUMO

Desde 2011, alguns países buscam intervir em assuntos iemenitas, alternando entre períodos de maior ou menor intervenção. Dentre esses, as potências regionais possuem maior potencial de efetivar seus interesses, na medida em que possuem capacidades materiais superiores caso comparadas a seus vizinhos. No Golfo Pérsico, subcomplexo no qual o Iêmen está inserido, destacam-se como potências regionais a Arábia Saudita e o Irã. Tendo como base teórica o modelo de análise de política externa do Modelo Analítico do Estudo de Regiões, proposto por Castellano (2017), este trabalho busca compreender as causas das mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen de 2011 a 2019. A hipótese sustentada no trabalho afirma que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen no período foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados (contexto, capacidade estatal e relações Estado-sociedade) e à formação da política externa estatal (elite definidora de política externa e grande estratégia estatal). Em termos específicos, busca-se: a) apresentar um panorama crítico sobre o estudo do regionalismo para fundamentar o uso da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Buzan e Weaver (2003); b) descrever a evolução da disciplina de análise de política externa para justificar a escolha do modelo de análise de política externa do Modelo Analítico do Estudo de Regiões de Castellano (2017); c) verificar as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico (Arábia Saudita e Irã) para o Iêmen de 2011 a 2019; d) Avaliar a variação de elementos relativos ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal das potências regionais do Golfo Pérsico de 2011 a 2019, conforme o modelo de Castellano (2017). Para este estudo as mudanças na política externa saudita para o Iêmen verificadas a partir de abril de 2011, de janeiro de 2012 e de março de 2015 podem ser explicadas por meio de alterações na elite definidora de política externa, na pressão interna de grupos sociais e na pressão interna de outras elites. Já as mudanças na política externa iraniana para o Iêmen verificadas a partir de novembro de 2011 e de março de 2015 podem ser explicadas por meio de alterações no contexto do país e na pressão interna de outras elites.

Palavras-Chave: Regionalismo. Política externa. Arábia Saudita. Irã. Iêmen.

ABSTRACT

Since 2011, some countries have sought to intervene in Yemeni affairs, alternating between periods of greater or lesser intervention. Among these countries, regional powers have a greater potential to realize their interests to the extent that they have superior material capacities if compared to their neighbors. In the Persian Gulf, Yemen's subcomplex, Saudi Arabia and Iran stand out as regional powers. Considering the foreign policy analysis model of the Analytical Model of the Study of Regions proposed by Castellano (2017) this study seeks to understand the causes of foreign policy change of the regional powers in the Persian Gulf to Yemen from 2011 to 2019. The hypothesis of this study states that mechanisms related to the state-building process (context, state capacity and state-society relations) and the formation of state foreign policy (foreign policy elite and grand strategy) changed the foreign policy of the regional powers of the Persian Gulf to Yemen in the period. Specifically, one seeks to: a) present a critical overview of the study of regionalism in order to support the use of the Theory of Regional Security Complexes by Buzan and Weaver (2003); b) describe the evolution of the foreign policy analysis field to justify the choice of the foreign policy analysis model of the Analytical Model of the Study of Regions proposed by Castellano (2017); c) verify the foreign policy changes of the regional powers of the Persian Gulf (Saudi Arabia and Iran) to Yemen from 2011 to 2019; d) assess the variation of elements related to the state-building process and the formation of state foreign policy of the regional powers of the Persian Gulf from 2011 to 2019, according to Castellano's model (2017). For this study, the changes in Saudi foreign policy towards Yemen that took place from April 2011, January 2012 and March 2015 can be explained by changes in the foreign policy-making elite, in the internal pressure of social groups and in the internal pressure of other elites. The changes in Iranian foreign policy towards Yemen, which occurred from November 2011 and March 2015, can be explained by changes in the country's context and in the internal pressure of other elites.

Keywords: Regionalism. Foreign policy. Saudi Arabia. Iran. Yemen.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio | 27 |
| Figura 2 - Contexto Político-Social das Elites Definidoras de Política Externa | 43 |
| Figura 3 - Construção do Estado e Política Externa: Mecanismos de Mediação | 46 |
| Figura 4 - Golfo Pérsico: População, milhões, 2011-2019..... | 50 |
| Figura 5 - Golfo Pérsico: PIB, bilhões de US\$ correntes, 2011-2019..... | 52 |
| Figura 6 - Golfo Pérsico: Gastos militares, milhões de US\$ correntes, 2011-2019..... | 54 |
| Figura 7 - Golfo Pérsico: Tamanho das forças armadas, 2011-2019 | 55 |
| Figura 8 - Iêmen: Controle territorial | 64 |
| Quadro 1 – Continuidades e Mudanças na Política Externa Saudita para o Iêmen (2011-2019) | 69 |
| Quadro 2 – Continuidades e Mudanças na Política Externa Iraniana para o Iêmen (2011-2019) | 74 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------------|---|
| APE | Análise de Política Externa |
| AQPA | Al-Qaeda na Península Arábica |
| CCG | Conselho de Cooperação do Golfo |
| CECA | Comunidade Europeia do Carvão e do Aço |
| CEE | Comunidade Econômica Europeia |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CRS | Complexo Regional de Segurança |
| CINC | <i>Composite Index of National Capability</i> |
| CSNU | Conselho de Segurança das Nações Unidas |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| MBS | Muhammad bin Salman |
| OCI | Organização para a Cooperação Islâmica |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| OPEP | Organização dos Países Exportadores de Petróleo |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| SIPRI | <i>Stockholm International Peace Institute</i> |
| TCRS | Teoria dos Complexos Regionais de Segurança |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 2 | REGIONALISMO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA..... | 17 |
| 2.1 | REGIONALISMO | 17 |
| 2.1.1 | Regionalismo em âmbito global..... | 18 |
| 2.1.2 | Regionalismo no Sul Global..... | 20 |
| 2.1.3 | Regionalismo no Oriente Médio | 22 |
| 2.1.4 | Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e Potências Regionais | 25 |
| 2.2 | ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA..... | 29 |
| 2.2.1 | Análise de Política Externa em Âmbito Global | 29 |
| 2.2.2 | Análise de Política Externa no Sul Global..... | 34 |
| 2.2.3 | Análise de Política Externa no Oriente Médio..... | 36 |
| 2.2.4 | Análise de Política Externa no Modelo Analítico do Estudo de Regiões | 40 |
| 2.3 | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO..... | 47 |
| 3 | POTÊNCIAS REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO E O IÊMEN (2011-2019)... | 49 |
| 3.1 | POTÊNCIAS REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO | 49 |
| 3.2 | IÊMEN..... | 56 |
| 3.3 | POLÍTICA EXTERNA SAUDITA PARA O IÊMEN..... | 64 |
| 3.4 | POLÍTICA EXTERNA IRANIANA PARA O IÊMEN..... | 70 |
| 3.5 | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO | 75 |
| 4 | ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ARÁBIA SAUDITA (2011-2019)..... | 77 |
| 4.1 | CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA ARÁBIA SAUDITA | 77 |
| 4.2 | CAPACIDADE ESTATAL: COERÇÃO, CAPITAL E LEGITIMIDADE | 81 |
| 4.3 | RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE | 85 |
| 4.4 | ELITES E POLÍTICA EXTERNA | 91 |
| 4.5 | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO..... | 98 |
| 5 | ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NO IRÃ (2011-2019) | 100 |
| 5.1 | CONSTRUÇÃO DO ESTADO NO IRÃ..... | 100 |
| 5.2 | CAPACIDADE ESTATAL: COERÇÃO, CAPITAL E LEGITIMIDADE | 110 |
| 5.3 | RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE | 113 |

| | | |
|----------|---------------------------------|------------|
| 5.4 | ELITES E POLÍTICA EXTERNA | 117 |
| 5.5 | CONCLUSÃO DO CAPÍTULO | 123 |
| 6 | CONCLUSÃO | 125 |
| | REFERÊNCIAS..... | 131 |

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre as causas das mudanças na política externa dos Estados é central para as Relações Internacionais. Apesar disso, o estudo de aspectos dinâmicos da política externa historicamente recebeu pouca atenção dos pesquisadores. A preferência de estudo de analistas de Relações Internacionais esteve direcionada a assuntos de estabilidade, ao invés de questões relacionadas à transição de um estado de coisas para outro. Em uma tentativa de explicar essa negligência, Gilpin (1981) ressaltou a importância de compreender questões estáticas antes de estudar dinâmicas mais complicadas, apontou um descrédito com a possibilidade de generalizar mudanças e enfatizou uma predisposição favorável à ideia de estabilidade. De maneira similar, Holsti (1982) argumentou que o estudo de mudança era esquecido devido à constante preocupação com a estabilidade proveniente do período da Guerra Fria. Além disso, havia uma crença nos efeitos estabilizadores do processo de interdependência entre os Estados (HOLSTI, 1982).

Existem diversos motivos para acreditar que essa tendência não se aplica mais à atualidade. Concepções estáticas da política externa não refletem a realidade da política externa praticada pelos Estados. A política externa é uma atividade altamente interativa, que envolve relações contínuas nos níveis interno e externo. Quaisquer abordagens que sejam incapazes de incorporar mudanças na política externa teriam extrema dificuldade em explicar com precisão o motivo pelo qual a política externa ocorre de maneira específica (NEACK; HEY; HANEY, 1995). Nesse sentido, existe uma crescente literatura que aborda a temática da mudança na política externa. Jervis (1976) investiga a desinformação na política externa, postulando que a falha de reconhecer a influência de crenças preexistentes e do pensamento positivo em relação aos outros pode mudar a política externa estatal. Já Hagan (1987) investiga o impacto da oposição doméstica em comportamentos de política externa, concluindo que as contestações internas impactam de forma significativa a mudança da política externa dos países.

O estudo da mudança da política externa dos Estados, principais atores do sistema internacional, é árdua. De fato, a política externa estatal possui certa estabilidade, na medida em que a adoção de uma política externa dificilmente se altera (THIES; NIEMAN, 2014). Mudanças em política externa envolvem casos importantes de inflexões e alterações, ou seja, “[...] uma alteração ou um rompimento majoritário na orientação de um ator em favor do estabelecimento de um novo conjunto de compromissos” (DESSOUKI, 2008, p. 167, tradução nossa). No entanto, o entendimento de quando e quais estratégias são priorizadas não é suficiente para entender a complexidade do estudo da política externa. Em regiões como o Golfo Pérsico a política externa é mais suscetível de ser utilizada como ferramenta para atingir objetivos domésticos, como

estabilidade social, acumulação de capital e aumento da legitimidade estatal. Essa questão está vinculada à particularidade do Estado, uma vez que a política externa é um componente central do programa político dos governos e uma base do próprio Estado. Existem variações históricas que garantem formas, funções e comportamentos diversos na política externa dos Estados.

A análise de mudanças na política externa deve ser centrada no Estado. Com isso, é possível analisar questões relativas ao processo de construção estatal e à necessidade do Estado de manter sua posição internacional. Tendo em vista essas e outras considerações, Castellano (2017) propõe o Modelo Analítico do Estudo de Regiões, perspectiva que visa relacionar a construção estatal com a política externa dos países. O modelo de análise de política externa (APE) de Castellano (2017) propõe a divisão da política externa em três âmbitos, sendo eles a construção do Estado, a formulação da política externa e a execução da política externa. A construção estatal é formada pelas estruturas do país, compostas por forças externas e internas; pela capacidade estatal, composta por coerção, capital e legitimidade; pelas relações entre Estado e sociedade, compostas pela elite governante, pelo projeto político e pela interação com a sociedade. Já a formulação da política externa é formada pela elite definidora de política externa, a qual é composta pelo projeto externo e segurança das elites; e pela grande estratégia do Estado. Por fim, o processo de execução da política externa é formado pela política externa regional do país, composta pela posição em relação ao *status quo* e pelo ímpeto de ação no sistema (CASTELLANO, 2017).

Sistemas regionais como o Golfo Pérsico são importantes para avaliar aspectos descritivos e explicativos de mudanças na política externa estatal. O nível de análise regional ganhou maior proeminência com o fim da bipolaridade entre os Estados Unidos e a União Soviética (BUZAN; WEAVER, 2003). A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) permite compreender essa nova dinâmica, pois distingue o nível sistêmico de ação das grandes potências do nível subsistêmico da ação das potências menores, as quais apresentam a sua região como principal ambiente de segurança. Buzan e Weaver (2003) 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 seus problemas de segurança só podem ser entendidos ou tratados de forma conjunta. Já um subcomplexo regional é uma parte menor de um CRS que apresenta padrões de interdependência securitária distintos do CRS como um todo (BUZAN; WEAVER, 2003).

O complexo regional do Oriente Médio se estruturou entre 1945 e 1948, durante o período de descolonização da região por parte dos países europeus. Atualmente, esse complexo conta com cerca de vinte Estados, formando 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). O subcomplexo do Golfo, foco deste trabalho, foi formado após a saída da Grã-Bretanha da região, em 1971.¹ Esse subcomplexo possui como principal temática a rivalidade entre o Irã, o Iraque e os demais Estados liderados pela Arábia Saudita (BUZAN; WEAVER, 2003). Países no subcomplexo do Golfo possuem variações consideráveis de política externa, tendo como exemplo a política externa iraniana antes e depois da revolução de 1979. Quais as causas das mudanças na política externa dos países desse subcomplexo? Por que existem momentos de estabilidade e instabilidade na política externa estatal? Essas são algumas perguntas que interessam a esta pesquisa.

Existe um elevado número de mudanças no sistema internacional e na política externa estatal. A invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em 2003, a ascensão do Estado Islâmico no Oriente Médio, em 2014, e a intervenção saudita no Iêmen, em 2015, são apenas alguns exemplos. O Brasil crescentemente participa desses processos de mudança do sistema internacional, criando parcerias com países que colaborem com o incremento de sua capacidade de ação internacional. O Golfo Pérsico concentra parceiros estratégicos brasileiros, como a Arábia Saudita e o Irã. Porém, existe pouco conhecimento sobre como os atores da região se relacionam, bem como quais aspectos afetam suas políticas externas. Este trabalho procura aperfeiçoar essa realidade por meio de um estudo que analisa as relações internacionais do Golfo sob a ótica da mudança na política externa, avaliando alguns fatores que influenciam essa dinâmica.

O problema de pesquisa deste estudo é: quais as causas das mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen no período de 2011 a 2019? A hipótese é de que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen de 2011 a 2019 foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal. O processo de construção estatal molda a política externa por meio do contexto no qual o país está inserido, por meio da capacidade estatal e por meio das relações entre o Estado e a sociedade. Já a formação da política externa influencia a política externa principalmente através da elite definidora de política externa e pela grande estratégia do Estado.

O objetivo principal do trabalho é analisar as principais causas das mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen, de 2011 a 2019. Os objetivos

¹ 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 (HALLIDAY, 2005). Em dezembro de 1971 as forças britânicas se retiraram do Golfo Pérsico devido a uma crise das finanças do país. Tal fato possibilitou a consolidação de um novo subcomplexo regional com dinâmicas securitárias distintas do complexo regional do Oriente Médio.

específicos da pesquisa são: a) apresentar um panorama crítico sobre o estudo do regionalismo para fundamentar o uso da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Buzan e Weaver (2003); b) descrever a evolução da disciplina de análise de política externa para fundamentar a escolha do modelo de análise de política externa de Castellano (2017); c) compreender as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico (Arábia Saudita e Irã) para o Iêmen de 2011 a 2019; d) avaliar a variação de elementos relativos ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal das potências regionais do Golfo Pérsico de 2011 a 2019, conforme o modelo de Castellano (2017).

O modelo teórico adotado possui como variável dependente a política externa estatal. A política externa trata de objetivos, discursos e atividades de um ator do sistema internacional, geralmente o Estado, em direção ao globo, bem como em reações provenientes de outros atores a esses objetivos, discursos e atividades (GERNER, 1995). Já as variáveis independentes incluem a construção estatal e o processo de formulação da política externa. A construção estatal diz respeito à constante formação e reformação do Estado. Esse conceito pode ser explicado por meio do contexto do país, dos meios de coerção, capital e legitimidade disponíveis aos agentes, e das interações entre Estado e sociedade. Já a formulação da política externa se refere ao processo de definição da política externa estatal. Esse conceito é explicado por meio da grande estratégia do país para o sistema regional. Essa variável é afetada pelo projeto político das elites definidoras de política externa e pela segurança dessas elites frente a pressões domésticas e externas (CASTELLANO, 2017).

Em termos metodológicos, o trabalho se propõe a um estudo explicativo de abordagem hipotético dedutiva. A pesquisa adota a técnica de pesquisa bibliográfica, baseando-se em dados qualitativos. Dados quantitativos são adotados ao longo da pesquisa, por meio de indicadores econômicos, militares e sociais, para a avaliação das potências regionais do Golfo Pérsico, bem como para a consideração de elementos relativos à construção estatal. Esta pesquisa utiliza fontes primárias como discursos de lideranças políticas, documentos governamentais e tratados. Outra parcela de documentos foi obtida em sites governamentais e em anexos de bibliografia secundária.

A escolha da análise sobre o Iêmen justifica-se pelo fato de que o país é historicamente alvo de intervenções regionais. Na Guerra Civil do Iêmen do Norte, de 1962², os iemenitas sofreram interferência de países como a Arábia Saudita. Já na Guerra Civil de 1994³, o Irã interferiu em

² De 1962 a 1970 o Iêmen do Norte sofreu uma guerra civil entre monarquistas e republicanos. Os monarquistas foram apoiados por Arábia Saudita, Israel e Jordânia. Já os republicanos foram apoiados pelo Egito. O conflito teve como desfecho a instauração de uma república no Iêmen do Norte (SANDLER, 2002).

³ Em 1994, o Iêmen sofreu uma guerra civil entre grupos favoráveis e contrários à união entre o Iêmen do Norte e o Iêmen do Sul. As forças do norte, favoráveis à união, foram apoiadas por Egito, Jordânia e Irã. Já as forças

assuntos internos do país. Nesse sentido, torna-se necessário analisar as causas de mais ou menos intervenção de países do mesmo subcomplexo em assuntos iemenitas. Dentre esses, as potências regionais apresentam maior potencial de efetivar seus interesses na medida em que possuem capacidades materiais superiores, sendo capazes de moldar dinâmicas regionais com maior facilidade. Esse conjunto de países não age de maneira uniforme em suas regiões, sendo mais um motivo para o estudo de variações na política externa desses Estados. Este trabalho considera potências regionais por meio de dados relativos à população absoluta, ao Produto Interno Bruto (PIB) em preços atuais, aos gastos militares e ao tamanho das forças armadas. Conforme este trabalho argumenta, no Golfo Pérsico destacam-se a Arábia Saudita e o Irã.

A escolha do Iêmen também está relacionada à relevância dos estudos sobre o país no Brasil. Academicamente, existem importantes avanços nessas pesquisas, considerando as contribuições de Feraboli (2007, 2014). Esta pesquisa se propõe a contribuir com os estudos dessa temática, principalmente para as relações políticas e econômicas do Iêmen em âmbito regional. A título de exemplo, o Iêmen é um dos países mais pobres do mundo. Poucas pesquisas abordam as relações internacionais entre os países do Golfo Pérsico, sendo mais comuns análises sobre o papel de grandes potências, como os Estados Unidos (HOLLIS, 2010; LITTLE, 2008). Já no âmbito da política externa, existem poucas abordagens que possibilitem uma análise comparada entre dois ou mais casos, apesar de existirem estudos de países específicos, como a Arábia Saudita (MONTAGU, 2015; TAHERI, 2012). Além disso, este trabalho utiliza um modelo de análise de política externa proveniente de um pesquisador brasileiro, o qual molda visões do norte global para o sul global. Dessa forma, esta pesquisa busca contribuir para o aprofundamento dos estudos sobre o Iêmen, bem como ampliar as análises sobre a política externa dos países do Golfo Pérsico, destacando debates locais sobre política, economia, segurança e sociedade.

O recorte temporal inicial de 2011 marca o início da instabilidade política recente no Iêmen, considerando os protestos exigindo a renúncia do presidente, Ali Abdullah Saleh em 27 de janeiro. Desde 2011, os iemenitas sofrem com instabilidade política no país, iniciada com a remoção do presidente Saleh em favor do então vice-presidente, Abd Rabbuh Mansur Al-Hadi. A falta de um governo central durante o período de transição exacerbou múltiplos problemas, incluindo um conflito armado entre as diversas forças do país. Tendo em vista essas e outras situações que ocorrem no Iêmen, como a pobreza, torna-se necessário compreender as mudanças da política

do sul, contrárias à união, foram apoiadas por Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Kuwait. O conflito teve como desfecho a vitória de grupos favoráveis à união entre Iêmen do Norte e Iêmen do Sul (BREHONY, 2015).

externa das potências regionais do Golfo Pérsico para esse caso. Já o ano de 2019 permite uma análise mais recente das dinâmicas locais.

Este trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo almeja-se discutir o desenvolvimento do regionalismo nas Relações Internacionais. A partir disso, apresenta-se a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e debate-se a definição de potências regionais. A seção seguinte demonstra as discussões sobre a análise de política externa, bem como a proposta de política externa de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões. Os estudos sobre o regionalismo e a análise de política externa ocorrem em ambientes informados por diferentes visões de mundo (FAWCETT, 2004). Por esse motivo, o primeiro capítulo propõe a compreensão do desenvolvimento desses estudos em âmbito global, no sul global⁴ e no Oriente Médio.

O segundo capítulo busca verificar as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen no período de 2011 a 2019. Esse capítulo delimita o escopo de análise a partir da definição da Arábia Saudita e do Irã como potências regionais do Golfo Pérsico, conforme os elementos elencados no primeiro capítulo. Em seguida, apresenta-se a evolução política do Iêmen, de 2011 a 2019, focando na importância do país e nos principais grupos que influenciaram as dinâmicas locais. A partir disso, verificam-se as principais mudanças na política externa da Arábia Saudita e do Irã para o Iêmen. Já o terceiro e quarto capítulos almejam avaliar a variação de elementos relativos à construção do Estado e à formação da política externa das potências regionais do Golfo Pérsico, conforme o modelo de política externa de Castellano (2017). Esses capítulos abordam a construção do Estado, a capacidade estatal, as relações entre Estado e sociedade, as atuações das elites na política externa e a grande estratégia estatal da Arábia Saudita e do Irã. Com isso, almeja-se estabelecer uma relação entre as mudanças verificadas no segundo capítulo e as mudanças verificadas no terceiro e quarto capítulos.

⁴ Utilizado por organizações como o Banco Mundial, o termo sul global almeja identificar países de um lado da divisão norte-sul. Os países do sul são caracterizados por serem recentemente industrializados ou no processo de industrialização e por possuírem uma história de colonização dos países do norte, geralmente europeus. Exemplos de países do sul global incluem Brasil, China e Índia (DIRLIK, 2007).

2 REGIONALISMO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Este capítulo possui como objetivo apresentar o aporte teórico para compreender mudanças na política externa de potências regionais. Para tal, inicialmente almeja-se discutir o desenvolvimento do regionalismo nas Relações Internacionais. A partir disso, apresenta-se a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e debate-se a definição de potências regionais. A seção seguinte demonstra as discussões sobre a disciplina de análise de política externa, bem como a proposta de política externa de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões. Os estudos sobre o regionalismo e a análise de política externa ocorrem em ambientes informados por diferentes visões de mundo (FAWCETT, 2004). Por esse motivo o presente capítulo propõe a compreensão do desenvolvimento desses estudos em âmbito global, no sul global e no Oriente Médio.

2.1 REGIONALISMO

Apesar do crescente interesse acadêmico, o regionalismo não possui uma definição amplamente aceita (FAWN, 2009). Para este trabalho o regionalismo se refere ao fenômeno do estudo das regiões no âmbito das Relações Internacionais. Nesse sentido, o regionalismo é geralmente relacionado a projetos políticos ou econômicos conduzidos por atores estatais em uma região (BRESLIN; HIGGOTT, 2000; PAASI, 2009). Em outras palavras, o regionalismo consiste em um processo formal de integração realizado pelos Estados¹ (MALAMUD, 2012). O regionalismo não pode ser confundido com a regionalização, isto é, o processo empírico que leva a padrões de cooperação, integração e complementaridade em um espaço geográfico específico (HETTNE; SODERBAUM, 2000). Destaca-se que a regionalização é um processo informal conduzido por forças não estatais localizadas em países territorialmente contíguos (MALAMUD, 2012). A partir dessa definição inicial o trabalho divide-se em quatro subseções. Em um primeiro momento almeja-se discutir o estudo de regiões no âmbito global, no sul global e no Oriente Médio. A partir disso apresenta-se a TCRS e a definição de potências regionais para esta pesquisa.

¹ Para Haas (1971) o regionalismo é um processo pelo qual os Estados se unem a seus vizinhos de tal forma que perdem parte de sua soberania para resolver em conjunto seus conflitos. Malamud e Schmitter (2006) complementam essa visão ao afirmarem que os Estados realizam essa fusão por meio de instituições comuns permanentes, as quais seriam capazes de tomar decisões vinculativas para todos os membros.

2.1.1 Regionalismo em âmbito global

De um modo geral, o regionalismo sempre esteve presente nas Relações Internacionais. Regiões como impérios, esferas de influência ou apenas Estados poderosos e seus aliados dominaram diferentes períodos da história. Contudo, somente após a Segunda Guerra Mundial os estudos sobre regiões se consolidaram por meio do velho regionalismo e do transacionalismo (FAWCETT, 2004). O crescente interesse de pesquisa sobre as regiões foi influenciado pela fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, e da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957 (GODEHARDT, 2014). Em outras palavras, o velho regionalismo e o transacionalismo estiveram diretamente relacionados ao desenvolvimento do processo de integração europeu (HETTNE, 2005; PAASI, 2009). Essas perspectivas focaram na importância da integração para o futuro do Estado, bem como na relevância de interesses e necessidades compartilhadas para a integração regional (BRESLIN; HIGGOTT, 2000).

As análises do velho regionalismo inicialmente adotaram abordagens neofuncionalistas durante a década de 1950. O neofuncionalismo reconhecia a importância dos Estados nas relações internacionais, mas enfatizava o papel de grupos de interesses regionais e da burocracia de organizações internacionais. Nesse sentido, os Estados membros de organizações criariam condições iniciais para cooperação, mas grupos de interesses e burocratas avançariam o processo de integração (RUGGIE *et al.*, 2005). Para Haas (1958), um dos principais expoentes da visão neofuncionalista, a integração europeia em setores como o carvão e o aço “transbordaria” automaticamente para outras áreas, como o transporte ou a agricultura. A cooperação econômica europeia, por sua vez, causaria a transferência de lealdades de diferentes atores do nível nacional para uma organização supranacional (HAAS, 1958).

A visão neofuncionalista entrou em crise devido ao momentâneo enfraquecimento da integração europeia durante a década de 1960. Charles de Gaulle, presidente francês, vetou os pedidos britânicos para ingressar na CEE em 1963 e em 1967. De Gaulle demonstrou uma visão centralizadora e anti-pluralista, que não havia sido prevista pelos neofuncionalistas na medida em que o foco das abordagens estava na tomada de decisão coletiva (BRESLIN; HIGGOTT, 2000). O declínio da visão neofuncionalista desencadeou o desenvolvimento de abordagens intergovernamentais que almejavam incluir o nível doméstico na análise de integração dos países. Hoffmann (1966), por exemplo, analisou como diferentes situações formam diferentes interesses nacionais, concluindo que fatores como a integração entre os países seriam resultado de negociações entre Estados.

Paralelamente às visões do velho regionalismo desenvolveu-se o transacionalismo durante as décadas de 1950 e 1960. Enquanto o velho regionalismo preocupava-se principalmente com a integração econômica e política, o transacionalismo focava em aspectos sociais. Para Deutsch (1953), principal autor dessa corrente, a integração possuiria duas dimensões. A primeira seria composta pela integração social, a qual envolveria interação, movimento e comunicação entre pessoas. Nesse contexto, a integração social estabeleceria comunidades de segurança e garantiria a paz entre os países. Já a segunda dimensão seria constituída pela integração política, a qual seria gerada a partir da integração social (DEUTSCH, 1953).

As análises do velho regionalismo e do transacionalismo contribuíram de forma significativa para o estudo da integração europeia (ACHARYA, 2001). Contudo, essas abordagens raramente discutiam questões centrais para o entendimento do regionalismo, tais como o conceito de regiões (BRESLIN; HIGGOTT, 2000). Grande parte dos estudos descrevia estruturas regionais existentes ou distinguia organizações domésticas, regionais e internacionais (GODEHARDT, 2014). A escassez de análises sobre a ideia de regiões pode ser explicada por desenvolvimentos históricos. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, as regiões foram consideradas como parte de um sistema semiglobal, centrado nos Estados Unidos e na União Soviética. Dessa forma, a ação dos Estados em nível regional foi em grande parte constrangida pela capacidade de atuação das superpotências (BUZAN, 1991).

O fim da Guerra Fria proporcionou maior espaço de atuação para os países em suas regiões (ROSECRANCE, 1991). Houve um incremento significativo no número de acordos regionais e um aumento no número de organizações para os mais diversos fins. Essa expansão das atividades regionais conduziu a um novo regionalismo no estudo de regiões.² O novo regionalismo reflete a criação de novas interações no âmbito local, regional e global que envolvem Estados e atores não estatais, tais como o mercado e a sociedade (FAWN, 2009; PAASI, 2009). Para Hettne e Soderbaum (2000), a importância de cada ator depende da região, na medida em que o mundo demonstra ser cada vez mais complexo. Apesar disso, os Estados ainda demonstram ser atores relevantes nas dinâmicas regionais (DUNN; HETNZ, 2003).

Diferentemente das abordagens anteriores, o novo regionalismo permite a discussão da ideia de regiões. A identificação de regiões implica julgar o grau em que uma área específica constitui uma entidade distinta, isto é, um subsistema relativamente coerente do resto do sistema

² O período posterior à Guerra Fria é caracterizado por incertezas. A incapacidade de ação da superpotência em todas as regiões abre espaço para dinâmicas regionais indicadas por diversas formas de cooperação e integração entre os países (KATZENSTEIN, 2005; KELLY, 2007).

global (HETTNE; SODERBAUM, 2000). O novo regionalismo percebe as regiões como construções sociais formadas a partir de normas e identidades definidas por diversos atores, tais como governos e empresas (MURPHI, 1991; ADLER, 1997). Para o novo regionalismo não existem regiões naturais ou dadas, na medida em que elas estão sendo constantemente criadas e recriadas em um processo de transformação global (BRESLIN; HIGGOTT, 2000). Nesse contexto, as relações em nível regional deveriam ser analisadas por meio do grau de interação entre diferentes tipos de atores (HEMMER; KATZENSTEIN, 2002; HURRELL, 1995). As interações podem ser múltiplas e multidimensionais refletidas em âmbitos como a política, a economia e a segurança, embora a territorialidade ainda seja um elemento central do regionalismo (KELLY, 2007; PASAAI, 2009).

2.1.2 Regionalismo no Sul Global

Conforme exposto anteriormente, as análises iniciais do regionalismo estiveram centradas no processo de integração europeu. O velho regionalismo e o transacionalismo, expoentes durante as décadas de 1950 e 1960, focaram suas análises na integração política e social verificada a partir da perspectiva europeia. Outras regiões, foram em grande parte, excluídas das análises iniciais do regionalismo. As Américas, por exemplo, possuíam ambiente cooperativos institucionalizados por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA) durante grande parte da Guerra Fria, mas não foram objeto de estudo do regionalismo em suas versões iniciais. O regionalismo demonstrou estar inicialmente fixado na análise do processo de integração europeu, bem como nos requisitos necessários para aumentar a integração europeia.

A expansão das atividades regionais, com o fim da Guerra Fria, conduziu a um novo regionalismo, capaz de avaliar as regiões periféricas. O conceito de sul global é um dos resultados da multidimensionalidade proporcionada pelas análises do novo regionalismo. Esse termo é utilizado para descrever diferenças globais no desenvolvimento econômico dos países, por meio da identificação de aspectos relativos a baixa e média renda. Além disso, os países do sul são caracterizados por serem recentemente industrializados, ou no processo de industrialização, e por possuírem uma história de colonização dos países do norte, geralmente europeus (DIRLIK, 2007). O sul global se apresenta como um grupo de países que possui aspectos econômicos e sociais semelhantes, bem como demonstra ser incapaz de inserir facilmente suas necessidades e interesses na agenda global. Dessa forma, o sul global busca

fortalecer os países que estão às margens dos principais debates de Relações Internacionais como disciplina (RAMANZINI; MARIANO; ALMEIDA, 2015).

Existem poucas pesquisas direcionadas ao sul global, apesar da possibilidade de expansão da agenda de pesquisa com o novo regionalismo. A escassez de análises abrangentes é compensada por produções precursoras. Estudos como o de Hettne e Soderbaum (2000) contribuem para o entendimento de regiões do sul global que dificilmente seriam avaliadas. Para Hettne e Soderbaum (2000) as regiões podem ser entendidas por meio do estabelecimento de fases no seu processo de desenvolvimento, cada qual representada por um determinado nível de interação social.³ Perspectivas como essa, guiadas pelas características de regiões periféricas, são mais competentes para compreender estruturas regionais. As regiões periféricas possuem sutilezas nos processos de cooperação e de integração, fazendo com que sejam afetadas em menor grau pelas disputas de poder dos Estados e em maior grau pela fraqueza estatal. Nesse sentido, análises centradas no estudo de disputas de poder estatal em grande parte ignoram questões políticas, econômicas e sociais (CASTELLANO, 2017).

O avanço do novo regionalismo na análise de regiões do sul global está relacionado à compreensão de particularidades históricas. Ademais, o novo regionalismo permite analisar a evolução das relações entre grupos e estruturas sociais, tendo como exemplo o Estado. O Estado é uma das principais estruturas do processo de interação social, o que demonstra a centralidade do estudo do processo de construção estatal para o novo regionalismo no sul global.⁴ Nesse sentido, destaca-se a análise da relação entre processos históricos de construção do Estado, capacidades estatais e formação de regiões. Da mesma forma, é relevante a análise do efeito de dinâmicas regionais no processo de construção do Estado. Existem poucos estudos que problematizam as particularidades de regiões que possuem o processo de construção estatal incipiente (CASTELLANO, 2017). Ayoob (1995), por exemplo, argumenta que a principal causa de insegurança no sul global está relacionada aos estágios iniciais do processo de

³ Hettne e Soderbaum (2000) propõem cinco estágios no processo de criação de regiões. O primeiro é composto pelo espaço regional, o qual é formado por um conjunto de pessoas vivendo em uma comunidade que possui recursos naturais e é unida por meio de valores culturais e históricos. O segundo estágio é formado pelo complexo regional, caracterizado pela criação de relações de interdependência entre grupos até então isolados. O terceiro é constituído pela sociedade regional, isto é, o nível no qual atores além dos Estados almejam transcender o espaço nacional com relações baseadas em regras comuns. O quarto é formado pela comunidade regional, processo no qual a região se torna em um sujeito ativo com identidade, institucionalização, legitimidade ou capacidade de decisão para além das fronteiras estatais. Por fim, o quinto estágio, o Estado-região, é visto como hipotético, na medida em que pode ser comparado aos impérios clássicos (HETTNE; SODERBAUM, 2000).

⁴ O Estado possui grande importância no sul global, apesar de sua reduzida capacidade. O Estado ainda é a organização que reivindica mais fortemente o monopólio dos meios coercitivos e possui maior legitimidade para tal. Além disso, os Estados possuem um sistema internacional que garante a sua sobrevivência através da valorização de normas jurídicas, como o território e o governo. Com isso, os Estados asseguram uma posição central nas análises do novo regionalismo (JACKSON; ROSBERG, 1982; JACKSON, 1990).

construção estatal dos estados pós-coloniais. Já Job (1992) analisa questões como o dilema de segurança no sul global, concluindo que existe um dilema de insegurança, dado que muitos Estados do sul global possuem capacidades institucionais fracas para garantir a paz em seus territórios.

Para o sul global o novo regionalismo pode apresentar uma forma de lidar com os problemas de segurança e de desenvolvimento que atingem os Estados com poucas capacidades. Países periféricos geralmente percebem as dinâmicas do regionalismo como uma forma de multilateralismo, bem como uma alternativa para os desafios relacionados ao processo de globalização (MISTRY, 1999). Ademais, os países do sul global concebem o regionalismo como uma estratégia para a superação do subdesenvolvimento e da insegurança, melhorando sua posição e seu poder de barganha no sistema internacional⁵ (HETTNE, INOTAL; SUNKEL, 2000).

2.1.3 Regionalismo no Oriente Médio

O regionalismo no Oriente Médio é crescentemente abordado por pesquisadores locais e internacionais. As análises regionalistas do Oriente Médio são em grande parte descritivas e almejam avaliar o estágio de integração regional. Predominam análises sobre organizações regionais e sub-regionais em perspectivas comparadas ou históricas. Estudos como os de Fawcett (2005), Lengrenzi e Harders (2008) e Valbjorn (2016) buscam um diálogo maior entre as teorias do regionalismo e das Relações Internacionais. De diferentes maneiras os estudos citados buscam abordar desafios dos processos de regionalização e de regionalismo no Oriente Médio. As dinâmicas regionais do Oriente Médio são marcadas por aspectos particulares nesses dois processos.

Referente à regionalização, a percepção centrada no Estado demonstra ser incapaz de lidar com as complexidades das dinâmicas regionais. O entendimento da regionalização no Oriente Médio envolve ir além do Estado nacional como unidade exclusiva e ator unitário. A formação relativamente recente das estruturas estatais abre espaços para grupos como tribos e

⁵ O novo regionalismo no sul global é caracterizado como uma resposta a desafios estruturais enfrentados pelos países periféricos, podendo ser dividido em duas principais fases. A primeira surgiu durante a década de 1980, e foi chamada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) de regionalismo aberto. O regionalismo aberto propunha a redução do papel do Estado na economia e a abertura para a região e para o mundo como soluções para os problemas relacionados ao multilateralismo (MIYAZAKI, 2005). Porém, o regionalismo aberto continha limites para a superação dos desafios relacionados ao desenvolvimento de regiões periféricas. Frente a esse problema o regionalismo no sul global foi rearticulado por meio do regionalismo da multipolaridade, o qual enfatizada o papel do Estado na economia e a centralidade de questões político-securitárias na construção da multipolaridade (HETTNE, 1999).

clérigos, por exemplo. O Estado no Oriente Médio deve ser considerado como menos consolidado e diferenciado do que em outras partes do mundo. Nem todos os Estados da região possuem um instrumento de dominação ou uma administração capaz de causar mudança na sociedade. Uma visão que considere o papel de atores não estatais auxilia a percepção de relações existentes independentemente do Estado e que podem trazer soluções que muitas vezes compensam a incapacidade de ação estatal (HINNEBUSCH, 2003; ANDERSON, 1987).

Os limites de uma visão centrada no Estado não significam que ela não possa ser reformulada (WENDT, 1992). A superação da percepção do Estado unitário e imutável envolve a utilização de análises históricas e sociológicas que focam na evolução de processos políticos e econômicos que afetaram a construção estatal e a sua relação com as sociedades domésticas e internacionais. Uma solução em potencial é produzir análises regionalistas que problematizem a ideia estatal em termos históricos e sociológicos, possibilitando a análise de dinâmicas que vão além da visão do Estado como ator unitário (BUZAN, 1998). Dessa maneira, existe espaço para entender regiões como modeladoras de Estados e Estados como modeladores de regiões (NEUMANN, 2003).

As considerações sobre o regionalismo no Oriente Médio devem iniciar por meio do pan-arabismo. O pan-arabismo é uma ideologia que apoia a união dos povos árabes e rejeita legados coloniais. Com base nessa ideologia os Estados da região criaram, em 1945, a Liga Árabe, organização interestatal com o objetivo de promover a cooperação entre os Estados membros (GOMAA; JUMAH, 1977; FERABOLLI, 2007). A Liga possui um histórico positivo na mediação de conflitos regionais como a guerra entre Iêmen do Norte e Iêmen do Sul em 1979 (PINFARI, 2009). Apesar disso, autores como Barnett e Solingen (2007), Isani (2019) e Owen (1999) consideram a Liga como uma organização fraca, que não conseguiu atingir o seu objetivo de promover a cooperação entre seus Estados membros. Outras tentativas de cooperação regional estiveram inicialmente relacionadas ao legado colonial europeu. Iniciativas como o Pacto de Bagdá, criado em 1955 como uma aliança militar entre países do Oriente Médio, não foram bem recebidas pelos países da região (FAWCETT; GANDOIS, 2010).

Durante as décadas de 1960 e 1970, o Oriente Médio experimentou novas dinâmicas regionalistas. A fundação da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) em 1969 refletiu uma nova tentativa de unir os países da região, dessa vez em torno da religião islâmica. Já a criação do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), em 1981, foi uma resposta à insegurança dos países do Golfo Pérsico com a saída do Reino Unido e com Revolução Iraniana, em 1979 (FAWCETT; GANDOIS, 2010). Al-Ahsan (2017) e Pinfari (2009) argumentam que essas

organizações não obtiveram sucesso significativo no Oriente Médio. Fatores como guerras, interferências externas e petróleo geralmente são vistos como causas da baixa cooperação e integração dos países da região (BUZAN; WEAVER, 2003). Acreditava-se que o período posterior à Guerra Fria mudaria essa percepção sobre o regionalismo no Oriente Médio, mas tensões e rivalidades interestatais permaneceram latentes (HETTNE; INOTAI, 1994; SODERBAUM; SHAW, 2003).

O regionalismo no Oriente Médio não possuiu mudanças significativas após o fim da Guerra Fria. Houve um notável incremento de interferências externas em esforços políticos, econômicos e societais da região. Ademais, o Oriente Médio é alvo contínuo de tentativas de reformulação da ideia de região, tal como sugerido pelas regiões do Euromediterrâneo⁶ e do Grande Oriente Médio⁷. Esse cenário demonstra a fraqueza de iniciativas internas e a predominância de iniciativas externas para a região (LEGRENZI, 2009; GAUSE, 2010). A única exceção está relacionada aos sucessos do CCG no campo de segurança e de inteligência. Aarts (1999) pontua que a eficácia do CCG enquanto organização depende das ameaças que os países membros enfrentam, pois em tempos de tranquilidade crescem as tensões entre os Estados membros e em tempos de turbulência os países se unem. Enquanto a região não possui instituições fortes e eficazes, as potências ocidentais, nomeadamente a União Europeia e os Estados Unidos, promoverão suas visões sobre a região (BILGIN, 2005; FERABOLLI, 2014).

O Oriente Médio demonstrou ser incapaz de sustentar uma posição comum em questões econômicas, políticas ou securitárias. Os Estados geralmente colocam interesses internos frente a interesses regionais ou sub-regionais, tendo como exemplo a ineficácia da Liga Árabe (KORANY; DESSOUKI, 2009). Para autores como Aarts (1999), o Oriente Médio pode ser considerado um caso excepcional no estudo do regionalismo, na medida em que não acompanha a tendência de cooperação e integração observada em outras regiões após o fim da Guerra Fria. O regionalismo permanece fortemente restringido pelo poder e pelo interesse estatal,

⁶ O Euromediterrâneo é uma perspectiva criada na década de 1970 a partir de mudanças de concepções securitárias da União Europeia. O interesse europeu no Oriente Médio foi provocado pela crise dos preços do petróleo e pela guerra entre árabes e israelenses durante esse mesmo período. Desde então, as políticas da União Europeia para a região foram moldadas pela segurança energética, estabilidade regional e fim do conflito árabe-israelense. O aumento da migração de países do Oriente Médio para países da União Europeia na década de 1980 levou a uma reconsideração dessas políticas, priorizando a estabilidade em países do norte da África. Da mesma forma, a União Europeia almeja criar forma de cooperar com os países mediterrâneos do Oriente Médio para encorajar e apoiar o crescimento econômico (BILGIN, 2005).

⁷ O Grande Oriente Médio é uma perspectiva criada na década de 1990 após a dissolução da União Soviética. Essa nova percepção de região inclui no Oriente Médio as antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central, sendo elas Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão. Essa visão demonstra o interesse de assegurar a rota de recursos petrolíferos e controlar as práticas islâmicas desses países (BILGIN, 2005).

demonstrando a importância do Estado e de suas características em dinâmicas regionais (FAWCETT, 2005).

2.1.4 Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e Potências Regionais

Conforme apontado anteriormente, o fim da Guerra Fria proporcionou o desenvolvimento de diversas análises do novo regionalismo. As análises provenientes do novo regionalismo compreendem as relações em nível regional por meio do grau de interação entre diversos tipos de atores. Essas interações podem ser refletidas em âmbitos como a política, a economia e a segurança (KELLY, 2007). Ao contrário da maioria da literatura sobre o regionalismo que se concentra na formação da cooperação regional em âmbitos políticos e econômicos, Buzan e Weaver (2003) discutem como superar o conflito no período posterior à Guerra Fria. Nesse sentido, a concepção de região está ligada ao problema geral da segurança em nível regional. Para Buzan (1991) a região é um sistema de relações baseadas na segurança, o qual existe entre atores localizados geograficamente próximos. Buzan e Weaver (2003) ressaltam que as regiões são socialmente construídas, dado que elas dependem da prática de segurança dos atores.

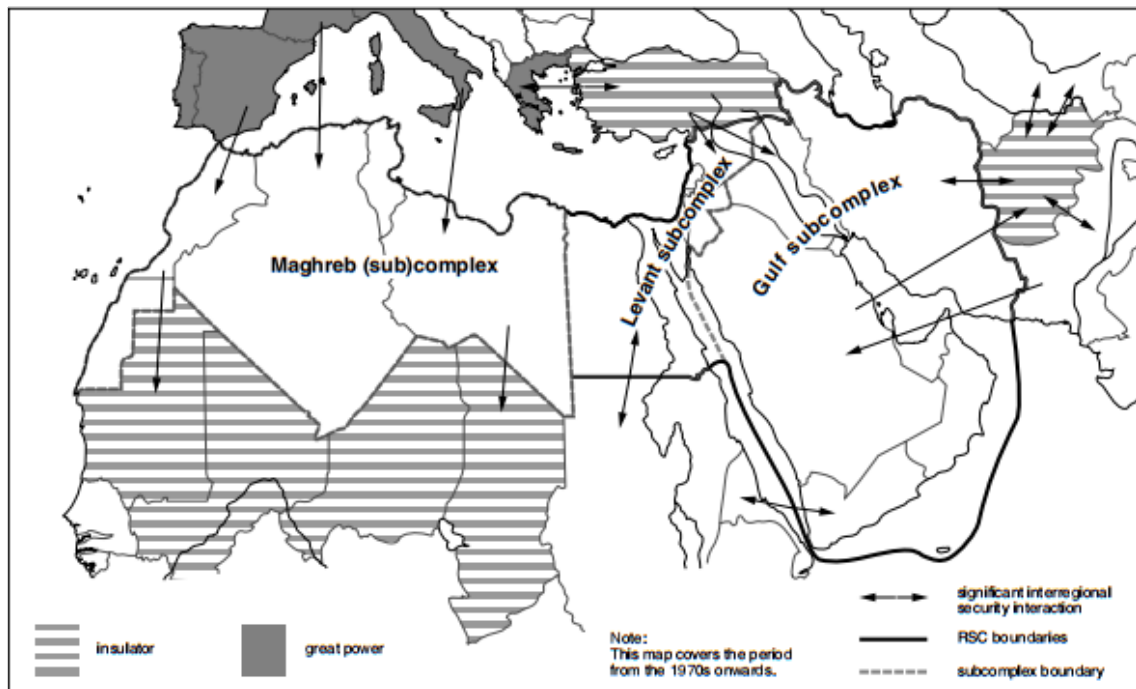
A partir da centralidade da segurança em âmbito regional, Buzan e Weaver (2003) propõem a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança. A TCRS é um modelo teórico que ajuda a identificar e comparar regiões por meio de complexos regionais de segurança, isto é, grupos de Estados com preocupações de segurança conectadas a tal ponto que a segurança nacional não pode ser separada dos demais países. Quase todos os Estados podem relacionar suas perspectivas de segurança a um ou mais complexos. Complexos regionais são formados a partir da interdependência de segurança entre os países, na medida em que a maioria das ameaças aos Estados percorre mais facilmente curtas distâncias. Nesse sentido, a geografia possui um papel determinante na ideia de região (BUZAN, 1991).

Complexos regionais possuem determinadas características que podem ser monitoradas e avaliadas. Primeiro, eles possuem fronteiras que distinguem um complexo regional dos demais. Segundo, complexos regionais de segurança são integrados por duas ou mais unidades autônomas do sistema internacional, baseando-se na estrutura anárquica do sistema internacional. Terceiro, eles necessitam da consideração da polaridade para cobrir a distribuição de poder entre as unidades. Quarto, complexos regionais são formados por construções sociais, as quais englobam padrões de cooperação ou de conflito entre as unidades (BUZAN; WEAVER, 2003).

Existem diversas categorias de complexos de segurança. Cada categoria é definida por meio do número de polos de poder da região em análise. O complexo regional padrão é caracterizado pela existência de duas ou mais potências, bem como por uma agenda de segurança focada em questões políticas e militares. Já o complexo regional centrado pode ser unipolar com uma grande potência, unipolar com uma superpotência ou institucional. Em um complexo regional de grandes potências o número de polos de poder é definido por mais de um país, influenciando assim as dinâmicas de segurança em nível mundial. Também existem supercomplexos de segurança, os quais englobam questões domésticas, regionais, globais e suprarregionais. Por fim, os subcomplexos são um nível intermediário ao regional. Eles são definidos de forma similar a um complexo regional de segurança, mas estão inseridos em complexos regionais maiores. Subcomplexos possuem padrões de interdependência securitária distintos de um complexo regional em sua totalidade (BUZAN; WEAVER, 2003).

O complexo regional do Oriente Médio representa um complexo regional padrão. Nesse sentido, o número de polos de poder é determinado pelo número de potências da região. O complexo regional do Oriente Médio se estruturou entre 1945 e 1948, durante o período de descolonização da região por parte dos países europeus. Atualmente esse complexo conta com cerca de vinte Estados, formando 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). O subcomplexo do Golfo, foco deste trabalho, foi formado após a saída da Grã-Bretanha em 1971. Esse subcomplexo possui como principal temática a rivalidade entre o Irã, o Iraque e os demais Estados liderados pela Arábia Saudita (BUZAN; WEAVER, 2003). A figura 1 ilustra o complexo regional do Oriente Médio e o subcomplexo do Golfo Pérsico.

Figura 1 - Complexo Regional de Segurança do Oriente Médio



Fonte: Buzan e Weaver (2003, p. 189).

Os complexos regionais de segurança diferenciam o nível sistêmico de ação das potências globais do nível subsistêmico de ação das potências menores. Enquanto as potências globais possuem capacidades que as habilitaram a transcender distâncias geográficas, as potências regionais possuem a sua região como principal ambiente de segurança (BUZAN; WEAVER, 2003). O incremento das relações regionais, verificado após o fim da Guerra Fria, está centrado na atuação das potências regionais. O estudo desses países demonstra ser de suma importância devido ao seu crescente papel regional, considerando que as maiores capacidades desses países incrementam seu potencial de moldar o sistema regional e de efetivar seus interesses (DESTRADI, 2010).

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 teórico, o qual 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). Além do Realismo, existe

outra corrente de análise de potências que indica a importância de critérios comportamentais (PRYS, 2010). De acordo com essa corrente seria necessário o reconhecimento da liderança de um Estado por parte dos outros da região para que o país fosse considerado uma potência regional (CASTELLANO, 2017).

Seguindo a tradição do Realismo e de outros autores (FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010), este estudo argumenta que as capacidades materiais de um Estado são pré-condição para a identificação de potências regionais. De acordo com Castellano (2015) o reconhecimento de liderança regional não é requisito para ser uma potência regional. As capacidades materiais se sobrepõem ao tipo de política que as potências regionais podem produzir, visto que as próprias capacidades materiais criam um ambiente propício para tal. Este estudo operacionaliza as variáveis propostas por Mearsheimer (2001) por meio de dados relativos à população absoluta, ao Produto Interno Bruto em preços atuais, aos gastos militares e ao tamanho das forças armadas⁸ (CASTELLANO, 2015). A análise das capacidades de um país deve ser relativa, focando na diferença das capacidades em relação aos demais países da região (LEMKE, 2010). Conforme Castellano (2017), a diferença existente entre as capacidades dos países de uma determinada região pode ser explicada por desenvolvimentos históricos que condicionam a sua capacidade.

A potência regional, conseqüentemente, é um Estado dominante em termos de capacidades materiais em comparação aos seus vizinhos (DESTRADI, 2008). 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” (DESTRADI, 2010, p. 904, tradução nossa). Ressalta-se que as potências regionais não agem de forma uniforme e a sua superioridade material não significa necessariamente o fornecimento de bens comuns ou a inexistência de conflitos, mais um motivo para analisar a ação desses países em nível regional⁹ (DESTRADI, 2010; FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010; PEDERSEN, 2002; PRYS, 2010).

⁸ Para além das variáveis propostas por este trabalho, existem índices comparativos que podem auxiliar na tarefa de categorizar potências regionais. O *Composite Index of National Capability* (CINC), por exemplo, é uma medida estatística que engloba a relação entre população total, população urbana, produção de ferro e aço, consumo de energia primária, gasto militar e contingente militar (COW, 2012). Apesar de promissor, esse índice não recebeu as devidas atualizações nos últimos anos. Tal fato, adicionado a duplicação de algumas variáveis já utilizadas por este trabalho, impossibilita a sua utilização.

⁹ Autores como Femes (2007), Nolte (2010) e Frazier e Stewart-ingersoll (2010) argumentam que potências regionais são atores que usam suas capacidades para promover um ambiente cooperativo. Porém, como apontado por Destradi (2010), esse raciocínio parte do pressuposto de que as potências regionais são benevolentes, excluindo qualquer atuação mais incisiva por sua parte. Além disso, as potências regionais do sul global

2.2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Outra parte que compõe o pilar teórico deste trabalho é a literatura sobre a análise de política externa. Para este trabalho, a análise de política externa se refere à disciplina dedicada ao estudo da política externa. Nesse sentido, ela possui como objeto de estudo a política externa de Estados, considerando determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações (SOLOMÓN; PINHEIRO, 2013). A partir dessa definição inicial, a pesquisa divide-se em quatro subseções. Em um primeiro momento almeja-se discutir o estudo da política externa no âmbito global, no sul global e no Oriente Médio. A partir disso apresenta-se a proposta de política externa de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões.

2.2.1 Análise de Política Externa em Âmbito Global

O campo de política externa não é considerado recente em âmbito global. Desde o estabelecimento das primeiras relações entre unidades políticas pesquisadores estão engajados no estudo da política externa. Todavia, foi somente durante a década de 1950 que tentou-se definir a APE como uma área de investigação autônoma das Relações Internacionais. Nesse sentido, os estudos sobre a política externa inicialmente focaram em objetivos, discursos e atividades de um ator do sistema internacional, geralmente o Estado, em direção ao globo, bem como em reações provenientes de outros atores a esses objetivos, discursos e atividades (GERNER, 1995). Além dessa conceituação inicial, não existe consenso claro sobre a definição da disciplina. Em um dos trabalhos iniciais do campo de política externa, Rosenau (1966, p. 1-3, tradução nossa) considerou a APE como uma “disciplina que abre caminhos”, que “não possui limites” e que deve refletir sobre “a erosão contínua da distinção entre questões domésticas e internacionais, entre processos sociopolíticos e econômicos que iniciam localmente e se espalham para o exterior”.

As primeiras iniciativas para tornar a APE mais sistemática do que o estudo de Relações Internacionais e para criar uma explicação para a política externa foram representadas por meio de tipologias em diferentes níveis. Dessa maneira, visava-se reconhecer elementos relevantes da política externa em diferentes níveis de análise,¹⁰ tais como indivíduos, sociedades ou

geralmente possuem limites de ação em suas regiões devido às suas capacidades estatais, tendo baixa coesão interna e falta de legitimidade política (CASTELLANO, 2017).

¹⁰ Ainda que poucos pesquisadores negligenciem a importância de diferentes níveis de análise na política externa, a maioria dos estudiosos restringe sua pesquisa a um único aspecto da política externa, tendo como exemplo a opinião pública ou as dinâmicas de grupos (GERNER, 1995).

burocracias (GERNER, 1995). Um dos primeiros estudos a tentar desenvolver uma forma sistematizada de analisar a política externa é proveniente de Snyder, Bruck e Sapin (1954), visto que os autores discutem o processo de tomada de decisão (BRAVEBOY-WAGNER, 2003; GERNER, 1995). Para Snyder, Bruck e Sapin (1954, p. 65, tradução nossa) “a chave para explicar o comportamento do Estado está na forma como os tomadores de decisão [...] definem sua situação”. A situação dos tomadores de decisão é vista como resultado de relações e interações dos atores, bem como de atributos individuais, valores e percepções (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954).

Em retrospecto, o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1954) pode ser criticado por sua complexidade. Ademais, os autores não especificaram a relação entre as variáveis apresentadas. Por outro lado, a sistematização fornecida pelos pesquisadores permitiu que a política externa estatal fosse analisada para casos além dos Estados Unidos (GERNER, 1995). O trabalho desenvolvido por Snyder, Bruck e Sapin (1954) é considerado como uma das bases para a APE. A partir dessa base desenvolveram-se estudos sobre a psicologia e o papel da liderança (HERMANN, 1980), a tomada de decisão em ocasiões de crise e risco (JANIS, 1989), o papel da percepção e do imaginário (HOLSTI, 1962), o processo de decisão (HERMANN; HERMANN, 1989), o modelo burocrático-organizacional no processo de tomada de decisão (ALLISON, 1971) e a construção da decisão e representação (PURKITT, 1992).

A segunda tentativa de criar uma explicação geral para a APE é proveniente da “pré-teoria” de James Rosenau (1966). Rosenau (1966) salientou a urgência de criar uma forma coerente para analisar a política externa dos Estados. Além disso, o autor buscou ir além da pesquisa de Snyder, Bruck e Sapin (1954) ao testar hipóteses “se-então” por meio da união de fatores importantes na política externa. A “pré-teoria” de Rosenau (1966) é fundamentada em cinco variáveis, sendo elas: a) questão individual, como os princípios dos líderes; b) o papel, tal como o comportamento externo dos oficiais baseado no papel que ocupam; c) o fator governamental, ou seja, os aspectos do governo que moldam diferentes escolhas em política externa; d) o fator social, isto é, questões não relativas ao governo que moldam as ações externas e, e) o fator sistêmico, tido como o ambiente externo que pode influenciar as escolhas feitas por oficiais. Rosenau (1966) inclusive criou potencialidades de cada elemento de acordo com o tamanho do país, da economia, do sistema político e de questões diversas, como o território e os recursos. Essa tipologia permitiu a sistematização da APE e ajudou a criar uma base para inúmeros trabalhos acadêmicos¹¹ (GERNER, 1995).

¹¹ O estudo de Brecher (1972) sobre Israel é outra tentativa de sistematizar o entendimento sobre a política externa dos Estados. Brecher (1972) desenvolveu uma estrutura “entrada-processo-saída” que identifica elementos

O chamado de Rosenau (1966) para criar um campo coeso de pesquisadores em política externa rendeu frutos sob a denominação de Política Externa Comparada, ou o que Neack, Hey e Haney (1995) chamam de “primeira geração” da APE. A pesquisa dessa “primeira geração” busca generalizar e diferenciar os Estados, aspirando formular uma explicação parcimoniosa do comportamento estatal (NEACK; HEY; HANEY, 1995). Essas análises possuem um viés mais positivista e utilizam métodos quantitativos para casos considerados ideais (BRAVEBOY-WAGNER, 2003). Essa concepção tende a focar em pesquisas relacionadas a países dependentes (MOON, 1983).

As pesquisas relacionadas aos países dependentes estiveram em evidência na discussão acadêmica, considerando que durante a década de 1980 enfatizou-se a dependência econômica dos países como uma variável de política externa. Nesse sentido, existem três principais modelos de pesquisa sobre países dependentes. O primeiro, o comportamental, afirma que as relações assimétricas entre os países se convertem em consentimento do Estado dependente em relação ao Estado dominante. Por exemplo, os estudos de Eugene Wittkopf (1973) e K. B. Rai (1980) focam na ajuda externa como um fator de dependência dos países. O segundo modelo, o consensual, baseia-se na teoria da dependência. Esse modelo enfatiza as semelhanças ideológicas entre as elites no centro e na periferia do sistema capitalista como uma forma de explicar as relações entre os países (MOON, 1983). De acordo com essa visão as relações entre centro e periferia seriam baseadas em valores compartilhados (BRAVEBOY-WAGNER, 2003). O terceiro modelo, o estatista, cita a centralidade da mudança do regime do país em desenvolvimento para a conseqüente mudança do comportamento externo. Hagan (1995), por exemplo, propõe que os líderes possuem jogos políticos domésticos ao criar coalizões políticas e ao deter poder político. Na medida em que as elites sofrem pressões domésticas, a política externa deve ser moldada para impor menos custos aos líderes (HAGAN, 1995).

A Política Externa Comparada, ou a “primeira geração” de política externa, negligenciou muitas teorias de Relações Internacionais que visavam compreender a política externa, tais como o Realismo e o Liberalismo. Ainda que as Relações Internacionais e a APE possuam diferentes concepções sobre o mundo, a política externa continua sendo associada às ideias realistas e liberais. As teorias realistas possuem discussões de comportamento de alianças (WALT, 1987), de dilemas de segurança (JERVIS, 1978) e de dissuasão (SNYDER, 1961) que

importantes no processo de tomada de decisão. Essa visão ressalta a importância da interação entre o ambiente externo e as visões dos tomadores de decisão (GERNER, 1995).

abordam o tema da política externa estatal. De forma parecida, teorias neorrealistas¹² discutem o comportamento dos Estados chamados *hegemon*s, desafiadores e apoiadores (GILPIN, 1987; KINDLEBERGER, 1981). Já teorias liberais analisam comportamentos e motivações, incluindo questões sobre imperialismo (HOBSON, 1965) e sobre o papel dos países periféricos no sistema internacional (WALLERSTEIN, 1979).

Em seguida, cria-se uma “segunda geração” de pesquisa em política externa, a qual visa criar relações entre a APE e as teorias de Política Internacional.¹³ Essa nova visão considera novos temas das Relações Internacionais e almeja relacionar considerações domésticas e internacionais. Ademais, a “segunda geração” utiliza diversas metodologias, incluindo pesquisas qualitativas e quantitativas (NEACK; HEY; HANEY, 1995). Essa geração favorece a criação de Teorias de Médio Alcance¹⁴ que são empiricamente sensíveis, bem como mais focadas em determinadas questões (GERNER, 1995). O distanciamento da urgência de criar um paradigma e uma metodologia centrais fez com que os pesquisadores utilizassem diversas bases para abordar a política externa e o comportamento dos Estados (NEACK, 2008).

Na “segunda geração” da política externa são inclusos três tipos de análises. O primeiro, focado em questões psicológicas, ressalta características individuais. Em outras palavras, as abordagens psicológicas visam entender como a percepção do indivíduo sobre o sistema internacional afeta a política externa (GERNER, 1995). Esse entendimento de política externa utiliza a “teoria do grande homem na política”, na qual o líder é visto como central na tomada de decisão (BRAVEBOY-WAGNER, 2003). As teorias psicológicas foram inicialmente vistas com ceticismo, considerando que elementos psicológicos eram deixados dentro de uma “caixa preta” nas análises. Porém, contribuições mais recentes em áreas como atributos de personalidade, atitudes e sistemas de crenças mudaram essa percepção. Hermann (1984), por exemplo, examina estilos políticos e socialização política, argumentando que diversos fatores devem ser levados em consideração ao avaliar o impacto de líderes na política externa. Já Jervis

¹² Nessa perspectiva, o Realismo Neoclássico é uma teoria que busca realizar uma ligação entre a APE e as Relações Internacionais. O Realismo Neoclássico argumenta que o impacto das capacidades materiais na política externa é complexo e indireto, porque pressões do sistema internacional devem ser levadas em conta ao analisar as unidades (ROSE, 1998). Essa teoria postula que a política externa é realizada por líderes políticos e por elites. Nesse sentido, as percepções de capacidades relativas das elites importam na avaliação da política externa estatal. Os Estados visam expandir seus interesses políticos quando formuladores de política externa percebem um aumento relativo no poder estatal (SCHWELLER, 2006; LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

¹³ Conforme Fend e Ruizhuand (2006), as teorias de política internacional lidam com interações entre três ou mais Estados, bem como com o resultado dessas interações. As teorias de política externa, por sua vez, consistem no estudo de um Estado e de suas motivações, políticas, diretrizes e comportamentos sobre questões internacionais (FEND; RUIZHUAND, 2006).

¹⁴ Teorias de Médio Alcance focam a pesquisa em elementos específicos do sistema internacional, tais como a integração regional.

(1976) investiga a desinformação na política externa, postulando que a falha de reconhecer a influência de crenças preexistentes e do pensamento positivo em relação aos outros levam a percepções errôneas na política externa.

O segundo tipo de análise, centrado em questões burocráticas, surgiu como contraponto à escola psicológica. Essa visão foca no impacto de estruturas burocráticas, subculturas e processos de tomada de decisão nas escolhas de política externa (GERNER, 1995). A escola burocrática aumenta a definição de tomadores de decisão, ao incluir burocratas, e rejeita a ideia de que a tomada de decisão em política externa é algo realizado por um indivíduo (KORANY, 1986). Para isso, utiliza dados detalhados sobre a tomada de decisão que não estão disponíveis em muitos países, limitando as análises aos Estados Unidos e a países europeus (GERNER, 1995). A pesquisa de Allison (1971), um dos principais autores dessa corrente, propõe três visões completares para analisar os processos de tomada de decisão em situações de crise. A primeira visão de Allison (1971) é chamada de ator racional, e postula que as decisões de política externa são ações de governos racionais, tendo como alicerce cálculos de probabilidade para atingir objetivos estatais na política externa. Allison (1971), contudo, demonstra ser crítico dessa perspectiva porque o governo de um Estado não seria formado por um indivíduo, bem como existe a pressão para ação. A segunda visão de Allison foca em processos organizacionais, argumentando que a política externa deve ser entendida como o resultado das escolhas de organizações existentes dentro do governo, as quais buscam realizar seus interesses próprios e seguem procedimentos operacionais padrão. A terceira visão, chamada de política burocrática, argumenta que a política externa resulta da competição entre os tomadores de decisão, os quais possuem interesses próprios e são posicionados de forma hierárquica na burocracia governamental (ALLISON, 1971).

O terceiro tipo de análise foca em fontes sociais da política externa. Essa visão acredita que as decisões de política externa ocorrem em um contexto doméstico específico, que inclui questões como a cultura política de uma sociedade, o nível de industrialização do país e a forma de governo (GERNER, 1995). Nas décadas de 1960 e 1970, por exemplo, essas pesquisas examinaram a relação entre a política externa e os atributos do Estado. Embora esse tipo de análise tenha identificado algumas generalizações, como a importância do tamanho do Estado na previsão de variações de política externa (SULLIVAN, 1976), essa abordagem foi menos produtiva do que havia sido previsto. Mais recentemente a atenção foi direcionada ao papel de atores não governamentais, como as corporações, a mídia e a opinião pública na política externa. Ao analisar os Estados Unidos, por exemplo, Hinckley (1988) conclui que a opinião pública é fragmentada ao longo de várias dimensões, não podendo ser facilmente prevista. Já

Hagan (1987) investiga o impacto da oposição doméstica sobre comportamentos de política externa em diversos países e conclui que a oposição interna impacta de forma significativa a política externa dos países.

Nas últimas décadas, os processos de descentralização e regionalização fizeram com que níveis do governo distintos do nacional criassem suas próprias políticas externas. Nesse contexto, entidades supranacionais e subnacionais obtiveram espaço para criação de suas políticas externas e demandaram a formulação de análises que pudessem compreender seus processos de formulação da política externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). White (2001), por exemplo, investiga a formulação da política externa da União Europeia, propondo a divisão da política externa desse ente em subsistemas formados por questões como comércio, segurança e justiça. Já Salomón (2011) pesquisa a política externa de municípios brasileiros, apontando a centralidade do Partido dos Trabalhadores na construção de políticas externas municipais e a falta de influência da sociedade civil no processo de formulação de políticas de cooperação internacional.

2.2.2 Análise de Política Externa no Sul Global

A disciplina de análise de política externa carece de estudos no sul global (KORANY; DESSOUKI, 2008). A pesquisa é dificultada por fatores como a falta de informações, na medida em que autoridades estatais impõem sigilo a diversos documentos importantíssimos para compreender a política externa do Estado. Para os documentos disponíveis para análise faltam instalações de arquivo que possam preservar a integridade física dos registros. A imprensa é controlada pelo governo em diversos países do sul global, adicionando mais um empecilho para a APE (KORANY, 1986).

Durante a ascensão da APE nas décadas de 1950 e 1960, os países do sul global possuíam pouca importância para a disciplina. A política externa dos novos países independentes na África, por exemplo, não era vista como independente dos acontecimentos em nível global. A atuação dos países do sul global era analisada como uma reação às políticas dos países mais poderosos, apontando que não havia pesquisa a ser desenvolvida no sul global (KORANY; DESSOUKI, 2008). Todavia, o desenvolvimento de pesquisas no âmbito global ilustrou que as agendas regionais diferiam da agenda global. Além disso, as agendas regionais variavam de acordo com a sua localização, pontuando a importância do estudo da política externa em regiões periféricas, porque cada região priorizava certas questões. A título de exemplo, na América Latina o comércio e a integração estavam no centro da agenda estatal. Já

na África, a democratização demonstrou ser mais importante do que outros assuntos. Cada região do sul global merece ser considerada separadamente para que os analistas possam analisar estratégias e métodos de decisão (BRAVEBOY-WAGNER, 2003).

A disciplina de análise de política externa consolidou os estudos sobre os países do sul global apenas durante a década de 1970. Nesse período, houve um aumento do número de centros de poder econômico e político no mundo, o que proporcionou maior espaço de atuação para os países do sul global (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). As pesquisas realizadas almejavam averiguar a capacidade de autonomia dos países frente ao declínio do poder norte-americano (HERZ, 2002). Lima (1986), por exemplo, aponta a centralidade da economia para a atuação do Brasil em âmbito internacional. Já Hirst (1982) argumenta que períodos marcados por restrições sistêmicas não impediram um comportamento mais autônomo por parte do Brasil.

As teorias de Relações Internacionais que abordam o tema da política externa possuem aceitação moderada no sul global, apesar de terem sido negligenciadas pela “primeira geração” de política externa. O Realismo, por exemplo, evidencia disparidade de poder entre os países, bem como aponta constrangimentos geopolíticos entre os Estados. Analistas de política externa no sul global utilizam teorias neorrealistas na política externa, tendo como exemplos o Realismo Subalterno, de Ayoob (1998), e o Realismo Periférico, de Escudé (1998). Essas análises focam na provisão de ferramentas para analisar o comportamento estatal nos Estados do sul global. Contudo, a análise realista é limitada, porque os países pertencentes ao sul global não necessariamente priorizam questões militares, as quais são centrais para o Realismo. Os Estados do sul global possuem muitos objetivos em sua política externa relacionados a questões econômicas e sociais, por exemplo (BRAVEBOY-WAGNER, 2003).

Teorias concorrentes ao Realismo possuem focos distintos na política externa. O Neoliberalismo, por exemplo, parte de premissas realistas e enfatiza o potencial de ação coletiva em um mundo anárquico. Essa teoria propõe estratégias racionais de cooperação, as quais são criticadas pela falta de atenção a deficiências no processo de tomada de decisão em países do sul global. Já o Neomarxismo enfatiza explicações estruturais na política externa, tais como a desigualdade econômica entre países. Teorias neomarxistas são mais aceitas por pesquisadores do sul global porque enfatizam a exploração do sul pelo norte por meio do colonialismo e do imperialismo. Todavia, como o Realismo, a aplicação dessa visão para a política externa é prejudicada pela carência de análise de fatores domésticos. O foco neomarxista em questões econômicas omite fatores políticos e sociais que impactam diretamente no comportamento externo dos países (BRAVEBOY-WAGNER, 2008).

O desenvolvimento da “segunda geração” da APE foi acompanhado pelo sul global. A escola psicológica é comumente utilizada no estudo da política externa desses países (KORANY, 1986). As análises centradas no “grande homem na política” aparentam ser dominantes porque coincidem com características típicas do sul global, tendo como exemplo o processo político personalizado (HINNEBUSCH, 2003). Além disso, não existem visões distintas que expliquem de forma coerente a política externa dos Estados do sul global. Allison (1971), por exemplo, não pensou nas particularidades dos países do sul ao formular seu modelo burocrático. Apesar de predominar nas análises sobre o sul global, a escola psicológica não considera fatores importantíssimos do processo de formulação da política externa, tais como questões internas ao Estado. Ademais, a escola psicológica carece de explicações fundadas sobre a relação entre a personalidade do líder e a política externa (KORANY; DESSOUKI, 2008).

Mais recentemente, análises sobre o processo de tomada de decisão foram retomadas no sul global. O sistema de tomada de decisão continua sendo visto como uma das principais partes da política externa, na medida em que questões domésticas e externas são filtradas por tomadores de decisão. Inspirados pelos trabalhos de Sprout e Sprout (1956) e Snyder *et al.* (1954), autores do norte iniciaram um estudo sistemático sobre o ambiente de tomada de decisão no sul. As pesquisas focam principalmente nos países do Oriente Médio, devido à saliência das crises regionais. Post (1991), por exemplo, tenta analisar a psique de líderes globais, focando no caso de Saddam Hussein no Iraque. Já Astorino-Courteois (1998) pesquisa as escolhas do processo decisório na guerra civil da Jordânia durante a década de 1970. Ao reconstruir o processo de tomada de decisão, Astorino-Courteois (1998) avalia o impacto de questões estruturais no ambiente cognitivo. Apesar do crescente interesse sobre o processo de tomada de decisão no sul global, grande parte das análises carece de informações para estudos históricos ou atuais (BRAVEBOY-WAGNER, 2003).

2.2.3 Análise de Política Externa no Oriente Médio

A disciplina de análise de política externa é pouco desenvolvida no Oriente Médio. As pesquisas carecem de fontes confiáveis, na medida em que os governos costumam impor sigilo a documentos centrais para compreender a política externa, situação semelhante ao restante do sul global (KORANY, 1986). Além disso, Makdisi (2009) pontua que a maioria das pesquisas realizadas nos países da região não pode ser considerada como “científica”, tendo em vista o rigor teórico e metodológico necessário. Apesar das restrições à análise de política externa no

O Oriente Médio, pesquisadores centram suas análises em duas principais abordagens. A primeira abordagem, a sistêmica, foca na centralidade do Estado na política externa a partir de uma visão realista sobre o mundo. A influência dessa perspectiva é refletida por meio da confusão realizada entre a APE, geralmente centrada no Estado, e o Realismo. Essa abordagem possui grande influência devido à valorização da simplicidade na identificação da política externa com a “defesa do interesse nacional” (KORANY; DESSOUKI, 2008).

Em um primeiro momento, as análises provenientes do Realismo e do Neorrealismo parecem relevantes aos países do Oriente Médio. Porém, a ênfase demasiada no Estado e na anarquia internacional oferece uma visão parcial e incorreta da região. A análise quase exclusiva de questões sistêmicas tende a ignorar fatores domésticos, os quais são extremamente relevantes para examinar os Estados do Oriente Médio. Análises realistas geralmente tratam o Estado como uma “bola de bilhar” e negligenciam qualquer impacto das relações entre Estado e sociedade na política externa. O esquecimento desses fatores é inconsistente com uma teoria que propõe a predominância do Estado nas relações internacionais, mas quase nunca analisa o Estado em si (KORANY; DESSOUKI, 2008).

A segunda abordagem, a psicológica, compreende a política externa como produto da personalidade de um líder (GERNER, 1995). Essa perspectiva ganhou popularidade no Oriente Médio a partir da constatação dos defeitos conceituais e empíricos das análises baseadas em teorias realistas ou neorrealistas (KORANY; DESSOUKI, 2008). Snyder, Bruck e Sapin (1954) foram os precursores dessa visão, ao tentarem superar a visão realista de Estado como uma “bola de bilhar” por meio da distinção entre os ambientes “operacional” e “psicológico”. Tomadores de decisão responderiam a suas percepções e imagens do mundo, representadas por meio do ambiente psicológico, ao invés do mundo real, representado por meio do ambiente operacional (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1954). Criou-se uma visão abstrata e até mesmo misteriosa, que relaciona a política externa dos países com seus líderes, tendo como exemplos Saddam Hussein, no Iraque, e Muammar al-Gadaffi, na Líbia (KORANY; DESSOUKI, 2008). Mesmo em regimes autoritários os líderes precisam enfrentar restrições domésticas formais e informais, as quais limitam a capacidade de influência de um único indivíduo na política externa estatal (HINNEBUSCH, 2002).

A influência da visão psicológica pode ser explicada pela falta de alternativas teóricas para o estudo da política externa no Oriente Médio. A marginalização de outras variáveis é estimulada pela falta de complexidade institucional nos países da região. Por exemplo, poucos países possuem partidos políticos com a capacidade de alternar o poder e grupos de interesse bem equipados. Como consequência, a política externa é concebida na maior parte das vezes

como resultado das percepções do tomador de decisão. Apesar da relevância em algumas situações, a abordagem psicológica enfatiza demasiadamente as escolhas individuais. Análises focadas na centralidade de um indivíduo na política externa ignoram a influência de fatores locais, regionais e globais no processo de criação da política externa. Questões como ideologia e forma de governo também podem influenciar as ações dos países internacionalmente (KORANY; DESSOUKI, 2008).

As duas abordagens dominantes no Oriente Médio são distintas, pois ambas privilegiam diferentes níveis de análise e oferecem explicações diversas para a política externa dos países. Apesar da diversidade proporcionada por visões tão díspares, essas abordagens não conseguem analisar a política externa dos Estados do Oriente Médio, na medida em que deixam de considerar fatores domésticos (KORANY; DESSOUKI, 2008). Existem elementos significativos da escola psicológica nos países do Oriente Médio, tais como a capacidade de um indivíduo de moldar a opinião pública e a inexistência de grupos de interesse. A tradição das sociedades da região reforça a influência da escola psicológica ao fortalecer o apoio a um comandante. Todavia, a capacidade de influência do tomador de decisão não é garantida nos países do Oriente Médio porque existem outros fatores a serem considerados (HINNEBUSCH, 2003).

A política externa dos Estados do Oriente Médio vai além de características psicológicas de um indivíduo. Em alguns casos de política burocratizada, outras elites, como o exército e os serviços de inteligência, podem influenciar a tomada de decisão em política externa (ALLISON, 1971). Existem variações históricas que garantem formas, funções e comportamentos diversos na região. No Oriente Médio a política externa é mais suscetível do que em outras regiões a ser utilizada como ferramenta para atingir objetivos domésticos como estabilidade social, acumulação de capital e aumento da legitimidade estatal. Essa questão está vinculada à particularidade do Estado, uma vez que a política externa é um componente central do programa político dos governos e uma base do próprio Estado. Grande parte dos Estados da região foi criada por potências europeias e não possui ligações políticas, sociais e culturais com a sociedade. Por conseguinte, os países carecem de sustentação doméstica, fazendo com que a política externa sirva de ferramenta para estimular um sentimento nacionalista ligado ao Estado (HINNEBUSCH, 2003; MOON, 1983).

Considerando as falhas das duas abordagens de política externa apresentadas nesta seção, Korany e Dessouki (2008) propuseram um novo entendimento sobre a política externa, ao conceituarem o seu resultado como “papel”. Essa categoria seria dividida em “concepção de papel”, a qual englobaria objetivos e estratégias dos atores, e “execução de papel”, a qual

compreenderia o comportamento estatal. A divisão do conceito de “papel” possuiria como objetivo explicar as relações entre o processo de criação e de execução da política externa dos países do Oriente Médio (KORANY; DESSOUKI, 2008). Para facilitar esse processo, Korany e Dessouki (2008) propuseram uma estrutura de análise de política externa composta pelo ambiente doméstico do país, pela orientação da política externa, pelo processo de tomada de decisão e pelo comportamento de política externa. Todavia, essa abordagem é prejudicada pela escassez de informações sobre os países do Oriente Médio e pela falta de articulação entre questões domésticas e históricas (MAHAMEDOU, 2013).

A estrutura de análise proposta por Korany e Dessouki (2008) incentivou o crescimento da APE no Oriente Médio. Os pesquisadores focaram seus estudos na relação da política externa com ideologias, revoluções e legitimidade. Essa nova onda de estudos compartilhou uma ênfase na relação entre as fontes domésticas do processo de criação da política externa e o ambiente internacional. Constrangimentos internos e influências externas foram vistos como centrais para compreender a política externa dos países do Oriente Médio (MAHAMEDOU, 2013). Kienle (1990), por exemplo, analisa diversos fatores determinantes das relações entre Síria e Iraque entre 1968 e 1989, concluindo que as relações entre os países da região são caracterizadas por uma baixa distinção entre assuntos internos e externos. Já Ismael e Ismael (1986) analisam variações domésticas dos países da região como uma forma de explicar a política externa estatal, constatando a importância de fatores socioeconômicos e ideológicos na política externa. Embora a disciplina de APE no Oriente Médio tenha se desenvolvido a partir das propostas de Korany e Dessouki (2008), torna-se necessário ir além do estudo das interações entre o nível doméstico e internacional.

A APE no Oriente Médio deve ser centrada em uma perspectiva que considere os Estados como atores centrais. O foco no componente estatal engloba questões como o processo de construção do Estado e a necessidade estatal de manter sua posição internacional. Ao analisar o processo de construção estatal, por exemplo, deve-se refletir sobre o Estado e o regime, bem como sobre a posição histórica dos Estados em âmbito regional e global. No Oriente Médio os Estados se apresentam como atores que regulam projetos regionais e internacionais por meio de dinâmicas essencialmente internas. O monopólio estatal de recursos econômicos proporciona uma oportunidade para que os Estados do Oriente Médio construam uma política externa independente com características personalistas (HINNEBUSCH, 2002; MAHAMEDOU, 2013).

2.2.4 Análise de Política Externa no Modelo Analítico do Estudo de Regiões

Apesar do subdesenvolvimento da APE no Oriente Médio, pesquisadores continuam propondo alternativas para o estudo da política externa. Conforme argumentado anteriormente, tais alternativas devem estar baseadas na centralidade do Estado devido à importância desse ator na política externa dos países do Oriente Médio. O foco no Estado deve trazer a análise de questões relativas ao processo de construção estatal, tais como o regime e a posição histórica dos Estados em âmbito regional. Tendo em vista essas e outras considerações, Castellano (2017) propõe o Modelo Analítico do Estudo de Regiões, perspectiva que visa relacionar a construção estatal com a política externa dos países. A partir dessa perspectiva, almeja-se avaliar as causas das mudanças da política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen de 2011 a 2019.

A política externa dos Estados possui certa estabilidade. A adoção de uma política externa dificilmente se altera (THIES; NIEMAN, 2014). Procurar mudanças na política externa envolve estudar casos importantes de inflexões e mudanças, isto é, “[...] uma alteração ou um rompimento majoritário na orientação de um ator em favor do estabelecimento de um novo conjunto de compromissos” (DESSOUKI, 2008, p. 167, tradução nossa). Para Castellano (2017), saber quando e quais estratégias regionais são priorizadas não é suficiente para entender a complexidade da política externa. A política externa é afetada continuamente pelo processo de construção interna dos Estados frente aos acontecimentos internacionais (CASTELLANO, 2017). Essa perspectiva relaciona-se com a visão do Realismo Neoclássico de que “[...] imperativos internacionais são filtrados por meio 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). A partir dessas considerações, Castellano (2017) divide a política externa em três grandes âmbitos, sendo eles a construção do Estado, a formação da política externa e a execução da política externa.

Existem três fatores centrais para a compreensão da construção do Estado. O primeiro deles, o contexto, aponta estruturas sociais externas e internas como o início do processo de construção estatal. Nesse sentido, uma visão histórico-sociológica da política externa defende que “[...] as decisões e capacidades dos governantes são em grande parte formadas pela história e pelo contexto em que operam” (HALLIDAY, 2005, p. 40, tradução nossa). Esse entendimento baseia a interpretação da interação entre o ambiente interno e externo proveniente do Realismo Neoclássico. Forças domésticas e internacionais intervêm diretamente nas decisões sobre política externa, considerando que “tanto a estrutura do sistema internacional quanto as

condições domésticas das sociedades são determinantes primordiais da política externa” (GILPIN, 1981, p. 87, tradução nossa). Para Wendt (1987), essas forças moldam a formação estatal e podem ser analisadas em pelo menos quatro estruturas sociais, sendo elas a econômico-doméstica, a político-doméstica, a econômico-internacional e a político-internacional. Essas estruturas formam a base da construção estatal e necessitam ser uma parte do entendimento sobre política externa (CASTELLANO, 2017).

O segundo fator central para analisar o processo de construção estatal é relativo aos meios que o Estado e suas elites possuem para realizar seus objetivos. É necessário analisar os instrumentos mais próximos da relação entre o Estado e a sociedade, a capacidade estatal. A capacidade estatal é formada pelos meios de coerção, capital e legitimidade à disposição das elites governantes. O primeiro campo, o coercitivo, relaciona-se com as capacidades que o Estado possui para prover segurança e proteção à população. O segundo campo, o capital, vincula-se à acumulação e concentração do capital pela sociedade, bem como a capacidade que o Estado possui de extrair e transformar recursos sociais, como capital e pessoas, em poder econômico e político. O terceiro campo, a legitimidade, envolve a obediência procedente da imposição, as questões simbólicas como identidade nacional e imaginário social que baseiam a relação entre o Estado e sociedade e a efetividade das instituições estatais e a garantia de direitos, justiça e bem-estar¹⁵ (CASTELLANO, 2017).

O contexto e os meios que o Estado e as elites possuem necessitam do entendimento das relações entre Estado e sociedade, bem como de seus princípios básicos. As relações Estado-sociedade são de suma importância para entender questões domésticas.¹⁶ Esse terceiro fator aborda o estudo das elites governantes, especificamente quem elas são, qual o seu projeto político e como elas atuam com os membros da sociedade. Bobbio (1998, p. 385, tradução nossa) argumenta que “em toda a sociedade existe uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraste a uma maioria que dele está privada”. Na política, essa minoria utiliza o poder de tomar decisões, algo intensificado na política externa. Torna-se necessário

¹⁵ Castellano (2017) operacionaliza fatores que podem aumentar a legitimidade estatal, considerando uma visão weberiana sobre o termo. Com isso, incluem-se questões positivas como a autoridade, simbólicas como a afetividade e normativas como a efetividade de instituições. Em última instância, o Estado será legítimo caso o povo considere a sua autoridade como tal (WEBER, 2000).

¹⁶ Taliaferro (2009) postula que a sociedade foi um adversário no processo de construção estatal, considerando que a mesma resistiu aos esforços dos governantes em extrair recursos e monopolizar a autoridade política. Nesse sentido, instituições domésticas geralmente são reflexo das barganhas entre governantes e grupos sociais. A tensão existente entre atores estatais e sociais é um dos motivos pelos quais diferentes comunidades possuem distintas instituições domésticas (TALIAFERRO, 2009).

compreender, dessa forma, as características, os objetivos e as contradições desses grupos minoritários, bem como as interações com a maioria da sociedade¹⁷ (CASTELLANO, 2017).

Já o processo de formação da política externa está centrado nas interações em nível doméstico, conforme Castellano (2017). A importância desse fator pode ser analisada por meio do estabelecimento das elites definidoras de política externa, bem como seu projeto político. Ademais, é necessário analisar as relações que essas elites possuem com pressões e suportes de grupos sociais¹⁸ (CASTELLANO, 2017).

A primeira questão levantada diz respeito aos agentes definidores da política externa e aos seus interesses e projetos políticos. Deve-se levar em conta a vontade da elite definidora de política externa por meio de um projeto político. De forma geral, elites com poder de decisão na política externa são caracterizadas por um número pequeno de indivíduos¹⁹ (CASTELLANO, 2017). As elites nacionais possuem interesses próprios, que variam de acordo com processos competitivos internos e com processos de construção identitária e de socialização. O círculo da elite definidora de política externa pode estar centrado em grupos ou em redes políticas que incluem atores políticos públicos e privados. Ademais, elites definidoras de política externa envolvem elites com atuação no Estado e atores sociais como o mercado e a sociedade civil (SOLINGEN, 1998). Dessa forma, os objetivos e a política externa estatal são definidos pelos interesses de seus grupos ou membros dominantes. As elites e o seu projeto político possuem grande importância na estratégia estatal e no resultado da política externa (GILPIN, 1981).

A segunda questão levantada diz respeito ao ambiente histórico e sociológico da elite definidora de política externa (SCHWELLER, 2004). Nesse sentido, deve-se analisar a competição que as elites definidoras de política externa enfrentam com grupos que possuem menor poder decisório, como grupos concorrentes e a burocracia diplomática; com outras elites econômicas e políticas; com demais grupos sociais, como a sociedade civil e grupos insurgentes; e com atores externos.²⁰ Essas pressões às elites definidoras de política externa

¹⁷ A capacidade estatal e a autonomia de instituições domésticas determinam em grande parte sua vulnerabilidade à ação das elites. Midgal (1988) argumenta que os Estados no sul global são caracterizados pela baixa capacidade estatal e pelo alto grau de vulnerabilidade a elites fortes.

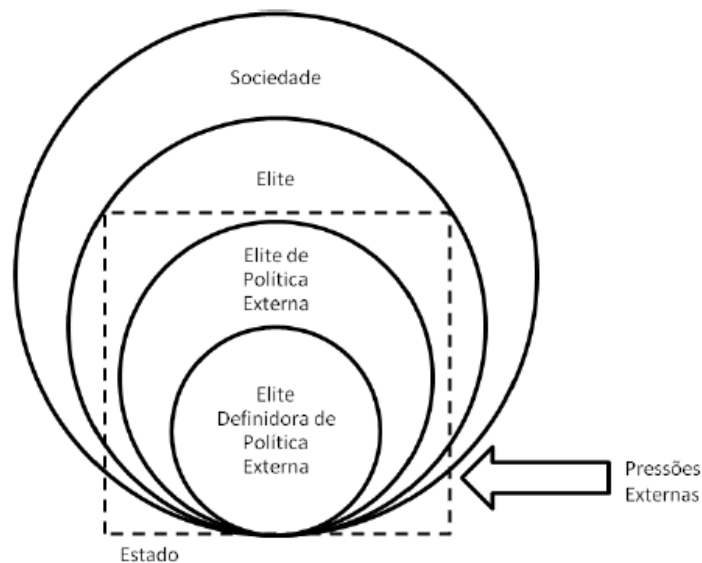
¹⁸ A política externa é vista por Castellano (2017) como um processo elitista, mas ao mesmo tempo sociológico. De maneira similar, Gilpin (1981) argumenta que os benefícios perseguidos por um grupo e o preço que ele está disposto a pagar dependem dos interesses das elites dominantes e das coalizações em uma dada sociedade.

¹⁹ A política externa é conduzida por um grupo reduzido de pessoas que inclui o chefe de governo e Estado, bem como ministros ou outros servidores públicos necessários para desenvolvê-la. Nesse último caso citam-se ministros das relações exteriores, da defesa, da economia e do comércio; conselhos permanentes; assessores e diretores de serviços de inteligência (RIPSMAN, 2009).

²⁰ Essa definição de elites definidoras de política externa concorda com a ideia da teoria das elites de que o poder político pertence a um grupo de pessoas (BOBBIO, 1998). A política externa em geral se concentra em poucos

impactam na força de seu projeto político frente a outros grupos e projetos, podendo ser analisadas por meio da segurança das elites definidoras de política externa²¹. A segurança deve ser vista como a manutenção dos interesses, da posição em termos políticos da elite e da existência de uma coalização que sustente a elite definidora de política externa (CASTELLANO, 2017). A figura 2 representa a ideia de Castellano (2017) sobre o contexto político-social das elites definidoras de política externa.

Figura 2 - Contexto Político-Social das Elites Definidoras de Política Externa



Fonte: Castellano (2017, p. 118).

Domesticamente, as pressões de outras elites são um dos desafios para as elites definidoras de política externa. Apesar de não existir consenso e coesão total entre elites, o impacto mais significativo ocorre quando a falta de consenso gera resultados para a segurança das elites definidoras de política externa (GERNER, 1995). Quanto mais próxima a fragmentação de elites da tomada de decisão e quanto mais poderosas forem as elites opositoras, maior é o impacto na segurança das elites definidoras de política externa. Isso, por sua vez, produz constrangimentos à ação estatal e pressões para mudança na política externa (CASTELLANO, 2017). Grupos sociais mais amplos também podem pressionar as elites definidoras de política externa. Esses grupos impactam na capacidade de o Estado mobilizar

indivíduos devido a necessidade de lidar com diversos interesses e dados sigilosos da política estatal (CARLSNAES, 2002). No entanto, tal fato não significa que a elite seja homogênea ou que esteja isolada de outras elites ou grupos sociais (CASTELLANO, 2017).

²¹ Para Hagan (1995) a consideração de influências políticas domésticas deve levar em conta as divisões da liderança e a ameaça que outros grupos ou movimentos apresentam a sua permanência no poder.

recursos e realizar escolhas políticas (SCHWELLER, 2006). Toda essa dinâmica pode ser influenciada por pressões externas, as quais também impactam a segurança das elites por meio de desequilíbrios de poder e ameaças.²²

Pressões domésticas e externas indicam o grau de segurança das elites definidoras de política externa, alterando a política externa do Estado. Quando ameaças ocorrem entre a elite definidora de política externa e outras elites, a política externa se torna mais instável e passível a mudanças no curto prazo. Quando ameaças surgem a partir de grupos sociais opositores, as elites dominantes possuem mais condições de se aliar e sobreviver (CASTELLANO, 2017). Essas pressões podem se tornar gigantescas ao longo do tempo, visto que a baixa coesão da sociedade pode prejudicar a capacidade de governar das elites (TALIAFERRO, 2009). A pior alternativa para as elites definidoras de política externa seria sofrer pressões concomitantes de elites e grupos sociais, o que poderia prejudicar sua manutenção no poder (HAGAN, 1995).

Portanto, a política externa dos Estados será diretamente afetada pelas elites definidoras da política externa e seu projeto político, bem como a segurança das elites em relação a grupos domésticos e externos. Essa interação é mediada pela grande estratégia do Estado, ou seja, o conjunto de meios e fins políticos, econômicos e militares por meio dos quais os Estados visam atingir a segurança (POSEN, 1984). Em outras palavras, a grande estratégia relaciona instrumentos de ação externa com os objetivos do Estado (CASTELLANO, 2017).

A partir disso, Castellano (2017) propõe os elementos relativos à execução da política externa. A execução da política externa está 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 políticas. Os Estados e as suas elites se posicionam frente ao *status quo* devido à importância que a ordem regional possui para o país.²³ Dessa maneira, Castellano (2017, p. 111) 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 pelos Estados, enquanto que uma ordem que prejudica os interesses do Estado incentiva a busca pela mudança pelos países. Já o ímpeto de ação dos Estados em relação ao sistema está relacionado aos custos e aos benefícios que a ação pode produzir para o Estado

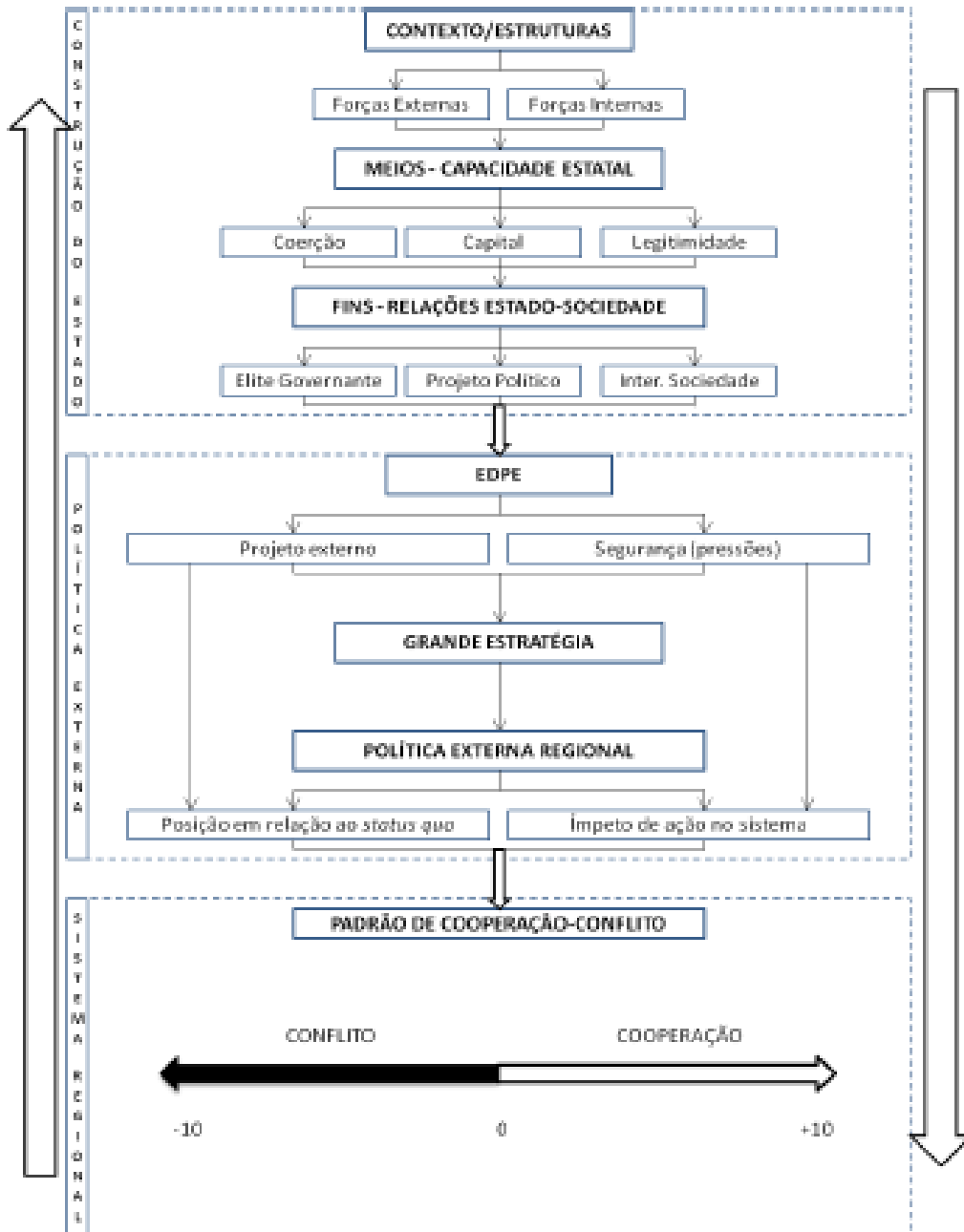
²² As pressões externas podem ser indiretas ou diretas. De maneira indireta, deve-se analisar a interação de grupos internos com o exterior. A título de exemplo, diversos movimentos sociais, grupos empresariais e partidos políticos possuem sua própria política externa, que pode afetar a elite política doméstica. Na maior parte dos casos, todavia, forças externas utilizam grupos de oposição internos para desestabilizar as elites do país. De forma direta, forças externas atuam por meio de pressão militar, econômica ou diplomática. Essas ameaças podem enfraquecer as elites, caso possuam duração contínua (CASTELLANO, 2017).

²³ Por exemplo, uma ordem adequada aos interesses do Estado pode gerar ganhos materiais na forma de recursos e imateriais na forma de legitimidade (LEMKE, 2002).

(CASTELLANO, 2017). 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”. Quando os custos superam os benefícios, devido ao desinteresse ou incapacidade do Estado de agir frente ao projeto sistêmico, o ímpeto de ação geralmente será menor.

A partir disso, Castellano (2017) propõe quatro padrões de países conforme suas políticas regionais. Países desiludidos possuem interesse de mudar o sistema, mas não atuam para isso. Países acomodados não atuam, 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. A combinação das diferentes posições dos países frente à ordem influencia o conflito ou a cooperação. A tendência ao conflito ocorre quando os países se posicionam de forma oposta em relação ao *status quo* e atuam fortemente para atingir seus objetivos. Já a cooperação tende a ocorrer quando os países possuem posições similares em relação à ordem regional (CASTELLANO, 2017). A visão completa de Castellano (2017) é representada por meio da figura 3.

Figura 3 - Construção do Estado e Política Externa: Mecanismos de Mediação



Fonte: Castellano (2017, p. 118).

Seguindo a ideia de Castellano (2017), este trabalho entende a política externa como um processo complexo que envolve a construção do Estado e que, por meio de mecanismos sociológicos, molda a política externa do Estado. A ideia de política externa de Castellano (2017), contudo, vai além do proposto por esse trabalho. O processo de execução de política externa proposto pelo autor visa estabelecer uma relação com determinado padrão de cooperação ou de conflito em nível regional. Variáveis como a posição em relação ao *status*

quo e o ímpeto de ação no sistema são utilizadas para definir o padrão de cooperação-conflito em nível regional. Este trabalho, por outro lado, foca no processo de construção estatal e da formação da política externa dos Estados. Por isso, realiza-se um recorte da teoria proposta por Castellano (2017) para melhor analisar a variação da política externa estatal.

2.3 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Este capítulo avaliou de forma sucinta os avanços das teorias provenientes do regionalismo e da análise de política externa. As teorias iniciais do regionalismo proveram ferramentas interessantes para analisar iniciativas de integração em nível europeu, mas falharam em analisar a ideia de região. Essa lacuna foi preenchida por meio do novo regionalismo, perspectiva que percebe as regiões como resultado de um processo de construção social e expande a análise de regiões para o sul global. As regiões puderam ser representadas por meio de questões como a política, a economia e a segurança. Este trabalho adotou a TCRS de Buzan e Weaver (2003) na medida em que representa uma forma de organizar os estudos sobre regiões em categorias como Oriente Médio por meio de questões securitárias. A TCRS separa a atuação de grandes potências, as quais transcenderam as suas regiões, de potências regionais, as quais possuem a sua região como principal ambiente de atuação. A análise de potências regionais demonstra ser essencial na medida em que esses países possuem maiores capacidades materiais do que seus vizinhos e podem afetar diversas dinâmicas regionais. Para esta pesquisa, as potências regionais podem ser definidas por meio de dados relativos à população absoluta, ao PIB em preços atuais, aos gastos militares e ao tamanho das forças armadas.

Já a disciplina de análise de política externa demonstrou possuir análises mais profundas. A “primeira geração” de política externa buscou formular uma explicação parcimoniosa do comportamento estatal, focando em países dependentes. Já a “segunda geração” de política externa analisou a relação entre considerações domésticas e internacionais por meio de análises psicológicas, burocráticas e sociais. No sul global e principalmente no Oriente Médio a análise de política externa é centrada no papel do Estado e em análises relativas ao processo de construção estatal. Este trabalho utiliza a perspectiva de APE de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões na medida em que relaciona o processo de construção do Estado com a política externa do país. Conforme exposto anteriormente, Castellano (2017) propõe uma série de elementos que podem ser analisados para avaliar mudanças na política externa dos países.

A partir dessas definições iniciais, almeja-se avaliar as causas das mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen de 2011 a 2019. A hipótese deste trabalho argumenta que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen, de 2011 a 2019, foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal. Conforme a proposta de Castellano (2017), o processo de construção estatal molda a política externa por meio do contexto no qual o país está inserido, por meio da capacidade estatal e por meio das relações entre o Estado e a sociedade. Já a formação da política externa influencia a política externa principalmente através da elite definidora de política externa e pela grande estratégia do Estado (CASTELLANO, 2017). O próximo capítulo identifica as potências regionais do Golfo Pérsico e avalia potenciais mudanças na política externa desses países para o Iêmen de 2011 a 2019.

3 POTÊNCIAS REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO E O IÊMEN (2011-2019)

O presente capítulo tem como objetivo avaliar as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen no período de 2011 a 2019. Dessa forma, busca-se enfatizar as continuidades e as mudanças na política externa da Arábia Saudita e do Irã, considerados neste trabalho como potências regionais do Golfo Pérsico. A primeira seção almeja definir as potências regionais do Golfo Pérsico para delimitar o escopo de análise da pesquisa. Essa seção analisa elementos como população absoluta, Produto Interno Bruto em preços atuais, gastos militares e tamanho das forças armadas, os quais são essenciais para a definição de potências em nível regional. A segunda seção visa apresentar os principais acontecimentos no Iêmen no período de 2011 a 2019. A análise compreende o período de início da Primavera Árabe no país até uma data mais recente que possibilita a coleta de informações. A terceira seção pretende exibir a política externa saudita para o Iêmen no período proposto. De maneira similar, a quarta seção pretende expor a política externa iraniana para o mesmo caso.

3.1 POTÊNCIAS REGIONAIS DO GOLFO PÉRSICO

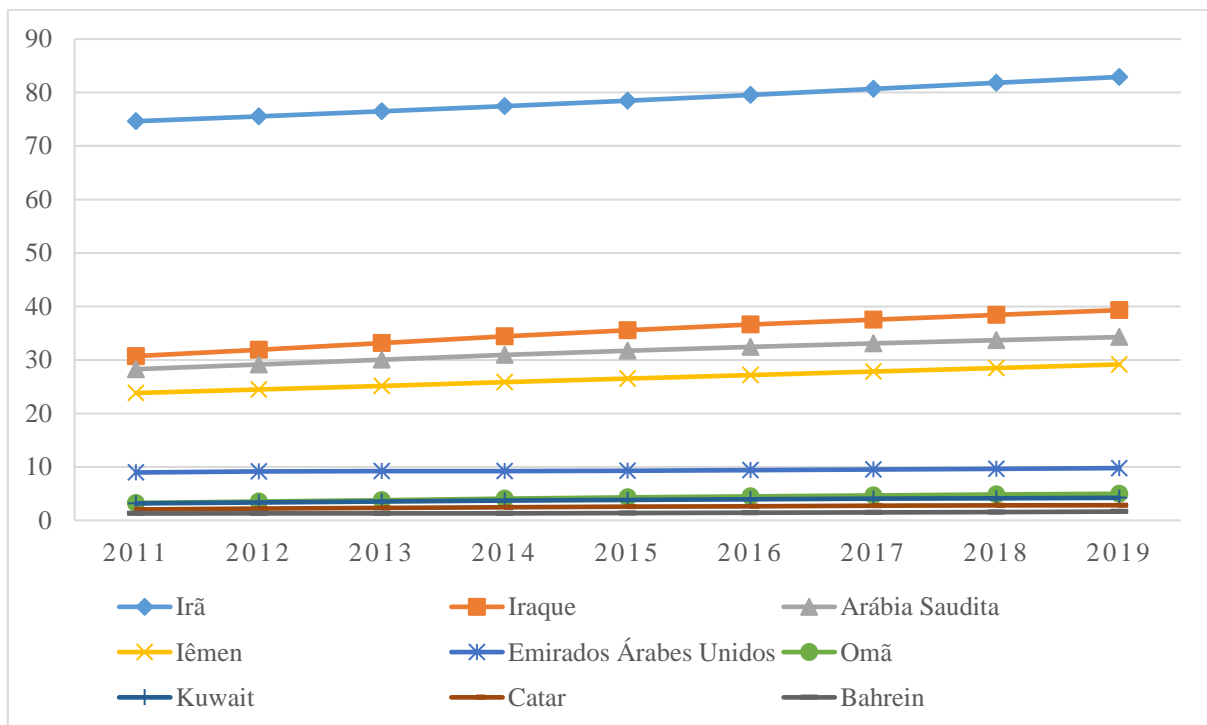
Para esta pesquisa potências regionais são Estados dominantes em termos de capacidades materiais. Para elencar as potências regionais este trabalho utiliza dados relativos à população absoluta, ao PIB em preços atuais, aos gastos militares e ao tamanho das forças armadas. A análise das capacidades materiais de um país deve ser relativa, focando na diferença de todos os indicadores analisados em relação aos demais países da região. A comparação dos dados utiliza apenas os países pertencentes ao Golfo Pérsico, subcomplexo no qual o Iêmen está inserido. Dessa forma, foca-se em informações relativas à Arábia Saudita, ao Bahrein, ao Catar, aos Emirados Árabes Unidos, ao Iêmen, ao Irã, ao Iraque, ao Kuwait e à Omã. Inicia-se a comparação das informações no ano de 2011, período que marca o começo deste trabalho devido ao início dos protestos no Iêmen. Finaliza-se a análise com elementos do ano 2019, período que marca o término desta pesquisa na medida em que permite a coleta de dados em uma data mais próxima. Ressalta-se que alguns dados estão indisponíveis para o ano de 2019, considerando a proximidade da data. Nesses casos, adicionou-se a indicação de falta de dados para a análise do ano de 2019.

Em termos relativos à população absoluta destaca-se a proeminência do Irã no Golfo Pérsico. Em 2011, o país possuía cerca de 75 milhões de habitantes, número muito acima dos

demais na medida em que representava 42% da população do golfo. O Irã continua se destacando em 2019 com 83 milhões de habitantes, representando 40% da população do Golfo Pérsico.¹ Estima-se que a população iraniana continuará crescendo até estabilizar em 150 milhões em 2050 (BANCO MUNDIAL, 2019; NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Em seguida encontra-se o Iraque, com 31 milhões de habitantes em 2011, representando cerca de 17% da população do Golfo Pérsico. O país experimentou um crescimento robusto da população, em 2019, para 39 milhões de habitantes, cerca de 20% da população do Golfo Pérsico. Estima-se que a população do país continuará crescendo de forma expressiva até 2050, ano no qual o Iraque provavelmente atingirá 71 milhões de habitantes. A Arábia Saudita, por sua vez, se aproxima da população iraquiana com 28 milhões de habitantes, em 2011, e 16% da população do Golfo. Já em 2019, a Arábia Saudita possuía 34 milhões de habitantes, o que representa 16% do Golfo Pérsico. Ressalta-se que parte considerável da população saudita é composta por estrangeiros que moram no país. Estima-se que a população saudita continuará crescendo lentamente até atingir 50 milhões em 2050 (BANCO MUNDIAL, 2019; NAÇÕES UNIDAS, 2016). A figura 4 apresenta os dados citados.

Figura 4 - Golfo Pérsico: População, milhões, 2011-2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2019).

¹ Os dados relativos à população absoluta no ano de 2019 são estimativas do Banco Mundial.

Já em relação ao Produto Interno Bruto em preços atuais, a Arábia Saudita se destaca no Golfo Pérsico. O PIB saudita cresceu de US\$ 671 bilhões, em 2011, 30% do total do Golfo, para US\$ 779 bilhões em 2019, representando 33% do total (FMI, 2019). A economia saudita se destaca até mesmo em âmbito global, devido às grandes reservas de petróleo e gás natural do país.² A economia saudita proporciona um PIB *per capita*³ de cerca de US\$ 24 mil por pessoa em 2011 e US\$ 23 mil em 2018⁴ (BANCO MUNDIAL, 2019).

Na sequência, encontra-se o Irã, com um PIB de US\$ 577 bilhões em 2011, e de US\$ 458 bilhões em 2019 (FMI, 2019). Em 2011, esse valor representava 26% do total do Golfo Pérsico, enquanto que em 2019 simbolizava 20%. A economia iraniana é dominada pela produção de petróleo e gás natural, considerando que o país possui a terceira maior quantidade de reservas de petróleo comprovadas no mundo, com 209 bilhões de barris (OPEP, 2018). Ressalta-se que o Irã foi um dos poucos países analisados com uma queda significativa da soma de todos os bens produzidos no país.⁵ Tal fato também pode ser visto na queda do PIB *per capita*, de cerca de US\$ 8 mil, em 2011, para US\$ 5,6 mil, em 2018 (BANCO MUNDIAL, 2019).

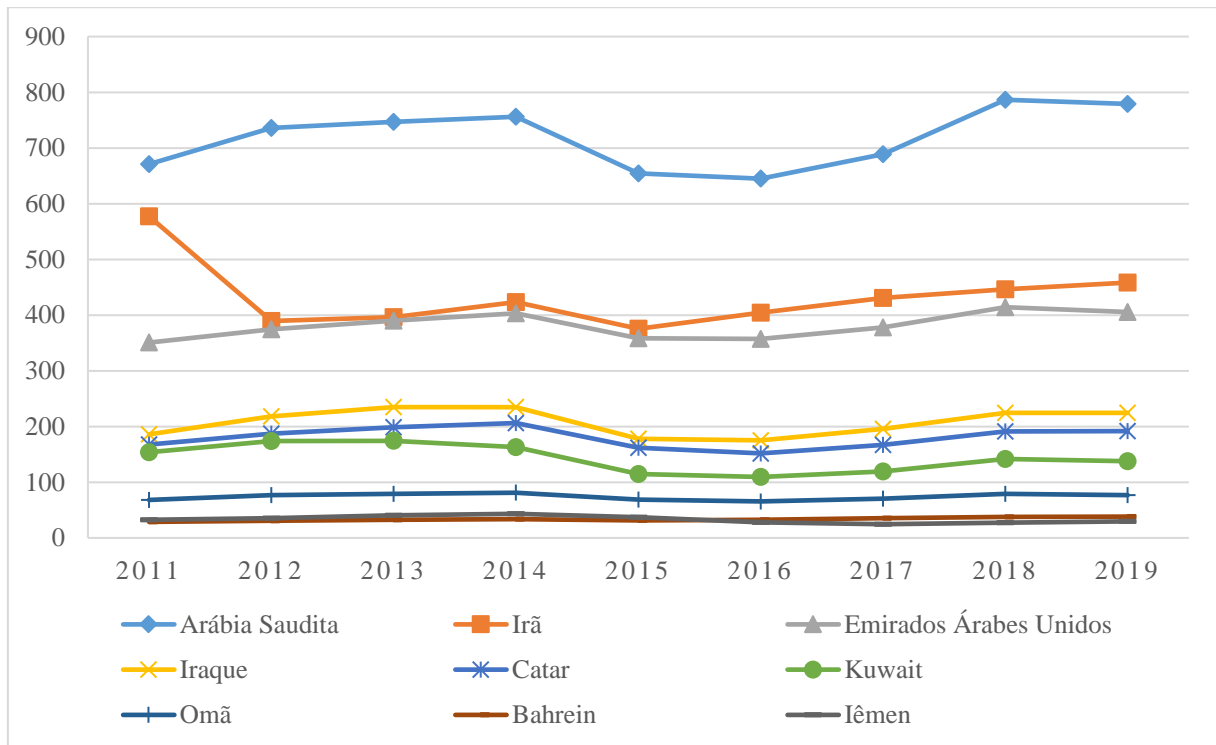
Os Emirados Árabes Unidos também se destacam nessa categoria, com um PIB de US\$ 351 bilhões em 2011 e de US\$ 406 bilhões em 2019 (FMI, 2019). Em 2011, esse valor corresponde a 16% do total do Golfo Pérsico, enquanto que em 2019 equivale a 17%. A economia do país é dependente do petróleo e do gás natural, mas o governo buscou diversificar suas receitas nos últimos anos por meio do turismo. O PIB *per capita* do país pode ser considerado alto, com US\$ 39 mil por pessoa em 2011 e US\$ 43 mil em 2018. Tal fato pode ser explicado pelo número reduzido de habitantes no país e pela alta riqueza proporcionada pelas rendas do petróleo (BANCO MUNDIAL, 2019). A figura 5 permite a análise dos demais países no quesito PIB em bilhões de dólares correntes.

² Os dados da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) confirmam a importância saudita no ramo do petróleo. Por exemplo, em 2017 os sauditas possuíam a segunda maior quantidade de reservas provadas de petróleo com 298 milhões de barris. O primeiro lugar nessa categoria fica com a Venezuela com 303 milhões de barris de petróleo (OPEP, 2018).

³ O Produto Interno Bruto *per capita* é resultado da divisão do PIB pela população do país durante o ano em análise (BANCO MUNDIAL, 2019).

⁴ Para o ano de 2019 os dados para o PIB *per capita* ainda não estão disponíveis.

⁵ O Irã sofre com inúmeras sanções internacionais impostas por diversos países e organizações desde 1979. A partir desse ano os Estados Unidos lideraram esforços internacionais para utilizar sanções para influenciar políticas iranianas, principalmente o programa de enriquecimento de urânio (HABIBI, 2008).

Figura 5 - Golfo Pérsico: PIB, bilhões de US\$ correntes, 2011-2019

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (2019).

A categoria de gastos militares merece algumas explicações iniciais. Primeiro, o ano de 2019 ainda não possui dados consolidados ou previsões pelo *Stockholm International Peace Institute* (SIPRI), principal fornecedor desse tipo de informação em âmbito internacional. Dessa forma, torna-se inviável a análise do ano de 2019. Segundo, alguns países do Golfo Pérsico não evidenciam os seus gastos militares. De acordo com Tian *et al.* (2019), Catar, Emirados Árabes Unidos e Iêmen possuem problemas de transparência que impactam diretamente na criação dessa informação.⁶ No caso catari não existem dados disponíveis para o período proposto por este trabalho. Já nos casos emirático e iemenita apresentam-se os dados de 2011 a 2014, último ano no qual houve a coleta de dados confiáveis.

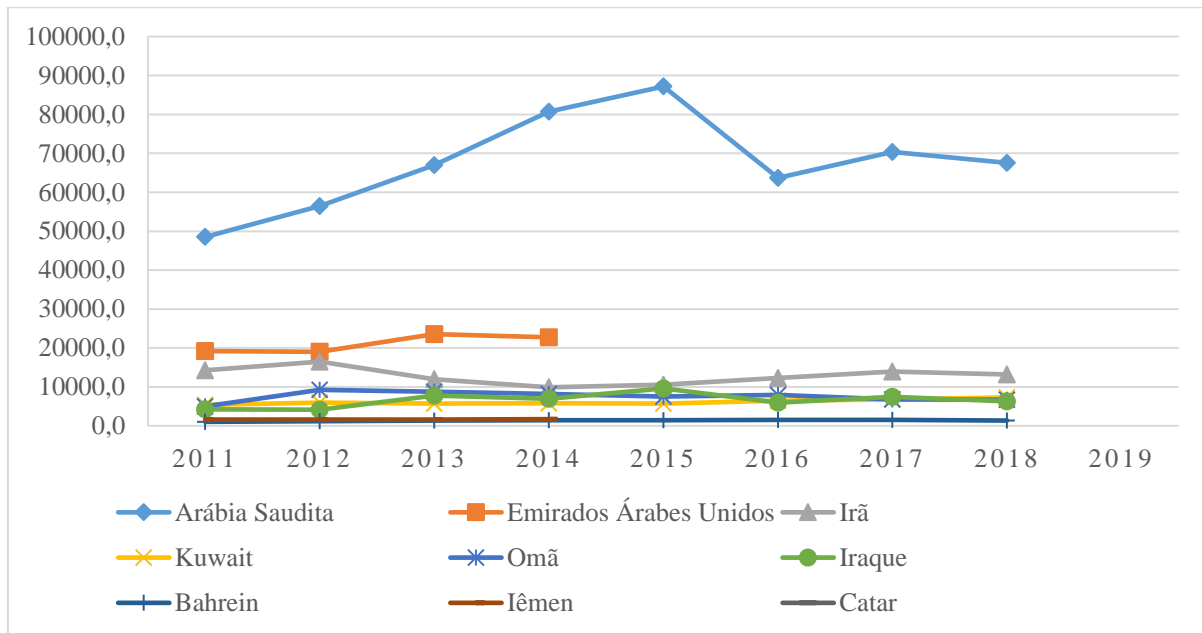
Com os dados disponíveis, é possível afirmar que a Arábia Saudita domina a categoria de gastos militares. Em 2011, os sauditas possuíam um gasto militar no valor de US\$ 48.531 milhões, enquanto que em 2018 os sauditas somaram US\$ 67.555 milhões (SIPRI, 2019). Em 2011, esse valor correspondia a 46% do total do Golfo Pérsico, enquanto que em 2018 esse

⁶ Tian *et al.* (2019) pontuam que os dados relativos ao Catar, aos Emirados Árabes Unidos e ao Iêmen não são públicos. Informações referentes aos gastos militares no Catar foram produzidas pelo Fundo Monetário Internacional até o ano de 2010. No caso dos Emirados Árabes Unidos, a incerteza sobre as referências do Ministério da Defesa do país, a partir de 2014, impede o cálculo correto sobre os gastos militares. Por fim, a guerra civil no Iêmen, desde 2015, limita a coleta de dados.

valor subiu para 66%. Cordesman (1999) aponta que grande parte do gasto militar saudita é direcionado ao desenvolvimento de uma força aérea e de uma marinha amplas e altamente capacitadas, por meio da cooperação com países como os Estados Unidos e o Reino Unido. A Arábia Saudita desenvolveu projetos de defesa ambiciosos no período proposto, destacando-se planos de desenvolvimento da indústria de defesa do país por meio da criação das Indústrias Militares da Arábia Saudita (IISS, 2019).

Os Emirados Árabes Unidos iniciaram a contagem com US\$ 19.182 milhões em gastos militares, mas a incerteza relativa aos dados, a partir de 2014, impede a comparação com os demais países (SIPRI, 2019). Em 2011, por exemplo, o valor correspondeu a 19% do total do Golfo. O grande gasto militar do país é resultado do investimento em experiência militar, especialmente em capital humano. Os Emirados Árabes Unidos possuem tropas em países como Afeganistão, Kosovo e Somália, bem como programas que contam com a participação de conselheiros internacionais. Com isso, o país pretende criar uma cultura militar baseada na inteligência e na capacidade (IISS, 2019).

O Irã também se destaca nesse quesito, na medida em que possui gastos militares de US\$ 14.278 milhões em 2011 e US\$ 13.194 milhões em 2018 (SIPRI, 2019). Esses valores simbolizam 14% do total do Golfo Pérsico em 2011 e 13% em 2018. Grande parte desse valor é destinado aos principais parceiros de defesa iranianos, sendo eles a Síria e a Rússia. O país possui uma base industrial de defesa consolidada, que pode produzir outros equipamentos, como mísseis e armas guiadas. Apesar disso, as forças armadas iranianas possuem problemas com equipamentos de combate relativamente ultrapassados (IISS, 2019). A figura 6 demonstra os dados de todos os países do Golfo Pérsico.

Figura 6 - Golfo Pérsico: Gastos militares, milhões de US\$ correntes, 2011-2019

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (2019).

O último quesito analisado nesta seção diz respeito ao tamanho das forças armadas dos países do Golfo. Ressalta-se que os dados relativos ao ano de 2019 ainda não estão disponíveis para análise. Tendo em vista isso, destaca-se o Irã com 563 mil soldados entre 2011 e 2018 (BANCO MUNDIAL, 2019). Esse número representa 30% do total do Golfo Pérsico em 2011 e 45% em 2018. Desse indicador, 350 mil são parte do exército, 125 mil de um ramo das forças armadas chamado Guarda Revolucionária,⁷ 18 mil da marinha, 30 mil da força aérea e 40 mil de grupos paramilitares⁸ (IISS, 2019).

Além do Irã, a Arábia Saudita possui proeminência no Golfo Pérsico, com cerca de 250 mil soldados em 2011 e em 2018 (BANCO MUNDIAL, 2019). Em 2011, esse valor simbolizava 13% do total do Golfo Pérsico e em 2018 representava 20%. Desse número considerado, 75 mil são do exército, 13 mil da marinha, 36 mil da força aérea, 2 mil das forças de mísseis estratégicos,⁹ 100 mil da guarda nacional e 24 mil de grupos paramilitares (IISS,

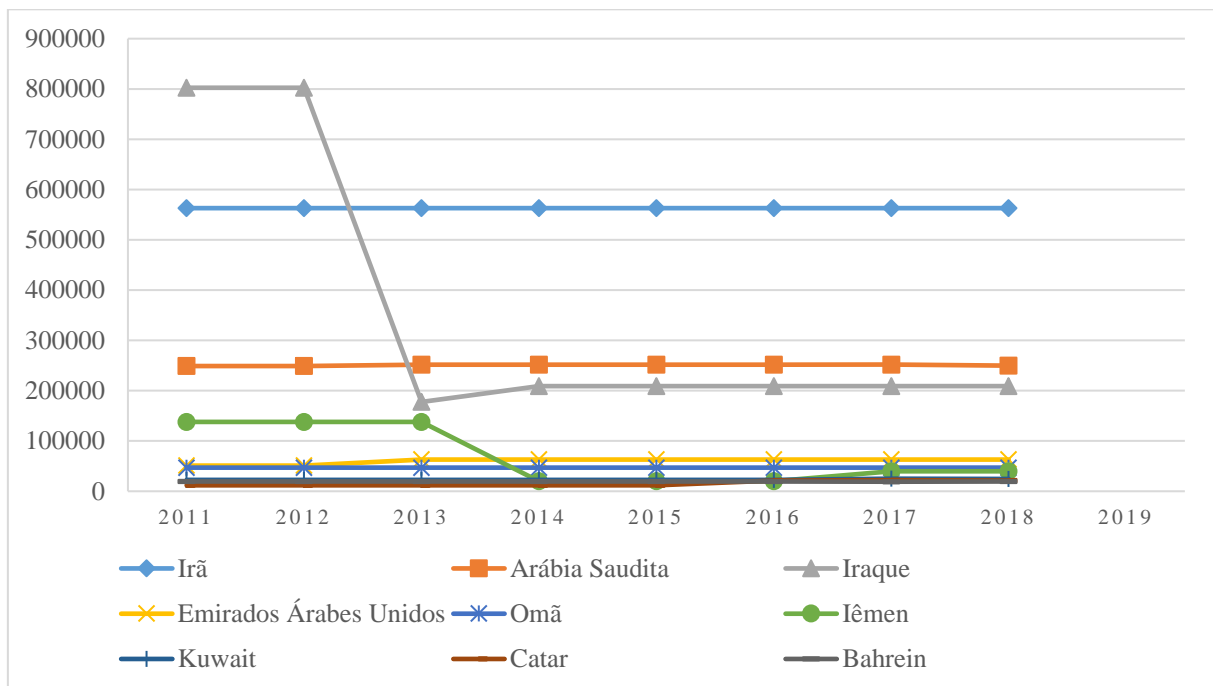
⁷ A Guarda Revolucionária é um ramo das forças armadas iranianas fundado após a Revolução Iraniana em 1979 pelo aiatolá Ruhollah Khomeini. A Guarda Revolucionária possui como principal objetivo defender o sistema islâmico e prevenir a interferência estrangeira no país (IISS, 2019).

⁸ Para o IISS (2019) grupos paramilitares incluem grupos que não fazem parte das forças armadas do país. Muitos países mantêm forças cujo treinamento, organização, equipamento e controle sugerem que podem ser usados para apoiar ou substituir forças militares regulares. No caso do Iraque, por exemplo, forças de segurança especiais e guardas de fronteira são incluídos nessa categoria.

⁹ A Força Real de Mísseis Estratégicos Saudita é ligada às forças armadas sauditas. O principal objetivo da Força Real é a administração dos mísseis estratégicos de longo alcance da Arábia Saudita (IISS, 2019).

2019). Por fim, cabe citar o Iraque, país com o maior contingente militar em 2011, com 802 mil soldados, mas com um decréscimo para 209 mil soldados em 2018 (BANCO MUNDIAL, 2019). Em 2011, o Iraque possuía consideráveis 42% do total das forças armadas do Golfo Pérsico, mas em 2018 esse indicador reduziu para 17%. A diminuição no número de conscritos pode ser explicada pelo contínuo conflito com os membros do Estado Islâmico, grupo que controlou partes do país. Considerando os 209 mil soldados, 54 mil estão no exército, 3 mil na marinha, 7 mil na força aérea e 145 mil em grupos paramilitares (IISS, 2019). Esses dados são representados por meio da figura 7.

Figura 7 - Golfo Pérsico: Tamanho das forças armadas, 2011-2019



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Banco Mundial (2019).

A partir dos dados apresentados nesta seção, pode-se afirmar que a Arábia Saudita e o Irã se destacam em termos de capacidades materiais no Golfo Pérsico. Em termos de população absoluta, destacam-se em ordem o Irã, o Iraque a Arábia Saudita. Considerando o PIB em preços atuais evidencia-se a importância da Arábia Saudita, do Irã e dos Emirados Árabes Unidos. A Arábia Saudita lidera os gastos militares nesse subcomplexo, sendo seguida pelo Irã e pelos Emirados Árabes Unidos. Por fim, no tamanho das forças armadas destaca-se o Irã, a Arábia Saudita e o Iraque. Nos quesitos analisados, a Arábia Saudita e o Irã possuem uma proeminência considerável, enquanto que países como Emirados Árabes Unidos e Iraque se destacam apenas em determinados pontos, como população e PIB em preços atuais,

respectivamente. Dessa forma, Arábia Saudita e Irã podem ser considerados como potências regionais no Golfo Pérsico, na medida em que possuem as capacidades materiais necessárias para influenciar outros países, como o Iêmen.¹⁰

3.2 IÊMEN

O Iêmen é um país estratégico no Golfo Pérsico devido à sua localização. O país faz fronteira com a Arábia Saudita, ao norte, com Omã, à leste, com o Mar Vermelho, à oeste, e com o Mar Árábico, ao sul. Com isso, o Iêmen está no centro de um ponto de estrangulamento estratégico, devido ao estreito de *Bab el-Mandeb*.¹¹ Esse estreito estabelece uma conexão do Mar Mediterrâneo ao Oceano Índico por meio do Mar Vermelho e do Canal de Suez. Grande parte das exportações de petróleo e gás natural do golfo passam por *Bab el-Mandeb*. A título de exemplo, em 2011, 3,3 milhões barris de petróleo passaram pelo estreito apenas em um dia, enquanto que, em 2018, esse valor aumentou para 6,2 milhões de barris de petróleo por dia. O fechamento do estreito dificultaria o trânsito do petróleo proveniente do Golfo Pérsico (EUA, 2019).

Além da localização significativa, o Iêmen se destaca em termos populacionais. Conforme a seção anterior demonstrou, em 2011 o país possuía cerca de 24 milhões de habitantes, correspondendo a 13% da população do Golfo (BANCO MUNDIAL, 2019). Apesar disso, o Iêmen é um país pobre, na medida em que cerca da metade de sua população vive com menos de um dólar por dia (DURAC, 2012). A economia do país é ínfima caso comparada aos demais países do Golfo Pérsico, visto que o PIB atinge apenas US\$ 33 bilhões e expressa apenas 1,5% do total desse subcomplexo (FMI, 2019). Diferentemente dos demais países do Golfo Pérsico, o Iêmen não possui vastas reservas de petróleo em seu território. Dados da OPEP (2018) estimam a existência de apenas 3 bilhões de barris do produto em território iemenita. A falta desse recurso natural e os baixos índices de desenvolvimento fizeram do Iêmen o país mais periférico do golfo.¹²

¹⁰ Diversas análises consideram a Arábia Saudita e o Irã como potências regionais. Para definir potências regionais Beck (2006) analisa capacidades militares, econômicas, demográficas, políticas e ideológicas. Mesmo utilizando variáveis distintas às apresentadas neste trabalho, Beck (2006) conclui que no Golfo Pérsico se destacam apenas a Arábia Saudita e o Irã. Outras análises provenientes de autores como Frazier e Stewart-Ingersoll (2011) e Gause e Lustick (2012) também apontam a Arábia Saudita e o Irã como potências regionais.

¹¹ Pontos de estrangulamento são canais estreitos ao longo de rotas marítimas amplamente utilizadas e essenciais para a segurança energética global (LEWIS, 1992).

¹² O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Iêmen foi de 0.499 em 2011 e 0.463 em 2019, valores considerados baixos (NAÇÕES UNIDAS, 2019). O IDH é um índice estatístico composto por expectativa de vida, educação e renda *per capita*, que visa medir o desenvolvimento humano dos países (STANTON, 2007).

Esse cenário é complicado por divisões internas no Iêmen. A população iemenita é fragmentada em diversos atores políticos, que travam uma luta por poder com o governo central. Em consequência, o país vive em um estado de constante instabilidade política (HAYKEL, 2011). Desde o final do século XVI, o país foi controlado por diversos imãs localizados no norte do território, os quais eventualmente expandiam seu controle para as regiões sul e leste. Em 1839, ano que marca o estabelecimento dos britânicos em Áden, o Iêmen ainda era organizado em diferentes sultanatos e emirados. A consolidação do domínio britânico em Áden levou a ofensivas dos imãs e dos otomanos entre 1871 e 1918. Visando evitar prejuízos, os britânicos estabeleceram um acordo para definir as fronteiras do Iêmen do Sul, com capital em Áden, e do Iêmen do Norte, com capital em Saná (BREHONY, 2015).

Durante o período da Guerra Fria, os dois países possuíam sistemas políticos distintos. O Iêmen do Norte era uma república controlada por militares, cuja liderança era Ali Abdullah Saleh desde 1978. O Iêmen do Sul também era uma república, mas se considerava um regime marxista inspirado no socialismo soviético (ETHEREDGE, 2011). Após o colapso da União Soviética, o Iêmen do Sul perdeu sua principal fonte de apoio externo, o que evidenciou a falha do regime em criar relações com os demais países do Golfo Pérsico. Os líderes do sul concluíram que a salvação do país estava em uma federação com o país do norte. O presidente Saleh organizou a união dos dois países e se tornou presidente da República do Iêmen, em 1990 (BREHONY, 2015).

O governo do novo presidente foi baseado na acomodação de interesses de diferentes grupos do país. Almejando garantir lealdade e apoio, Saleh criou um sistema de patronagem governamental e de benefícios econômicos. Dessa maneira, o novo presidente conseguiu preservar a balança delicada entre as forças de segurança e as diferentes tribos do país. O presidente conseguiu até mesmo subornar a oposição existente no Iêmen para que apoiasse seus projetos políticos. Durante décadas, Saleh utilizou as divisões da sociedade iemenita como argumento para a sua permanência do poder. Apesar da aparência de unidade e estabilidade do Iêmen, a exclusão, em termos políticos e econômicos, de grandes segmentos da população levou ao colapso do regime (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014).

Inspirados nos protestos que derrubaram a ditadura na Tunísia, jovens iemenitas organizaram manifestações na Universidade de Saná, em 27 de janeiro de 2011. Durante os meses de janeiro e fevereiro de 2011, o número de participantes aumentou exponencialmente, devido a uma descrença nas instituições no país. Os protestantes pediam por justiça, igualdade, abertura econômica e política e, principalmente, a renúncia de Saleh (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014). Em 23 de março do mesmo ano, uma coalizção civil de jovens divulgou

uma lista de demandas imediatas, que incluíam a mudança da estrutura política do Iêmen, o desmantelamento do sistema de patronagem no país, o estabelecimento de um sistema parlamentarista e a adoção de um sistema eleitoral baseado na representação proporcional (NEVENS, 2011).

As manifestações receberam a aprovação de diversos grupos políticos e tribais do país. Um dos primeiros grupos a apoiar os protestos foi o Partido de Reuniões Conjuntas, oposição oficial do governo.¹³ O partido de oposição manteve inicialmente uma posição de cautela e neutralidade, mas mudou seu posicionamento após a morte de cerca de trinta manifestantes pela polícia na Universidade de Saná, em 20 de setembro de 2011. A repressão dos protestos por parte do governo levou o principal grupo de oposição a afirmar que o diálogo não era mais uma opção viável (CLAUSEN, 2015). De forma similar, os ataques contra civis causaram diversas deserções militares, incluindo nos altos escalões. Ali Mohsen Al-Ahmar, general e primo de Saleh, abandonou o governo e iniciou a proteção dos protestantes com soldados do exército iemenita que estavam sob seu comando, em 21 de março de 2011 (DURAC, 2012; KRONENFELD; GUZANSKY, 2014).

Os Houthis e o Al-Hirak também apoiaram os protestos. Esses dois grupos são fundamentais para entender o desenvolvimento da situação iemenita desde 2011. Os Houthis são um grupo xiita do secto zaydis,¹⁴ o qual domina o norte do Iêmen e compõe cerca de 25% da população do país (BREHONY, 2015). Os Houthis emergiram como um grupo de jovens participantes do Al-Haq, partido político zaydi formado por Hussein Badr Al-Deen Al-Houthi em 1990 (SALISBURY, 2015). O partido focava na importância das crenças zaydistas na medida em que acreditavam que o presidente Saleh havia autorizado a intrusão do salafismo radical no país.¹⁵ Além disso, o grupo estava crescentemente insatisfeito com a marginalização social e econômica de Saada, cidade localizada próxima de bases Houthis ao norte do Iêmen (BREHONY, 2015). O engajamento de Al-Houthi levou a diversos confrontos com o governo do Iêmen e da Arábia Saudita devido à proximidade do território Houthi à província saudita de Najran. Após o primeiro combate com forças sauditas, em 2004, Al-Houthi foi assassinado.

¹³ O Partido de Reuniões Conjuntas foi formado em 2002 por partidos de oposição a Saleh que visavam ter mais impacto em questões políticas e econômicas no país. Essa aliança política foi formada pelo Al-Islah, pelo Partido Socialista Iemenita, pela Organização Popular da Unidade Nasserista, pela União das Forças Populares, pelo Zaydi Hizb al-Haq e pelo Partido Nacional Baath (DURAC, 2011).

¹⁴ Zaydi é uma seita do xiismo islâmico que compõe cerca de 50% dos muçulmanos do Iêmen (CHUBIN, 2012).

¹⁵ O salafismo é um movimento dentro do sunismo islâmico desenvolvido no Egito durante o século XIX como uma resposta ao imperialismo europeu. Esse movimento é baseado no movimento Wahhabi, originado em regiões hoje pertencentes a Arábia Saudita. O salafismo defende que os muçulmanos devem utilizar exemplos históricos para basear comportamentos religiosos. A maioria dos salafistas está presente em países do Golfo Pérsico como o Catar, os Emirados Árabes Unidos e a Arábia Saudita (ESPOSITO, 2004).

Desde a sua morte, os membros do grupo passaram a ser chamados de Houthis, transformando-se em uma milícia organizada contrária ao regime de Saleh¹⁶ (SALISBURY, 2015).

O apoio do Al-Hirak às manifestações foi central para os acontecimentos no Iêmen. O Al-Hirak é um grupo criado na década de 1990, após a unificação do Iêmen. Nesse mesmo período, houve uma guerra civil entre nortistas e sulistas na qual o sul foi derrotado e praticamente excluído das decisões políticas do país (CLAUSEN, 2015). O Al-Hirak foi criado a partir da frustração de militares e funcionários do sul após sua aposentadoria forçada pelo governo de Saleh. As demandas iniciais do grupo incluíam a reintegração de posições ocupadas antes do conflito, o pagamento dos salários dos servidores e a melhoria das pensões. Em 2007, o governo prendeu diversos líderes do movimento e proibiu protestos, o que precipitou uma reação considerável entre os sulistas e evoluiu para um movimento independentista sem líder (SALISBURY, 2015).

Em menos de cinco meses de manifestações diversos grupos da sociedade iemenita trabalhavam para derrubar o governo de Saleh. O aumento da violência entre os grupos e as forças de Saleh chamaram a atenção da comunidade internacional, principalmente dos vizinhos do Iêmen. Desde 8 de abril de 2011, o Conselho de Cooperação do Golfo, com o apoio das Nações Unidas, propôs diversas iniciativas para negociar o fim do conflito iemenita. O presidente do Iêmen concordava em dialogar, mas fracassava em assinar qualquer acordo com a oposição, visando ganhar tempo para conter os protestos e se manter no poder (HILL; NONNEMAN, 2011).

Em 3 de junho de 2011, um atentado contra Saleh obrigou o presidente a realizar tratamento na Arábia Saudita (DURAC, 2012). Em Riade, capital saudita, Saleh finalmente assinou um acordo de transição política, proposto pelo CCG em 23 de novembro de 2011 (BREHONY, 2015). O apoio a Saleh em nível doméstico e internacional era pífio a esse ponto, na medida em que os protestos no Iêmen eram reprimidos violentamente. Com o acordo, Saleh obteve diversos privilégios, incluindo imunidade contra possíveis julgamentos de sua conduta durante as manifestações. Ademais, o presidente foi autorizado a voltar para o Iêmen e liderar seu partido, o Congresso Geral do Povo, com seu filho Ahmed Ali Abdullah Saleh Al-Ahmar.¹⁷

¹⁶ Para os Houthis a repressão política, social e econômica de Saleh era generalizada. Ademais, o grupo era extremamente crítico das propagandas salafistas que a Arábia Saudita realizava no país. As propagandas geraram tensões sectárias consideráveis, as quais foram expressas por meio dos diversos conflitos fronteiriços entre sauditas e Houthis (SALISBURY, 2015; CLAUSEN, 2015).

¹⁷ O Congresso Geral do Povo é um partido político no Iêmen. O partido tende a políticas nacionalistas como a defesa da autonomia e da autodeterminação, além de defender a união dos países árabes. O fundador e líder do partido foi Saleh de 1982 a 2015, quando o ex-presidente se aliou aos Houthis. De 2015 a 2017 o partido se dividiu entre apoiadores de Saleh e partidários de Hadi. Com a morte de Saleh o partido se dividiu ainda mais entre apoiadores de Hadi, dos Houthis e de Ahmed Saleh (JALAL, 2020).

Abd Babbuh Mansour Hadi, vice-presidente desde 1994, assumiu a posição de presidente interino até 21 de fevereiro de 2012. Nessa data, Hadi assumiu a presidência, após uma eleição de candidatura única (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014).

O acordo proposto pelo CCG previa uma Conferência de Diálogo Nacional, com início em 18 de março de 2013. O principal objetivo da conferência era elaborar uma nova constituição e realizar eleições¹⁸ (BREHONY, 2015). Inicialmente a conferência foi considerada como um desenvolvimento positivo pela sociedade iemenita, na medida em que incluía diversos grupos do país. Porém, a conferência perdeu seu apoio e a sua legitimidade após dez meses de reuniões. Para Clausen (2015), o resultado da conferência foi um pacto entre as elites tradicionais no Iêmen que não focava em reformas políticas. Já Durac (2012) aponta que a maioria dos grupos marginalizados, como os Houthis e o Al-Hirak, não se sentiram representados pelo plano de transição, o qual foi visto como uma continuação das políticas tradicionais do país.

Saleh não perdeu seu poder no Iêmen com o acordo proposto pelo CCG. O ex-presidente voltou ao Iêmen e manipulou antigos aliados militares e tribais, visando preservar sua autoridade (BREHONY, 2015). Saleh se tornou um dos principais apoiadores e financiadores dos Houthis, a partir de 11 de maio de 2015, formando uma aliança pragmática com o grupo (ZWERI, 2015). Os Houthis receberam o apoio de forças militares e de segurança ainda leais a Saleh, aumentando seu poder político e militar no país¹⁹ (TRANSFELD; HEINZE, 2019). Além do ex-presidente, existiam outras fontes de instabilidade no Iêmen, tais como o avanço da Al-Qaeda da Península Arábica (AQPA) no sul do país (HILL; NONNEMAN, 2011). A organização expandiu suas operações militares, incluindo uma série de assassinatos e ataques terroristas²⁰ (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014).

Tendo em vista todos esses grupos que ameaçam a estabilidade do país, o foco do governo Hadi foram os Houthis. Desde 2011, esse grupo foi capaz de expandir a sua influência no Iêmen, de tomar o controle de várias cidades ao norte do país e de ganhar novos aliados, tais

¹⁸ Outra sugestão importante da conferência inclui uma redistribuição das regiões administrativas do Iêmen. Dessa maneira, o país deveria ser transformado em seis regiões de um sistema federal, sendo elas quatro no norte e duas no sul. Os Houthis foram contrários a essa recomendação visto que sua região teria as partes mais pobres do norte do Iêmen e não poderia acessar o mar (RIEDEL, 2020).

¹⁹ No centro da aliança entre Saleh e os Houthis existia uma estrutura militar e de segurança integrada. De um lado estavam os serviços de segurança e parte das forças armadas favoráveis a Saleh. De outro estavam milícias informais Houthi criadas a partir de linhas de comando fluidas. Com isso, existia uma estrutura híbrida na qual os Houthis integravam algumas forças militares convencionais e as forças de Saleh se adaptavam a abordagem fluida e insurgente dos Houthis (SALISBURY, 2017).

²⁰ A Al-Qaeda na Península Arábica é um grupo islâmico militar ativo em áreas do Iêmen e da Arábia Saudita. A AQPA é conectada a uma série de ataques no Iêmen e no mundo, incluindo os ataques ao USS Cole, em 2009, e o tiroteio no jornal Charlie Hebdo na França, em 2015 (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014).

como o ex-presidente Saleh. O principal objetivo do grupo tem sido controlar o avanço do grupo salafista Al-Islah. O Al-Islah, por sua vez, é um partido político composto por forças tribais, em sua maioria aliadas à Irmandade Muçulmana e às elites dos países ricos em petróleo. De fato, um dos principais objetivos do grupo é fortalecer as relações com a Arábia Saudita e com os países membros do CCG. Esse grupo expandiu sua ação regional desde o início dos protestos no Iêmen, em 2011, tornando-se o segundo maior partido político, em 2014, depois do Congresso Geral do Povo (BREHONI, 2015).

Enquanto diversos grupos travam uma luta por influência e domínio, a situação do Iêmen se deteriora. O acesso a serviços básicos como água e luz piorou rapidamente (CLAUSEN, 2015). Ademais, o processo de transição política perdeu a credibilidade perante a população. O presidente Hadi deveria liderar o processo de reconciliação nacional, mas demonstrou ser um líder ineficiente e incapaz de promover a segurança física e econômica no país (AL-MUSLIMI, 2015). Considerando a fraqueza de Hadi, os Houthis tomaram a capital, Saná, em 21 de setembro de 2014, ao ocuparem diversas instalações governamentais e militares.²¹ Os combates foram temporariamente adiados devido à assinatura do Acordo de Paz e Parceria Nacional no mesmo dia. O acordo realizava concessões políticas aos Houthis em troca de um cessar-fogo e da saída de Saná. Contudo, a situação continuou se deteriorando no país, o que levou Hadi a fugir para a Arábia Saudita em 25 de março de 2015 (CLAUSEN, 2015; BREHONY, 2015).

A aquisição da capital Saná pelas forças de Saleh e dos Houthis colocou o país no caminho de uma guerra civil (FRAIHAT, 2016). As estruturas estatais foram desmanteladas, substituídas ou assumidas por atores não estatais. Por exemplo, os Houthis estabeleceram novas instituições no noroeste do país, visando aumentar seu controle na região²². A “declaração constitucional”, de 6 fevereiro de 2015, concluiu a tomada do Estado iemenita pelos Houthis, na medida em que instituiu o Conselho Revolucionário Supremo. O conselho foi uma estrutura interina do poder executivo que visava formar um governo para substituir Hadi e o seu gabinete. Essa estrutura foi sucedida pelo Conselho Político Supremo, em 28 de julho de 2016, com o objetivo de institucionalizar a aliança entre Saleh e os Houthis (TRANSFELD; HEINZE, 2019).

²¹ A tomada de Saná pelos Houthis foi inicialmente vista como positiva pela população iemenita. Transfeld e Heinze (2019) argumentam que o governo de Hadi era percebido como corrupto e incapaz de resolver as diversas crises do país. Nesse sentido, os Houthis foram percebidos como uma força emergente entre as tribos do país que não era corrompida pelo poder da política (TRANSFELD; HEINZE, 2019).

²² As posições políticas das instituições iemenitas são determinadas pela lealdade dos funcionários públicos. Para garantir a conformidade nos territórios sob seu controle, os Houthis designaram supervisores para instituições estatais, permitindo que o grupo utilize as estruturas estatais para impor suas regras. Dessa forma, governadores foram recentemente nomeados ou mudaram suas lealdades para os Houthis devido à pressão significativa do grupo (TRANSFELD; HEINZE, 2019).

Esforços internacionais tentaram mais uma vez conter a crise no Iêmen. Organizações como o CCG e a Liga Árabe condenaram a tomada de Saná pelos Houthis e o ex-presidente Saleh. Já o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) reconhece Hadi como o governante legítimo do Iêmen e exige o retorno à transição política no país por meio da resolução 2216 (FEIERSTEIN, 2019). Dessa maneira, Hadi possui a legitimidade técnica, mas as forças leais aos Houthis mantêm o controle da capital e das principais instituições governamentais (SALISBURY, 2017). Atualmente o governo reconhecido internacionalmente é composto por um gabinete de trinta membros liderado pelo vice-presidente Ali Mohsen al-Ahmar e pelo primeiro-ministro Maeen Abdulmalik Saeed, os quais relatam diretamente ao presidente Hadi (TRANSFELD, HEINZE, 2019).

O conflito no Iêmen se tornou cada vez mais internacionalizado, na medida em que diversos países intervieram no país. Após o pedido de intervenção de Hadi, uma coalização militar liderada pela Arábia Saudita entrou no conflito em 26 de março de 2015. A intervenção saudita, também chamada de Operação Tempestade Decisiva, visava apoiar combatentes pró-governo por meio de campanhas de bombardeio aéreo. A Operação Tempestade Decisiva foi substituída, em 21 de abril de 2015, pela Operação Restaurar Esperança, a qual foca em esforços diplomáticos, políticos e militares para finalizar a guerra civil iemenita. As investidas militares sauditas interromperam o avanço da aliança entre Saleh e os Houthis, reconquistando cidades importantes como Áden. Tropas dos Emirados Árabes Unidos entraram em Áden em 2015 e ajudaram a proteger a cidade, desenvolvendo um papel assertivo no sul do país por meio do treinamento de diferentes milícias (SALISBURY, 2017). Apesar disso, Saleh e os Houthis mantiveram o controle de regiões ao norte do país, bem como regiões com características tribais e sectárias²³ (TRANSFELD; HEINZE, 2019). O Irã, por sua vez, tem sido acusado por diversos países de apoiar os Houthis desde que a Arábia Saudita iniciou a intervenção militar (SALISBURY, 2017).

Grupos aliados a Saleh e aos Houthis continuaram sua expansão militar, alegando o enfrentamento de forças da Al-Qaeda. A investida de tropas do norte ao sul levou o Al-Hirak a formar uma resistência popular no sul (TRANSFELD; HEINZE, 2019). O movimento foi formado por ex-oficiais do Estado anteriormente independente no sul e por grupos sunitas conservadores (SALISBURY, 2017). Em 11 maio de 2017, o movimento formou o Conselho

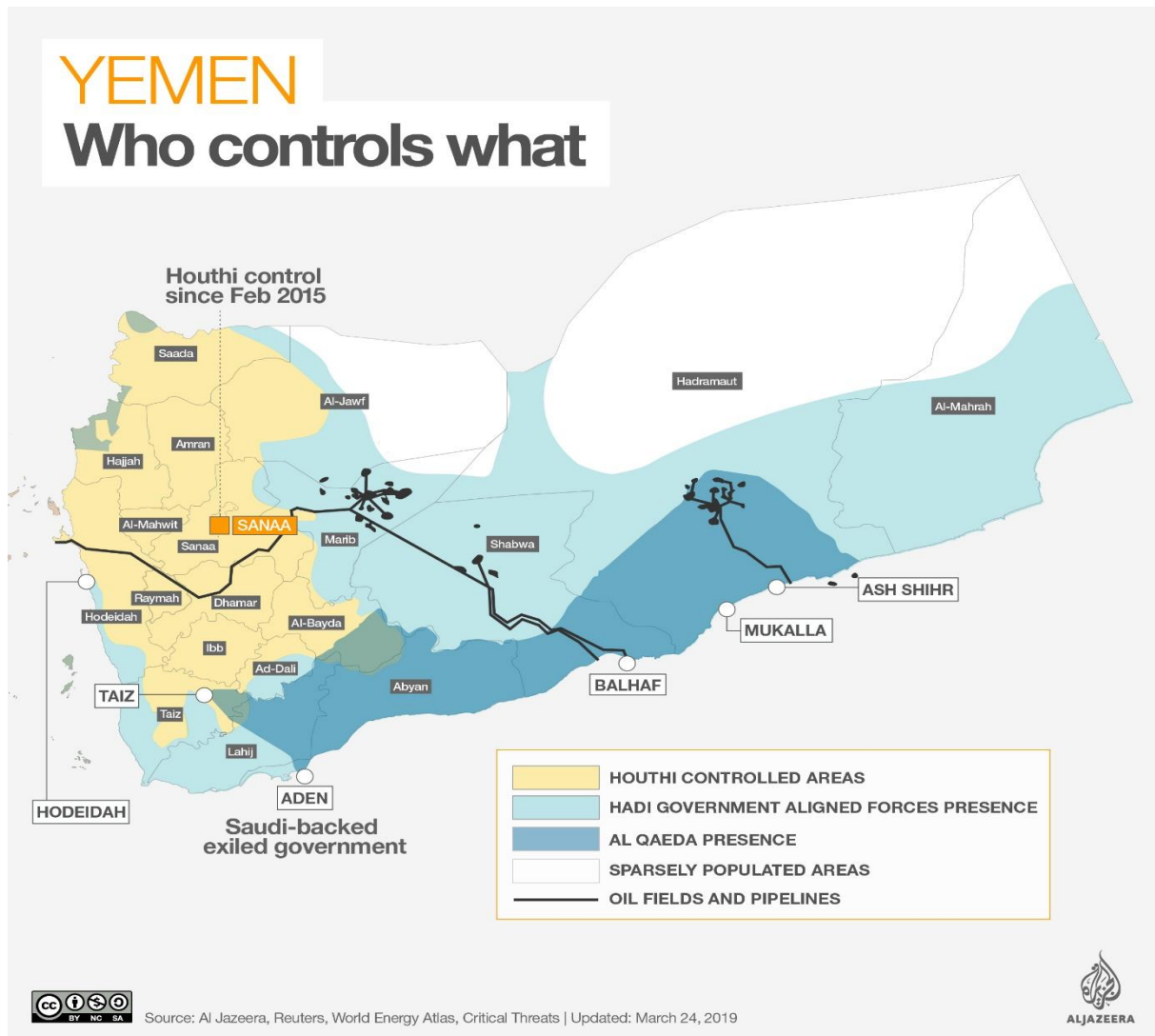
²³ Os Houthis se tornaram cada vez mais impopulares no norte e no oeste do Iêmen. Salisbury (2017) pontua que os Houthis desenvolveram uma tendência de repressão política e de desrespeito aos líderes tribais. Além disso, parte da população iemenita acredita que o grupo esteja saqueando recursos estatais enquanto que grande parte do Iêmen passa fome (SALISBURY, 2017).

de Transição do Sul, alegando representar o sul do Iêmen. O conselho é apoiado por países como os Emirados Árabes Unidos, por meio do fornecimento de armas e de treinamento para construir a capacidade militar do grupo, embora não apoie abertamente a agenda secessionista (FEIERSTEIN, 2019). Apesar disso, o Conselho de Transição do Sul formou uma aliança pragmática com o presidente Hadi para combater o avanço dos Houthis. Nesse sentido, membros do conselho crescentemente assumem posições no governo Hadi, com o objetivo de consolidar o controle da infraestrutura do sul, principalmente em Áden (TRANSFELD; HEINZE, 2019).

A aliança entre os Houthis e o ex-presidente Saleh foi criada por conveniência. O equilíbrio de poder entre os dois lados mudou a favor dos Houthis ao longo do curso do conflito. Esse grupo aumentou sua capacidade militar, incluindo o controle do restante das forças armadas do país. Em 1 de dezembro de 2017, Saleh anunciou que estava abandonando a aliança e que apoiaria a coalizção liderada pela Arábia Saudita. Após dias de luta, o ex-presidente foi morto em Saná, em 4 de dezembro de 2017, enquanto tentava deixar o Iêmen. A velocidade e relativa facilidade com a qual os Houthis venceram os partidários de Saleh demonstram a grande vantagem militar que o grupo possui no país (FEIERSTEIN, 2019; SALISBURY, 2017).

A maioria das divisões territoriais no Iêmen está estagnada desde 2016. A influência de cada grupo no território iemenita é influenciada pelo grau de conflito, pelo monopólio da violência e pela disponibilidade de recursos para sustentar as estruturas locais. Os principais atores não esperam grandes mudanças no equilíbrio de poder em nível nacional, na medida em que eles se engajaram em disputas políticas desde o início de 2017 (SALISBURY, 2017). Tendo em vista o desenvolvimento de características mais políticas para o conflito, as diversas partes concordaram em assinar o Acordo de Estocolmo, proposto pelas Nações Unidas em 13 de dezembro de 2018. Esse acordo prevê a abertura de corredores humanitários de ajuda para as áreas mais pobres do Iêmen, bem como almeja libertar prisioneiros. O acordo foi sucedido por um pacto entre o Conselho de Transição do Sul e o governo de Hadi, em 5 de novembro de 2019, visando compartilhar o poder. Apesar dos acordos, conflitos continuam ocorrendo entre os grupos envolvidos no Iêmen (AL-HAMDANI; LACKNER, 2019). A figura 4 demonstra as áreas de controle dos principais grupos no Iêmen em 2019.

Figura 8 - Iêmen: Controle territorial



Fonte: Chughtai e Edroos (2019).

3.3 POLÍTICA EXTERNA SAUDITA PARA O IÊMEN

O Iêmen representa um dos principais desafios da Arábia Saudita no Golfo Pérsico. Salisbury (2015) aponta o distinto tipo de regime iemenita como uma preocupação saudita, visto que o Iêmen é uma república que possui eleições, partidos políticos e mídia relativamente livre. Nesse sentido, o Iêmen diverge de grande parte dos países do golfo, incluindo a Arábia Saudita (SALISBURY, 2015). Além disso, o Iêmen é central na política externa saudita, na medida em que os dois países dividem uma fronteira de 1.800 km²⁴ (CHUBIN, 2012). Nesse

²⁴ A exata fronteira entre a Arábia Saudita e o Iêmen foi contestada por décadas. Apenas em 2000, as duas partes assinaram um acordo no qual o Iêmen renunciou as suas reivindicações de províncias do sul saudita, resolvendo os limites geográficos entre os dois países (DURAC 2012; STENSLIE, 2013).

sentido, quaisquer instabilidades em regiões fronteiriças da Arábia Saudita são percebidas como potenciais ameaças à segurança do país (CLAUSEN, 2015).

Para a Arábia Saudita, a existência de instabilidade no Iêmen é uma fonte de ameaça aos seus interesses. Os sauditas cultivam uma vasta rede de alianças com grupos políticos iemenitas, incluindo políticos e líderes tribais. Com isso, a Arábia Saudita almeja manter controle sobre a dinâmica política interna do país e assegurar que o Iêmen continue estável. Tradicionalmente a política saudita para o Iêmen é motivada pelo desejo de manter a estabilidade em um Estado relativamente fraco. Os sauditas investiram muito no desenvolvimento de conexões com as elites iemenitas, em troca de influência política no país. Assim sendo, as relações amigáveis entre o regime de Saleh e a Arábia Saudita serviam aos interesses dos dois países. Enquanto a Arábia Saudita conseguia evitar ameaças de seu vizinho, Saleh recebia apoio político e econômico dos sauditas (PRADHAN, 2017).

O possível enfraquecimento e colapso do Estado iemenita poderia gerar um fluxo considerável de imigrantes para o território saudita (CLARK, 2010; DURAC, 2012). Imigrantes iemenitas derivados de questões como a pobreza e o desemprego, durante a década de 2000, já preocupavam o reino. Nesse período, milhares de iemenitas almejavam evitar questões como a guerra e o desemprego, bem como buscar novas oportunidades em território saudita. O início dos protestos no Iêmen, em 2011, desencadeou uma crise migratória iemenita para o território saudita. Como resposta a esse movimento migratório crescente, em 2013, a Arábia Saudita anunciou diversas medidas contra trabalhadores ilegais no país. Assim, milhares de iemenitas foram expulsos do território saudita em decorrência das novas normas de trabalho (SALISBURY, 2015).

Outra preocupação central do reino está relacionada à expansão da AQPA no Golfo Pérsico. Em 2009, as correntes da Al-Qaeda na Arábia Saudita e no Iêmen se uniram para formar a Al-Qaeda na Península Arábica, grupo que jurou lealdade a Osama bin Laden e prometeu derrubar Saleh e a família Al-Saud. Esse grupo aproveitou os acontecimentos do Iêmen para se transformar em um ator importante no Golfo Pérsico (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014). Na Arábia Saudita o grupo realiza diversas tentativas de assassinato de membros da família real, visando enfraquecer a monarquia no país. A partir dessas considerações, a política saudita no Iêmen foca no combate a esse grupo, visto como terrorista (RIEDEL, 2020).

Tendo em vista essas preocupações centrais, a Arábia Saudita percebeu os manifestantes iemenitas de 27 de janeiro de 2011 como uma ameaça direta para a sua segurança. A intensificação dos protestos no país ao longo de 2011 abriu a possibilidade de queda do governo

de Saleh, o qual era um grande aliado dos sauditas. De acordo com Hill e Nonneman (2011), a Arábia Saudita inicialmente evitou pressionar o governo de Saleh. Em outras palavras, durante os primeiros meses de 2011, os sauditas evitaram intervir no Iêmen, apesar de considerar os protestos como uma ameaça para a sua segurança. Assume-se, aqui, o início da política externa saudita no período proposto pelo trabalho, por meio de uma política de não intervenção nos assuntos iemenitas.

Na medida em que os protestos evoluíram, milhares de manifestantes pressionaram pela saída de Saleh. A Arábia Saudita, por sua vez, reconheceu o descontrole da situação no Iêmen. A partir de 21 de abril de 2011, a Arábia Saudita adotou uma posição mais assertiva no Iêmen, considerando que marca a data da divulgação do plano de renúncia de Saleh. Nesse sentido, a data de 21 de abril de 2011 marca o início da primeira mudança na política do país, na medida em que os sauditas tentaram conter a situação iemenita. Outras medidas, como a promoção de um acordo de cessar-fogo no Iêmen, em 4 de junho de 2011, confirmam essa tendência. Além disso, os sauditas patrocinaram o acordo de transição política no Iêmen, assinado em 23 de novembro de 2011, em Riade. Ressalta-se que a atuação da Arábia Saudita não foi a favor dos manifestantes que tomaram as ruas do Iêmen. Almejava-se controlar a instabilidade do país vizinho e impedir que os protestos se espalhassem para os demais países do Golfo Pérsico (HILL; NONNEMAN, 2011; DURAC, 2015).

De acordo com Feierstein (2019), os sauditas estavam muito engajados na tentativa de mediar o conflito entre as partes iemenitas. De fato, a Arábia Saudita foi central na elaboração do acordo de transferência política no Iêmen. Os sauditas utilizaram a sua influência no CCG para garantir a solução rápida da instabilidade no país vizinho (FEIERSTEIN, 2019). A partir da assinatura do acordo, intensificou-se a atuação para garantir a estabilidade iemenita. Nesse sentido, os sauditas aumentaram o financiamento do governo de Hadi, almejando evitar a falência das instituições políticas do país (STENSLIE, 2013). Ademais, a país foi um dos principais patrocinadores da iniciativa Amigos do Iêmen, a qual visava arrecadar fundos para auxiliar o país. Nessa iniciativa os sauditas prometeram doar bilhões de dólares para ajudar o desenvolvimento do Iêmen (HILL; NONNEMAN, 2011). Dessa maneira, Clausen (2015) argumenta que a Arábia Saudita patrocinou, em termos políticos e financeiros, o processo de transição do governo de Saleh para Hadi.

A Arábia Saudita perdeu o interesse nos assuntos iemenitas após a ascensão de Hadi ao poder, no final de 2011. Riedel (2020) argumenta que os sauditas tiveram um papel limitado no Iêmen, de 2012 a 2014, especialmente no apoio ao desenvolvimento e à implementação da Conferência de Diálogo Nacional. Hadi, por sua vez, não conseguiu garantir as bases de seu

governo sem o apoio saudita. Nesse contexto, o presidente utilizou a expansão dos Houthis no norte do país como sua principal ameaça, movimento aceito pelos sauditas. Ainda antes do início dos protestos no Iêmen, os Houthis já eram vistos como um possível problema para Arábia Saudita. Desde o fim da guerra civil iemenita dos anos 1960, os sauditas investiram na expansão do salafismo no norte do Iêmen.²⁵ Os Houthis, os quais possuem uma diferente visão do Islã, consideraram esse movimento como uma provocação direta (HILL; NONNEMAN, 2011). Os Houthis iniciaram confrontos com o governo saudita, em 2004, e em 2009 invadiram a fronteira do país, causando um conflito direto com as tropas do reino. Apenas em 2010 foi assinado um cessar-fogo entre os Houthis e os sauditas, mas eventuais enfrentamentos na fronteira entre os dois países se mantiveram (KRONENFELD; GUZANSKY, 2014).

Os sauditas consideram os Houthis como um grupo patrocinado pelo Irã. Nesse sentido, o grupo seria responsável por expandir os interesses religiosos e políticos iranianos em âmbito regional. Na medida em que os Houthis expandiram a sua influência no norte do Iêmen, os sauditas ficaram mais apreensivos com a crescente influência do grupo (CLAUSEN, 2015). Tendo em vista essa preocupação, a Arábia Saudita atendeu ao pedido de intervenção de Hadi, em 25 de março de 2015, com o objetivo de acabar com a expansão dos Houthis. Esse movimento marca mais uma mudança na política externa saudita, na medida em que as ações sauditas foram limitadas de 2012 a 2014 (RIEDEL, 2020). Os sauditas tiveram o apoio dos países membros do CCG, sendo eles Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait.²⁶ Ademais, outros países como Egito, Jordânia, Marrocos e Sudão apoiaram a iniciativa. A operação foi justificada oficialmente por se tratar de um pedido direto do presidente Hadi, pelo direito de autodefesa das nações de acordo com os preceitos das Nações Unidas e pela declaração de Riade, de 2009, do CCG, que autoriza a defesa de interesses regionais (ZWERI, 2016).

A decisão saudita de orquestrar a operação foi extremamente rápida. É necessário ressaltar que a intervenção foi lançada em nome de todos os países interessados, não apenas pela Arábia Saudita ou pelo CCG. Por outro lado, as primeiras ofensivas aéreas foram realizadas pelos sauditas no momento em que o CCG ainda não havia completado as formalidades de

²⁵ De 1962 a 1970 o Iêmen do Norte sofreu uma guerra civil entre monarquistas e republicanos. Os monarquistas foram apoiados por Arábia Saudita, Israel e Jordânia. Já os republicanos foram apoiados pelo Egito. O conflito teve como desfecho a instauração de uma república no Iêmen do Norte (SANDLER, 2002).

²⁶ O CCG possui opiniões divergentes sobre questão do Iêmen, destacando-se as visões da Arábia Saudita e do Catar. A Arábia Saudita combate os Houthis no Iêmen desde 2004. Já o Catar visa mediar o conflito entre o grupo e o governo de Saleh. Além disso, o Catar não assinou o acordo que previa a saída de Saleh em 2011. Após a troca do emir do Catar em 2013 o país passou a ter posicionamentos mais próximos aos sauditas (SALISBURY, 2015).

lançamento da operação. Além disso, os primeiros ataques foram realizados quando a coalizão ainda não estava completa, pois países como o Egito e a Jordânia só se juntaram depois de alguns dias de operações (FAKUDE, 2015). Após formalizar o lançamento da operação, o CCG adotou o discurso de Hadi e dos sauditas, acusando os Houthis de tomarem o controle do Estado iemenita. O CCG afirmou que não ficaria inativo diante dessa situação e que agiria para preservar a segurança do Golfo Pérsico (GHOBARI, 2015). Em um comunicado após o início da intervenção, o ministro das relações exteriores da Arábia Saudita, Saud bin Faisal Al-Saud, criticou a influência iraniana em países como o Iêmen e a Síria (SHARIF, 2014). Assim sendo, desde 2015 a Arábia Saudita atuou fortemente para evitar a substituição de um regime aliado e para evitar o possível crescimento da influência iraniana (AL-MUSLINI, 2015).

A principal figura saudita na intervenção é Muhammad bin Salman Al-Saud, filho do rei Salman Al-Saud. Muhammad aparece constantemente na mídia nacional chefiando as operações, recrutando soldados e garantindo o sucesso militar. Ao colocar Muhammad em uma posição de liderança, o rei Salman almeja fortalecer a posição de seu filho como próximo rei saudita. Salman e Mohammed não consideram nada além da vitória no Iêmen, visto que a grande modificação na política externa saudita, em 2015, pode significar uma perda de legitimidade doméstica perante a população e as elites do país (AL-RASHEED, 2015a; RIEDEL, 2015). Nesse contexto, o governo saudita iniciou uma forte propaganda a favor da operação após o lançamento dos primeiros mísseis. O apoio doméstico à intervenção é relativamente alto entre os sauditas, o que indica o sucesso na propagação da imagem dos dois membros da família real (AL-RASHEED, 2015b).

Ressalta-se que a operação liderada pela Arábia Saudita não foi previamente autorizada pelos Estados Unidos. De fato, os estadunidenses foram avisados apenas três horas antes dos primeiros bombardeios aéreos (PECQUET, 2015). A operação do Iêmen ocorreu durante o processo de acordo nuclear entre o Irã e os membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sendo a primeira fase do acordo assinada em 2013 e a implementação em 2015. Os sauditas viram as negociações como um abandono da aliança histórica entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, principalmente no que tange ao comprometimento norte-americano de conter o Irã no Golfo Pérsico (ESFANDIARY; TABATABAI, 2016). Apesar disso, a Operação Tempestade Decisiva recebeu o apoio dos Estados Unidos em termos militares e estratégicos. Autores como Clausen (2015) sustentam que o relativo silêncio saudita em relação ao acordo nuclear se deu justamente como uma barganha com os Estados Unidos, em troca de apoio às operações no Iêmen.

Em 21 de abril de 2015, a Operação Tempestade Decisiva foi substituída pela Operação Restaurar Esperança. Para a coalizão, todos os objetivos foram alcançados, incluindo a destruição de mísseis balísticos que estavam sob o controle dos Houthis. A nova operação é destinada a proteger cidadãos, combater o terrorismo e restaurar a estabilidade no país. Nesse sentido, o escopo ampliado da operação promove maior aceitabilidade perante os iemenitas. Além disso, a coalizão de países anunciou um esforço de cooperação internacional para impedir que armas sejam entregues aos Houthis por via aérea ou marítima. Apesar do maior escopo da Operação Restaurar esperança, a ofensiva militar da coalizão composta pela Arábia Saudita continua contra os Houthis. Muitas pessoas foram mortas pelos ataques aéreos da coalizão, o que agrava ainda mais a crise iemenita (PRADHAN, 2017).

A atuação saudita no Iêmen visa garantir um aliado dependente do reino. Os sauditas enfatizam a necessidade de restaurar o governo de Hadi como o legítimo condutor da política do Iêmen visando restaurar a normalidade no país. Com isso, a Arábia Saudita defende o início de um processo de transição política para o país. A estratégia saudita está centrada em garantir que o Iêmen se torne um regime amigável e financeiramente dependente. Para isso é necessário controlar o avanço dos Houthis e garantir que Hadi continue como presidente do Iêmen (PRADHAN, 2017). O quadro 1 resume as principais continuidades e mudanças na política externa saudita para o Iêmen no período de 2011 a 2019.

Quadro 1 – Continuidades e Mudanças na Política Externa Saudita para o Iêmen (2011-2019)

| Período | Descrição |
|---------------------------------------|--|
| De janeiro de 2011 até abril de 2011 | Não interferência em assuntos iemenitas |
| De abril de 2011 até janeiro de 2012 | Divulgação do plano de renúncia de Saleh, pedido de suspensão de todos os protestos no Iêmen, promoção de um cessar-fogo, apoio ao acordo de transição política iemenita, suporte a iniciativas para arrecadação de fundos para o Iêmen e doação de bilhões de dólares para o governo Hadi |
| De janeiro de 2012 até março de 2015 | Diminuição do aporte de recursos ao governo iemenita e não participação na implementação da Conferência de Diálogo Nacional |
| De março de 2015 até dezembro de 2019 | Lançamento da Operação Tempestade Decisiva e da Operação Restaurar Esperança pelo Conselho de Cooperação do Golfo com a liderança da Arábia Saudita |

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 POLÍTICA EXTERNA IRANIANA PARA O IÊMEN

Historicamente as relações entre Irã e Iêmen possuem poucos momentos de aproximação. Conforme Chubin (2012), existem poucas questões em comum entre iranianos e iemenitas, na medida em que os dois países não são vizinhos e não possuem trocas comerciais expressivas. Em alguns momentos pontuais os dois países se aproximaram, tendo como exemplo durante a década de 1960, quando o Xá iraniano, Mohammad Pahlavi, apoiou os marxistas no conflito entre norte e sul iemenitas (VATANKA, 2015). Outro exemplo na década de 1960 é o apoio financeiro de Mohammad Pahlavi aos zaydis do Iêmen (MILANI, 2015). Após a fundação da República Islâmica, em 1979, o Irã passou grande parte da década de 1980 lutando contra o Iraque. Caso comparado com o período anterior, o país dispunha de poucos recursos para investir em países como o Iêmen (VATANKA, 2020).

Já no início da década de 1990, o Irã começou a receber estudantes religiosos zaydi do Iêmen (CHUBIN, 2012). Pradhan (2017) pontua que esse é um canal importante de influência iraniana entre os Houthis no Iêmen, na medida em que o país recebe muitos interessados em estudar práticas religiosas. Esses estudantes voltam para os seus países inspirados na mensagem revolucionária antiocidental do Irã. Entre eles destaca-se Hussain Badruddin Al-Houthi, líder do movimento Houthi. Após retornar ao Iêmen de seus estudos religiosos no Irã, em 2004, Al-Houthi iniciou uma luta contra o governo do país. Saleh, por sua vez, começou a acusar o Irã de armar os Houthis em uma tentativa de explorar temores sobre as ambições regionais iranianas (SALISBURY, 2015). Desde a morte de Al-Houthi, em 2004, os Houthis travaram diversas rodadas de conflitos contra o então presidente Saleh. Vatanka (2020) argumenta que o Irã não foi necessariamente responsável pela ascensão Houthi no Iêmen durante esse período.²⁷ Até o início dos protestos, a influência do Irã era limitada a laços religiosos informais entre estudiosos iemenitas e iranianos, bem como a investimentos iranianos nos setores de energia do Iêmen (VATANKA, 2020).

O Irã foi cauteloso em sua resposta ao início dos protestos no Iêmen em 27 de janeiro de 2011. Os iranianos esperavam que os protestos fortalecessem grupos islâmicos em detrimento de elites militares (SELVIK, 2015). Ali Velayati, clérigo iraniano, apontou a possibilidade de fortalecimento dos Houthis como um ator político no Iêmen de forma similar ao papel que o Hezbollah exerce no Líbano (FOOROHAR; NASSERI, 2015). Apesar disso, o

²⁷ Para Saleh o treinamento dos Houthis era extremamente similar a outros grupos favorecidos pelo Irã, tais como o Hezbollah no Líbano. Com o apoio de países do Golfo Pérsico e dos Estados Unidos Saleh utilizou esse fato desde cedo para denunciar o Irã como principal aliado dos Houthis (ZWERI, 2016).

Irã impediu qualquer tipo de pronunciamento que pudesse relacionar os Houthis como um grupo influenciado pelo Irã, bem como evitou o envolvimento direto no conflito inicialmente (SALISBURY, 2015). Manoucher Mottaki, ministro das relações exteriores do Irã, afirmou que os países não deveriam interferir nos assuntos internos do Iêmen (PRADHAN, 2017). Em outras palavras, a política externa iraniana partiu de um ponto de não intervenção nos assuntos internos iemenitas no início de 2011.

Nos meses seguintes, o Irã se limitou a declarações diplomáticas relativas aos protestos no Iêmen. Por exemplo, os iranianos denunciaram a violência das forças de Saleh na repressão dos manifestantes em janeiro e fevereiro de 2011 (SELVIK, 2015). Os iranianos não participaram de esforços internacionais para facilitar a transição de poder entre os grupos iemenitas. Apesar disso, a renúncia de Saleh, em 24 de novembro de 2011, foi vista como positiva pelos iranianos (FEIERSTEIN, 2019). Já o acordo de transição política proposto pelo CCG foi visto como uma tentativa de confiscar a revolução do Iêmen (SELVIK, 2015). Como resultado, os iranianos não reconheceram Hadi como presidente legítimo do Iêmen. Esses desenvolvimentos abriram um novo capítulo nas perspectivas do Irã sobre o Iêmen, na medida em que evidenciaram a importância do movimento Houthi. Ao explorar o descontentamento entre os diferentes segmentos da população e realizar acordos políticos, os Houthis demonstraram ser uma força nacional que poderia ser influenciada pelos iranianos (FEIERSTEIN, 2018).

O Irã continuou evitando a intervenção direta no Iêmen, mas não conseguiu permanecer inerte. De acordo com Salisbury (2017) a partir da renúncia de Saleh o Irã iniciou a capacitação e o aconselhamento de comandantes Houthi em território iraniano. Além disso, existem relatos de aproximações iranianas com atores políticos do sul do Iêmen, tais como Ali Salem Al-Bid, ex-presidente exilado da República Democrática Popular do Iêmen (VATANKA, 2020). Dessa forma, a data de 24 de novembro de 2011 marca a primeira mudança da política externa iraniana para o Iêmen, pois inicia uma série de tentativas de aumentar a influência do país perante os Houthis e os demais grupos iemenitas.

Para Salisbury (2017), existem evidências crescentes para sustentar o apoio iraniano aos Houthis, mas a extensão exata permanece incerta. O crescente interesse do Irã no país foi sendo demonstrado aos poucos por meio dos exemplos anteriores. Ademais, ao longo de 2012 começaram a surgir os primeiros relatórios de assistência militar iraniana aos Houthis. O governo iemenita denunciou, em 08 de outubro de 2012, uma suposta rede de espionagem iraniana, que forneceria armas aos Houthis por meio Mar Vermelho e treinaria soldados no Irã

(BATATI, 2012). Já em janeiro de 2013, a marinha iemenita teria interceptado um navio iraniano com suprimentos militares destinados aos Houthis (FEIERSTEIN, 2018).

Os iranianos comemoraram a tomada de Saná pelos Houthis, em 21 de setembro de 2014. Qassem Suleimani, general iraniano, descreveu o desenvolvimento como uma grande oportunidade. Já Alireza Zakani, parlamentar iraniano, declarou que o Irã estava agora no controle de quatro capitais no Oriente Médio, sendo elas Beirute, Bagdá, Damasco e Saná. A declaração de Zakani se refere ao projeto iraniano de aumento de influência no xiita crescente, região do Oriente Médio na qual parte da população é xiita²⁸ (SELIKTAR; REZAEI, 2020). Até Hassan Rouhani, o moderado presidente iraniano, elogiou o controle Houthis de Saná. Para Seliktar e Rezaei (2020) os iranianos consideraram a continuação do conflito ao longo da fronteira com a Arábia Saudita como positiva, considerando que o Iêmen se apresentou como uma oportunidade para enfrentar as ambições sauditas em nível regional.

A partir do lançamento da Operação Tempestade Decisiva, em 26 de março de 2015, percebe-se outra mudança na política externa iraniana. Os iranianos expandiram o apoio militar aos Houthis por meio do fornecimento de mísseis e drones armados (VATANKA, 2020). Além disso, profissionais altamente qualificados do Irã iniciaram o aconselhamento dos Houthis, bem como supervisionaram o uso de mísseis balísticos e barcos operados remotamente (SALISBURY, 2017). Adel Al-Jubeir, embaixador saudita nos Estados Unidos, declarou, em abril de 2015, que o Irã estaria fornecendo apoio financeiro, logístico e militar aos Houthis. Al-Jubeir também confirmou que existiam iranianos no Iêmen trabalhando com os Houthis. Já em setembro de 2015, a coalização liderada pela Arábia Saudita alegou que havia apreendido um navio iraniano na costa de Omã com um carregamento considerável de armas destinadas aos Houthis (PRADHAN, 2017).

Além do apoio militar, o Irã iniciou uma campanha diplomática contra a operação saudita. Javad Zarif, ministro das relações exteriores do Irã, visitou, em abril de 2015, Omã e Paquistão, dois países que se recusaram a participar da intervenção saudita. Durante as visitas, Zarif expressou seu apreço pelas posições adotadas frente à operação saudita e trabalhou para manter esses dois países afastados da Arábia Saudita (PRADHAN, 2017). Os iranianos também promoveram a criação de um diálogo nacional entre os grupos iemenitas. Javad Zarif propôs às Nações Unidas, em 18 de abril de 2015, quatro etapas para a paz no Iêmen. A primeira etapa consistiria em um cessar-fogo e a interrupção de todas as operações militares estrangeiras. A

²⁸ O termo xiita crescente foi criado em 2004 pelo rei Abdullah II da Jordânia devido à interferência iraniana no processo eleitoral do Iraque ao longo de 2004 e 2005. Nesse sentido, o xiismo seria a base para a potencial cooperação entre países como o Líbano, o Irã, o Iraque e a Síria (SELIKTAR; REZAEI, 2020).

segunda seria formada pela prestação de assistência humanitária ao povo do Iêmen. Já a terceira seria idealizada pela retomada do diálogo nacional, o qual deveria ser liderado pelo povo iemenita. Por fim, a quarta etapa consistiria na formação de um governo de unidade nacional inclusivo (VATANKA, 2020). Para Vatanka (2020) esse foi um gesto simbólico destinado a apresentar o Irã como um país propositivo na questão iemenita. Porém, os iranianos não possuíam demasiada influência no Iêmen. Além disso, as Nações Unidas patrocinaram anteriormente um diálogo nacional e os Houthis haviam rejeitado seus resultados (VATANKA, 2020).

O Irã nunca foi o principal intermediário no Iêmen, mas existem poucas dúvidas de que os iranianos tentaram capitalizar a dinâmica de mudança política. Parcela considerável da sociedade iraniana acreditava que o movimento Houthi poderia se tornar um grupo extremamente influente no Iêmen, tendo como exemplo o Hezbollah no Líbano. Ali Shirazi, representante do líder supremo iraniano, disse que os Houthis poderiam ser mais uma base de apoio do Irã em dinâmicas regionais. Todavia, diferentemente do movimento Hezbollah no Líbano, que forneceu ao Irã uma porta de entrada para o Mediterrâneo, o movimento Houthi ainda era incerto como garantidor do acesso ao estreito de *Bab el-Mandab*, conectando o Mar Vermelho ao Golfo de Áden (VATANKA, 2020).

Ainda em 2015, o Irã iniciou uma campanha midiática contra a operação saudita, exemplificando mais uma vez a mudança em sua política externa. A mídia estatal iraniana retratou a intervenção militar saudita nos piores termos possíveis, comparável às ações israelenses contra os palestinos. Em janeiro de 2017, o líder supremo do Irã, Ali Khamenei, chamou os líderes sauditas de jovens inexperientes que preferiria a selvageria a manter as aparências. Além disso, Khamenei instou os sauditas a interromperem quaisquer ações que estivessem realizando no Iêmen (VATANKA, 2020). Hossein Dehghan, ministro de defesa iraniano, afirmou que o governo saudita estaria criando espaço para o seu próprio colapso ao realizar ataques no Iêmen. Ademais, Dehghan afirmou que a intervenção saudita serviria apenas para causar danos irreparáveis à sociedade iemenita (KARAMI, 2015).

Em novembro de 2017, a Arábia Saudita acusou o Irã de estar por trás de um ataque de míssil balístico no aeroporto de Riade. O míssil foi lançado do Iêmen para a Arábia Saudita, com uma distância de quase 900 quilômetros, a maior distância que um míssil havia percorrido desde o início do conflito. Os sauditas afirmaram que fragmentos do míssil tinham marcações iranianas (SALISBURY, 2017). Já em 25 de julho de 2018, os Houthis atacaram uma grande transportadora de petróleo com bandeira saudita e ameaçaram outro navio-tanque do país. Nasser Shabani, comandante da Guarda Revolucionária iraniana, admitiu que os

iranianos pediram aos Houthis que realizassem o ataque. Dias antes, Hossein Shariatmadari, porta-voz do aiatolá Khamenei, também havia pedido que os Houthis continuassem os ataques navais contra os sauditas (SELIKTAR; REZAEI, 2020). Esses e diversos outros casos, a partir de 2015, confirmam o maior envolvimento iraniano em assuntos iemenitas, apesar do país negar todas as informações.

Os iranianos nunca exerceram a mesma influência religiosa ou ideológica sobre o movimento Houthi comparável ao Hezbollah no Líbano. Para os iranianos o Iêmen se apresenta como uma oportunidade complicada e distante, ao mesmo tempo em que os Houthis relutam em ser totalmente integrados à agenda regional do Irã. Ademais, o Irã está envolvido em diversos conflitos no Oriente Médio, tendo como exemplo os casos do Iraque e da Síria, bem como sofre diversas sanções econômicas dos Estados Unidos. A capacidade financeira iraniana para participar no conflito do Iêmen é mais limitada do que os relatos sugerem (ESFANDIARY; TABATABAI, 2016). Dificilmente o avanço dos Houthis em diversos pontos do Iêmen se daria por meio do auxílio exclusivo do Irã (ZWERI, 2016). Com o passar do tempo os iranianos perceberam que as condições políticas locais do Iêmen favoreciam os Houthis, iniciando seu apoio ao grupo em novembro de 2011 e dobrando seu auxílio em março de 2015 (VATANKA, 2020). O quadro 2 resume as principais continuidades e mudanças na política externa iraniana para o Iêmen no período de 2011 a 2019.

Quadro 2 – Continuidades e Mudanças na Política Externa Iraniana para o Iêmen (2011-2019)

| Período | Descrição |
|---|--|
| De janeiro de 2011 até novembro de 2011 | Não interferência em assuntos iemenitas e emissão de declarações diplomáticas condenando a violência de Saleh contra os manifestantes |
| De novembro de 2011 até março de 2015 | Aproximação iraniana a atores políticos do sul iemenita e capacitação de comandantes Houthis em território iraniano |
| De março de 2015 até dezembro de 2019 | Expansão do apoio militar iraniano aos Houthis, criação de uma campanha diplomática e midiática contra a Operação Tempestade Decisiva e a Operação Restaurar Esperança, sugestão de um plano de diálogo nacional para o Iêmen, pedido aos Houthis de ataques contra a Arábia Saudita |

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Por meio da análise empírica apresentada neste capítulo visou-se delimitar a política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen no período de 2011 a 2019. Para este estudo, o ano de 2011 marca o início dos protestos que pediram a renúncia de Saleh, e o ano de 2019 representa uma data mais recente que permite a análise da política externa dos países. Para tal, este capítulo almejou em um primeiro momento delimitar as potências regionais presentes no Golfo Pérsico. De acordo com a definição de potência regional adotada por este trabalho, apenas Arábia Saudita e Irã apresentam as capacidades materiais significativas para influenciar dinâmicas nesse subcomplexo. Já a segunda seção deste capítulo discutiu os principais acontecimentos no Iêmen de 2011 a 2019. Realizou-se uma breve descrição da importância do Iêmen em assuntos regionais, focando na importância geográfica do país. Ademais, apresentaram-se os principais aspectos históricos e os grupos que influenciaram as manifestações no país.

A terceira seção deste capítulo avaliou as continuidades e as mudanças da política externa saudita para o Iêmen no período de 2011 a 2019. Inicialmente apresentou-se a importância do Iêmen na política externa saudita, enfatizando aspectos como a necessidade de um vizinho estável e a tentativa saudita de criar relações com os grupos políticos do país. Os sauditas partiram de uma posição de não intervenção em assuntos internos iemenitas quando os protestos iniciaram em janeiro de 2011. Porém, na medida em que os protestos evoluíram, a Arábia Saudita mudou a sua política externa ao apresentar o plano de renúncia de Saleh, em abril de 2011, marcando a primeira alteração. Já de janeiro de 2012 a março de 2015, os sauditas perderam o interesse nos assuntos iemenitas, fato visto pela indiferença em relação aos desenvolvimentos relativos à Conferência de Diálogo Nacional. Esse período marca a segunda alteração na política externa, pois o país passou de uma política mais assertiva para uma postura de desinteresse. O lançamento da Operação Tempestade Decisiva, em março de 2015, marca a terceira alteração na política externa da Arábia Saudita caso comparado ao período anterior.

A quarta seção analisou as continuidades e as mudanças da política externa iraniana para o Iêmen. Frisou-se a aproximação inicial dos dois países por meio de laços religiosos, os quais são essenciais para entender a relação entre o Irã e os Houthis. Apesar de esperançosos em relação ao início dos protestos no Iêmen, os iranianos impediram quaisquer pronunciamentos que vinculassem o país aos Houthis. Além disso, o governo iraniano pediu que os demais países do Golfo Pérsico não interviessem em assuntos internos do Iêmen. Dessa forma, o país partiu de uma política de não intervenção em janeiro de 2011, similar ao caso saudita. A renúncia de

Saleh, em novembro de 2011, marca a primeira mudança na política externa do Irã visto que os iranianos tentaram se aproximar de atores políticos iemenitas. Os iranianos almejavam estabelecer contato com políticos do sul do Iêmen, bem como iniciaram a capacitação de comandantes Houthis a partir desse período. O lançamento da Operação Tempestade Decisiva, em março de 2015, marca a segunda mudança na política externa iraniana. A partir dessa data, o Irã expandiu consideravelmente o apoio militar aos Houthis, iniciou uma campanha diplomática e midiática contra a operação saudita e sugeriu um plano de diálogo nacional no Iêmen.

Tanto a Arábia Saudita quanto o Irã possuem mudanças consideráveis na sua política externa para o Iêmen. A Arábia Saudita possui mudanças consideráveis a partir de abril de 2011, de janeiro de 2012 e de março de 2015. Já o Irã possui mudanças significativas a partir de novembro de 2011 e de março de 2015. As datas propostas visam identificar grandes mudanças na política externa desses países que pudessem ser comprovadas com um ou mais fatos. A partir disso, visa-se avaliar a hipótese de que essas mudanças na política externa foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados (contexto, capacidade estatal e relações Estado-sociedade) e à formação da política externa estatal (elite definidora de política externa e grande estratégia estatal). O próximo capítulo analisa esses elementos no caso saudita por meio do modelo proposto por Castellano (2017).

4 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NA ARÁBIA SAUDITA (2011-2019)

O presente capítulo busca avaliar as continuidades e mudanças na política externa da Arábia Saudita com foco no período de 2011 a 2019. Este capítulo discute os processos formativos da política externa saudita no período e relaciona, de forma sucinta, o processo de construção do Estado à formação da política externa do país. A avaliação da construção do Estado foca no contexto, nas capacidades estatais e na relação Estado-sociedade. Já o debate sobre a formação da política externa aborda o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas (elites e grupos sociais concorrentes) e externas.

4.1 CONSTRUÇÃO DO ESTADO NA ARÁBIA SAUDITA

O Estado saudita possui suas origens relacionadas ao Islã. Em 1744, Muhammad bin Saud forjou uma aliança com a vertente religiosa wahabita para a conquista de territórios no Golfo Pérsico. O wahabismo é uma divisão reformista do islã sunita, articulada por Muhammad bin Abd Al-Wahhab, que enfatiza o monoteísmo, o pagamento de impostos ao líder muçulmano e a obrigação de combater infiéis que não compartilhem esses princípios. Por meio da adoção do wahabismo, a família Al-Saud obteve um elemento fundamental para o seu processo de centralização política em 1932. Dessa maneira, renda fixa e meios de recrutamento, proporcionados pelo wahabismo, contribuíram para o processo de construção do Estado na Arábia Saudita (AL-RASHEED, 2010; ALTORAIFI, 2012).

Mesmo após o processo de centralização do Estado o wahabismo continua oferecendo uma base de sustentação para a família Al-Saud. Ao estabelecer uma relação próxima do Estado a preceitos wahabitas do Islã o rei poderia reivindicar o título de guardião do Islã. Desde 1986, os reis sauditas substituíram o título de “sua majestade” por “guardião das mesquitas sagradas”, em referência aos locais sagrados do Islã localizados em Meca e Medina. Em troca dessa base de apoio religioso, os reis sauditas deveriam reconhecer a autoridade da lei do Islã presente no Alcorão, bem como garantir a sua aplicação perante o reino. As leis do Islã são interpretadas pelos ulamas, isto é, religiosos que representam autoridades do Islã. Tradicionalmente os ulamas se concentram na consideração de questões relativas à sociedade, tais como a educação e a família, enquanto a família real se concentra na consideração de questões relativas ao Estado, tais como a economia e a segurança. Apesar de sua grande influência na sociedade, o papel da ulama geralmente se limita a legitimar uma decisão tomada pela família real saudita. Recentes

esforços de modernização da sociedade saudita, por exemplo, foram aceitos pela maioria dos ulamas (ABIR, 2006; AL-RASHEED, 2010; MONTAGU, 2015).

Tendo em vista a centralidade do Islã na vida do país, a Arábia Saudita proclama ser governada apenas pelo Alcorão e pela sunna. O Alcorão é o livro sagrado do Islã e a sunna representa um conjunto de práticas do profeta Muhammad. Nesse sentido, o país não possui constituição, partidos políticos, sindicatos ou associações legalmente protegidas. Ressalta-se que os sauditas possuem, desde 1992, a Lei Básica, isto é, um decreto que lista os princípios centrais do governo, bem como explica deveres e direitos do Estado e de seus cidadãos (ARÁBIA SAUDITA, 1992). Apesar disso, o país não experimenta nenhuma divisão entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. A Arábia Saudita pode ser caracterizada, nesse sentido, como uma monarquia absolutista, na qual a família Al-Saud domina o governo. A centralidade da família real é evidente no sistema político saudita. Salman Al-Saud atualmente é rei e primeiro-ministro do país. Desde 2017, o príncipe herdeiro e vice-primeiro-ministro saudita é Mohammed bin Salman. O rei emite todas as leis e os decretos, nomeia oficiais-chave do Estado, serve como comandante em chefe e representa o tribunal de última instância do país (BOWEN, 2008; WAGEMAKERS, 2012).

Para ajudar em seus deveres, o rei possui um Conselho de Ministros. Composto por cerca de vinte ministros dos principais ramos do governo, o Conselho de Ministros prepara decretos reais, aconselha o rei e implementa as decisões no país. O Ministério da Defesa e Aviação, o Ministério do Interior e o Ministério da Guarda Nacional são geralmente disputados por príncipes sauditas. A divisão dos campos de defesa e segurança almeja garantir que um príncipe não consiga monopolizar o acesso ao uso da força no reino (KECHICHIAN, 2001). O rei e os ministros sauditas recebem assessoria do Conselho Consultivo, isto é, um conjunto de comitês dedicados a assuntos econômicos, securitários e islâmicos. Consolidado em 1993, a partir da prática islâmica de consulta pelo governante, o conselho almeja fortalecer entendimentos coletivos no reino. Apesar disso, todos os membros do conselho são nomeados pelo rei (BOWEN, 2008; MONTAGU, 2015).

Eleições na Arábia Saudita são raras. Eleições municipais para cerca de metade dos cargos foram realizadas em 2005 e planejadas para 2009. Contudo, o aumento da popularidade de candidatos com agendas religiosas fez com que as eleições fossem adiadas para 2011. Em 2015, uma nova rodada de eleições foi realizada, desta vez com mulheres votantes e participantes. As três rodadas de eleições municipais foram uma pequena demonstração de reforma política e democratização, em um reino no qual a família Al-Saud mantém o controle do governo. As eleições provocam debates importantes entre setores liberais e conservadores

da sociedade saudita mesmo com limitações relativas a partidos políticos e a campanhas eleitorais. Devido a essas limitações, grande parte dos eleitos é patrocinada por ativistas religiosos, que promovem estratégias de organização popular e utilizam tecnologias digitais. A realização de eleições municipais representa uma evolução importante na política do país, mas ainda não corresponde ao desenvolvimento dos demais Estados da região (WYNBRANDT, 2010).

A Arábia Saudita possui em torno de 2.150.000 km² devido à demarcação sem precisão das fronteiras do país. O reino faz fronteira com a Jordânia e o Iraque, ao norte, com o Kuwait, a nordeste, com Qatar, Bahrein e os Emirados Árabes Unidos, ao leste, com Omã, ao sudeste, e com o Iêmen, ao sul. Os sauditas também são separados do Egito e de Israel pelo Golfo de Aqaba, sendo o único país com costa no Mar Vermelho e no Golfo Pérsico. Apesar da considerável extensão da Arábia Saudita, grande parte de seu território consiste em desertos e montanhas, os quais são característicos do Deserto Árabe. Até a descoberta de petróleo, em 1938, parte considerável da economia saudita era focada em pastoreio e agricultura. A partir desse período o petróleo moldou de forma considerável o contexto do país na medida em que os sauditas se tornaram um dos maiores produtores e exportadores desse produto do mundo (SLUGLETT, 2009).

A economia se desenvolveu a partir do petróleo e seus derivados, na medida em que a produção desse produto no país é considerada barata. Todavia, a centralidade dessa *commodity* representa uma “doença árabe”, pois o desempenho da economia do está diretamente ligado à variação dos preços de petróleo (FERABOLLI, 2009). Durante a década de 1990, por exemplo, a família Al-Saud enfrentou quedas significativas no preço dessa *commodity*. Aumentos e quedas repentinos no preço do petróleo são recorrentes, tendo como exemplo mais recente o ano de 2015, provocando um grande desafio para a família real (AL-RASHEED, 2018; STENSLIE, 2018). Visando enfrentar esse problema, o príncipe herdeiro Mohammed bin Salman lançou, em 2016, a Visão Saudita 2030, um plano ambicioso para diversificar a economia e diminuir a dependência do petróleo. Para equilibrar o orçamento de acordo com a Visão Saudita 2030, o governo anunciou medidas para reduzir os gastos públicos, bem como para aumentar as receitas (ARÁBIA SAUDITA, 2016).

Devido à renda proveniente do petróleo, a Arábia Saudita pode ser considerada como um Estado rico. Porém, o reino está localizado em uma região perigosa, visto que está cercado por Estados mais populosos e pobres.¹ A possibilidade de invasão do país devido aos campos

¹ O reino possui um medo persistente de possíveis ameaças de seus vizinhos. O aumento do número de repúblicas no Golfo Pérsico, as críticas à família Al-Saud e a cobiça do petróleo do reino motivam essas preocupações.

de petróleo gera consideráveis ameaças securitárias ao país, fazendo com que os sauditas recorressem à proteção de países como os Estados Unidos. Os estadunidenses foram e ainda são centrais para defesa dos campos de petróleo do país, bem como para o fornecimento de armas e treinamento para os militares sauditas. A relação entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos é um elemento central na manutenção da família Al-Saud e do Estado saudita (BOWEN, 2008; NIBLOCK, 2006). Apesar disso, os sauditas possuem um grande dilema em suas relações com os estadunidenses. De um lado, a formação do Estado saudita é baseada em seu caráter islâmico. De outro, existe uma dependência securitária e até mesmo comercial dos Estados Unidos, país visto como um inimigo do Islã devido ao apoio à consolidação do Estado de Israel (HINNEBUSCH, 2003).

A relação entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita foi marcada pelo contexto da Guerra Fria. A aproximação norte-americana almejava conter a influência soviética na região. Já a família Al-Saud apontava o comunismo ateu como a principal ameaça ao Islã, justificando sua aproximação com os Estados Unidos (BROWN, 2004). A aliança entre esses dois países continuou após o fim da Guerra Fria, mas com a predominância dos interesses estadunidenses e o gradativo aumento da dependência saudita. Os Estados Unidos utilizaram a necessidade de proteção da Arábia Saudita de Estados como o Irã e o Iraque para reivindicar a moderação dos preços do petróleo. Por exemplo, durante a invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990, os sauditas preencheram a lacuna deixada pela suspensão da produção de petróleo, fazendo o preço cair de US\$40/barril para US\$11/barril. Para a família Al-Saud, o aumento do preço do petróleo prejudicaria a economia ocidental, o que também prejudicaria os investimentos sauditas. Como resultado das rendas do petróleo, a Arábia Saudita se tornou um dos maiores investidores no mercado de capitais dos Estados Unidos, considerando o valor de US\$133 bilhões investidos (ALNASRAWI, 1991; KUBURSI; MANSUR, 1993).

Os sauditas e os estadunidenses possuem uma relação instável, sustentada por seus interesses econômicos. Anúncios voltados ao desenvolvimento de novas fontes de energia nos Estados Unidos, em 2013, por exemplo, enfraqueceram os laços entre os países. De fato, o príncipe Bandar bin Sultan, chefe da inteligência saudita, sugeriu, em 2013, o distanciamento dos dois países devido a divergências econômicas. Em 2016, essa relação piorou de forma considerável, na medida em que os Estados Unidos permitiram que as famílias das vítimas do 11/09 processassem a Arábia Saudita em tribunais americanos, considerando que parte dos responsáveis era saudita. No entanto, a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados

Nesse sentido, a Arábia Saudita possui uma “síndrome de estar sendo cercada”, na medida em que o país estaria rodeado por inimigos (EILTS, 2004).

Unidos mudou essa dinâmica tensa. A primeira viagem internacional do presidente após ser eleito foi para a Arábia Saudita, sinalizando a importância do reino para os Estados Unidos em sua presidência² (AL-RASHEED, 2018; STENSLIE, 2018).

O relacionamento volátil com os Estados Unidos é apenas um dos desafios do reino. Mais recentemente, os protestos da Primavera Árabe, realizados a partir de 2010, se apresentaram como um desafio tanto em âmbito local quanto regional para a família Al-Saud. Protestos esporádicos eclodiram na província oriental do país, mas a minoria xiita que habita a região falhou em angariar o apoio de demais segmentos da sociedade. Repressão severa e introdução de novos benefícios assistenciais foram iniciativas do governo para mitigar a propagação dos protestos para outras regiões do país (AL-RASHEED, 2018). Em nível regional, os principais desafios da Primavera Árabe, para a Arábia Saudita, estiveram relacionados à defesa de monarquias como o Bahrein, bem como a restrição da influência do Irã em países como o Iêmen. Desde 1979, data que marca a revolução no Irã, sauditas e iranianos competem por influência no Golfo Pérsico. A crescente rivalidade com o Irã, exacerbada pelos protestos da Primavera Árabe, é fundamental para compreender o contexto da Arábia Saudita.

4.2 CAPACIDADE ESTATAL: COERÇÃO, CAPITAL E LEGITIMIDADE

A Arábia Saudita possui as forças armadas mais bem equipadas do Golfo Pérsico. Conforme explicitado no segundo capítulo, os sauditas possuem gastos militares significativos, caso comparados aos demais países do Golfo Pérsico. Grande parte desse investimento foca no desenvolvimento das forças aéreas do país. Com isso, almeja-se garantir a segurança e a estabilidade do país e do subcomplexo regional. Apesar disso, a Arábia Saudita possui desafios consideráveis para proteger as suas fronteiras e para entregar resultados significativos em sua invasão ao Iêmen. O reino possui capacidades coercitivas limitadas devido à ineficiência e à má organização das forças armadas. A ineficiência está relacionada à falta de diretrizes logicamente estabelecidas no processo de aquisição de armamentos. Já a má organização está conectada à duplicação das funções das organizações de defesa e segurança do país (IISS, 2020). De fato, o Ministério da Defesa e Aviação, o Ministério do Interior e o Ministério da Guarda Nacional possuem funções similares na Arábia Saudita. A coordenação entre esses

² Mohammed bin Salman gastou milhões de dólares na compra de apoio político nos Estados Unidos. Além disso, o príncipe herdeiro contratou uma empresa de lobby e de relações públicas para auxiliar o embaixador saudita na condução das relações com o presidente estadunidense (STENSLIE, 2018).

ministérios é problemática, na medida em que os príncipes sauditas disputam o monopólio dos aparatos de defesa e de segurança. Qualquer tentativa de cooperação interna nesse âmbito é vista com desconfiança (KECHICHIAN, 2001).

A construção estatal na Arábia Saudita é marcada pela incapacidade de consolidação das forças coercitivas do país. Historicamente a família Al-Saud evita o fortalecimento das forças armadas devido à possibilidade de demanda de direitos políticos de uma massa relativamente bem organizada. Nesse sentido, o reino adota um exército relativamente pequeno e com alta tecnologia. Os sauditas possuem uma modesta base industrial de defesa doméstica, mas dependem da importação de armamentos de outros países. Os Estados Unidos e em menor grau o Reino Unido fornecem parte considerável do armamento e do treinamento para as tropas sauditas.³ As forças armadas do país também ganham experiência de combate por meio do envolvimento no conflito no Iêmen. No entanto, a intervenção saudita revelou as lacunas das capacidades coercitivas do país, especialmente na aplicação de poder aéreo, no apoio logístico e na coordenação entre forças terrestres e aéreas. O ataque à infraestrutura petrolífera saudita pelos Houthis, em 14 setembro de 2019, por exemplo, expôs as fraquezas do país⁴ (IISS, 2020).

Visando lidar com essas preocupações, a Arábia Saudita desenvolveu reformas robustas no setor de defesa. O principal objetivo é proporcionar uma estrutura ministerial moderna para planejamento conjunto, na medida em que o Ministério de Defesa não coordenava planos ou operações militares do país. Com a ajuda de países como os Estados Unidos e o Reino Unido, a Arábia Saudita almeja estabelecer uma organização que seja mais eficaz na coordenação militar. Além de reformas ministeriais, os sauditas pretendem estabelecer a Autoridade Geral para Indústrias Militares, criar as Indústrias Militares da Arábia Saudita e expandir a educação militar. A Autoridade Geral para Indústrias Militares, criada em 2017, é responsável por avaliar propostas de aquisição de equipamentos. Com isso, essa autoridade objetiva minimizar a corrupção e a ineficiência, problemas consideráveis nas forças armadas do país. Já as Indústrias Militares da Arábia Saudita, também criadas em 2017, ambicionam estabelecer fábricas para produzir equipamentos no reino. Embora algumas operações exijam parceiros estrangeiros, o principal objetivo é fomentar um setor de defesa totalmente saudita. Por fim, por meio da assistência do Reino Unido e dos Estados Unidos, o reino espera reformar a educação militar

³ Países europeus como o Reino Unido estão revisando sua política de exportação de armas para a Arábia Saudita. Parte dos equipamentos exportados está sendo utilizada na intervenção saudita no Iêmen, gerando críticas de grupos da sociedade civil europeia (IISS, 2020).

⁴ Em 14 de setembro de 2014, os Houthis utilizaram drones para atacar a infraestrutura petrolífera da companhia estatal Saudi Aramco na Arábia Saudita. As instalações foram momentaneamente fechadas para reparos, cortando a produção de petróleo da Arábia Saudita pela metade (AMLÓT, 2019).

profissional. O plano inclui a reformulação do currículo das forças armadas e a substituição do aprendizado mecânico pelo pensamento crítico. Apesar de amplo, não existem garantias de que o plano de reforma do setor de defesa, iniciado em 2017, seja bem-sucedido (IISS, 2020).

Já as capacidades econômicas do país são consideráveis. Conforme explicitado no capítulo anterior, a economia saudita se destaca devido às grandes reservas de petróleo e gás natural do país. Por meio da renda do petróleo, a Arábia Saudita garante as necessidades materiais da população sem impostos. Empregos no setor público, educação gratuita e serviços públicos altamente subsidiados são apenas alguns exemplos. Em troca, a sociedade aceita o direito de governar da família Al-Saud. Até o momento, essa troca entre a distribuição da renda do petróleo e a lealdade da sociedade demonstrou ser um importante fator de sustentação da família Al-Saud no país. Nesse sentido, a Arábia Saudita é um Estado rentista, na medida em que a criação de riqueza é centrada na família real por meio da Saudi Aramco, enquanto que o resto da população é engajada apenas na distribuição e utilização dessa riqueza (BEBLAWI; LUCIANI, 1987; GAUSE, 2018).

A ampla distribuição de renda impulsionou a expansão do Estado saudita. No entanto, a enorme disponibilidade de recursos e a ausência de restrições políticas formais no reino deixou espaço para a agência das elites na formação de instituições individuais. O Ministério de Defesa e Aviação, o Ministério do Interior e o Ministério da Guarda Nacional se desenvolveram quase como Estados dentro do Estado. Essas agências de segurança e defesa possuem milhares de funcionários, cidades residenciais e sistemas de educação e saúde próprios. Essa fragmentação no processo de crescimento do Estado saudita dificultou a coordenação de políticas, conforme explicitado anteriormente. Ademais, a distribuição de empregos estatais como ferramenta distributiva inibe a responsabilização de burocratas. A importância da distribuição de benefícios a partir da renda do petróleo foi evidente na reação aos protestos sauditas. Em dois decretos, em fevereiro e março de 2011, o rei Abdullah anunciou gastos em US\$ 100 bilhões visando aumentar salários do setor público, construir moradias subsidiadas e fornecer de benefícios para desempregados (GAUSE, 2018; HERTOOG, 2016).

O atual príncipe herdeiro, Mohammed bin Salman, admitiu publicamente que essa distribuição de benefícios é insustentável para a Arábia Saudita. Mohammed bin Salman e o rei Salman estão repensando a base distributiva do reino na medida em que o decréscimo do preço do petróleo, acompanhado do aumento da população saudita, está exaurindo os cofres do país. Para combater esse problema na área econômica, Mohammed bin Salman propôs a Visão Saudita 2030. Esse plano ambicioso foi lançado em abril de 2016 visando diversificar a economia e reduzir a dependência do petróleo. Baseando-se na Visão Saudita 2030 o governo

anunciou medidas para aumentar suas receitas e diminuir seus gastos. As propostas para aumentar as receitas incluem o aumento do investimento estrangeiro e venda de parte da Saudi Aramco. Já as propostas para reduzir os gastos incluem cortes ao subsídio de bens básicos, como alimentos, eletricidade e gasolina (ARÁBIA SAUDITA, 2016). Como resultado dessas medidas, houve um aumento considerável de preços aos consumidores, causando inquietação em uma população acostumada a produtos básicos baratos (GAUSE, 2018; STENSLIE, 2018).

Em junho de 2017, enquanto Mohammed bin Salman era promovido a príncipe herdeiro, o rei Salman declarou a diminuição do corte de gastos públicos. Medidas como revisão de subsídios e a diminuição do pagamento a servidores foram revertidas. Parte da explicação está centrada no aumento dos preços do petróleo, em 2017, fazendo com que a economia saudita pudesse sustentar as despesas estatais. Variações constantes no valor do petróleo, verificadas no período de 2011 a 2019, possuem um impacto significativo na economia do país.⁵ Além disso, acreditava-se que cortes fiscais rápidos poderiam prejudicar os gastos dos consumidores e o crescimento econômico do país. Por fim, a família Al-Saud supunha que os cortes em benefícios poderiam desencadear protestos no país contrários às medidas anunciadas (STENSLIE, 2018).

O Estado saudita possui três principais fontes de legitimidade. A primeira delas deriva do controle que a família Al-Saud exerce sob áreas do Golfo Pérsico desde o século XVIII. O primeiro Estado saudita, estabelecido em 1744 e destruído em 1818 pelos otomanos, controlou brevemente grande parte do território saudita atual. O segundo Estado saudita, estabelecido em 1824 e dissolvido em 1891, seguiu esse mesmo padrão de controle territorial. Nesse sentido, a Arábia Saudita reivindica legitimidade devido à ocupação histórica desse território pela família Al-Saud (FAKSH, 1997). A segunda fonte de legitimidade está relacionada aos reis sauditas na medida em que são reconhecidos por suas habilidades e por suas realizações. Ademais, os reis trabalham fortemente para manter a relação paternal existente entre o rei e seu povo. Nessa relação o rei fornece as políticas e o bem-estar que a população procura por meio da distribuição das rendas do petróleo. Tais fatos garantem certa legitimidade ao Estado, pois evidenciam a competência dos líderes sauditas para governar o povo (HERB, 1999).

A terceira fonte de legitimidade saudita é baseada no Islã. O reino possui em seu território as duas cidades mais sagradas dessa religião, sendo elas Meca e Medina. Meca

⁵ O preço do petróleo possui uma variação significativa de 2011 a 2019. Em 2011 o preço por barril de petróleo estava em 104 dólares. Esse valor decaiu de forma constante até 2016, ano no qual o preço atingiu 42 dólares por barril. Desde então os valores experimentam um leve aumento, alcançando 61 dólares por barril em 2019 (BANCO MUNDIAL, 2020).

concentra a Grande Mesquita de Meca e corresponde ao ponto de referência das cinco orações muçulmanas diárias. Medina, por sua vez, dispõe do túmulo do profeta Maomé e da Mesquita do Profeta. Pelo menos uma vez na vida todos os muçulmanos com condições financeiras devem visitar essas duas cidades sauditas. Nesse contexto, a legitimidade da Arábia Saudita está baseada no seu papel de protetora dos locais sagrados do Islã e dos peregrinos muçulmanos⁶ (ALTORAIIFI, 2012; NIBLOCK, 2008). Ademais, a monarquia da família Al-Saud promove a implementação de práticas islâmicas no reino e nos demais países muçulmanos. Conforme argumentado anteriormente, o país não possui uma constituição escrita. As leis sauditas são baseadas apenas no Alcorão e nos textos islâmicos associados. Já nos demais países a Arábia Saudita atua como um patrono internacional do Islã, por meio de doações financeiras⁷ (ARÁBIA SAUDITA, 1992).

4.3 RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE

A família-Al Saud está no centro do sistema político saudita (ARÁBIA SAUDITA, 1992). Membros da família real ocupam posições importantes, como monarca, primeiro-ministro e vice-primeiro-ministro. Ademais, a família Al-Saud monopoliza os principais meios de coerção existentes no país. O Ministério de Defesa e Aviação, o Ministério do Interior e o Ministério da Guarda Nacional são controlados por membros da família real. Para além de altos funcionários, existem príncipes tecnocráticos, os quais possuem conhecimentos técnicos para auxiliar partes especializadas do governo. Por fim, um número considerável de membros mais jovens da família real mantém cargos administrativos. Cerca de 7 mil homens da família real ocupam posições variadas na administração estatal, fazendo com que esse grupo seja a principal elite do país⁸ (KECHICHIAN, 2001; NIBLOCK, 2008).

Para além de sua extensão, a família Al-Saud é notável por sua composição diversificada e por sua estrutura interna complexa. Tal fato está relacionado ao processo de construção estatal na Arábia Saudita, considerando que a consolidação do Estado da Arábia Saudita envolveu a

⁶ O Irã critica constantemente a gestão saudita das duas cidades sagradas do Islã. Em 2015, por exemplo, o aiatolá Ali Khamenei criticou a morte de iranianos durante a peregrinação aos locais sagrados, evidenciando falhas no papel saudita de protetor dos peregrinos (ATASSI, 2015). Essas acusações atingem as bases da legitimidade estatal sauditas na medida em que enfraquecem as reivindicações islâmicas do país.

⁷ Em 1974 a Arábia Saudita estabeleceu o Fundo de Solidariedade Islâmica. O principal objetivo do fundo é ajudar países islâmicos por meio da construção de escolas e mesquitas, bem como financiar organizações religiosas locais (EILTS, 2004).

⁸ O papel das mulheres na família real é historicamente limitado na Arábia Saudita. As mulheres são fortemente desencorajadas a ocuparem cargos públicos, por exemplo. Nesse sentido, os membros mais ativos da família real são homens na medida em que eles ocupam os principais cargos do país.

união de diferentes tribos por meio de casamentos. O fundador do terceiro Estado Saudita, Abdulaziz Al-Saud, teve oito esposas e trinta e seis filhos. Os filhos de Abdulaziz foram o núcleo da família real saudita, na medida em que eles ocuparam as posições políticas mais importantes do país. Após o governo de Abdulaziz, de 1932 a 1953, seus filhos Saud (1953-1964), Faysal (1964-1975), Khalid (1975-1982), Fahd (1982-2005), Abdullah (2005-2015) e Salman (2015-presente) acenderam ao trono. A posição desses e de outros descendentes de Abdulaziz é determinada por fatores como antiguidade, linhagem materna e apoio dos demais membros da família real. Na Arábia Saudita a antiguidade geralmente é entendida como destreza política por parte dos príncipes, sendo um elemento central na sucessão política do país. Já a linhagem familiar pode indicar possíveis alianças sociais e políticas dos príncipes. Por fim, o apoio de filhos ou netos de Abdulaziz com considerável influência no governo é central para garantir uma posição preponderante na família real (ABIR, 1988; KECHICHIAN, 2001).

Dentro da família real existem três círculos externos aos descendentes diretos de Abdulaziz. O primeiro círculo externo é composto por grupos provenientes dos irmãos de Abdulaziz e de seus descendentes. Vários irmãos de Abdulaziz desempenharam papéis centrais na política da família no passado e alguns de seus descendentes atualmente mantêm posições importantes no governo. Apesar disso, os cargos ocupados pelos descendentes dos irmãos de Abdulaziz não são centrais na burocracia do país, caso comparados a aqueles mantidos pelos descendentes de Abdulaziz. De fato, os descendentes de Abdulaziz possuem prioridade, pois os herdeiros do fundador da Arábia Saudita quase sempre substituíram os descendentes de seus irmãos em várias posições do governo. Ressalta-se a importância política desse grupo de príncipes, pois representam um grupo de possíveis apoiadores fora do círculo interno e um potencial desafio a esse grupo. Contudo, os descendentes dos irmãos de Abdulaziz não atuam como um bloco, uma vez que as divisões inerentes aos descendentes do fundador também se aplicam a eles. Nesse sentido, fatores como antiguidade, linhagem materna e apoio dos demais membros da família real muitas vezes dividem esse grupo de príncipes (POWELL, 1982; KECHICHIAN, 2001).

O segundo círculo externo da política da família real é proveniente de diferentes ramos da família de descendentes de parentes mais distantes de Abdulaziz. Existem cinco principais ramos da família Al-Saud, sendo eles Al-Kabir, Al-Juluwi, Al-Turki, Al-Thunayan e Al-Farhan. A relação entre esses ramos com os descendentes diretos de Abdulaziz é incompleta e pouco se sabe sobre o tamanho dessa parte da família. Na maior parte, a importância desses grupos está relacionada a alianças e casamentos com Abdulaziz e com descendentes dele. No

entanto, com o tempo eles foram gradualmente substituídos por descendentes de Abdulaziz. É provável que alguns membros dessas famílias possam ser encontrados nas fileiras das forças armadas, da Guarda Nacional e das forças de segurança interna (HOLDEN; JOHNS, 1981; KECHICHIAN, 2001).

O terceiro círculo externo da política da família real é proveniente de famílias aristocráticas. Como em qualquer sistema monárquico, existem várias famílias aristocráticas ligadas à família governante por meio de casamentos. Em geral os descendentes de Abdulaziz casaram-se com mulheres de famílias aristocráticas tribais, prática historicamente realizada no país. Destacam-se duas principais famílias aristocráticas, sendo elas a Al-Shaykh e a Al-Sudayri. Os Al-Shaykh são descendentes de Muhammad bin Abdul Wahhab, fundador do Wahhabismo. A família Al-Shaykh geralmente fornece os ulamas, religiosos influentes em direito e em educação. Desde a década de 1960, os membros da família Al-Shaykh também chefiam alguns ministérios na Arábia Saudita. Considerando que os membros da família Al-Shaykh estão fortemente concentrados no âmbito do direito, da educação e da religião, os Al-Sudayri destacam-se na administração pública. Diversos membros dessa família aristocrática foram governadores e vice-governadores na Arábia Saudita. Membros da família Al-Sudayri descendem de Ahmad bin Muhammad Al-Sudayri, um dos principais apoiadores políticos do rei Abdulaziz. Gerações mais recentes da família Al-Sudayri também são funcionárias burocráticas do governo central. Com o tempo, porém, elas foram gradualmente substituídas por descendentes de Abdulaziz em posições críticas (AL-YASSINI, 1985; GHAFUR, 1979).

A principal contradição existente na família Al-Saud está relacionada ao processo de sucessão. Desde a morte do atual fundador da dinastia Al-Saud, a sucessão ocorreu entre os filhos de Abdulaziz em ordem de antiguidade.⁹ Em uma ruptura com essa tradição, o rei Fahd introduziu a Lei Básica do Governo, em 1992, a qual almejava formalizar a sucessão e fixar o direito da família Al-Saud governar o país. O artigo cinco da Lei Básica afirma que o direito de governar está confinado aos filhos do fundador da Arábia Saudita, bem como aos filhos de seus filhos. Dentre esses, os mais qualificados ao cargo de monarca seriam convidados.¹⁰ Ademais, o rei poderia nomear um príncipe herdeiro e poderia dispensá-lo caso necessário. A adoção desses critérios por meio da Lei Básica falhou em institucionalizar um padrão inequívoco de

⁹ Durante o terceiro Estado da Arábia Saudita, iniciado em 1932, a antiguidade não foi respeitada em apenas uma ocasião. Em 1933 Abdulaziz, fundador da Arábia Saudita, nomeou seu filho Saud como príncipe herdeiro (AL-RASHEED, 2018).

¹⁰ Não existe nada na Lei Básica que especifique os critérios para o mais qualificado. Al-Rasheed (2018) considera que a utilização desse requisito torna o processo de sucessão ambíguo na Arábia Saudita na medida em que permite diversas interpretações.

sucessão para o reino, na medida em que cerca de oitenta netos de Abdulaziz poderiam reivindicar o trono. Tendo isso em mente, Abdullah introduziu, em 2007, o Comitê de Fidelidade. Composto por trinta e cinco membros, filhos ou netos do fundador, o comitê tinha como objetivo racionalizar o processo de sucessão real caso a sucessão não estivesse clara. Caso o rei venha a falecer, o comitê deveria escolher o sucessor entre eles por meio do consenso (AL-RASHEED, 2018; ZUHUR, 2011)

Em abril de 2015, dois meses após se tornar rei, Salman alterou o plano de sucessão proposto pelo Comitê de Fidelidade. Ele demitiu o príncipe herdeiro, Muqrin Al-Saud, seu irmão, e promoveu Nayef Al-Saud, seu sobrinho, para o cargo de príncipe herdeiro. A promoção de um neto de Abdulaziz quebrou a tradição de sucessão por antiguidade e serviu para retardar o choque das medidas que Salman tomaria no processo de sucessão do reino. Em junho de 2017, Salman foi ainda mais longe, quando nomeou Muhammad bin Salman, seu filho, para o cargo de príncipe herdeiro. Salman simplesmente ignorou o Comitê de Fidelidade, exercendo sua prerrogativa pessoal sem nenhuma preocupação. A sucessão continua sendo prerrogativa exclusiva do rei, nomeando seu sucessor com ou sem consulta (AL-RASHEED, 2018).

Além da família Al-Saud, existem outras elites importantes na Arábia Saudita. Destacam-se as elites no âmbito religioso, tribal e administrativo. A elite religiosa na Arábia Saudita é representada pelos ulamas, um dos poucos grupos, além da família real, com posições no governo do país. A título de exemplo, existem diversos ulamas em cargos relacionados à educação. Esse grupo também possui um papel significativo no sistema judicial do país e na vida religiosa dos sauditas. Juizes e advogados, por exemplo, fazem parte da ulama na Arábia Saudita. Na esfera religiosa, os ulamas contam com o apoio da polícia religiosa, o Comitê para a Promoção da Virtude e Prevenção ao Vício. Membros patrulham as ruas aplicando códigos de vestimenta, a separação entre homens e mulheres e outros comportamentos islâmicos. Apesar da polícia religiosa ser composta apenas por 4 mil membros, os ulamas são o único grupo além da família Al-Saud com acesso a meios de coerção no país (FARSY, 1992; OBAID, 1999).

Os ulamas são tradicionalmente liderados por membros da família Al-Sheikh, uma das principais famílias religiosas do país. Conforme argumentado anteriormente, membros da família Al-Sheikh são descendentes de Muhammad bin Abd Al-Wahhab, fundador do Wahhabismo. A relação próxima entre as famílias Al-Sheikh e Al-Saud está relacionada ao pacto de apoio mútuo realizado há mais de trezentos anos. Nesse sentido, a família Al-Sheikh manteria a autoridade religiosa do país, garantindo a legitimidade política do governo da família Al-Saud. Apesar do recentemente enfraquecimento do controle dos ulamas por parte da família

Al-Sheikh, os descendentes de Al-Wahhab ainda possuem os cargos religiosos mais importantes do país¹¹. Dessa forma, a principal contradição dos ulamas, especificamente na liderança da família Al-Sheikh, está relacionada ao pacto realizado com a família Al-Saud. A aquiescência desse grupo aos recentes processos de modernização, vistos como opostos ao Islã, por exemplo, está ligada a esse fato (MONTAGU, 2015; OBAID, 1999).

Já as elites tribais e administrativas possuem influência limitada no reino. As relações entre os líderes das principais tribos nômades e seminômades com a família Al-Saud estão baseadas no processo de construção do Estado. O processo de expansão e consolidação territorial na Arábia Saudita foi fundamentado tanto em conquistas militares quanto em casamentos. Diversas famílias da região foram unidas por meio de casamentos, consolidando o controle saudita. Essas e outras famílias tribais possuem um papel crucial como garantidoras da adesão dos povos tribais ao comando da família Al-Saud. Já as elites administrativas possuem uma participação mais atuante na Arábia Saudita. Sauditas que possuem habilidades profissionais e técnicas para atender às crescentes necessidades da população são cruciais para o desenvolvimento da Arábia Saudita. A base da influência desse grupo está em seus conselhos e em suas habilidades práticas (NIBLOCK, 2008).

A principal elite da Arábia Saudita é a família Al-Saud, especificamente os descendentes diretos de Abdulaziz (ARÁBIA SAUDITA, 1992). O projeto político desse grupo está centrado no controle dos locais sagrados de Meca e Medina, bem como na preservação do papel dominante que família real exerce no país. Esses projetos estão diretamente relacionados às fontes de legitimidade do Estado saudita, sendo eles a legitimidade religiosa e a legitimidade tradicional. Com isso, almeja-se garantir a estabilidade do domínio da família Al-Saud no país. Historicamente os membros da família real possuem um histórico de unidade quando confrontados com desafios referentes ao seu projeto político. A título de exemplo, crises no processo sucessório geralmente são solucionadas por meio de negociações e concessões entre os diversos agrupamentos da família real. Nesse contexto, busca-se garantir a estabilidade e a continuidade do domínio da principal elite do país (EILTS, 2004; KECHICHIAN, 2001).

A partir disso, torna-se necessário investigar como essas elites sauditas interagem com a sociedade. As elites sauditas possuem um histórico de atuação independente da sociedade desde a década de 1970. Conforme argumentado anteriormente, a alta dos preços de petróleo na década de 1970 proporcionou uma ampla distribuição de benefícios econômicos para a

¹¹ Em resposta aos ataques de 11 de setembro o então rei Abdullah atuou diminuir o poder dos ulamas em nível doméstico. Para tal, o monarca tomou uma série de medidas, as quais incluíram a transferência de responsabilidade da educação feminina dos ulamas para o Ministério da Educação do país (OKRUHLIK, 2009).

população saudita. Esses benefícios incluem empregos no setor público, educação gratuita e serviços públicos altamente subsidiados. O Estado fornece essas vantagens diretamente para seus cidadãos, ignorando o papel histórico de mediação que as elites tribais possuem na Arábia Saudita. A riqueza do petróleo também permitiu que a família Al-Saud criasse relações assimétricas de patrono-cliente com grupos sociais específicos. A comunidade empresarial da Arábia Saudita, por exemplo, tornou-se dependente do Estado para contratos, licenças e crédito. Dessa forma, as rendas do petróleo proporcionaram à família Al-Saud a possibilidade de enfraquecer outros grupos sociais importantes do país (GAUSE, 2018).

A falta de organizações independentes da sociedade civil contribuiu para a independência do Estado em relação à sociedade. O Estado mantém restrições significativas sobre as operações de organizações civis e muitas vezes cria instituições oficiais paralelas. Encontros de organizações da sociedade civil não registradas pelo governo são proibidos na Arábia Saudita. Essas restrições almejam impedir que as pessoas se reúnam para propósitos sociais, culturais e políticos. Considerando essas restrições, a principal forma de associação no país foi transferida para o meio virtual. *Facebook*, *Twitter* e *Youtube* concentram grande parte das manifestações sauditas *online*. Os principais grupos participantes são jovens, mulheres e minorias religiosas. Existe um considerável nível de descontentamento com as elites do país, principalmente com a forma de governar da família Al-Saud. Inspirados por crescentes discursos de democratização e direitos humanos, esses grupos exigem a substituição de práticas autoritárias tradicionais na Arábia Saudita, tais como a coerção, a vigilância e a exclusão (MONTAGU, 2015 WAGEMAKERS, 2012).

A crescente participação popular em plataformas *online* fez com que o Estado saudita adotasse formas de diminuir o descontentamento da população. Nesse contexto, as petições e o Diálogo Nacional surgiram na Arábia Saudita. Desde a ascensão de Abdullah, em 2003, existe um crescente movimento de petições que demandam reformas políticas, incluindo questões como direitos constitucionais, eleições transparentes e liberdade de expressão. Os signatários incluem acadêmicos, escritores e empresários com distintas orientações ideológicas. Esses grupos acreditavam que Abdullah iniciaria reformas políticas no país ao se tornar monarca. Contudo, muitos signatários foram presos pelo Ministério do Interior, comandado pelo príncipe Nayef, colocando um fim temporário às petições no ano de 2008.¹² Em fevereiro de 2011, duas petições pedindo mudanças políticas no reino foram publicadas. O Estado

¹² Esse exemplo demonstra a fragilidade de iniciativas da sociedade civil na Arábia Saudita. A sociedade civil sobrevive apenas na medida em que não faz nenhuma reivindicação democrática. Algumas petições faziam referência direta à democracia, motivo pelo qual os signatários foram presos (WAGEMAKERS, 2012).

rapidamente censurou os sites, mas muitos ativistas e reformadores assinaram. As demandas incluíam reformas políticas, econômicas, sociais e judiciais, tendo como exemplos a liberdade de expressão, a criação de associações independentes e o fim da corrupção. Existia uma frustração e decepção com o reinado de Abdullah, na medida em que o monarca falhava em implementar as demandas exigidas pela população (AL-RASHEED, 2013).

O Diálogo Nacional, por sua vez, foi estabelecido em 2003 pelo rei Abdullah, como um fórum de comunicação e resolução dos problemas do país. A primeira reunião do Diálogo Nacional foi restrita a clérigos, mas encontros subsequentes incluíram outros segmentos da sociedade, tais como as mulheres. As sessões discutem aspectos variados, como o sistema educacional, a unidade nacional e o extremismo religioso. Apesar da importância desse mecanismo como um espaço de atuação da sociedade, o Diálogo Nacional demonstra ser ineficaz, na medida em que as recomendações dificilmente são adotadas pelo governo do país (AL-RASHEED, 2010; MONTAGU, 2015; ZUHUR, 2011).

Esses desenvolvimentos trouxeram uma nova dinâmica para as relações entre Estado e sociedade. A introdução de novas tecnologias de comunicação abriu o país para uma variedade de ideias que competem com a visão islâmica tradicional no país. As petições foram criadas por partes da sociedade saudita que desejam reformas políticas no país. Já os discursos sobre direitos humanos, pluralismo e tolerância presentes no Diálogo Nacional criaram um ambiente mais propício para o desenvolvimento de uma sociedade civil no país. As petições e o Diálogo Nacional foram permitidos na Arábia Saudita para o desenvolvimento de uma sociedade civil organizada. O controle estatal da sociedade necessita de uma vida associativa mais organizada no reino. Por meio dessas iniciativas, o Estado saudita revelou ser desenvolvido o suficiente para controlar a sociedade sem ajuda de grupos mediadores, como a elite religiosa do país (WAGEMAKERS, 2012).

4.4 ELITES E POLÍTICA EXTERNA

Na Arábia Saudita a elite definidora de política externa é formada por descendentes diretos do fundador do terceiro Estado saudita (ARÁBIA SAUDITA, 1992). Dentre esse grupo, destacam-se o monarca e o príncipe herdeiro. O monarca emite todas as leis e os decretos, nomeia oficiais-chave do Estado, serve como comandante-em-chefe e representa o tribunal de última instância do país. Já o príncipe herdeiro representa o sucessor ao trono, bem como assume as responsabilidades descritas anteriormente quando o monarca se ausenta do país. No período analisado por este trabalho a Arábia Saudita teve dois monarcas, sendo eles Abdullah,

no período de agosto de 2005 a janeiro de 2015, e Salman, de janeiro de 2015 até a atualidade. Da mesma forma, a Arábia Saudita teve cinco príncipes herdeiros desde 2011, sendo eles Sultan, de maio de 2005 a outubro de 2011, Naeyf, de outubro de 2011 a junho de 2012, Salman, de junho de 2012 a janeiro de 2015, Muqrin, de janeiro de 2015 a abril de 2015, Muhammed bin Nayef, de abril de 2015 a junho de 2017, e Mohammed bin Salman, de junho de 2017 até a atualidade (BOWEN, 2008; WAGEMAKERS, 2012).

Abdullah, o primeiro monarca do período analisado por este trabalho, nasceu na cidade de Riade em 1924. Ele foi nomeado prefeito de Meca em 1950, vice-ministro de defesa em 1963 e segundo vice-primeiro-ministro em 1975. Abdullah também assumiu o comando da Guarda Nacional a partir de 1963, promovendo reformas importantes para fortalecer o papel da instituição na segurança do país. Ele se tornou príncipe herdeiro em 1982 e rei em 2005. Abdullah constantemente apontava a necessidade de reformas na Arábia Saudita. Em um dos seus primeiros atos como monarca, no ano de 2005, Abdullah inseriu os sauditas na Organização Mundial do Comércio, visando abrir a economia do país para empreendimentos estrangeiros. Já em 2007, Abdullah emitiu uma ordem impedindo apreensões realizadas pela polícia religiosa do país. Esses e outros exemplos fizeram de Abdullah o “rei do povo”, na medida em que ele desenvolvia uma agenda de reformas para sanar parte dos anseios da população saudita (KECHICHIAN, 2001; ZUHUR, 2011).

As reformas de Abdullah foram restringidas por outros príncipes sauditas. O ministro da defesa, príncipe Sultan, o ministro do interior, príncipe Nayef, e o governador de Riade, príncipe Salman, se opunham fortemente às iniciativas do monarca. Nesse contexto, Abdullah se sentiu impotente para aprofundar suas reformas econômicas e políticas no reino. Sultan, Nayef e Salman possuíam considerável influência no reino, na medida em que controlavam importantes segmentos do Estado. Visando conter possíveis tensões no processo sucessório entre esses príncipes, Abdullah introduziu o Comitê de Fidelidade em 2007. O comitê tinha como objetivo regular e racionalizar a sucessão ao cargo de monarca do país. Ademais, a criação do comitê almejava evitar a tomada do Estado por Sultan, Nayef e Salman, na medida em que contava com a participação dos demais membros da família real (AL-RASHEED, 2018).

Considerando os impedimentos políticos para o aprofundamento de reformas econômicas e políticas, Abdullah investiu na condução de sua política externa. Durante o seu reinado, a Arábia Saudita fortaleceu a cooperação com os Estados e com o Reino Unido na área militar. Em 2010, o rei saudita anunciou um acordo de US\$ 60 bilhões com os Estados Unidos na compra de armamentos, por exemplo. Em âmbito regional, Abdullah fortaleceu organizações como a Liga Árabe e o Conselho de Cooperação do Golfo. Na Liga Árabe o rei saudita apontou,

em janeiro de 2011, a necessidade do estabelecimento do mercado comum árabe. No Conselho de Cooperação do Golfo ele indicou a necessidade de união política dos países pertencentes a essa organização. Essas iniciativas externas visavam refletir a ideia de que Abdullah era um monarca atuante em prol dos sauditas, visto que sua agenda de reformas internas estava aquém do que muitos sauditas esperavam (KUMARASWAMY; QUAMAR, 2016).

A instabilidade política em países como o Iêmen, decorrente de protestos contrários ao presidente Saleh, criou desafios únicos para Abdullah. Por um lado, ele não desejava a criação de uma democracia na fronteira com a Arábia Saudita. Por outro lado, ele poderia fortalecer a ideia de um monarca reformista, ao remover Saleh da presidência do Iêmen. Por meio de organizações como a Liga Árabe e o Conselho de Cooperação do Golfo, o monarca saudita pressionou pela renúncia de Saleh e pelo fortalecimento do vice-presidente Hadi. A insistência de Abdullah, a partir de abril de 2011, foi essencial para a renúncia de Saleh e a subsequente transferência de poder para Hadi. Com isso, fortaleceu-se a ideia de um monarca reformista ao engajar a Arábia Saudita na mediação de conflitos entre os diferentes grupos atuantes no Iêmen (RIEDEL, 2020).

Concomitante ao relativo sucesso na política externa de Abdullah houve um vácuo de poder na Arábia Saudita. Sultan, príncipe herdeiro desde maio de 2005, faleceu em outubro de 2011. Nayef foi nomeado nessa mesma data, mas faleceu em junho de 2012. As mortes de Sultan e de Nayef foram sem precedentes na Arábia Saudita, pois nenhum rei anterior teve que lidar com tamanho vácuo de poder na família real e no Estado. Sultan era responsável pelo controle das forças armadas do país. Já Nayef era responsável pela segurança nacional saudita. O Comitê de Fidelidade, criado para resolver situações de sucessão, permaneceu disfuncional. Esse vácuo de poder interno justifica a perda de interesse saudita em assuntos iemenitas, de 2012 a 2014, na medida em que Abdullah estava mais focado em solucionar questões internas. Para tal, o rei saudita nomeou Salman como príncipe herdeiro em junho de 2012. Ademais, Abdullah criou a posição de vice-príncipe herdeiro e nomeou o príncipe Muqrin, considerado um estranho no círculo de príncipes mais poderosos na Arábia Saudita. A saúde de Abdullah piorou consideravelmente ao longo do ano de 2014, resultando na morte do monarca em janeiro de 2015. Salman, príncipe herdeiro da Arábia Saudita, ascendeu ao trono nessa mesma data. Já Muqrin foi promovido a novo príncipe herdeiro (AL-RASHEED, 2018).

Salman, o segundo monarca do período analisado por este trabalho, nasceu em 1935 na cidade de Riade. Ele foi governador de Riade de 1963 a 2011 e ministro de defesa a partir de 2011. Durante suas experiências como governador e ministro de defesa, Salman adquiriu extensa experiência política, estabelecendo diversas redes de contato em âmbito regional e

global. Em junho de 2012, Salman se tornou príncipe herdeiro e em janeiro de 2015 ele se tornou rei. A intervenção saudita no Iêmen, também chamada de Operação Tempestade Decisiva, marcou o início do reinado de Salman. Em março de 2015, a Arábia Saudita realizou uma intervenção militar contra os Houthis e as forças leais ao ex-presidente Saleh no Iêmen. A Operação Tempestade Decisiva foi defendida por alguns países membros do Conselho de Cooperação Golfo, sendo eles Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait. Ademais, outros países, como Egito, Jordânia, Marrocos e Sudão, apoiaram a iniciativa (ZWERI, 2016; TAHERI, 2012).

O início do reinado de Salman foi marcado por mudanças no processo de sucessão saudita. Em abril de 2015, Salman demitiu o príncipe herdeiro Muqrin e promoveu para o posto Muhammad bin Nayef, seu sobrinho. A nomeação de um neto de Abdulaziz foi inesperada na medida em que ainda existem filhos de Abdulaziz que poderiam assumir o trono. Porém, Salman possuía uma autonomia considerável para reordenar a família real, na medida em que os principais atores da família Al-Saud haviam falecido. Em junho de 2017, Salman despediu Muhammad bin Nayef e nomeou seu filho, Muhammad bin Salman, para o cargo de príncipe herdeiro. Para Al-Rasheed (2018) a nomeação inicial de Muhammad bin Nayef foi uma tática para retardar o choque da promoção de seu filho ao posto de príncipe herdeiro. Em um curto espaço de tempo Muhammad bin Salman acumulou as funções importantes na Arábia Saudita, tendo como exemplos os cargos de ministro da defesa e de presidente do Conselho de Assuntos de Desenvolvimento Econômico a partir de janeiro de 2015. Ao invés de recriar um sistema de divisão de poder entre os príncipes sêniores, como visto no reinado de Abdullah, Salman centralizou o poder na figura do príncipe herdeiro da Arábia Saudita (GAUSE, 2018).

Muhammad bin Salman (MBS) nasceu em 1985 na cidade de Riade. MBS iniciou sua carreira política no governo de Riade como conselheiro privado de Salman. O acúmulo de posições importantes por Salman, tais como o Ministério de Defesa, favoreceu o avanço de MBS na política saudita. Nesse sentido, a ascensão de Salman ao trono saudita em janeiro de 2015 garantiu a MBS o controle do Ministério de Defesa do país. O Iêmen rapidamente se tornou um problema para o ministro de defesa da Arábia Saudita, na medida em que os Houthis assumiram o controle do norte do Iêmen no final de 2014. A mobilização de outros países em nível regional por meio da Operação Tempestade Decisiva foi central para os primeiros meses de MBS no Ministério de Defesa. Nesse sentido, a intervenção saudita no Iêmen, em março de 2015, foi resultado das ações de MBS como ministro de defesa (AL-RASHEED, 2015; RIEDEL, 2015).

Apesar de sua centralidade no processo decisório da política externa para o Iêmen, MBS ainda não possuía muita influência na Arábia Saudita em 2015. MBS iniciou a intervenção no Iêmen com apoio parcial dos serviços de segurança do país, por exemplo. O ministro da Guarda Nacional saudita, Mutaib bin Abdullah, foi excluído das operações militares no Iêmen. Nesse contexto, MBS iniciou um processo de consolidação de poder na Arábia Saudita, por meio da nomeação aos cargos de vice-príncipe herdeiro, em abril de 2015, e de príncipe herdeiro, em junho de 2017. A partir desse momento, a influência de Muhammad bin Salman tornou-se ainda mais visível em setores como a economia e sociedade. Na economia MBS anunciou em abril de 2016 a Visão Saudita de 2030, um plano ambicioso para diversificar a economia e diminuir a dependência do petróleo. Em âmbito social MBS restringiu os poderes da polícia religiosa e removeu a proibição da condução de carros por mulheres (STENSLIE, 2018; HERTOOG, 2016).

A elite definidora de política externa, representada em última instância pelo rei e pelo príncipe herdeiro da Arábia Saudita, possui diversas fontes de pressão. Dentre essas, destacam-se os demais membros da família real, a elite religiosa, a sociedade civil e o Irã. Historicamente quase todos os membros da família Al-Saud se uniam quando confrontados com desafios. Desavenças eram rapidamente resolvidas por meio de negociações. Todavia, a ascensão de Salman, em janeiro de 2015, e a crescente influência de MBS provocaram desconforto entre os demais membros da família real. Em setembro de 2015, um membro não identificado da família Al-Saud expressou temores de que a monarquia saudita entraria em colapso caso Salman e MBS não fossem depostos. Esse membro da família real criticou a condução da economia e a intervenção saudita no Iêmen, instando os demais membros da família Al-Saud a removerem Salman e MBS do comando do país. MBS estava no centro dessas críticas, na medida que ele foi classificado como arrogante, imprudente e inexperiente (AL-RASHEED, 2018).

A campanha anticorrupção de MBS, iniciada em maio de 2017, piorou esse cenário. Em maio de 2017, MBS afirmou que nenhum príncipe ou ministro sobreviveria politicamente em um caso de corrupção. Já em novembro de 2017, MBS ordenou a prisão domiciliar de cerca de duzentos empresários e príncipes sauditas. Destacam-se as prisões do comandante da Guarda Nacional, Mutaib bin Adullah, do ministro da economia e do planejamento, Adel Fakeih, e do comandante das forças navais do país, Abdullah Al-Sultan. Os esforços de MBS em erradicar a corrupção na Arábia Saudita são populares entre jovens sauditas, mas encontram resistência em membros da família Al-Saud, acostumados com poucas mudanças. Além disso, a campanha anticorrupção de MBS deteriora a histórica união da família real. Devido à extensão da família real, os príncipes que não obtivessem uma posição proeminente no governo poderiam empreender por meio dos benefícios oferecidos pelo Estado aos membros da família. Tais

benefícios incluíam o acesso a terras ou a contratos públicos, por exemplo. A restrição dessas oportunidades, devido à campanha anticorrupção de MBS, frustra muitos príncipes e compromete a histórica união da família Al-Saud (STENSLIE, 2018).

A elite religiosa representa o segundo grupo de pressão à elite definidora de política externa na Arábia Saudita. Durante o processo inicial de construção estatal, a elite religiosa e a família Al-Saud possuíam igual importância no reino. Contudo, a burocratização e a modernização do Estado diminuíram aos poucos a importância desse grupo. A partir de 2015, MBS acelerou esse processo por meio da proibição das prisões da polícia religiosa e da expansão do espaço das mulheres na sociedade saudita. Para a elite religiosa essas decisões demonstram que o reino está rapidamente abandonando seus princípios islâmicos. A elite religiosa receia se opor abertamente às medidas adotadas por MBS devido à dependência financeira desse grupo em relação à família Al-Saud. Nesse sentido, quaisquer críticas contundentes realizadas pela elite religiosa poderiam resultar na diminuição de seu financiamento estatal (FARSY, 1992; STENSLIE, 2018).

O terceiro grupo de pressão é formado pela sociedade civil, especificamente cidadãos sauditas com alta renda. A pressão desse grupo está na direção oposta da elite religiosa, isto é, almeja-se menor aderência estrita aos princípios do Islã¹³. Ademais, essa categoria ambiciona por maior aceitação das ideias ocidentais, tais como liberdade para as mulheres dirigirem no reino. A família Al-Saud respondeu a essa pressão da sociedade civil por meio de uma modernização limitada. Por um lado, visou-se fortalecer as organizações de defesa e segurança do país. Parte considerável das rendas do petróleo é direcionada para o Ministério da Defesa e Aviação, para o Ministério do Interior e para o Ministério da Guarda Nacional. Por outro lado, construíram-se instituições como o Fórum de Diálogo para controlar as aspirações de maior liberdade da sociedade civil (KECHICHIAN, 2001; VASSILEV, 2013).

Já o Irã demonstra ser a principal fonte de pressão externa. Os sauditas possuem relações tensas com os iranianos desde 1979, data que marca o estabelecimento da república islâmica no Irã. A partir desse período, os iranianos atuaram para exportar os ideais da revolução islâmica e expandir sua influência no Golfo Pérsico. Historicamente a principal fonte de tensão entre os dois países é proveniente da retórica antiocidental do Irã, visto que os iranianos constantemente acusam a Arábia Saudita de representar os interesses estadunidenses. Nesse

¹³ O equilíbrio entre os anseios da elite religiosa e da sociedade civil é um dos principais desafios no longo prazo para a família Al-Saud. A elite religiosa almeja maior aderência aos princípios do Islã. Já a sociedade civil saudita ambiciona por maior aceitação das ideias ocidentais. Essas tensões concomitantes podem prejudicar a manutenção da família Al-Saud no poder em longo prazo.

sentido, os sauditas não representariam os interessantes islâmicos em sua totalidade. O líder supremo do Irã, Ali Khamenei, afirmou em julho de 2018 que as cidades sagradas de Meca e Medina pertencem a todos os muçulmanos, não apenas aos líderes da Arábia Saudita (KHAMENEI, 2018). Essas acusações atingem uma das bases da legitimidade estatal saudita, na medida em que enfraquecem as reivindicações islâmicas do país.

A Arábia Saudita e o Irã possuem outras fontes de tensão, tendo como exemplos o programa nuclear iraniano e a política energética dos dois países. Desde a década de 1980, o Irã atua para fortalecer seu programa nuclear por meio do enriquecimento de urânio. Tal fato preocupa a Arábia Saudita na medida em que o urânio poder ser destinado a fins não pacíficos. Nesse sentido, o acordo nuclear iraniano, atingido em 2015, aliviou as tensões entre os dois países. Salman demonstrou estar cauteloso em relação aos resultados do acordo, mas expressou esperança de que um acordo fortaleceria a estabilidade e a segurança da região (MURPHI, 2015). Apesar disso, sauditas e iranianos constantemente discordam sobre o preço ideal dos barris de petróleo. Por um lado, a Arábia Saudita incentiva preços de petróleo moderados, considerando a existência de consideráveis reservas de petróleo no país. Por outro lado, o Irã impulsiona preços de petróleo altos, visto que o país sofre sanções internacionais e possui um grande contingente populacional¹⁴ (WEHREY *et al.*, 2015).

Dada as pressões internas e externas, a grande estratégia regional da Arábia Saudita consiste em preservar família Al-Saud no poder. Para atingir tal objetivo, o país possui instrumentos diplomáticos como a legitimidade islâmica e as rendas de petróleo. A presença de Meca e Medina em território saudita conferem ao país considerável legitimidade religiosa perante os demais muçulmanos. Nesse contexto, a Arábia Saudita utiliza seu papel de protetora dos locais sagrados do Islã e dos peregrinos muçulmanos para promover seus interesses em nível regional. Além disso, o reino utiliza dos recursos provenientes da exportação de petróleo como um instrumento de diplomacia. Por meio de organizações como o Banco Islâmico de Desenvolvimento os sauditas financiam diversos projetos visando fortalecer sua grande estratégia regional (EILTS, 2004).

¹⁴ O posicionamento desses países sobre os preços do petróleo também é fortemente influenciado pelos custos de produção. O custo de produção de petróleo da Arábia Saudita é menor do que o custo de produção iraniano. Com preços moderados, os sauditas conseguem auferir lucros significativos com a sua produção, o que os iranianos só conseguiriam caso os preços de venda fossem altos.

4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Por meio deste capítulo buscou-se evidenciar continuidades e mudanças na política externa da Arábia Saudita com foco no período de 2011 a 2019. Para tal, discutiram-se aspectos relativos à construção estatal e à formação da política externa do país. A avaliação da construção do Estado focou no contexto do país, nas capacidades estatais e na relação Estado-sociedade. Já o debate sobre a formação da política externa abordou o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas. A partir disso, a hipótese de que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen, de 2011 a 2019, foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal foi corroborada no caso saudita.

Os sauditas partiram de uma posição de não intervenção em assuntos internos iemenitas quando os protestos iniciaram em janeiro de 2011. A Arábia Saudita mudou sua política externa ao apresentar o plano de renúncia de Saleh em abril de 2011. Para este trabalho essa mudança inicial foi causada majoritariamente por elementos relativos à elite definidora de política externa e a pressão interna de grupos sociais. Abdullah, monarca saudita nesse período, possuía uma agenda de reformas internas que foi restringida por outros príncipes sauditas. De um lado, havia parte da população que ansiava por maior tolerância no reino. De outro lado, havia os príncipes Sultan, Nayef e Salman, os quais estavam acostumados a mudanças lentas e graduais. Devido a essa situação interna, Abdullah investiu na condução de sua política externa, incluindo o plano de renúncia de Saleh em abril de 2011. Essa iniciativa foi central para refletir a ideia de que Abdullah estava atuando em prol dos sauditas, mesmo que a sua agenda de reformas internas estivesse aquém do que muitos segmentos da sociedade desejavam.

Já de janeiro de 2012 a março de 2015, os sauditas perderam o interesse em assuntos iemenitas. Nesse período, os sauditas demonstraram indiferença em relação aos desenvolvimentos da Conferência de Diálogo Nacional, por exemplo. Essa mudança na política externa saudita foi causada pela mudança de elementos relativos à elite definidora de política externa e à pressão interna de outras elites. Sultan e Nayef, príncipes herdeiros e responsáveis pelos principais aparatos de segurança do país, faleceram em um curto espaço de tempo. Sultan era responsável pelo controle das forças armadas do país. Já Nayef era responsável pela segurança nacional saudita. Tal fato criou um vácuo de poder interno sem precedentes na história da Arábia Saudita e demandou a atenção de Abdullah. Além disso, a saúde de Abdullah piorou consideravelmente ao longo do ano de 2014, resultando na morte do monarca em janeiro de 2015.

Já em março de 2015, existe uma terceira mudança na política externa saudita para o Iêmen. A partir desse período os sauditas iniciaram a Operação Tempestade Decisiva, visando apoiar combatentes pró-governo por meio de campanhas de bombardeio aéreo. Essa variação na política externa é marcada por mais uma mudança relativa à elite definidora de política externa. A data de janeiro de 2015 marca a ascensão de Salman ao cargo de monarca e MBS ao cargo de ministro da defesa. Desde esse período, existe uma centralização crescente de poder decisório em MBS visando contrapor a insatisfação de outras elites e grupos sociais sauditas. Nesse sentido, a intervenção saudita no Iêmen, em março de 2015, aparenta estar relacionada à ascensão de Salman ao cargo de monarca e a atuação de MBS como ministro de defesa. O próximo capítulo analisa esses mesmos elementos no caso iraniano, considerando a proposta de Castellano (2017).

5 ESTADO, ELITES E POLÍTICA EXTERNA NO IRÃ (2011-2019)

O presente capítulo busca avaliar as continuidades e mudanças na política externa do Irã com foco no período de 2011 a 2019. Este capítulo discute os processos formativos da política externa iraniana no período e relaciona, de forma sucinta, o processo de construção do Estado à formação da política externa do país. A avaliação da construção do Estado foca no contexto, nas capacidades estatais e na relação Estado-sociedade. Já o debate sobre a formação da política externa aborda o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas (elites e grupos sociais concorrentes) e externas.

5.1 CONSTRUÇÃO DO ESTADO NO IRÃ

A construção estatal iraniana é moldada pela geografia do país. Regiões montanhosas e pouco povoadas a oeste, tais como a Cordilheira de Zagros e a Cordilheira de Albroz, funcionaram como linhas de defesa natural do país. Apesar disso, tais características não impossibilitaram a passagem do exército árabe no século VII e as incursões do exército otomano no século XVI. Já as planícies a leste representaram um dos principais desafios geográficos do país, pois facilitaram invasões de turcos e mongóis a partir do século XI. Essas invasões, dificultadas ou facilitadas por aspectos geográficos, garantiram que o Irã fosse um país multiétnico. Enquanto grupos curdos se concentram no norte do país, uma parte considerável de árabes está localizada no sudoeste iraniano. Da mesma forma, baloches estão agrupados no sudeste do país e turcomanos estão adensados no nordeste iraniano (AMANAT, 2017). A composição multiétnica do Irã, por sua vez, impactou de forma significativa a construção estatal. Ao longo do tempo, o Irã buscou consolidar uma estrutura administrativa em seu centro geográfico para controlar essas minorias localizadas nos limites territoriais do país¹ (EHTESHAMI, 2017).

O Irã, ou ainda Pérsia, foi um país importantíssimo desde seu surgimento, no século VI A.C., por meio da dinastia Aquemênida.² O Império Aquemênida possuía uma força militar e

¹ As minorias étnicas do país possuem muitas críticas ao governo iraniano, desejando maior controle sobre as decisões que afetam diretamente suas vidas. Embora o Irã não seja um "país artificial", e seus vários grupos étnicos tenham habitado durante séculos a mesma área geográfica, inclusive compartilhando tradições, as relações entre o centro e a periferia do Irã nunca estiveram isentas de tensão (BANUAZIZI, 1995).

² Durante muitos séculos utilizou-se Pérsia como o nome do país para o mundo exterior em uma referência ao povo e ao idioma persa. Já o termo Irã foi constantemente utilizado pelos iranianos em referência ao próprio país. Apenas em 1935 o governo iraniano adotou Irã ao invés de Pérsia para uniformizar a nomenclatura do país. No entanto, tal mudança suprimiu parte da história que o antigo nome invocava (AMANAT, 2017).

econômica considerável, que se estendeu por grande parte do Oriente Médio. A extensão do império, bem como a diversidade étnica dos povos conquistados, apontou a necessidade de delegação de poder a governos locais. Tal fato enfraqueceu a autoridade central da dinastia aquemênida e favoreceu a conquista por Alexandre III da Macedônia no século IV. A dinastia sassânida buscou restaurar a grandeza persa no século III por meio de conquistas territoriais e de prosperidade econômica. As fronteiras do Império Sassânida foram constantemente testadas pelos romanos e mais tarde pelos árabes. Após intensas batalhas contra os árabes, o Império Sassânida foi conquistado no século VII e posteriormente convertido ao Islã sunita. Essa conversão foi gradual e incentivada por séculos de controle árabe do atual território iraniano (EHTESHAMI, 2017).

A ascensão da dinastia safávida no século XVI marca um importante momento na construção estatal iraniana. A partir desse período, os iranianos conseguiram preservar grande parte de sua integridade territorial devido ao processo de conversão forçada do Islã sunita ao Islã xiita. Apesar do domínio do sunismo no Irã, muitos habitantes do Império Safávida já eram simpáticos às práticas do xiismo. Para reforçar a política de conversão ao xiismo, o Império Safávida destruiu mesquitas sunitas, executou praticantes do sunismo e convidou xiitas de outros países para viverem no Irã. Como resultado desse processo, parte significativa dos habitantes das regiões atualmente pertencentes ao Irã e ao Azerbaijão foi forçadamente convertida ao islã xiita. A conversão ao xiismo preservou a integridade territorial iraniana, bem como possibilitou a expansão do controle da dinastia safávida devido à identificação do povo da região com a parte xiita do Islã. Contudo, esse mesmo processo causou diversos conflitos entre populações sunitas e xiitas no Irã ao longo dos séculos³ (ABEDIN, 2019).

Já a dinastia qajar enfrentou uma série de desafios para consolidar o processo de construção estatal iraniano a partir do século XVIII. Primeiro, era necessário garantir a integridade territorial iraniana, visto que países como Rússia, Grã-Bretanha e França possuíam políticas expansionistas. Segundo, era imperativo preservar a coesão interna, considerando que rebeliões das minorias étnicas eram frequentes. Terceiro, a corrupção, a opressão e a obsolescência do sistema político do Império Qajar impediam reformas significativas. Quarto, a economia iraniana estava estagnada e impedida de acompanhar os avanços europeus. Esse contexto de desavenças internas e vulnerabilidades externas forneceram as razões para que grupos iranianos se unissem em apoio ao constitucionalismo no início do século XX. Os

³ A principal diferença entre o xiismo e o sunismo está relacionada à sucessão do profeta Maomé como califa da comunidade islâmica. Os xiitas consideram Ali, o genro e primo do profeta Maomé, como sucessor legítimo de Maomé. Já os sunitas acreditam que Abu Bakr e Omar deveriam suceder a Maomé.

iranianos se rebelaram contra a dinastia qajar em 1905 e, no decorrer da revolução constitucional única do Irã, criaram um Estado moderno e democrático. Nesse sentido, os protestos instigaram o estabelecimento de um parlamento eleito no país. A Revolução Constitucional deve ser vista como um momento na história iraniana no qual as ideias de democracia, de divisão de poderes e de liberdade individual foram adotadas e fundidas com aspirações de justiça e de renovação. O período posterior à Revolução Constitucional, de 1905 a 1921, foi marcado pelo enfraquecimento da autoridade central em detrimento do parlamento, causando crescente instabilidade no país (AMANAT, 2017).

A dinastia qajar foi deposta pelo parlamento em 1925. Nessa mesma data, o legislativo votou para que Reza Pahlavi, primeiro-ministro do país, de 1923 a 1925, se tornasse rei de uma nova dinastia. Após assumir o título de xá do Irã, Reza Pahlavi implementou um amplo programa de modernização no país ao introduzir uma burocracia moderna, patrocinar projetos de construção de ferrovias e expandir o número de indústrias no país. Ademais, Reza Pahlavi promoveu instituições educacionais no estilo europeu e incentivou a participação ativa das mulheres na sociedade iraniana. Esse processo de modernização foi realizado em um ritmo tão rápido que trouxe impactos negativos para o Irã, tendo como exemplos a repressão política e o controle da imprensa. Durante o reinado de Reza Pahlavi os candidatos ao parlamento eram pré-selecionados, fazendo com que o legislativo apenas aquiescesse às decisões do executivo. Isso fez com que o parlamento criado com a Revolução Constitucional deixasse de ser uma instituição central na política iraniana. Além disso, quaisquer iniciativas de livre imprensa eram suprimidas no Irã. A modernização estatal e a subsequente repressão política de Reza Pahlavi foram facilitadas pelas crescentes rendas provenientes da exploração de petróleo no país (ABRAHAMIAN, 1982).

O petróleo foi descoberto em território iraniano por investidores britânicos em 1908. Tal fato inspirou a criação da companhia britânica *Anglo-Persian Oil Company* no ano seguinte. Já em 1914, o governo britânico comprou 51% da companhia, ganhando controle acionário e efetivamente nacionalizando a empresa (KUIKEN, 2014). O controle britânico de uma das principais fontes de renda do país fez com o xá adotasse uma política externa cautelosa a partir da década de 1920. O Irã buscou construir relações com outros países europeus, tendo como exemplos a França e a Alemanha. O esforço de Reza Pahlavi para a diversificação das relações internacionais do país foi prejudicado pela Segunda Guerra Mundial. A cooperação do xá com o governo alemão resultou em críticas dos britânicos e dos soviéticos, considerando a possibilidade de apoio iraniano ao fascismo. As críticas severas ao xá foram seguidas pela Operação Semblante, isto é, a ocupação do sul do Irã por forças britânicas e do norte por forças

soviéticas. Diante disso, Reza Pahlavi abdicou ao título de xá do Irã em 1941 (EHTESHAMI, 2017).

Mohammed Pahlavi, filho de Reza Pahlavi e herdeiro do trono, assumiu o comando do Irã ainda em 1941. O novo xá do Irã focou na restauração da soberania do país frente às invasões dos britânicos e dos soviéticos. Os efeitos da invasão foram significativos para os iranianos, considerando que a burocracia estatal modernizada por Reza Pahlavi havia sido severamente desmantelada. Ademais, a escassez de alimentos atormentava parte da população do país. Visando fortalecer sua posição interna e externa, Mohammed Pahlavi instituiu uma série de medidas consideradas populares. O xá aprovou uma anistia geral a todos os perseguidos políticos de Reza Pahlavi, bem como revogou a proibição do uso de véu pelas mulheres. Essas medidas foram aprofundadas ao longo do reinado de Mohammed Pahlavi por meio da Revolução Branca, isto é, um conjunto de reformas na área da educação, da saúde e da emancipação feminina. Por exemplo, o xá incentivou a alfabetização em áreas rurais, patrocinou a erradicação de doenças como a malária e garantiu o direito ao voto para as mulheres. Como resultado dessas reformas a renda dos iranianos aumentou de forma considerável ao longo das décadas de 1960 e 1970 (SAID, 1988).

O xá anunciou a Revolução Branca como mais um passo do Irã em direção à modernização. Embora as reformas tenham contribuído de fato para o avanço econômico e tecnológicos no país, a falta de reformas democratizantes gerou um descontentamento da população. Combinado a isso, as práticas de repressão constantes geraram protestos isolados em vilas e cidades no país em 1978. A morte de milhares de manifestantes pelas forças do xá endureceu a determinação da população, atraindo cada vez mais protestantes. A mídia, até então controlada pelo Estado, lançou críticas a diversos setores da população iraniana. Dentre esses, destacam-se as opiniões contrárias dirigidas aos ulamas. Ruhollah Khomeini, por exemplo, sofreu acusações de tráfico de drogas e de espionagem para os britânicos. Esses ataques da mídia incentivaram ainda mais a participação dos ulamas nos protestos e enaltecaram a figura de Khomeini como líder das manifestações. Khomeini estava em uma posição única para utilizar a sua influência religiosa para unir dois grupos sociais distintos nos protestos que visavam acabar com a dinastia Pahlavi. As novas classes médias urbanas viram no desafio de Khomeini ao xá uma ferramenta de defesa de seus interesses políticos e econômicos. Já as classes marginalizadas, em grande parte prejudicadas pela modernização econômica do xá, consideraram o Islã como uma solução de seus problemas (BRUMBERG, 2001).

Ao deixar o Irã, em janeiro de 1978, Mohammed Pahlavi marcou o fim da dinastia Pahlavi no país. Com isso, os manifestantes criaram uma assembleia constituinte, eleita para

redigir uma nova constituição. A assembleia foi dominada pelos ulamas, os quais estavam alinhados às aspirações de Khomeini para criar um Estado baseado apenas em princípios islâmicos. No entanto, houve considerável resistência à ideia de um governo exclusivamente islâmico por parte de grupos seculares participantes na assembleia constituinte. Os grupos seculares, como nacionalistas e marxistas, aspiravam por um Estado centrado em ideias republicanas. A assembleia constituinte atingiu um compromisso entre as forças islâmicas e seculares por meio da ideia de uma república islâmica. A República Islâmica do Irã seria composta por órgãos que representariam os interesses islâmicos provenientes dos ulamas e os interesses republicanos provenientes das forças seculares (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

A partir do compromisso entre forças islâmicas e seculares, a constituição de 1979 estabeleceu centros formais e informais de poder no Irã. O poder formal pode ser dividido em instituições islâmicas e instituições republicanas. A instituição islâmica mais importante é representada pelo Escritório do Líder Supremo, na medida em que o líder supremo representa o chefe de Estado e comandante das forças armadas. Além disso, o líder supremo nomeia o chefe do judiciário, escolhe o chefe das forças militares e indica o chefe das forças de segurança. O líder supremo também serve como um mediador de disputas entre o executivo, o legislativo e o judiciário do país (IRÃ, 1979; TELLENBACH, 1990). Diante de tais responsabilidades a constituição iraniana elenca uma série de critérios para a concessão do título de líder supremo, incluindo o amplo conhecimento das leis islâmicas e a capacidade de ser justo e piedoso perante a população. O cargo de líder supremo foi ocupado por Ruhollah Khomeini de 1979 a 1989 e por Ali Khamenei a partir de 1989. A transferência desse cargo para Khamenei, em 1989, tornou essa instituição relativamente mais fraca devido à falta de qualificações islâmicas do novo líder supremo. Uma emenda à constituição iraniana foi introduzida em 1989, excluindo a necessidade de credenciais religiosas para que Khamenei pudesse assumir o cargo (BUCHTA, 2000).

A segunda instituição islâmica mais importante do Irã é o Conselho de Guardiões. Essa instituição garante tanto o cumprimento da constituição quanto o cumprimento das leis islâmicas. Além disso, o conselho aprova os candidatos aos cargos do executivo e do legislativo do país a partir da análise de convicções islâmicas e de lealdade à República Islâmica do Irã. Devido à abrangência de seus objetivos, o conselho é composto por doze membros, dos quais seis são ulamas selecionados pelo líder supremo e outros seis são juristas aprovados pelo chefe do judiciário e pelo legislativo. Os ulamas são especialistas na sharia, isto é, a lei islâmica, lidando principalmente com a adesão da legislação às leis islâmicas. Já os juristas garantem o cumprimento de novas legislações com a constituição do país (IRÃ, 1979; SCHIRAZI, 1997;

RAKEL, 2008). Na prática, toda a legislação aprovada pelo legislativo do país deve ser encaminhada ao Conselho de Guardiões para verificar a adesão à constituição e à sharia. Caso a legislação seja incompatível com esses princípios ela é devolvida ao legislativo para revisão (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

A terceira instituição islâmica mais importante do Irã é o Conselho de Discernimento do Interesse Superior do Regime. Essa instituição foi criada em 1989 para resolver controvérsias entre o legislativo e o Conselho de Guardiões. Os trinta e dois membros dessa instituição são escolhidos para um mandato de cinco anos pelo líder supremo do Irã (IRÃ, 1979; ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020). Já a quarta instituição islâmica mais importante do Irã é a Assembleia de Peritos. A assembleia é composta por oitenta e seis ulamas eleitos pelo povo iraniano para o mandato de oito anos. Para tal, o Conselho de Guardiões deve aprovar os candidatos para a Assembleia de Peritos por meio de critérios subjetivos, como confiabilidade, conhecimento das leis islâmicas e lealdade à República Islâmica do Irã. A principal função da Assembleia de Peritos está direcionada à nomeação e à supervisão do líder supremo. Para a eleição de um líder supremo é necessária a maioria de pelo menos dois terços dos membros presentes e votantes. Com isso, a Assembleia de Peritos pode eleger um novo líder supremo a partir de seus membros (IRÃ, 1979).

A instituição republicana mais importante no Irã é representada pelo presidente da república. O presidente detém o segundo cargo mais importante do país, visto que ele é o chefe do governo e atua como presidente do Conselho de Segurança Nacional.⁴ O presidente pode assinar tratados com países estrangeiros e organizações internacionais, bem como administrar o planejamento e o orçamento do país. O presidente também nomeia ministros, os quais estão sujeitos à aprovação do legislativo e do líder supremo. Para tal, o candidato a presidente do Irã deve ser aprovado pelo Conselho de Guardiões e receber a maioria absoluta dos votos (IRÃ, 1979). Desde 1979 a presidência foi ocupada por Abolhassan Banisadr (1980-1981), Mohammad Rajai (1981-1981), Ali Khamenei (1981-1989), Ali Rafsanjani (1989-1997), Mohammad Khatami (1997-2005), Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013) e Hassan Rouhani (2013-presente). A influência da presidência é percebida principalmente em questões sociais, culturais e econômicas. Contudo, mesmo nessas áreas o líder supremo possui a prerrogativa de intervir quando considerar necessário (BUCHTA, 2000; MILANI, 1993).

A segunda instituição republicana mais importante no país é o parlamento. O parlamento elabora leis com base nas necessidades políticas, econômicas e culturais dos cidadãos. As leis

⁴ O Conselho de Segurança Nacional é um comitê formado por doze membros permanentes que coordena todas as atividades governamentais relacionadas à política externa iraniana (BUCHTA, 2000).

elaboradas pelo parlamento devem estar de acordo com os limites estabelecidos pela constituição e pela sharia. O processo legislativo iraniano inicia por meio de um projeto de lei proposto pelo executivo ou através de projetos de lei propostos por membros do parlamento. Além de sua função legislativa, o parlamento supervisiona o poder executivo do país. Os parlamentares iranianos aprovam ou rejeitam tratados internacionais, bem como revisam o orçamento anual do país. Os membros do parlamento são eleitos por sufrágio universal direto a cada quatro anos. De forma semelhante aos candidatos à presidência, todos os candidatos parlamentares devem ser aprovados anteriormente pelo Conselho de Guardiões (IRÃ, 1979; ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

Embora as instituições republicanas do Irã sejam representativas, a vontade popular geralmente é prejudicada por outros mecanismos que favoreceram as instituições islâmicas, tendo como exemplos as fundações religiosas e o Exército de Guardiões da Revolução Islâmica. As fundações religiosas, tais como a Fundação para Oprimidos e Deficientes e a Fundação dos Mártires, são organizações públicas da república islâmica. As fundações não são responsáveis perante ninguém senão o líder supremo e seus representantes locais. Além de sua responsabilidade para com o líder supremo, não há controle por parte do governo sobre as atividades econômicas e as despesas das fundações. Elas controlam grande parte da economia, possuindo como objetivo salvaguardar os princípios islâmicos e revolucionários da república islâmica. Ao mesmo tempo, as fundações afirmam ser instituições de caridade que fornecem ajuda financeira a grupos de baixa renda, a famílias de mártires, a ex-prisioneiros de guerra, a moradores de zonas rurais e a deficientes (SAEIDI, 2004). As fundações atuam em grande parte de forma paralela às instituições governamentais oficiais. Por exemplo, a Fundação de Habitação opera junto com o Ministério da Habitação do Irã ao fornecer habitação para famílias necessitadas (RAKEL, 2008).

Já o Exército de Guardiões da Revolução Islâmica, também chamado de Guarda Revolucionária, é uma organização militar com alcance em diversas áreas. A Guarda Revolucionária foi criada em 1979 com a missão de proteger a revolução iraniana. Isso permitiu que essa organização se expandisse para além da esfera militar e se tornasse influente na política, na economia e na cultura do país. No nível econômico, por exemplo, a Guarda Revolucionária coordena grandes projetos industriais, tais como barragens, ferrovias e complexos industriais. Ademais, essa organização controla várias outras empresas que possuem investimentos nas indústrias de petróleo, de transporte marítimo e de telecomunicações. Devido ao considerável alcance do Guarda Revolucionária, essa organização possui cerca de 100 mil soldados, divididos em forças terrestres, marítimas e aéreas. Além disso, a Guarda

Revolucionária supervisiona entidades como o Basij e a Força Quds. O Basij é uma organização voluntária que conta com cerca de 4 milhões de membros, cuja principal função consiste em patrocinar eventos que apoiem o sistema político da república islâmica e o líder supremo. Já a Força Quds é uma organização com cerca de 10 mil membros focada no desenvolvimento de operações militares estrangeiras, cujas principais funções consistem em treinar, equipar e financiar diversas organizações no Oriente Médio (OSTOVAR, 2016).

Além dessa estrutura de poder formal, centrada em instituições islâmicas e republicanas, existe uma estrutura de poder informal no Irã. A estrutura de poder informal está centrada em facções políticas. As facções políticas são compostas por uma coalizão frouxa de indivíduos com pontos de vista semelhantes em assuntos econômicos, sociais e culturais. Esse papel, geralmente reservado a partidos políticos em outros países do Oriente Médio, foi reduzido a facções políticas na República Islâmica do Irã. As estruturas faccionais se tornaram tão importantes no Irã que quando os partidos políticos finalmente foram permitidos na década de 1990 eles também tendiam a refletir as linhas faccionais no país. As facções políticas, portanto, desempenham um papel central na distinção de correntes políticas na república islâmica. Os indivíduos pertencentes a diferentes facções influenciam a política no Irã por meio da ocupação de cargos em instituições estatais, tais como o executivo e o legislativo, bem como pelo controle de fundações religiosas ou de grupos militares (EHTESHAMI, 2017; RAKEL, 2008).

As ideias de cada facção da república islâmica são resultado de desenvolvimentos políticos no país desde 1979. Inicialmente a luta pelo poder no Irã foi centrada em duas facções, sendo elas a conservadora e a da esquerda radical. Os conservadores apoiavam as instituições islâmicas do país e o líder supremo. Já a facção da esquerda radical enfatizava a participação do Estado na economia, bem como apoiava a exportação da revolução para outros países da região. A partir da década de 1980 surgiu a facção pragmática, proveniente de setores da facção conservadora descontentes com os desenvolvimentos econômicos do país. Os pragmáticos ainda apoiavam as instituições islâmicas e o líder supremo do Irã, mas focavam em medidas de liberalização econômica. Já na década de 1990, emergiu a facção reformista a partir da extinção da facção da esquerda radical. Os reformistas criticam a demasiada influência das instituições islâmicas no país, bem como almejam promover maior liberdade política e econômica. Por fim, em 2005 ocorreu uma divisão na facção conservadora entre os conservadores tradicionais e os neoconservadores. Enquanto os conservadores tradicionais preservaram a agenda da facção, os neoconservadores almejam defender os interesses da Guarda Revolucionária. Dessa forma, desde 2005 existem três principais facções no Irã, sendo elas a conservadora, a reformista e a pragmática (CLIFTON, 2011; MOUSAVIAN, 2012).

A partir dessas estruturas de poder formais e informais, o Irã adentrou a década de 1980 focando em questões econômicas. A república islâmica almejava moldar as relações econômicas a partir de um foco na justiça social e na redistribuição de riquezas. Para tal, o Estado almejava reduzir a dependência do petróleo, aumentar a autossuficiência econômica e desenvolver relações comerciais com o sul global. A busca pelo bem-estar social inevitavelmente levou o governo central a aumentar sua participação econômica, devido ao controle de uma porção considerável de indústrias e bancos. A república islâmica tentou combinar um modelo capitalista de produção com um modelo socialista redistributivo. Por meio da maior presença do Estado na economia, almejava-se diversificar a produção econômica nacional e renegociar a posição do país no capitalismo internacional (AMIRAHMADI, 1992; KARSHENAS, 1995).

A guerra de oito anos com o Iraque, de 1980 a 1988, prejudicou a nova visão econômica do país. O Iraque almejava aproveitar o período de reorganização política do Irã para anexar a região árabe do Khuzistão, bem como impedir a exportação dos ideais da revolução islâmica para os demais países do Oriente Médio. Os Estados Unidos, a União Soviética e a maioria dos Estados da região apoiaram o Iraque em termos financeiros, políticos e logísticos. Os oito anos de guerra levaram a um impasse militar entre os dois lados do conflito, o qual foi eventualmente resolvido por um cessar-fogo intermediado pela Nações Unidas. A guerra provocou uma grave crise na economia iraniana por dois principais motivos. Primeiro, a dependência do setor petrolífero foi intensificada, forçando o país a abandonar a estratégia de autossuficiência econômica. A receita do petróleo demonstrou ser extremamente necessária para mitigar os custos orçamentários de uma guerra tão longa. Segundo, a invasão do Iraque destruiu parte da infraestrutura do país. Campos de petróleo foram inundados, vias navegáveis foram bloqueadas e terminais de carregamento foram destruídos. Como consequência, os recursos do país foram direcionados para cobrir o custo da guerra ao invés de promover políticas de igualdade social na república islâmica (EHTESHAMI, 2017).

A incapacidade do Estado iraniano de promover políticas redistributivas, combinada com a repressão política, gerou crescente descontentamento com a república islâmica. Manifestantes tomaram as ruas do país para expressar a insatisfação com questões políticas e econômicas após alegações de fraude nas eleições presidenciais em 2009. Após uma campanha propositiva de candidatos reformistas, como Mir Hossein Mousavi e Mehdi Karroubi, o Irã experimentou um recorde de votação nas eleições de 2009. Porém, o candidato da facção neoconservadora, Mahmoud Ahmadinejad, foi reeleito com mais da metade dos votos. Esse fato, ultimamente apoiado pelo líder supremo do Irã, gerou protestos em todo o país. Por meio

da cor verde, utilizada durante a campanha de Mousavi, essa manifestação ficou conhecida como Movimento Verde. Os protestantes acusaram o governo iraniano de manipular os votos e demandavam a remoção de Ahmadinejad do cargo de presidente. A repressão das manifestações demonstrou a intolerância da república islâmica perante demandas de maior democracia no país (AMANAT, 2017).

A maior demanda por democracia no Irã é apenas um dos desafios enfrentados pela república islâmica. Mais recentemente os protestos da Primavera Árabe, realizados a partir de 2010, apresentaram-se concomitantemente como um desafio e uma oportunidade para o Irã. Protestos em países como o Líbano e a Síria apontavam a possibilidade de remoção de aliados históricos do Irã na região. A Síria, por exemplo, foi um dos únicos países árabes que apoiaram o Irã na guerra contra o Iraque durante a década de 1980. Por outro lado, manifestações em países como o Bahrein e o Iêmen demonstraram a insatisfação de populações xiitas marginalizadas e reprimidas por governos sunitas. A consideração dessas e de outras questões, tais como a crescente rivalidade com a Arábia Saudita em assuntos regionais, fez com que o Irã interviesse em países como o Iêmen (OSTOVAR, 2016).

A intervenção iraniana no Iêmen deve ser analisada principalmente como uma reação ao contexto regional no qual o Irã está inserido. Nesse sentido, a decisão iraniana de iniciar o treinamento de comandantes Houthis, em novembro de 2011, esteve relacionada a dois principais fatores. Primeiro, a intervenção saudita no Bahrein em março de 2011. Por meio de tropas provenientes dos países membros do Conselho de Cooperação do Golfo a Arábia Saudita liderou a repressão a manifestantes xiitas que demandavam maior liberdade política no Bahrein. Segundo, a transição de poder iemenita de Saleh para Hadi em novembro de 2011. A Arábia Saudita patrocinou o plano de renúncia de Saleh visando solucionar a instabilidade no Iêmen. Para os iranianos esses dois acontecimentos demonstraram o crescimento da influência saudita na região. Visando fazer frente à Arábia Saudita, o Irã iniciou a capacitação de Houthis em novembro de 2011 (OSTOVAR, 2016). Da mesma forma, o aprofundamento do envolvimento iraniano em assuntos iemenitas em março de 2015 esteve relacionado principalmente ao contexto regional. O lançamento da Operação Tempestade Decisiva, liderada pela Arábia Saudita, instou o Irã a expandir o apoio militar aos Houthis em março de 2015. Além disso, o Irã iniciou uma campanha diplomática e midiática contra a operação. Dessa forma, as mudanças na política externa iraniana para o Iêmen, em novembro de 2011 e em março de 2015, parecem estar relacionadas ao contexto regional, principalmente às diferentes ações da Arábia Saudita no Golfo Pérsico (ABEDIN, 2019).

A assinatura do acordo nuclear iraniano, em 2015, por sua vez, pouco influenciou a política externa iraniana no Iêmen. Apelidado de Plano de Ação Conjunta Abrangente, o acordo foi assinado pelo Irã e por países como os Estados Unidos, a Rússia e a China. Com disso, a república islâmica reduziria o número de instalações nucleares do país em troca da suspensão de sanções econômicas relacionadas ao programa nuclear. Em desenvolvimento desde a década de 1950, o programa nuclear iraniano preocupa países como os Estados Unidos, considerando a possibilidade de enriquecimento de urânio para fins não pacíficos. O presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, abandonou o acordo nuclear iraniano em maio de 2018, e reintroduziu sanções econômicas ao Irã. Com isso, Trump almejava revisar os termos do acordo nuclear, bem como ansiava renegociar a postura regional do Irã (ABEDIN, 2019; AMANAT, 2017).

5.2 CAPACIDADE ESTATAL: COERÇÃO, CAPITAL E LEGITIMIDADE

O Irã possui o maior exército do Golfo Pérsico. As forças armadas iranianas consistem nas forças armadas regulares e na Guarda Revolucionária. As forças armadas regulares defendem a integridade territorial iraniana. Já a Guarda Revolucionária protege a revolução islâmica de ameaças internas e externas. Devido a essa diferenciação nas funções, as forças armadas regulares e a Guarda Revolucionária possuem forças terrestres, marítimas e aéreas paralelas. As forças armadas terrestres regulares têm cerca de 300 mil soldados, enquanto que a Guarda Revolucionária possui cerca de 100 mil combatentes. Já a força aérea regular possui cerca de 40 mil soldados, enquanto que a força aérea da Guarda Revolucionária possui cerca de 20 mil combatentes. Por fim, tanto as forças navais regulares quanto as forças navais da Guarda Revolucionária possuem cerca de 20 mil soldados. Esses grupos são projetados para trabalhar juntos em tempos de guerra, mas operam dentro de áreas distintas durante os tempos de paz. Por exemplo, as diferentes forças navais estão envolvidas na defesa da costa do Irã, mas em diferentes zonas marítimas. A marinha regular supervisiona o alto mar, enquanto que a marinha da Guarda Revolucionária é responsável pelas operações navais no Golfo Pérsico (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

A duplicação de funções das forças armadas do país causa uma competição por recursos financeiros escassos. Desde 1979, o Irã sofre com sanções econômicas, bem como restrições à compra de armas no mercado internacional. Tais fatos prejudicaram de forma considerável as capacidades convencionais do país. O Irã almeja contornar esse problema por meio do investimento em técnicas de guerra assimétrica, isto é, por meio do enfraquecimento da vontade de fazer guerra de forças inimigas. Para tal, o Irã desenvolveu relações militares com grupos

não-estatais da região, tais como os Houthis no Iêmen. A capacidade iraniana de conduzir a guerra por meio de terceiros proporciona ao país uma vantagem em relação a adversários que dependem de capacidades convencionais. Todavia, técnicas de guerra assimétrica compensam apenas parcialmente as sanções e as restrições de compra de armamentos. Os iranianos almejam complementar essa estratégia por meio do investimento contínuo em uma base industrial de defesa no país. Até o presente momento setores como mísseis e armas guiadas apresentam excelente evolução, mas a indústria nacional de defesa ainda é incapaz de atender completamente à demanda de armamentos modernos do país (IISS, 2020).

Já as capacidades econômicas do país são moderadas. O Irã possui uma força de trabalho bem treinada, a maior população do Golfo Pérsico e fontes de energia prontamente disponíveis. Apesar de uma diversificação significativa da economia nas últimas décadas, a economia iraniana é dominada pelo petróleo e pelo gás natural. Quedas substanciais e prolongadas no preço do petróleo possuem impactos significativos para a economia do país. Além do petróleo, o Estado tem poucas opções para gerar receita, pois mais da metade da população não paga impostos (EHTESHAMI, 2017). Outro desafio econômico significativo inclui a baixa participação do setor privado na economia. O Estado iraniano possui uma forte presença na economia do país desde o processo de estatização de diversas companhias nacionais e internacionais em 1979. Além disso, as fundações religiosas possuem uma grande participação na economia do país. Consideradas como organizações públicas, as fundações são isentas de impostos e possuem considerável subsídio do governo para fornecerem serviços de caridade aos iranianos. Desde 1979, no entanto, as fundações cada vez mais abandonam suas funções de promoção do bem-estar social para se inserirem em diversas atividades comerciais. As fundações estão atualmente inseridas em setores como construção civil, produção de alimentos e automobilístico (MOLAVI, 2006).

O crescimento do Estado iraniano, tanto por meio da nacionalização de empresas quanto por meio do crescimento das fundações religiosas, inibe investimentos públicos no país. Investimentos a nível internacional também estão restritos desde a revolução iraniana de 1979. Nessa data, países como os Estados Unidos encerram seus laços diplomáticos e econômicos com o Irã, bem como proibiram importações de petróleo do país. Em 1996 os Estados Unidos proibiram empresas estadunidenses e de outros países de investirem e de negociarem com o Irã mais de US\$ 20 milhões por ano. Para os estadunidenses essas medidas visam diminuir a repressão política da república islâmica desde 1979. Desde 2006, no entanto, o programa nuclear iraniano está no centro das sanções econômicas, por suspeitas de intenções não pacíficas. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, órgão executivo das Nações Unidas,

impôs sanções contra empresas vinculadas ao programa nuclear, o que aumentou ainda mais o isolamento econômico do país. As sanções impedem o investimento estrangeiro em setores como petróleo, bancos e transporte marítimo. Em 2012, a União Europeia aderiu ao embargo de petróleo dos Estados Unidos contra o Irã. Como resultado dessas pressões econômicas, o Irã negociou, em 2015, um acordo para diminuir as sanções econômicas. Em 2018, no entanto, os Estados Unidos se retiraram do acordo e reimpuseram sanções econômicas ao Irã (AMANAT, 2017).

As sanções econômicas fizeram com que o Irã vendesse uma série de empresas a partir de 2010. Empresas públicas em setores lucrativos, como transporte, telecomunicações e serviços financeiros foram vendidas para que o Estado pudesse promover o desenvolvimento econômico do país. O líder supremo do Irã, Khamenei, afirmou que a venda de empresas públicas poderia trazer mais justiça social e eliminar a pobreza no país. Nesse sentido, durante o governo de Ahmadinejad, de agosto de 2005 a agosto de 2013, a venda de empresas diminuiu pela metade a participação do Estado na economia do país. Já durante o governo de Rouhani, a partir de agosto de 2013, o Estado aprofundou essas reformas por meio da venda de empresas do setor energético. Contudo, tais medidas não podem ser caracterizadas como uma privatização, isto é, a venda de empresas públicas para o setor privado. Grande parte das vendas realizadas foi uma transferência de empresas do Estado para outras organizações estatais. As fundações religiosas, por exemplo, aproveitaram esse período de venda de empresas públicas para consolidar sua expansão na economia iraniana. Tal fato foi causado pela falta de dinheiro do setor privado do país devido às sanções econômicas (EHTESHAMI, 2017).

Por fim, a república islâmica possui duas principais fontes de legitimidade. De acordo com a constituição do país, promulgada em 1979, a legitimidade iraniana está baseada principalmente na religião e na política (IRÃ, 1979). A autoridade máxima da república islâmica, o líder supremo, deveria ser uma das maiores autoridades religiosas xiitas, bem como um líder político que poderia liderar um movimento de massa. A constituição iraniana destacou que Khomeini era tanto o ulama de mais alta patente como um líder político por excelência. Essa configuração foi endossada pelos iranianos por meio da aprovação da nova constituição do país, fazendo com que a vontade do povo por meio da democracia fosse outra fonte importante de legitimidade. A morte de Khomeini, em 1989, significou uma crise da legitimidade baseada exclusivamente em questões religiosas e políticas, na medida em que o sucessor ao cargo de líder de supremo, Khamenei, não era uma autoridade xiita (JOY, 1999).

Originalmente a constituição iraniana estabelecia a escolha do líder supremo de duas principais formas. Primeiro, por meio do reconhecimento direto pelo povo. Segundo, pela

seleção de uma figura proeminente ou de uma liderança coletiva por meio da Assembleia de Peritos (IRÃ, 1979). Contudo, em 1989, Khomeini sugeriu emendas à constituição do país para mudar os critérios de seleção do líder supremo, suprimindo a necessidade de que o líder supremo fosse um ulama de mais alta patente. Khamenei era o favorito da Assembleia de Peritos, em 1989, para ocupar o cargo de líder supremo, mas não possuía a titulação necessária estabelecida pela constituição do país. Por meio das emendas constitucionais, Khamenei conseguiu assumir o cargo de líder supremo em 1989. Apesar disso, Khamenei não pode reivindicar ser a mais alta autoridade religiosa no Irã, provocando uma crise de legitimidade religiosa no país. Atualmente, qualquer ulama com uma patente religiosa maior do que Khamenei pode emitir pronunciamentos islâmicos sobre questões islâmicas e culturais no Irã, o que poderia contradizer as políticas do atual líder supremo (BUCHTA, 2000).

Considerando o enfraquecimento da legitimidade religiosa no Irã desde 1989, a legitimidade proveniente da vontade do povo ganhou espaço no país. A participação política ativa por meio de processos eleitorais tornou-se uma importante forma de legitimação do Estado. Tal fato demonstra a adesão da população aos princípios da república islâmica. No entanto, indicações de fraude nas eleições prejudicam de forma significativa esse tipo de legitimidade. A título de exemplo, fraudes eleitorais, em 2009, geraram uma série de protestos no país por meio do Movimento Verdade (EHTESHAMI, 2017). Já a eleição de 2013 levou grande parte do eleitorado a se engajar novamente no sistema político do país. A ausência de maiores fraudes nesse novo ciclo eleitoral fez com que a população recuperasse a confiança nas eleições e nos resultados eleitorais. Da mesma forma, o alto nível de participação da população iraniana ajudou o Estado a recuperar parte da legitimidade perdida na sequência das eleições de 2009 (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

5.3 RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE

O sistema político iraniano está baseado na ideia de uma república islâmica (IRÃ, 1979). Aspectos organizacionais e procedimentais da República Islâmica do Irã são resultado de um compromisso entre forças religiosas e seculares durante a revolução de 1979. Esse compromisso, especialmente após a morte de Khomeini, em 1989, é evidenciado pela natureza dual do executivo, consistindo no líder supremo, que representa as forças religiosas, e no presidente, que é o símbolo das forças seculares. Essa configuração política criou duas principais elites no país após 1979, sendo elas a elite religiosa e a elite republicana. A elite religiosa está no centro das principais decisões políticas do país, na medida em que domina as

instituições mais importantes do país. A título de exemplo, a elite religiosa domina a Assembleia de Peritos e o Conselho de Guardiões. Além disso, a centralidade do líder supremo na república islâmica, considerando as funções de chefe de Estado e chefe das forças armadas, garante uma posição quase independente da elite religiosa no Irã (RAKEL, 2008).

Para além dos ulamas tradicionais, a elite religiosa pode ser subdividida em dois grupos que competem por influência no Irã. O primeiro grupo é formado pelos *aghazadeh*, isto é, os filhos influentes de ulamas iranianos. Esse grupo utiliza os cargos das instituições religiosas para obter informações privilegiadas, bem como para angariar status preferencial na república islâmica. Com isso, os *aghazadeh* almejam aumentar de forma significativa sua riqueza no país (RUBIN, 2015). Já o segundo grupo é formado por veteranos de guerra que conquistaram suas posições na república islâmica por meio de credenciais revolucionárias. Proveniente de classes trabalhadoras urbanas e de classes rurais, esse grupo é formado por veteranos da guerra entre Irã e Iraque que serviram na Guarda Revolucionária ou que provaram sua lealdade à república islâmica. A elite religiosa utiliza esse grupo de veteranos de guerra e de antigos participantes da revolução para expandir a burocracia das instituições islâmicas do país (AMANAT, 2017).

A elite republicana, por sua vez, possui menos influência do que a elite religiosa no Irã. A elite republicana é formada por funcionários públicos do executivo, do legislativo e do judiciário. Por meio da presidência, por exemplo, a elite republicana pode influenciar a política do país. As responsabilidades do presidente incluem a assinatura de tratados internacionais e a administração de questões orçamentárias. Apesar disso, a influência do presidente e da elite republicana como um todo está centrada no aconselhamento e na execução das decisões provenientes da elite religiosa. As instituições republicanas estão submetidas, em última análise, ao líder supremo do país. A constituição iraniana concede poderes amplos para o líder supremo em questões relativas à economia, ao meio ambiente e à política externa do país. Os membros da elite republicana também competem entre si por reconhecimento político. A população iraniana considera os membros da elite republicana como os políticos do país e realiza avaliações geralmente a cada quatro anos (REISSNER, 2002).

A competição com a elite religiosa, somada com a competição entre membros da mesma elite, faz com que a elite republicana possua influência reduzida na política externa iraniana. Nesse sentido, a elite religiosa demonstra ser a elite definidora de política externa no Irã. O projeto político da elite religiosa variou de acordo com o contexto da república islâmica. De 1979 a 1993, a elite religiosa almejou exportar as ideias da revolução islâmica para os demais países da região. Para Khomeini, líder supremo do Irã durante parte desse período, o Islã constituía um sistema completo, que oferecia orientação para todos os aspectos da vida. Ele

considerou a revolução de 1979 nada menos do que o ponto de partida para disseminar a ideia de um Estado islâmico. Ao discursar para os iranianos Khomeini declarou que “devemos exportar a nossa revolução para o mundo inteiro porque é uma revolução islâmica. [...] Enquanto as pessoas nesta terra estiverem sendo oprimidas, nossa luta revolucionária continuará” (KHOMEINI, 1980, p. 22).

O falecimento de Khomeini, em 1989, bem como a ascensão de Khamenei ao cargo de líder supremo, nessa mesma data, alterou a percepção da elite religiosa. A partir dessa data, a elite religiosa buscou uma nova abordagem para a sua missão de incentivar as ideias da revolução nos demais países. Fatores como a guerra de oito anos contra o Iraque e as dificuldades econômicas do país também contribuíram para essa reavaliação. Em 1993, Khamenei oficialmente abandonou a missão de exportar a revolução para outros países. A partir desse período, a elite religiosa do país passou a focar na reconstrução econômica do país. Em último caso a revolução islâmica no Irã sobreviveria ou fracassaria devido a questões econômicas. Uma república islâmica bem-sucedida em questões políticas, econômicas e culturais teria primazia na região. Na visão da elite religiosa, o Irã deveria ser transformado em uma sociedade que fosse um modelo a ser seguido pelos demais países da região (FURTIG, 2013).

A partir disso, torna-se necessário investigar como essas elites iranianas interagem com a sociedade. As elites iranianas possuem um histórico de atuação relativamente independente da sociedade, desde a década de 1950, devido às rendas provenientes da exportação de petróleo. A alta dos preços de petróleo nesse período proporcionou uma série de benefícios para a população iraniana. Durante o governo de Mohammad Pahlavi, o Irã incentivou projetos de alfabetização em áreas rurais e promoveu a erradicação de doenças no país. Com Khomeini o Irã impulsionou o desenvolvimento de projetos de infraestrutura em comunicação, transportes e manufaturas. Já com Khamenei as principais ações do governo na economia foram voltadas para o controle da inflação e para a diminuição do desemprego. Esse conjunto de medidas adotadas a partir da década de 1950 foi facilitado pela crescente renda proveniente das exportações do petróleo. A partir de 1979, as rendas derivadas dessa *commodity* aumentaram ainda mais devido à nacionalização de empresas do setor energético durante a revolução islâmica. Dessa forma, as rendas do petróleo permitem que a república islâmica se torne cada vez mais independente das pressões da sociedade (AMANAT, 2017).

O processo de nacionalização de empresas, a partir de 1979, alterou de forma significativa a relação entre o Estado e a sociedade. A partir dessa iniciativa, o Irã incentivou um sistema clientelista no qual a lealdade dos indivíduos ao Estado influenciava o processo de

alocação de recursos no país (PANAHA, 2000). Indivíduos com ligações políticas, muitas vezes desenvolvidas por meio de parentesco ou de casamento com membros da elite religiosa, ingressaram em cargos bem remunerados na burocracia estatal. O papel da classe média ao longo da revolução, juntamente com a migração da classe capitalista para outros países, em 1979, proporcionou espaço para que grupos ligados ao Estado criassem redes e utilizassem ferramentas do sistema político do país para acumulação de capital, eventualmente emergindo como classes dominantes no Irã (ANDERSON, 1987; EHTESHAMI, 2017).

Existe uma escassez considerável de oportunidades de mobilidade social e econômica no Irã. Ofertas de emprego remunerado no país são encontradas em grande parte no setor público. Tal fato fortalece relações clientelistas entre indivíduos em posições centrais do Estado e aqueles que almejam um meio de subsistência. É notável como indivíduos utilizam posições influentes no Estado iraniano para obter ganhos políticos e financeiros. Práticas como a corrupção, o nepotismo e o favoritismo são comuns na república islâmica. Além disso, a inexistência de um regime tributário adequado, devido às altas rendas provenientes do petróleo, inibe a distribuição de recursos entre os distintos grupos sociais do país. O ministro da economia de Rouhani, Ali Tayyebnia, observou que os líderes iranianos reconhecem plenamente que o aumento das receitas de petróleo evitou a necessidade de desenvolver um sistema tributário moderno no Irã (ALAMDARI, 2005).

É contínua a tentativa de encontrar um equilíbrio entre o Estado e a sociedade no Irã. O colapso da dinastia Pahlavi foi acompanhado pelo êxodo da classe burguesa e da classe média profissional, as quais deviam sua sustentação ao regime monárquico do país. De fato, a revolução islâmica causou um fluxo considerável de iranianos para outros países da região e do globo. A fuga de capitais fragilizou a economia do país e, para evitar o colapso econômico total, o Estado entrou no lugar do antigo setor privado. Almejando maior estabilidade econômica o Estado facilitou o crescimento da burocracia estatal. O processo de estabelecimento de diversas fundações religiosas após a revolução de 1979 concentrou ainda mais a tomada de decisões em instituições estatais. Essas fundações, economicamente poderosas e politicamente distintas, cresceram em importância desde então, evoluindo para entidades semiautônomas com influência e redes de contato extensas no país (HINNEBUSCH, 2015; MALONEY, 2000).

Forças externas ao Irã desempenham um papel importante no fortalecimento da autonomia estatal frente à sociedade. Sanções econômicas adotadas por países como os Estados Unidos tiveram um papel significativo na economia do país. Essas medidas fizeram com que as organizações estatais fossem encorajadas a compensar importações proibidas, assumindo um papel ainda maior na vida da população. As sanções são uma característica da economia

iraniana desde a revolução e, com o tempo, passaram a afetar não só as condições da economia, mas também o sistema socioeconômico do país. Como resultado das sanções, a classe média encolheu rapidamente e enfrentou desemprego, preços altos e menores subsídios estatais. Esforços para resolver os problemas estruturais da economia são pontuais, tendo como exemplos a liberalização da economia e a venda de empresas públicas na década de 1990. Já no período de 2005 a 2013 houve uma tentativa de reformar o sistema de subsídios estatais, mas a pressão proveniente de diferentes grupos impediu a realização dessas mudanças (EHTESHAMI, 2017).

A falta de melhorias econômicas para a população fez com que o Estado iraniano aumentasse o controle do espaço físico e cibernético. Com isso, o Estado poderia pressionar a sociedade a se conformar com a situação do país. Os iranianos crescentemente buscam fontes alternativas de informações em nível nacional e internacional, na medida em que meios de comunicação sancionados pelo Estado são vistos com desconfiança. A censura e a violação constante de direitos humanos pioram ainda mais a relação tensa entre o Estado e a sociedade. Enquanto o Estado almeja garantir um ambiente de estabilidade no país por meio da restrição de liberdades individuais, os iranianos anseiam menor controle estatal. Nesse sentido, existe uma pressão crescente, por parte da sociedade, para que exista maior liberdade na república islâmica (JOY, 1999).

5.4 ELITES E POLÍTICA EXTERNA

No Irã, a elite definidora de política externa é formada pela elite religiosa e em menor grau pela elite republicana. Dentre a elite religiosa destaca-se o líder supremo, visto que o líder supremo possui responsabilidade direta em assuntos de política externa. Dentre a elite republicana destaca-se o presidente do país. Além de executar as decisões de política externa do líder supremo, o presidente assina tratados internacionais e administra o orçamento do país. No período analisado por este trabalho, apenas Ali Khamenei ocupou o cargo de líder supremo. Da mesma forma, a Arábia Saudita teve dois presidentes desde 2011, sendo eles Mahmoud Ahmadinejad, de agosto de 2005 a agosto de 2013, e Hassan Rouhani, de agosto de 2013 até a atualidade (MAJD, 2008).

Khamenei, o único líder supremo no período analisado por este trabalho, nasceu em 1939, na cidade de Najaf, no Iraque. Desde jovem ele dedicou sua vida aos estudos islâmicos e à política. Khamenei foi uma das principais figuras durante os protestos de 1979, eventualmente ocupando cargos importantes no governo islâmico. A título de exemplo, ele foi ministro de

defesa e supervisor da Guarda Revolucionária durante curtos períodos de tempo. Mais importante, Khamenei foi presidente do Irã no período de outubro de 1981 a agosto de 1989, sendo o primeiro membro da elite religiosa a ocupar a presidência. Durante esse período, o então presidente atuou para extinguir a influência dos Estados Unidos no país por meio da repressão política. Além disso, ele focou a sua atuação em assuntos administrativos e militares, aproximando-se de grupos como a Guarda Revolucionária. Em 1989, o então líder supremo, Ruhollah Khomeini, promoveu Khamenei como seu sucessor. Como Khamenei não possuía as qualificações religiosas necessárias a Assembleia de Peritos modificou a constituição visando facilitar esse processo. Assim, em junho de 1989, Khamenei sucedeu a Khomeini como líder supremo do Irã (SADJADPOUR, 2009).

O novo líder supremo continuou com algumas políticas de seu antecessor. A principal delas diz respeito ao balanceamento das facções políticas, fazendo com que nenhuma facção ganhe muito poder. Porém, ao não possuir o carisma e a posição religiosa de Khomeini, Khamenei precisou desenvolver redes pessoais com a Guarda Revolucionária.⁵ Ao ser líder supremo por quase três décadas, Khamenei foi capaz de colocar indivíduos leais nas principais instituições iranianas, construindo um sistema que protege e serve aos seus interesses. Esse sistema replica muitas instituições estatais com o objetivo de manter o Estado iraniano relativamente fraco. Khamenei se encontra regularmente com órgãos islâmicos, tais como a Guarda Revolucionária, e republicanos, tais como o presidente, e direciona as políticas iranianas. Tal fato demonstra a centralidade do líder supremo no processo decisório do país (ABEDIN, 2019; MAJD, 2008).

Ahmadinejad, primeiro presidente no período analisado por este trabalho, nasceu na aldeia de Aradan, no norte do Irã. Ahmadinejad serviu na Guarda Revolucionária durante a guerra entre Irã e Iraque entre 1990 e 1988. Após o conflito ele investiu em sua carreira política, sendo prefeito e governador de diversas províncias. Especificamente, a administração de Teerã foi muito bem avaliada pelos iranianos devido à promoção de políticas de bem-estar social. Tal fato consolidou a candidatura de Ahmadinejad à presidência do país em 2005. Apesar de não ser conhecido a nível nacional quando adentrou a disputa presidencial, Ahmadinejad conquistou o apoio da população por meio de suas críticas à decadência moral e cultural do sistema político iraniano. Como resposta a esses problemas, o então candidato prometeu criar um governo baseado em leis islâmicas e nos princípios da revolução de 1979. Tal fato angariou

⁵ A Guarda Revolucionária foi central para Khamenei, considerando que os principais comandantes desse grupo compartilhavam as visões políticas do novo líder supremo. Esse vínculo se fortaleceu tanto a ponto de que a lealdade da Guarda Revolucionária a Khamenei é considerada inabalável (ABEDIN, 2019).

o apoio de grupos como a Guarda Revolucionária. Além disso, a popularidade do candidato à presidência aumentou devido ao apoio a políticas de distribuição das rendas de petróleo. Essa proposta conquistou a simpatia da classe média e da classe baixa no país. Ahmadinejad, um político da facção neoconservadora, foi eleito em agosto de 2005, e ansiava realizar as mudanças propostas durante a campanha presidencial (RAKEL, 2008).

Durante seu primeiro mandato, Ahmadinejad realizou diversas mudanças políticas e econômicas no país. No âmbito político, o novo presidente incentivou a participação de membros da Guarda Revolucionária no governo. Quase metade dos ministros do país, de 2005 a 2009, eram provenientes dessa organização. Além disso, Ahmadinejad nomeou diversos ex-comandantes desse grupo como prefeitos e governadores de importantes regiões iranianas. Já no âmbito econômico, o novo presidente focou no estabelecimento de políticas de bem-estar social, tendo como exemplos o aumento de subsídios para alimentos e petróleo. Ahmadinejad inicialmente atuou para diminuir padrões insustentáveis de gastos públicos, bem como visou controlar preços de mercadorias. Essa visão econômica foi criticada pelo ministro da economia do país na época, Davoud Jaafari, na medida em que Ahmadinejad não atuou em questões centrais da economia do país, tendo como exemplo o controle da inflação (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

Em 2009, Ahmadinejad concorreu à presidência mais uma vez. Contudo, a reeleição de Ahmadinejad foi fortemente contestada pelos demais candidatos e pela sociedade civil, por meio do que ficou conhecido como o Movimento Verde. Meses de manifestações forçaram o líder supremo a justificar os resultados eleitorais que garantiram a reeleição do presidente. A natureza dessa vitória moldou em parte o segundo mandato do presidente. A dependência total de Ahmadinejad em relação ao líder supremo na verificação dos resultados eleitorais alimentou ainda mais o desprezo do presidente pelo sistema político do país. O segundo mandato de Ahmadinejad também foi marcado pelo aumento de sanções econômicas ao país devido ao desenvolvimento do programa nuclear iraniano. Apesar de não ser responsável por essa questão, o presidente foi crescentemente criticado pela condução de negociações com os demais países (EHTESHAMI, 2017). Ali Laranjani, secretário de governo próximo a Khamenei, criticou publicamente o estilo de política externa do então presidente em 2010. Ahmadinejad, por sua vez, imediatamente demitiu Laranjani, iniciando um conflito direto com Khamenei. Esse conflito foi intensificado em abril de 2011, quando o presidente expulsou Heydar Moslehi, outro aliado de Khamenei, do ministério de inteligência do país. Khamenei anulou a decisão e reintegrou Moslehi, em um movimento que levou Ahmadinejad a boicotar as reuniões do

gabinete. Na visão de Ahmadinejad, o líder supremo estaria usurpando a tomada de decisões do executivo do país (REZAEI, 2019).

Já Rouhani, segundo presidente no período analisado por este trabalho, nasceu na cidade de Sorkheh, no Irã. Rouhani iniciou suas atividades na política ao acompanhar Khomeini durante o início dos protestos contra Mohammed Pahlavi em 1979. Tendo como base seus estudos religiosos, Rouhani exaltava a necessidade de um sistema político baseado no Islã, bem como criticava a condução da política sob a dinastia Pahlavi. Desde 1980, Rouhani participa ativamente na política por sucessivas eleições ao parlamento do país. Ele já atuou como vice-presidente do parlamento, chefe do comitê de defesa e chefe do comitê de política externa. Com isso, o então representante desenvolveu suas capacidades de negociação em assuntos nucleares, por exemplo. No ano de 2000, Rouhani foi eleito como membro da Assembleia de Peritos do país, cargo que ocupou até 2007. Em um contexto de repressões ao Movimento Verde e de aumento de sanções econômicas, Rouhani lançou sua candidatura à presidência do país em 2013. Apoiado pelas facções pragmática e reformista, o candidato à presidência representava uma chance de contornar as dificuldades políticas e econômicas do país. A eleição de Rouhani em 2013, combinada com o alto engajamento eleitoral, ajudou o Estado a recuperar parte de sua legitimidade após as eleições de 2009 (ANSARI, 2016).

Diferentemente de Ahmadinejad, Rouhani enriqueceu a agenda política iraniana. Questões relativas à liberdade política e aos direitos civis estiveram na pauta de seu primeiro mandato como presidente. Vários presos políticos durante a presidência de Ahmadinejad foram libertos. Além disso, o controle sobre questões culturais, como o uso de véu islâmico, foi ligeiramente afrouxado. O principal desafio do primeiro mandato de Rouhani residia em suas tentativas de recuperar a credibilidade do país em nível internacional. As sanções econômicas contra o programa nuclear iraniano afetaram a economia de forma significativa. Rouhani almejava estabelecer um diálogo com países como o Estados Unidos para amenizar as sanções econômicas, bem como para recuperar a credibilidade do país. Tal fato gerou frutos em julho de 2015, por meio do acordo nuclear iraniano, no qual o Irã reduziria suas instalações nucleares em troca da suspensão de sanções econômicas relacionadas ao programa nuclear do país (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

Em maio de 2017, Rouhani foi reeleito para um segundo mandato como presidente. Essa última competição eleitoral iraniana foi mais desafiadora. Rouhani tinha uma reputação nacional e internacional importante a partir da assinatura do acordo nuclear com os Estados Unidos. No entanto, a economia iraniana havia piorado com o aumento da inflação e do desemprego no país. As liberdades civis também não haviam avançado de forma considerável

em quatro anos, conforme Rouhani havia prometido ao eleitorado. A campanha de Rouhani enfatizou que as melhorias econômicas de seu primeiro mandato dariam frutos a longo prazo. Além disso, o candidato à reeleição afirmou que aprofundaria o aumento de liberdades civis no país. Dois anos após a reeleição de Rouhani, a economia iraniana enfrentou uma série de dificuldades provenientes da mudança de posicionamento de outros países. Donald Trump, eleito presidente dos Estados Unidos em 2017, retirou os estadunidenses do acordo nuclear em maio de 2018. Como resultado, a facção pragmática, apoiadora de Rouhani, enfraqueceu no Irã. Os conservadores, por sua vez, ganharam maior apoio, devido à constante desconfiança em relação aos Estados Unidos (EHTESHAMI, 2017).

A elite definidora de política externa no Irã, representada em última instância pelo líder supremo, possui diversas fontes de pressão. Dentre essas, destacam-se a elite republicana, a sociedade civil e os Estados Unidos. Conforme argumentado anteriormente, o líder supremo do Irã pode ser escolhido por meio do reconhecimento pelo povo ou por meio da seleção de uma figura proeminente a partir da Assembleia de Peritos. O líder supremo iraniano possui amplos poderes, incluindo o comando das forças armadas e a nomeação dos chefes das principais instituições estatais. Por outro lado, o chefe do executivo do país, a maior autoridade da elite republicana, possui seus poderes limitados. Ao contrário do líder supremo, o presidente iraniano é eleito diretamente por sufrágio universal para implementar propostas e administrar o país. Esse mandato colide inevitavelmente com os poderes superiores do líder supremo, especialmente se este último interferir de forma contínua na política interna e externa do país. Khamenei já experimentou diversos problemas com todos os chefes do executivo desde 1989, incluindo Ahmadinejad e Rouhani. O aumento das tensões entre os principais representantes das elites republicanas pode causar instabilidade na política externa do país e aumentar a propensão à mudança. As tensões entre Khamenei e Ahmadinejad foram causadas por constantes inferências políticas do líder supremo no executivo do país. Já as tensões entre Khamenei e Rouhani foram resultado do apoio contínuo do líder supremo a candidatos conservadores nas eleições presidenciais (ABEDIN, 2019; AMANAT, 2017).

A sociedade civil, especificamente a classe média, representa o segundo grupo de pressão à elite definidora de política externa no Irã. Por classe média no Irã entende-se grupos de trabalhadores, como empresários, professores e funcionários públicos. A imposição constante da religião islâmica na vida pública, desde 1979, incomoda parte desse grupo. Iranianos com orientações seculares rejeitam a imposição do Islã na política e na sociedade, especialmente por meio de leis que interferem na vida das pessoas. A partir de protestos como o Movimento Verde, em 2009, a sociedade civil iraniana expressa seu descontentamento com

os desenvolvimentos políticos da república islâmica. Mais recentemente, em dezembro de 2017 e janeiro de 2018, setores da classe média iraniana protestaram devido à piora da situação econômica do país, tendo como exemplos o desemprego generalizado e o colapso das instituições de crédito no país. A classe média é um dos grupos mais afetados pelas sanções econômicas relativas ao programa nuclear iraniano. Nesse sentido, a pressão desse grupo trabalha para instar as lideranças políticas do país a mudarem questões econômicas e políticas (ABEDIN, 2019).

Já os Estados Unidos demonstram ser a principal fonte de pressão externa. Até 1979, os iranianos e os estadunidenses possuíam relações diplomáticas e econômicas próximas. De fato, os Estados Unidos eram um dos principais apoiadores da dinastia Pahlavi no país. A relação entre os dois países piorou consideravelmente após a invasão da embaixada estadunidense, em novembro de 1979, por grupos revolucionários. De um lado, os revolucionários estavam preocupados com uma possível tentativa de golpe dos Estados Unidos para reverter a revolução, considerando a proximidade dos estadunidenses com o xá. De outro lado, os Estados Unidos perceberam a invasão como uma violação do direito internacional. Com isso, os norte-americanos tentaram resgatar diplomatas que foram feitos reféns em solo iraniano, mas falharam em sua tentativa. Essa crise levou à deterioração das relações econômicas e diplomáticas entre os países. No nível econômico, os Estados Unidos impuseram sanções econômicas contra o Irã, em novembro de 1979, congelando cerca de US\$ 12 bilhões. Já no nível diplomático, os Estados Unidos romperam relações com o Irã em abril de 1980 (TORBAT, 2004).

Desde 2003, as relações entre os Estados Unidos e o Irã são moldadas pelo desenvolvimento do programa nuclear do país. De um lado, os estadunidenses afirmam que o Irã almeja desenvolver armas nucleares. De outro lado, os iranianos afirmam que o programa nuclear visa gerar eletricidade para o país. Desde então os Estados Unidos atuam fortemente para prevenir o desenvolvimento de armas nucleares pelo Irã por meio de sanções econômicas contra instituições ou indivíduos relacionados ao programa nuclear iraniano. Em 2006, por exemplo, os Estados Unidos impuseram sanções em bancos do país, impedindo que instituições financeiras iranianas pudessem negociar com instituições financeiras estadunidenses. A partir de 2009, com a eleição de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, os estadunidenses visaram negociar sobre o programa nuclear da república islâmica. Os Estados Unidos retiraram em julho de 2015 inúmeras sanções relacionadas ao programa nuclear e o Irã diminuiu suas capacidades nucleares, bem como permitiu o controle de suas instalações nucleares por funcionários das Nações Unidas. As relações entre os dois países pioraram com a eleição de

Donald Trump à presidência dos Estados Unidos em janeiro de 2017. Os Estados Unidos se retiraram do acordo nuclear e reimpuseram sanções econômicas relacionadas ao programa nuclear. Com isso, Trump almejava criar insatisfação na sociedade iraniana e renegociar o acordo (ABEDIN, 2019).

Considerando as pressões no nível interno e externo, a grande estratégia regional do Irã consiste em preservar e expandir a influência do país em dinâmicas regionais. Conforme argumentado no segundo capítulo, o Irã é uma potência regional com amplas capacidades no âmbito econômico e militar. O sistema político iraniano, centrado em leis islâmicas, forneceria a legitimidade necessária para intervir nos demais países islâmicos. A partir disso, o Irã atuou de forma contínua para expandir sua influência no Golfo Pérsico. A primeira forma de expandir sua preponderância, adotada de 1979 a 1993, consistia em exportar os ideais da revolução islâmica para os demais países (KHOMEINI, 1980). Já a segunda forma, adotada a partir de 1993, equivale a incentivar o desenvolvimento político e econômico do país a fim de servir como um modelo político aos demais países da região (FURTIG, 2013). Na tentativa de expandir sua influência regional, o Irã conta com algumas ferramentas, sendo elas as rendas provenientes do petróleo e as organizações estatais, como a Guarda Revolucionária. Por meio das rendas do petróleo o Irã apoia grupos ou Estados favoráveis ao país, tendo como exemplo os Houthis no Iêmen. Já por meio da Guarda Revolucionária a república islâmica pode aumentar sua atuação militar regional (ABDOLMOHAMMADI; CAMA, 2020).

5.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Por meio deste capítulo buscou-se evidenciar continuidades e mudanças na política externa do Irã com foco no período de 2011 a 2019. Para tal, discutiram-se aspectos relativos à construção estatal e à formação da política externa do país. A avaliação da construção do Estado focou no contexto do país, nas capacidades estatais e na relação Estado-sociedade. Já o debate sobre a formação da política externa abordou o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas. A partir disso, a hipótese de que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen, de 2011 a 2019, foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal foi corroborada no caso iraniano.

Os iranianos partiram de uma posição de não intervenção em assuntos iemenitas quando os protestos iniciaram em janeiro de 2011. O Irã mudou sua política externa ao tentar se aproximar de atores políticos iemenitas a partir de novembro de 2011. Os iranianos almejavam

estabelecer contato com políticos do sul do Iêmen, bem como iniciaram a capacitação de comandantes Houthis. Para este trabalho essa mudança foi causada majoritariamente por elementos relativos ao contexto do país, bem como à pressão interna de outras elites. A intervenção da Arábia Saudita no Bahrein, em março de 2011, e a consolidação do processo de transição de poder no Iêmen, em novembro de 2011, por meio de uma iniciativa saudita, instaram os iranianos a agir. Nesse sentido, o Irã inicialmente atuou para conter o crescimento da influência da Arábia Saudita na região. Da mesma forma, a competição entre a elite republicana e a elite religiosa parece ter potencializado a ação iraniana no Iêmen. Em abril de 2011, Ahmadinejad iniciou um conflito interno com Khamenei devido à usurpação do processo de tomada de decisão do executivo iraniano. A política externa iraniana demonstrou estar mais instável e mais suscetível à mudança devido à competição entre as duas principais elites do país.

Já em março de 2015, houve outra mudança na política externa iraniana para o Iêmen. A partir dessa data o Irã expandiu consideravelmente o apoio militar aos Houthis. Além disso, os iranianos iniciaram uma campanha diplomática e midiática contra a Operação Tempestade Decisiva e sugeriram um plano de diálogo nacional no Iêmen. Essa mudança na política externa iraniana foi causada novamente pela mudança de elementos relativos ao contexto do país e à pressão interna de outras elites. O lançamento da Operação Tempestade Decisiva, liderada pela Arábia Saudita, instou o Irã a expandir o apoio militar aos Houthis a partir de março de 2015. Tal fato visava conter o crescimento da influência saudita na região. Já a contínua competição entre a elite republicana e a elite religiosa parece ter fomentado as iniciativas iranianas no Iêmen. O apoio do líder supremo a candidatos conservadores nas eleições de agosto de 2013 e de agosto de 2017 criou considerável tensão política entre Khamenei e Rouhani. Nesse sentido, a política externa do país continuou instável e suscetível à mudança devido à competição entre as duas principais elites do país.

6 CONCLUSÃO

A discussão sobre mudanças na política externa estatal historicamente recebeu pouca atenção nas Relações Internacionais. Durante muito tempo a preferência de pesquisa de pesquisadores da área esteve direcionada a assuntos relacionados à estabilidade ao invés de questões focadas na transição de um estado de coisas para outro. Tal fato pode ser explicado em parte devido a uma incapacidade de generalizar mudanças no nível das unidades. Outra parte da explicação está centrada na constante preocupação com a estabilidade proveniente da Guerra Fria. A política externa do Estado possui, de fato, certa estabilidade. Porém, a política externa demonstra ser uma atividade interativa que envolve contatos contínuos nos níveis interno e externo. Quaisquer abordagens que não incorporem questões relativas à mudança na política externa estatal teriam muita dificuldade em explicar com precisão o motivo pelo qual a política externa ocorre de maneiras específicas.

Existem variações históricas que garantem formas, funções e comportamentos diversos na política externa estatal. Em regiões do sul global como o Oriente Médio, a política externa é utilizada como uma ferramenta do Estado para atingir objetivos como a acumulação de capital e a estabilidade social. Grande parte dos Estados da região foi criada por potências europeias e não possui necessariamente ligações políticas, sociais e culturais com a sociedade. Por conseguinte, os países carecem de sustentação doméstica, fazendo com que a política externa sirva de ferramenta para estimular um sentimento nacionalista ligado ao Estado. O estudo de mudanças em países do sul global deve focar em casos importantes de alterações na orientação da política externa em favor do estabelecimento de novos compromissos no âmbito internacional. A partir disso pode-se compreender as causas das mudanças da política externa estatal.

Este estudo buscou abordar mudanças na política externa de países do Golfo Pérsico, subcomplexo regional que pertence ao complexo regional do Oriente Médio. Especificamente, examinou-se a atuação de potências regionais, na medida em que esses países possuem maiores capacidades materiais para moldar questões regionais caso comparados com seus vizinhos. Com isso, foi possível analisar a variação da política externa de potências regionais do Golfo Pérsico no Iêmen de 2011 a 2019. A hipótese adotada argumentou que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen, de 2011 a 2019, foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados (contexto, capacidade estatal e relações Estado-sociedade) e à formação da política externa estatal (elite definidora de política externa e grande estratégia estatal). A escolha da análise sobre o Iêmen justifica-se pelo

fato de que o país é historicamente alvo de intervenções regionais de países como a Arábia Saudita e o Irã, os quais são considerados por este trabalho como potências regionais. O recorte temporal inicial de 2011 marca o início da instabilidade política recente no Iêmen, considerando os protestos exigindo a renúncia de Saleh. Já o ano de 2019 permite uma análise mais recente das dinâmicas locais. O recorte temporal relativamente curto permite a análise em maiores detalhes das dinâmicas políticas iemenitas, bem como o foco recente na análise da política externa das potências regionais.

O primeiro capítulo deste estudo buscou avaliar os estudos do regionalismo e da análise de política externa. As teorias iniciais do regionalismo proveram ferramentas para analisar a integração europeia, mas falharam em analisar detalhadamente a ideia de uma região. Essa lacuna teórica foi preenchida por meio do novo regionalismo, perspectiva que percebe a região como resultado de um processo contínuo de construção social. A partir dessa perspectiva, as regiões começaram a ser representadas por meio de questões como a economia e a segurança. Este trabalho adotou a TCRS de Buzan e Weaver (2003) para delimitar regiões, argumentando a centralidade de questões securitárias na temática adotada. A TCRS separa a atuação das grandes potências, as quais transcendem suas regiões, das potências regionais, as quais possuem suas próprias regiões como principal ambiente de atuação. Para esta pesquisa as potências regionais foram definidas por meio de dados relativos à população absoluta, ao PIB em preços atuais, aos gastos militares e ao tamanho das forças armadas.

Ainda no primeiro capítulo abordaram-se as principais contribuições da disciplina de análise de política externa. A “primeira geração” do estudo da política externa focou em análises elementares do comportamento do Estado. Já a “segunda geração” do estudo da política externa focou as análises no relacionamento entre questões domésticas e internacionais. Em regiões do sul global como o Oriente Médio a análise da política externa deve ser centrada no papel do Estado, trazendo dinâmicas relativas ao processo de construção estatal. A partir dessas considerações, este trabalho utilizou a perspectiva de APE de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões, na medida em que relaciona o processo de construção do Estado com a política externa do país. Conforme exposto anteriormente, Castellano (2017) propõe uma série de elementos que podem ser analisados para avaliar mudanças na política externa dos países.

O modelo de análise de política externa de Castellano (2017) propõe a divisão da política externa em três âmbitos, sendo eles a construção do Estado, a formulação da política externa e a execução da política externa. A construção estatal é formada pelas estruturas do país, compostas por forças externas e internas; pela capacidade estatal, composta por coerção, capital

e legitimidade; pelas relações entre Estado e sociedade, compostas pela elite governante, pelo projeto político e pela interação com a sociedade. Já a formulação da política externa é formada pela elite definidora de política externa, a qual é composta pelo projeto externo e segurança das elites; e pela grande estratégia do Estado. Por fim, o processo de execução da política externa é formado pela política externa regional do país, composta pela posição em relação ao *status quo* e pelo ímpeto de ação no sistema (CASTELLANO, 2017). A partir disso, almejou-se evidenciar que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen, de 2011 a 2019, foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal.

Já o segundo capítulo buscou apresentar uma análise empírica focada na delimitação da política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen no período de 2011 a 2019. Para tal, este estudo estabeleceu como potências regionais no Golfo Pérsico a Arábia Saudita e o Irã, conforme os indicadores apresentados no primeiro capítulo. Com isso, focou-se na análise dos principais acontecimentos do Iêmen de 2011 a 2019, bem como a resposta das potências regionais. A Arábia Saudita partiu de uma posição de não intervenção em assuntos internos iemenitas em janeiro de 2011. No entanto, os sauditas mudaram sua política externa a partir de abril de 2011 ao apresentarem um plano de renúncia para o então presidente Saleh. Já de janeiro de 2012 até março de 2015 os sauditas perderam o interesse em assuntos iemenitas, evidenciado pela indiferença em relação à Conferência de Diálogo Nacional no Iêmen. Por fim, o lançamento da Operação Tempestade Decisiva marca a terceira mudança na política externa saudita em março de 2015. O Irã também partiu de uma política de não intervenção no Iêmen em janeiro de 2011. Contudo, a partir de novembro de 2011 os iranianos mudaram sua política externa ao tentarem se aproximar de atores políticos iemenitas. Já a partir de março de 2015 houve outra mudança significativa, considerando a expansão do apoio militar aos Houthis e a sugestão de um plano de diálogo nacional no Iêmen.

O terceiro capítulo utilizou perspectiva de APE de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões para avaliar a mudança na política externa saudita. Analisou-se o processo de construção do Estado saudita por meio do contexto, das capacidades estatais e da relação Estado-sociedade. Já a formação da política externa abordou o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas. A partir disso, estabeleceu-se uma relação com as mudanças de política externa verificadas no segundo capítulo. A mudança inicial na política externa saudita em abril de 2011 foi causada majoritariamente por elementos relativos à elite definidora de política externa e à pressão interna de grupos sociais. Abdullah, monarca saudita nesse período, possuía uma agenda de

reformas internas que foi restringida por outros príncipes sauditas. O plano de renúncia de Saleh, em abril de 2011, foi central para refletir a ideia de que Abdullah estava atuando em prol dos sauditas, mesmo que a sua agenda de reformas internas estivesse aquém do que muitos segmentos da sociedade desejavam.

De janeiro de 2012 a março de 2015, os sauditas perderam o interesse em assuntos iemenitas. Essa mudança na política externa saudita foi causada pela mudança de elementos relativos à elite definidora de política externa e a pressão interna de outras elites. Sultan e Nayef, príncipes herdeiros e responsáveis pelos principais aparatos de segurança do país, faleceram em um curto espaço de tempo. Tal fato criou um vácuo de poder interno sem precedentes na história da Arábia Saudita e demandou a atenção de Abdullah. O período de março de 2015 marca a terceira mudança na política externa saudita, na medida em que a Arábia Saudita iniciou a Operação Tempestade Decisiva. Essa mudança na política externa é marcada por mais uma alteração relativa à elite definidora de política externa. A data de janeiro de 2015 marca a ascensão de Salman ao cargo de monarca e MBS ao cargo de ministro da defesa. Desde esse período existe uma centralização de poder decisório em MBS visando contrapor a insatisfação de outras elites e grupos sociais sauditas.

O quarto capítulo também utilizou perspectiva de APE de Castellano (2017) no Modelo Analítico do Estudo de Regiões para avaliar a mudança na política externa iraniana. Analisou-se o processo de construção do Estado iraniano por meio do contexto, das capacidades estatais e da relação Estado-sociedade. Já a formação da política externa abordou o projeto político da elite definidora de política externa e sua segurança frente a pressões domésticas e externas. A partir disso, estabeleceu-se uma relação com as mudanças de política externa verificadas no segundo capítulo. A mudança inicial na política externa iraniana aconteceu em novembro de 2011, devido à aproximação com atores políticos iemenitas. Essa mudança foi causada principalmente por elementos relativos ao contexto do país, bem como à pressão interna de outras elites. A intervenção da Arábia Saudita no Bahrein, em março de 2011, e a consolidação do processo de transição de poder no Iêmen, em novembro de 2011, por meio de uma iniciativa saudita, instaram os iranianos a agir. Da mesma forma, a competição entre a elite republicana e a elite religiosa parece ter tornado a política externa mais suscetível a mudanças. Em abril de 2011, Ahmadinejad iniciou um conflito interno com Khamenei devido à usurpação do processo de tomada de decisão do executivo do país.

Já em março de 2015, houve outra mudança na política externa iraniana para o Iêmen. Os iranianos expandiram o apoio militar aos Houthis e iniciaram uma campanha diplomática e midiática contra a Operação Tempestade Decisiva. Além disso, o Irã sugeriu um plano de

diálogo nacional para conter a crescente instabilidade no Iêmen. Essa mudança na política externa iraniana foi causada novamente pela alteração de elementos relativos ao contexto do país e à pressão interna de outras elites. O lançamento da Operação Tempestade Decisiva, liderada pela Arábia Saudita, instou o Irã a expandir o apoio militar aos Houthis a partir de março de 2015. Já a competição entre a elite religiosa e a elite republicana continuou fomentando a mudança na política externa do país nesse período. O apoio contínuo do líder supremo a candidatos conservadores nas eleições presidenciais criou uma grande tensão política entre Khamenei e Rouhani.

A partir dessa análise de dinâmicas políticas do Iêmen de 2011 a 2019, foi possível compreender com maior detalhe a variação da política externa das potências regionais do Golfo Pérsico. A hipótese de que as mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen de 2011 a 2019 foram causadas por mecanismos relacionados ao processo de construção dos Estados e à formação da política externa estatal foi corroborada ao longo deste estudo. O processo de construção estatal moldou a política externa dos países por meio do contexto, da capacidade estatal e das relações entre o Estado e a sociedade. Já a formação da política externa influenciou a política externa por meio da elite definidora de política externa, bem como pela grande estratégia do Estado. Todos esses elementos demonstraram ser centrais para atingir os objetivos traçados ao longo do trabalho, principalmente a análise das mudanças na política externa das potências regionais do Golfo Pérsico para o Iêmen de 2011 a 2019. Dessa forma, o modelo de análise de política externa proposto por Castellano (2017) foi uma ferramenta extremamente útil para esta pesquisa.

Para realizar uma análise tão específica foi necessário reduzir o escopo deste trabalho. O segundo, o terceiro e o quarto capítulos focaram na compreensão de elementos empíricos relativos ao período de 2011 a 2019. Conforme apontado anteriormente, o recorte temporal inicial de 2011 marca o início da instabilidade política recente no Iêmen, considerando os protestos exigindo a renúncia de Saleh em 27 de janeiro. Já o recorte temporal final permitiu uma análise mais recente das dinâmicas locais. Esse recorte relativamente curto de tempo proporcionou a análise em maiores detalhes das dinâmicas políticas iemenitas, bem como o foco recente na análise da política externa das potências regionais do Golfo Pérsico. O foco em um período maior de tempo poderia ter proporcionado maior capacidade de generalização da hipótese apresentada. Da mesma forma, o estudo da política externa de outros países, tais como os Emirados Árabes Unidos, poderia ter enriquecido uma análise entre diferentes casos. Para estudos futuros aconselha-se a adoção de um período maior e de uma análise mais abrangente da política externa estatal.

Apesar da pouca extensão de período adotada, este estudo contribuiu para a análise de mudanças na política externa de potências regionais. As potências regionais possuem superioridade em suas regiões, mas existem grandes desafios para a extração e a transformação de recursos que assegurem suas posições regionais. Como se observou, a pesquisa sugere que a compreensão sobre as ações dos países deve considerar mais do que as capacidades materiais. A consideração sobre as elites definidoras de política externa possui um papel central no caso da Arábia Saudita e do Irã. Nesses casos as elites com poder decisório em política externa foram caracterizadas por um número relativamente baixo de indivíduos durante o período analisado. No caso saudita destacou-se a centralidade do monarca, representante da elite da família Al-Saud. Já no caso iraniano evidenciou-se o papel do líder supremo, representante da elite religiosa. Essas elites possuem interesses próprios que variam de acordo com processos internos em seus relativos países. Este trabalho evidenciou que no caso da Arábia Saudita e do Irã as elites definidoras de política externa possuem grande importância em variações da política externa estatal.

REFERÊNCIAS

- AARTS, Paul. The Middle East: A Region without Regionalism or the End of Exceptionalism? **Third World Quarterly**, Abington, v. 20, n. 5, p. 911-925, 1999.
- ABDOLMOHAMMADI, Pejman; CAMA, Giampiero. **Contemporary Domestic and Foreign Policies of Iran**. London: Palgrave Macmillan, 2020.
- ABEDIN, Mahan. **Iran Resurgent: The Rise and Rise of the Shia State**. New York: Oxford University Press, 2019.
- ABIR, Mordechai. **Saudi Arabia Government, Society, and the Gulf Crisis**. London: Routledge, 2006.
- ABIR, Mordechai. **Saudi Arabia in the Oil Era: Regime and Elites, Conflict and Collaboration**. Boulder: Westview Press, 1988.
- ABRAHAMIAN, Ervand. **Iran between Two Revolutions**. Princeton: Princeton University Press, 1982.
- ACHARYA, Amitav. **Constructing a Security Community in Southeast Asia**. London: Routledge, 2001.
- ADLER, Emanuel. Imagined Security Communities: Cognitive Regions in International Relations. **Millennium**, London, v. 26, n. 2, p. 249-277, 1997.
- AL-AHSAN, Abdullah. Conflict Resolution in Muslim Societies: Role of the OIC. *In*: AL-AHSAN, Abdullah; YOUNG, Stephen (ed.). **Qur'anic Guidance for Good Governance**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017. P. 193-214.
- AL-HAMDANI, Raiman; LACKNER, Helen. **War and Pieces: Political Divides in Southern Yemen**. Berlin: European Council on Foreign Relations, 2020.
- AL-MUSLIMI, Farea. **Why Yemen's Political Transition Failed**. [S.l.]: Carnegie Middle East Center, 2015.
- AL-RASHEED, Madawi. **A Brief History of Saudi Arabia**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- AL-RASHEED, Madawi. King Salman Needs Total Victory in Yemen. **Al-Monitor**. Washington D.C. 08 mai. 2015a. Disponível em: <http://www.al-monitor.com/pulse/ru/contents/articles/originals/2015/05/saudi-arabia-finds-no-quick-victory-yemen.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- AL-RASHEED, Madawi. Riyadh's War on Yemen Stokes Saudi Nationalism. **Al-Monitor**. Washington D.C. 27 mar. 2015b. Disponível em: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/03/saudi-yemen-houthi-gcc-military-islamist.html#ixzz4La2utEPb>. Acesso em: 20 abr. 2020.

AL-RASHEED, Madawi. **Salman's Legacy: The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia**. London: Hurst and Company, 2018.

AL-RASHEED, Madawi. Saudi Arabia: Local and Regional Challenges. **Contemporary Arab Affairs**, London, v. 6, n. 1, p. 28-40, 2013.

AL-YASSINI, Ayman. **Religion and State in the Kingdom of Saudi Arabia**. London: Westview Press, 1985.

ALAMDARI, Kazem. The Power Structure of the Islamic Republic of Iran: Transition from Populism to Clientelism and Militarization of Government. **Third World Quarterly**, London, v. 26, n. 8, p. 1285-1301, 2005.

ALLISON, Graham T. **Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Little Brown, 1971.

ALNASRAWI, Abbas. **Arab Nationalism, Oil, and the Political Economy of Dependency**. New York: Greenwood Press, 1991.

ALTORAIFI, Adel. **Understanding the Role of State Identity in Foreign Policy Decision-Making: The Rise and Demise of Saudi Iranian Rapprochement (1997-2009)**. London: London School of Economics, 2012.

AMANAT, Abbas. **Iran: A Modern History**. New Haven: Yale University Press, 2017.

AMIRAHMADI, Hooshang. Economic Destruction and Imbalances in Post-Revolutionary Iran. *In*: AMIRAHDI, Hooshang; ENTESSAR, Nader (ed.). **Reconstruction and Regional Diplomacy in the Persian Gulf**. London: Routledge, 1992. P. 65-108.

AMLÔT, Matthew. Saudi Stocks Fall Sharply after Attacks on Oil Facilities. **Al-Arabiya**, Dubai. 15 set. 2019. Disponível em: <https://english.alarabiya.net/en/business/markets/2019/09/15/Saudi-stocks-fall-sharply-after-oil-facility-attacks.html>. Acesso em: 01 out 2020.

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

ANSARI, Ali. **Iran's Eleventh Presidential Election Revisited: The Politics of Managing Change**. London: University of London, 2016.

ARÁBIA SAUDITA. **Saudi Arabia's Constitution of 1992**. Chicago: Comparative Constitutions Project, 1992.

ARÁBIA SAUDITA. **Saudi Vision 2030**. Riad: Ministério das Relações Exteriores, 2016.

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

ATASSI, Basma. The Human Cost of the Hajj Stampede. **Al-Jazeera**. Doha, 26 set. 2015. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/features/2015/09/26/the-human-cost-of-the-hajj-stampede>. Acesso em: 01 out. 2020.

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

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

BANCO MUNDIAL. **World Bank Open Data**. 2019. Disponível em: <https://data.worldbank.org>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BATATI, Saeed. Yemen's Relations with Iran at All Time Low. **Gulf News**. Abu Dabi, 20 dez. 2012. Disponível em: <http://gulfnews.com/news/gulf/yemen/yemen-s-relations-with-iran-at-all-time-low-1.1121516>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BANUAZIZI, Ali. Faltering Legitimacy: The Ruling Clerics and Civil Society in Contemporary Iran. **International Journal of Politics, Culture and Society**, New York, v. 8, n. 4, p. 563-278, 1995.

BARNETT, Michael; SOLINGEN, Etel. Designed to Fail or Failure of Design? The Origins and Legacy of the Arab League. *In*: ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, Alastair. **Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 180-220.

BEBLAWI, Hazem; LUCIANI, Giacomo. **The Rentier State: Nation, State and Integration in the Arab World**. London: Croom Helm, 1987.

BECK, Martin. **The Concept of Regional Power: The Middle East as a Deviant Case?** Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2006.

BILGIN, Pinar. **Regional Security in the Middle East: A Critical Perspective**. New York: Routledge Curzon, 2005.

BOBBIO, Norberto. Teoria das Elites. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da UNB, 1998. p. 385-391.

BOWEN, Wayne. **The History of Saudi Arabia**. Santa Barbara: Greenwood Publishing Group, 2008.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline. **Small States in Global Affairs: The Foreign Policies of the Caribbean Community (Caricom)**. London: Palgrave Macmillan, 2008.

BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline. **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.** London: Oxford University Press, 1972.

BREHONY, Noel. Yemen and the Houthis: Genesis of the 2015 Crisis. **Asian Affairs**, [s.l.], v. 26, n. 2, p. 232-250, 2015.

BRESLIN, Shaun; HIGGOTT, Richard. Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New. **New Political Economy**, London, v. 4, n. 2, p. 333-352, 2000.

BROWN, Carl. **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers.** London: I. B. Tauris, 2004.

BRUMBERG, Daniel. **Reinventing Khomeini: The Struggle for Reform in Iran.** Chicago: University of Chicago Press, 2001.

BUCHTA, Wilfried. **Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic.** Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 2000.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.** New York: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry. The Asia-Pacific: What Sort of Region in What Sort of World? *In*: MACGREW, Anthony; BROOK, Chris (ed.). **Asia-Pacific in the New World Order.** London: Routledge, 1998. p. 68-87.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. *In*: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). **Handbook of International Relations.** London: Sage Publications, 2002. p. 430-452.

CASTELLANO, Igor. Mitologia e Teoria de Relações Internacionais na África: Avanços do Novo Regionalismo. **Interação**, Santa Maria, v. 5, p. 50-104, 2013.

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

CHUBIN, Sharam. **Iran and the Arab Spring: Ascendancy Frustrated.** Geneva: Gulf Research Center, 2012.

CHUGHTAI, Alia; EDROOS, Faisal. Yemen Conflict: Who Controls What. **Al-Jazeera.** Doha. 24 mar. 2019. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/interactive/2016/08/yemen-conflict-controls-160814132104300.html>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CLARK, Victoria. **Yemen: Dancing on the Heads of Snakes.** New Haven: Yale University Press, 2010.

CLAUSEN, Maria-Louise. Understanding the Crisis in Yemen: Evaluating Competing Narratives. **The International Spectator**, [s.l.], v. 50, n. 30, p. 16-29, 2015.

CLIFTON, Sherrill. After Khamenei: Who Will Succeed Iran's Supreme Leader?. **Orbis**, Philadelphia, v. 55, n. 4, p. 631-47, 2011.

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

CORRELATES OF WAR PROJECT-COW. **National Material Capabilities**. 2012. Disponível em: <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>. Acesso em: 15 mar. 2021.

DESSOUKI, Ali. Regional Leadership: Balancing off Costs and Dividends in the Foreign Policy of Egypt. In: KORANY, Bahgat; DESSOUKI, Ali (ed.). **The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization**. Cairo: The American University in Cairo Press, 2008. p. 167-193.

DESTRADI, Sandra. Regional Powers and Their Strategies: Empire, Hegemony, and Leadership. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 36, n. 4, p. 903-930, 2010.

DEUTCH, Karl. The Growth of Nations: Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration. **World Politics**, Cambridge, v. 5, n. 2, p. 168-195, 1953.

DIRLIK, Arif. Global South: Predicament and Promise. **The Global South**, Indianapolis, v. 1, n. 1, p. 12-23, 2007.

DUNN, Kevin; HETNZ, James. Regionalization, the State and Human Security/Development in Africa: Thoughts for Advancing the Debate. In: GRANT, Andrew; SODERBAUM, Fredrik (ed.). **New Regionalism in Africa**. London: Routledge, 2003. p. 179-191.

DURAC, Vincent. The Joint Meeting Parties and the Politics of Opposition in Yemen. **British Journal of Middle Eastern Studies**, London, v. 38, n. 3, p. 343-365, 2011.

DURAC, Vincent. Yemen's Arab Spring – Democratic Opening or Regime Maintenance? **Mediterranean Politics**, [s.l.], v. 17, n. 2, p. 161-178, 2012.

ECO, Umberto. **Como se faz uma Tese em Ciências Humanas**. Tradução de Ana Falcão Basto e Luís Leitão. Lisboa: Editorial Presença, 1997.

EHTESHAMI, Anoushiravan. **Iran: Stuck in Transition**. London: Routledge, 2017.

EILTS, Hermann. Saudi Arabia's Foreign Policy. In: BROWN, Carl. (ed.). **Diplomacy in the Middle East: The International Relations of Regional and Outside Powers**. London: I. B. Tauris, 2004. p. 219-244.

ESCUDE, Carlos. An Introduction to Peripheral Realism and Its Implications for the Interstate System: Argentina and the Condor II Missile Project. In: NEUMAN, Stephanie (ed.). **International Relations Theory and the Third World**. New York: St. Martin's Press, 1998. p. 55-76.

ESFANDIARY, Dina; TABATABAI, Ariane. Yemen: an Opportunity for Iran-Saudi Dialogue? **The Washington Quarterly**, Washington D.C., v. 39, n. 2, p. 155-174, 2015.

ESPOSITO, John. **The Oxford Dictionary of Islam**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA - EUA. Administração de Informações sobre Energia. **Pontos de Estrangulamento no Trânsito Mundial de Petróleo**. 2019. Disponível em: https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/World_Oil_Transit_Chokepoints. Acesso em: 07 abr. 2020.

ETHEREDGE, Laura (ed.). **Saudi Arabia and Yemen**. [S.l.]: Rosen Education Services, 2011.

FAKSH, Mahmud. **The Future of Islam in the Middle East**: Fundamentalism in Egypt, Algeria, and Saudi Arabia. Santa Barbara: Greenwood, 1997.

FAKUDE, Thembisa. Operation Decisive Storm: Reshuffling Regional Order. **Al-Jazeera**. Doha. 07 abr. 2015. Disponível em: <http://studies.aljazeera.net/en/positionpapers/2015/04/201546102935256939.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FARSY, Fouad. **Modernity and Tradition**: The Saudi Equation. Claremont: Knight Communications, 1992.

FAWCETT, Louise. Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. **International Affairs**, Hoboken, v. 80, n. 3, p. 429-446, 2004.

FAWCETT, Louise. Regionalism from an Historical Perspective. *In*: FARREL, Mary; HETTNE, Bjorn; LANGENHOVE, Luk (ed.). **Global Politics of Regionalism**: Theory and Practice. London: Pluto Press, 2005. p. 21-37.

FAWCETT, Louise; GANDOIS, Helene. Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies. **European Integration**, London, v. 32, n. 6, 2012.

FAWN, Rick. Regions and Their Study: Wherefrom, What for and Whereto? **Review of International Studies**, Cambridge, v. 35, p. 5-34, 2009.

FEIERSTEIN, Gerald. **Iran's Role in Yemen and Prospects for Peace**. Washington D.C.: Middle East Institute, 2018.

FEIERSTEIN, Gerald. **Yemen**: The 60-Year War. [S.l.]: Middle East Institute, 2019.

FERABOLLI, Silvia. **Arab Regionalism**: A Post Structural Perspective. New York: Routledge, 2014.

FERABOLLI, Silvia. Relações Internacionais do Mundo Árabe (1954-2004): Os Desafios para a Realização da Utopia Pan-Arabista. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 63-97, 2007.

FENG, Liu; RUIZHUANG, Zhang. The Typologies of Realism. **Chinese Journal of International Politics**, London, v. 1, p. 109–134, 2006.

FOOROHAR, Kambiz; NASSERI, Ladane. Iran Threat Grows as It Expands to Yemen. **Gulf News**. Abu Dabi. 02 mar. 2015. Disponível em: <http://gulfnews.com/news/mena/iran/iran-threat-grows-as-it-expands-to-yemen-1.1464765>. Acesso em: 20 abr. 2020.

FRAIHAT, Ibrahim. **Unfinished Revolutions: Yemen, Libya, and Tunisia after the Arab Spring**. New Haven: Yale University Press, 2016.

FRAZIER, Derrick; STEWART-INGERSOLL, Robert. Regional Powers and Security: A Framework for Understanding Order within Regional Security Complexes. **European Journal of International Relations**, London, v. 16, n. 4, p. 731–753, 2010.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI. **World Economic Outlook**. 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Acesso em: 07 abr. 2020.

FURTIG, Henner. **Iran and the Arab Spring: Between Expectations and Disillusion**. Hamburgo: German Institute for Global and Area Studies, 2013.

GAUSE, Gregory. Saudi Regime Stability and Challenges. *In*: AL-RASHEED, Madawi (ed.). **Salman's Legacy: The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia**. London: Hurst and Company, 2018. p. 31-44

GAUSE, Gregory. **The International Relations of the Persian Gulf**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GAUSE, Gregory; LUSTICK, Ian. America and Regional Powers in a Transforming Middle East. **Middle East Policy**, New York, v. 19, n. 2, p. 1-9, 2012.

GERNER, Deborah. The Evolution of the Study of Foreign Policy. *In*: NEACK, Laura; HEY, Jeanne; HANEY, Patrick (ed.). **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Upper Saddle River: Prentice Hall College Division, 1995. P. 17-32.

GHAFUR, Ahmad. **Muhammad bin Abdul Wahhab**. Meca: Muassasat Makkah Lil-Nashr, 1979.

GHOBARI, Mohammed. Gulf Countries Opposition Say Houthi Takeover in Yemen a 'Coup'. **Reuters**. Londres. 07 set. 2015. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-yemen-security-idUSKBN0LB07220150207>. Acesso em: 20 abr. 2020.

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

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

GODEHARDT, Nadine. **The Chinese Constitution of Central Asia: Regions and Intertwined Actors in International Relations**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.

GOMAA, Ahmed; JUMAH, Ahmad. **The Foundation of the League of Arab States: Wartime Diplomacy and Inter-Arab Politics.** London: Longman, 1977.

HAAS, Ernst. The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *In*: LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart (ed.). **Regional Integration: Theory and Research.** Cambridge: Harvard University Press, 1971. p. 607-646.

HAAS, Ernst. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957.** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1958.

HABIBI, Nader. The Iranian Economy in the Shadow of Economic Sanctions. **Middle East Brief**, [s.l.], v. 7, n. 38, p. 1-8, 2008.

HAGAN, Joe. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. *In*: NEACK, Laura; HEY, Jeanne; HANEY, Patrick (ed.). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in Its Second Generation.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1995. P. 117-144.

HAGAN Joe. Regimes, Political Oppositions and the Comparative Analysis of Foreign Policy. *In*: HERMANN, Charles; KEGLEY, Charles; ROSENAU, James. **New Directions in the Study of Foreign Policy.** Winchester: Unwin Hyman, 1987. p. 203-240.

HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HAYKEL, Bernard. Saudi Arabia's Yemen Dilemma. **Foreign Affairs.** Washington D.C. 14 jun. 2011. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/saudi-arabia/2011-06-14/saudi-arabias-yemen-dilemma>. Acesso em: 15 fev. 2020.

HERB, Michael. **All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle Eastern Monarchies.** New York: State University of New York Press, 1999.

HEMMER, Christopher; KATZENSTEIN, Peter. Why Is There No NATO in Asia: Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism. **International Organization**, New York, n. 56, p. 575-607, 2002.

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

HERMANN, Margaret. Personality and Foreign Policy Decision Making: A Study of 54 Heads of Government. *In*: CHAN, Steve; SYLVAN, Donald. **Foreign Policy Decision Making: Perception, Cognition, and Artificial Intelligence.** New York: Praeger, 1984. p. 53-80.

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

HERTOG, Steffen. **Challenges to Saudi Distributional State in the Age of Austerity**. London: London School of Economics, 2016.

HERZ, Mônica. O Crescimento da Área de Relações Internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-40, 2002.

HETTNE, Bjorn. Beyond the New Regionalism. **New Political Economy**, London, v. 10, n. 4, p. 543-571, 2005.

HETTNE, Bjorn. Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. *In*: HETTNE, Bjorn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (ed.). **Globalization and the New Regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999. p. 1-24.

HETTNE, Bjorn; INOTAI, András. **The New Regionalism**: Implications for Global Development and International Security. Helsinki: World Institute for Development Economics Research, 1994.

HETTNE, Bjorn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (ed.). **National Perspectives on the New Regionalism in the South**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2000.

HETTNE, Bjorn; SODERBAUM, Fredrik. Theorising the Rise of Regionness. **New Political Economy**, London, v. 5, n. 3, p. 457-472, 2000.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HILL, Ginny; NONNEMAN, Gerd. **Yemen, Saudi Arabia and the Gulf States**: Elite Politics, Street, Protests and Regional Diplomacy. [S.l.]: Chatham House, 2011.

HINCKLEY, Ronald. Public Attitudes toward Key Foreign Policy Events. **Journal of Conflict Resolution**, Thousand Oaks, v. 32, n. 2, p. 295-318, 1988.

HINNEBUSCH, Raymond. Globalization, Democratization, and the Arab Uprising: The International Factor in MENA's Failed Democratization. **Democratization**, London, v. 22, n. 2, p. 335-357, 2015.

HINNEBUSCH, Raymond. The Analytical Framework. *In*: HINNEBUSCH, Raymond; Ehteshami, Anoushiravan (ed.). **The Foreign Policies of Middle East States**. Boulder: Lynne Rienner, 2002. p. 1-27.

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

HIRST, Mônica. **O Processo de Alinhamento nas Relações Brasil-Estados Unidos: 1942-1945**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982.

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

HOFFMANN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. **Daedalus**, Cambridge, v. 95, n. 3, p. 862-915, 1966.

HOLDEN, David; JOHNS, Richard. **The House of Saud: The Rise and Rule of the Most Powerful Dynasty in the Arab World.** New York: Holt, 1981.

HOLLIS, Rosemary. **Britain and the Middle East in the 9/11 Era.** London: Chatham House, 2010.

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

HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 21, n. 4, p. 331-358, 1995.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics.** London: Routledge, 2019.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES-IISS. **The Military Balance: The Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics.** London: Routledge, 2020.

IRÃ. Ministério das Relações Exteriores. **Constituição da República Islâmica do Irã.** Teerã, 1979.

ISANI, Majtaba. **Muslim Public Opinion toward the International Order: Support for International and Regional Actors.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019.

ISMAEL, Tareq; ISMAEL, Jacqueline. Domestic Source of Middle East Foreign Policy. *In: ISMAEL, Tareq. **International Relations of the Contemporary Middle East: A Study in World Politics.** Syracuse: Syracuse University Press. P. 17-40.*

JACKSON, Robert. **Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World.** Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1990.

JACKSON, Robert. ROSBERG, Carl. Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood. **World Politics**, Cambridge, v. 35, n. 1, p. 1-24, 1982.

JALAL, Ibrahim. A Fight for Survival in a New Landscape: Can Yemen's GPC Recover after Saleh? **Middle East Institute.** Washington D.C. 04 fev. 2020. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/fight-survival-new-landscape-can-yemens-gpc-recover-after-saleh>. Acesso em: 20 mar. 2020.

JANIS, Irving. **Crucial Decisions.** New York: Free Press, 1989.

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

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1976.

JOB, Brian. **The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States**. Boulder: Lynne Rienner, 1992.

JOY, Oliver. The Crisis of Religious Legitimacy in Iran. **Middle East Journal**, Washington D.C., v. 53, n. 2, p. 201-216, 1999.

KARAMI, Arash. Iran Defense Minister: Saudi Arabia Will Fail in Yemen. **Al Monitor**. Washington D.C. 16 abr. 2015. Disponível em: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/04/iran-yemen-saudi-arabia-houthis-1.html#ixzz4KF2qnegS>. Acesso em: 20 abr. 2020.

KARSHENAS, Massoud. **Structural Adjustment and the Prospects of the Iranian Economy**. London: University of London, 1995.

KATZENSTEIN, Peter. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

KECHICHIAN, Joseph. **Succession in Saudi Arabia**. London: Palgrave Macmillan, 2001.

KELLY, Robert. Security Theory in the New Regionalism. **International Studies Review**, Malden, v. 9, n. 2, p. 197-229, 2007.

KHAMENEI, Ali. Kaaba and Mecca belong to all Muslims, not Al-Saud. Khamenei.IR, Teerã. 18 jul. 2018. Disponível em: <https://english.khamenei.ir/news/5812/Ka-aba-and-Mecca-belong-to-all-Muslims-not-Al-Saud>. Acesso em: 08 nov. 2020.

KHOMEINI, Ruhollah. Khomeini: We Shall Confront the World with our Ideology. **Middle East Research and Information Project**, [s.l.], v. 1, n. 88, p. 22-25, 1980.

KIENLE, Eberhard. **Ba'th v. Ba'th: The Conflict between Syria and Iraq, 1968-1989**. London: I.B. Tauris, 1990.

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

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

KORANY, Bahgat; DESSOUKI Ali. **Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization**. Cairo: American University in Cairo Press, 2009.

KRONENFELD, Sami; GUZANSKY, Yoel. Yemen: A Mirror to the Future of the Arab Spring. **Military and Strategic Affairs**, [s.l.], v. 6, n.3, p. 79-99, 2014.

KUBURSI, Atif; MANSUR, Salim. Oil and the Gulf War: An American Century or a "New World Order"? **Arab Studies Quarterly**, London, v. 15, n. 4, p. 1-18, 1993.

KUIKEN, Jonathan. Caught in Transition: Britain's Oil Policy in the Face of Impending Crisis, 1967-1973. **Historical Social Research**, Mannheim, v. 39, n. 4, p. 272-290, 2014.

KUMARASWAMY, P. R.; QUAMAR, Muddassir. More Effective as Regent than as Monarch: Abdullah's Reform Legacy. **Contemporary Arab Affairs**, London, v. 9, n. 3, p. 445-460, 2016.

KURZMAN, Charles. **The Unthinkable Revolution in Iran**. Harvard: Harvard University Press, 2004.

LEGRENZI, Matteo. **The Gulf Cooperation Council and the International Relations of the Gulf: Diplomacy, Security and Economic Coordination in a Changing Middle East**. London: I.B. Tauris, 2009.

LEGRENZI, Matteo; HARDERS, Cilja. **Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East**. London: Routledge, 2008.

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

LEWIS, Alexander. The Role of Choke Points in the Ocean Context. **Geo Journal**, [s.l.], v. 26, n. 4, p. 503-309, 1992.

LIMA, Maria Regina Soares de. **The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipú**. Nashville: Vanderbilt University, 1986.

LITTLE, Douglas. **American Orientalism: The United States and the Middle East since 1945**. Charlotte: University of North Carolina Press, 2008.

LOBELL, Steven; RIPSAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey. **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. New York: Cambridge University Press, 2009.

MAHAMEDOU, Mohammad-Mahmoud. Foreign Policy in the Arab World: The Promise of a State-Centered Approach. *In*: BRAVEBOY-WAGNER, Jacqueline (ed.). **The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks**. Boulder: Lynne Rienner, 2003. p. 65-78.

MAJD, Hooman. **The Atatollah Begs to Differ: The Paradox of Modern Iran**. New York: Anchor, 2008.

MAKDISI, Karim. Reflections on the State of IR in the Arab Region. *In*: TICKNER, Arlene. WEAVER, Ole (ed.). **International Relations Scholarship around the World**. London: Routledge, 2009. p. 180-190.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, Teorías y Debates sobre la Integración Regional. **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 367-397, 2012.

MALAMUD, Andrés; SCHMITTER, Philippe. La Experiencia de Integración Europea y el Potencial de Integración del Mercosur. **Revista de Ciencias Sociales**, s.l., v. 181, n. 1, p. 3-31, 2006.

MALONEY, Suzanne. Agents of Abstacles? Parastatal Foundations and Challenges for Iranian Development. *In: ALIZADEH, Parvin. **The Economy of Iran: The Dilemmas of an Islamic State.** London: I.B. Tauris, 2000. p. 479-498.*

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics.** New York: WW Norton, 2001.

MIDGAL, Joel. **Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World.** Princeton: Princeton University Press, 1988.

MILANI, Mohsen. Iran's Game in Yemen: Why Tehran isn't to Blame for the Civil War. **Foreign Affairs.** Washington D.C. 19 abr. 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2015-04-19/irans-game-yemen>. Acesso em: 20 abr. 2020

MILANI, Mohsen. The Evolution of the Iranian Presidency: from Bani Sadr to Rafsanjani. **British Journal of Middle Eastern Studies**, London, v. 20, n. 1, p. 83-92, 1993.

MISTRY, Percy. The Regionalism: Impediment or Spur to Future Multilateralism? *In: HETTNE, Bjorn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (ed.). **Globalism and the New Regionalism.** London: Macmillan, 1999. p. 116-154.*

MIYAZAKI, Silvio. O Novo Regionalismo Econômico Asiático. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 101-125, 2005.

MOLAVI, Afshin. **Soul of Iran: A Nation's Struggle for Freedom.** New York: W. W. Norton, 2006.

MONTAGU, Caroline. **Civil Society in Saudi Arabia: The Power and Challenges of Association.** London: Catham House, 2015.

MOUSAVIAN, Seyed. **The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir.** Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2012.

MOON, Bruce. The State in Foreign and Domestic Policy. *In: NEACK, Laura; HEY, Jeanne; HANEY, Patrick. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation.** Upper Saddle River: Prentice Hall College Division, 1995. P. 187-200.*

MURPHY, Alexander. Regions as Social Constructs: The Gap between Theory and Practice. **Progress in Human Geography**, Thousand Oaks, v. 15, n. 1, p. 22-35, 1991.

MURPHY, Brian. Iran Nuclear Pact Stirs Hope and Fear of New Political Order in the Middle East. **Washington Post**, Washington D.C. 03 abr. 2015. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/saudi-king-give-cautious-nod-to-iran-nuclear-deal/2015/04/03/aeb04901-e608-4735-8bf3-4dfd71c4c74d_story.html. Acesso em: 08 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. United Nations Development Program. **Human Development Report 2019.** 2019. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>. Acesso em 10 abr. 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **World Population Prospects**. 2016. Disponível em: <https://population.un.org/wpp>. Acesso em: 10 abr. 2020.

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

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

NEUMANN, Iver. A Region Building Approach. *In*: SODERBAUM, Fredrick; SHAW, Timothy (ed.) **Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. P. 160-178.

NEVENS, Kate. **Yemen's Youth Revolution, The Arab Spring: Implications for British Policy**. London: Conservative Middle East Council, 2011.

NIBLOCK, Tim. **Saudi Arabia: Power, Legitimacy, and Survival**. London: Routledge, 2006.

OBAID, Nawaf. The Power of Saudi Arabia's Islamic Leaders. **Middle East Quarterly**, London, v. 4, n. 3, p. 51-58, 1999.

OKRUHLIK, Gwenn. Empowering Civility through Nationalism. *In*: HEFNER, Robert (ed.). **Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization**. Princeton: Princeton University Press, 2009. P. 189-212.

ORGANIZAÇÃO DOS PAÍSES EXPORTADORES DE PETRÓLEO - OPEP. **Annual Statistical Bulletin**. 2018. Disponível em: <https://asb.opec.org/index.php>. Acesso em: 21 abr. 2020.

OSTOVAR, Afshon. **Vanguard of the Imam: Religion, Politics, and Iran's Revolutionary Guards**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

OWEN, Roger. Inter-Arab Economic Relations during the Twentieth Century: World Market vs. Regional Market. *In*: HUDSON, Michael. **The Middle East Dilemma**. Georgetown: Center for Contemporary Arab Studies, 1999. P. 217-232.

PAASI, Ansii. The Resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': Theoretical Perspectives and Empirical Observations on Regional Dynamics in Europe. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 35, n. 1, p. 121-146, 2009.

PANAH, Maryam. State and Society in the Islamic Republic: The Impact of Post-Revolutionary War. **Journal of Iranian Research and Analysis**, [s.l.], v. 16, n. 1, 2000.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 28, n. 4, p. 677-696, 2002.

PECQUET, Julian. Saudi King wants Obama to tackle Iranian 'Mischief'. **Al-Monitor**. Washington D.C. 31 ago. 2015. Disponível em: <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2015/08/saudi-king-washington-visit-iran-deal.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PINFARI, Marco. **Nothing but Failure?** The Arab League and the Gulf Cooperation Council and Mediators in Middle Eastern Conflicts. London: Destin Development Institute, 2009.

POSEN, Barry. **The Sources of Military Doctrine:** France, Britain, and Germany between the World Wars. London: Cornell University Press, 1984.

POWELL, William. **Saudi Arabia and Its Royal Family.** Secaucus: Lyle Stuart, 1982.

PRADHAN, Prasanta. **Arab Spring and Sectarian Fault Lines in West Asia:** Bahrein, Yemen and Syria. New Deli: Pentagon Press, 2017.

PRYS, Miriam. Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. **International Studies Review**, Malden, v. 12, n. 4, p. 479–504, 2010.

PURKITT, Helen. Political Decision Making in Small Groups: The Cuban Missile Crisis Revisited One More Time. *In:* SINGER, Eric; HUDSON, Valerie (ed.). **Political Psychology and Foreign Policy.** Boulder: Westview Press, 1992. P. 32-53.

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

RAKEL, Eva. **Power, Islam, and Political Elite in Iran:** A Study of the Iranian Political Elite from Khomeini to Ahmadinejad. Leiden: Brill, 2008.

RAMANZINI, Haroldo; MARIANO, Marcelo; ALMEIDA, Rafael. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. *In:* RAMANZINI, Haroldo; AYERBE, Luis. **Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. P. 15-52.

REISSNER, Johannes. **Elitenwandel in der Arabischen Welt und Iran.** Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002.

REZAEI, Farhad. **Iran's Foreign Policy after the Nuclear Agreement.** London: Palgrave Macmillan, 2019.

RIEDEL, Bruce. Saudi Arabia's Role in the Yemen Crises. *In:* DAY, Stephen; BREHONY, Noel (ed.). **Global, Regional and Local Dynamics in the Yemen Crisis.** London: Palgrave Macmillan, 2020. P. 115-130.

RIEDEL, Bruce. Why Saudi Arabia's Yemen War is not Producing Victory. **Al Monitor.** Washington D.C. 01 mai. 2015. Disponível em: <http://www.al-monitor.com/pulse/ru/contents/articles/originals/2015/05/yemen-war-escalates-stakes-raise-saudi-princes.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

RIPSMAN, Norrin. Neoclassical Realism and Domestic Interest Groups. *In:* LOBELL, Steven; RIPSMAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey (ed.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy.** New York: Cambridge University Press, 2009. P. 170-193.

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

ROSECRANCE, Richard. Regionalism and the Post-Cold War Era. **International Journal**, Thousand Oaks, v. 46, n. 3, 1991.

ROSENAU, James. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. *In*: ROSENAU, James. **The Scientific Study of Foreign Policy**. London: F. Pinter, 1966. P. 171-199.

RUBIN, Barry. **The Middle East: A Guide to Politics, Economics, Society and Culture**. London: Routledge, 2015.

RUGGIE, John; KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; SCHMITTER, Philippe. Transformation in World Politics: The Intellectual Contributions of Ernst B. Haas. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 8, p. 271-296, 2005.

SADJADPOUR, Karim. **Reading Khamenei: The World View of Iran's Most Powerful Leader**. Brussels: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

SAEIDI, Ali. The Accountability of Para-Governmental Organizations (Bonyads): The Case of Iranian Foundations. **Iranian Studies**, [s.l.], v. 37, n. 3, p. 479-498, 2004.

SAID, Amir. **The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran**. Oxford: Oxford University Press, 1988.

SALISBURY, Peter. **Yemen and the Saudi-Iranian 'Cold War'**. [S.l.]: Chatham House, 2015.

SALISBURY, Peter. **Yemen: National Chaos, Local Order**. [S.l.]: Chatham House, 2017.

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil. *In*: AMEN, Mark (ed.). **Cities and Global Governance: New Sites for International Relations**. London: Ashgate, 2011. P. 45-69.

SANDLER, Stanley. **Ground Warfare: The International Encyclopedia**. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2002.

SCHIRAZI, Asghar. **The Constitution of Iran: Politics and the State in the Islamic Republic**. London: I.B. Tauris, 1997.

SCHWELLER, Randall. Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. **International Security**, Cambridge, v. 29, n. 2, p. 159-201, 2004.

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

SELIKTAR, Ofira; REZAEI, Farhad. **Iran, Revolution, and Proxy Wars**. London: Palgrave Macmillan, 2020.

SELVIK, Kjetil. **War in Yemen: The View from Iran**. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2015.

SHARIF, Osmar. Al-Houthi Takeover Threatens GCC Security. **Gulf News**. Abu Dabi. 19 out. 2014. Disponível em: <http://gulfnews.com/opinion/thinkers/al-houthi-takeover-threatens-gcc-security-1.1400956>. Acesso em: 20 abr. 2020.

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

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

SNYDER, Richard; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **The Decision-Making Approach to the Study of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1954.

SODERBAUM, Fredrick; SHAW, Timothy. **Theories of New Regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

SOLINGEN, Etel. Economic Liberalization, Political Coalitions, and Emerging Regional Orders. *In*: LAKE, David; MORGAN, Patrick (ed.). **Regional Orders: Building Security in a New World**. New York: Penn State University Press, 1997. P. 68-100.

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

STANTON, Elizabeth. **The Human Development Index: A History**. Amherst: Political Economy Research Institute, 2007.

STENSLIE, Stig. **Not too Strong, not too Weak: Saudi Arabia's Policy towards Yemen**. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, 2013.

STENSLIE, Stig. The End of Elite Unity and the Stability of Saudi Arabia. **The Washington Quarterly**, Washington D.C., v. 41, n. 1, p. 61-82, 2018.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE-SIPRI. **Military Expenditure Database**. 2019. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SULLIVAN, Michael. **International Relations: Theories and Evidence**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976.

TAHERI, Amir. Saudi Arabia: Change Begins within the Family. **The Journal of the National Committee on American Foreign Policy**, New York, v. 34, n. 3, p. 138-143, 2012.

TALIAFERRO, Jeffrey. Neoclassical Realism and Resource Extraction: State Building for Future War. *In*: LOBELL, Steven; RIPSAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey (ed.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. P. 194-226.

TELLENBACH, Silvia. Zur Änderung der Verfassung der Islamischen Republik Iran vom 28. Juli 1989. **Orient**, [s.l.], v. 31, n. 1, p. 45-66, 1990.

THIES, Cameron; NIEMAN, Mark. **Power, Status and Conflict Behavior: Brazil as an Emerging Power in the International System**. Buenos Aires: ISA/FLACSO Conference 2014, 2014.

TORBAT, Akbar. A Glance at US Policies toward Iran: Past and Present. **Journal of Iranian Research and Analysis**, v. 20, n. 1, p. 85-94, 2004.

TRANSFELD, Mareike; HEINZE, Marie-Christine. **Understanding Peace Requirements in Yemen: Needs and Roles for Civil Society, Women, Youth, the Media and the Private Sector**. Berlin: Center for Applied Research in Partnership with the Orient, 2019.

VALBJORN, Morten. North Africa and the Middle East. *In*: BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. P. 249-270.

VASSILEV, Alexei. **The History of Saudi Arabia**. London: Saqi Books, 2013.

VATANKA, Alex. Iran's Role in the Yemen Crisis. *In*: DAY, Stephen; BREHONY, Noel (ed.). **Global, Regional and Local Dynamics in the Yemen Crisis**. London: Palgrave Macmillan, 2020. P. 149-164.

VATANKA, Alex. Iran's Yemen Play: What Tehran Wants – And What It Doesn't. **Foreign Affairs**. Washington D.C. 04 mar. 2015. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2015-03-04/irans-yemen-play>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ZUHUR, Sherifa. **Saudi Arabia**. Santa Barbara: Greenwood, 2011.

ZWERI, Mahjoob. Iran and Political Dynamism in the Arab World: the Case of Yemen. **Domes: Digest of Middle East Studies**, [s.l.], v. 25, n. 1, p. 4-18, 2016.

WAGEMAKERS, Joas. Arguing for Change under Benevolent Oppression: Intellectual Trends and Debates in Saudi Arabia. *In*: MEIJER, Roel; AARTS, Paul (ed.). **Saudi Arabia between Conservatism, Accommodation and Reform**. Haia: Netherlands Institute of International Relations, 2012. P. 13-31.

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. 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.

WEHREY, Frederic *et al.* **Saudi-Iranian Relations since the Fall of Saddam**. Santa Monica: Rand Corporation, 2015.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

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

WHITE, Brian. **Understanding European Foreign Policy**. London: Palgrave, 2001.

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

WYNBRANDT, James. **A Brief History of Saudi Arabia**. New York: Infobase, 2010.