

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

**A POLÍTICA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DE
LEGITIMIDADE NO IRÃ**

TRABALHO FINAL DE GRADUAÇÃO

Camila Hirt Munareto

Santa Maria, RS, Brasil

2016

A POLÍTICA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE NO IRÃ

Camila Hirt Munareto

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

Orientador: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva

Santa Maria, RS, Brasil

2016

AGRADECIMENTOS

A finalização deste trabalho e a conclusão da minha graduação não teriam sido possíveis se durante o caminho eu não tivesse o apoio de algumas pessoas. Com isso, acredito ser importante expressar minha gratidão a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu chegasse até aqui. Sendo assim, agradeço a meus pais, Rosa Maria Hirt Munareto e Samuel da Silva Munareto, por todo amor e carinho dedicados a mim desde o primeiro dia da minha vida e por disponibilizarem os meios necessários para concluir minha graduação no Ensino Superior. Agradeço também à minha irmã, Débora Hirt Munareto, pelo afeto que sempre demonstrou e pela companhia nas horas em que tudo que eu precisava era me distrair. Sem o apoio e incentivo de vocês nada disso seria possível e não há palavras que possam expressar o quão grata sou por ser parte desta família.

Quero agradecer também a todos os familiares e amigos que estiveram presentes neste percurso pela motivação e carinho que sempre demonstraram. Saber que existem pessoas torcendo pelo meu bem foi essencial para que eu pudesse concluir esta etapa. Em especial, agradeço a meu tio João Rafael Hirt e sua família por estarem presentes em minha vida e pela confiança e incentivo de sempre. Além disso, gostaria de agradecer ao meu namorado Matheus Dalbosco Pereira, por além de ser meu melhor amigo, ter desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento deste trabalho. Sou imensamente grata por todas as vezes em que você me consolou nos momentos difíceis e me incentivou a seguir em frente.

Por fim, gostaria de demonstrar minha gratidão a meu professor e orientador Dr. Igor Castellano da Silva pelos ensinamentos transmitidos ao longo da graduação e pela sua dedicação e auxílio no desenvolvimento deste trabalho.

Muito obrigada!

RESUMO

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

A POLÍTICA EXTERNA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDADE NO IRÃ

AUTORA: Camila Hirt Munareto

ORIENTADOR: Igor Castellano da Silva

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 21 de Dezembro de 2016.

A ascensão das elites religiosas no Irã, possibilitada pela Revolução Islâmica de 1979, trouxe mudanças drásticas à política externa do país. Partindo da necessidade das elites políticas de empreender medidas para garantir a sua permanência no poder, o presente trabalho tem por objetivo analisar como as elites iranianas articulam a política externa para garantir a legitimidade do regime político. A hipótese adotada é de que as elites iranianas buscam utilizar a política externa como um instrumento de construção da identidade nacional e de fortalecimento da coesão social, uma vez que estas variáveis interferem na legitimação de um regime político. O estudo justifica-se por contribuir para a compreensão das relações entre elites e sociedade, além de analisar um dos instrumentos de legitimação dos regimes políticos. Para tanto, propõe-se a realização de um estudo de caso com abordagem hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica.

Palavras-Chave: Irã; Política Externa; Elites; Coesão Social; Legitimidade.

ABSTRACT

Senior Thesis
International Relations Major
Universidade Federal de Santa Maria

FOREIGN POLICY AS AN INSTRUMENT OF LEGITIMACY IN IRAN

AUTHOR: Camila Hirt Munareto
ADVISOR: Prof. Dr. Igor Castellano da Silva
Presentation's Date and Place: Santa Maria, December 21th 2016

The rise of religious elites in Iran, made possible by the Islamic Revolution, brought drastic changes in the country's foreign policy. Considering that the actions of political elites are directed to ensure their permanence in power, this paper aims to analyze how the Iranian elites articulate the foreign policy to legitimize the political regime. The hypothesis adopted is that the Iranian elites seek a foreign policy as an instrument for building national identity and strengthening social cohesion, since these variables interfere in the legitimation of a political regime. The study is justified by contributing to the understanding of relations between elites and society, as well as analyzing the instruments for legitimizing political regimes. For that, a hypothesis-deductive approach and a bibliographic research technique are proposed.

Key-Words: Iran; Foreign policy; Elites; Social Cohesion; Legitimacy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. POLÍTICA EXTERNA E A LEGITIMAÇÃO DOS REGIMES POLÍTICOS.....	13
2.1. Autoridade e Legitimidade	13
2.2. O papel das Elites na formação da Política Externa.....	17
2.3. A Política Externa como ferramenta de legitimação do Regime Político	23
2.4. Considerações Finais	27
3. POLÍTICA EXTERNA E LEGITIMIDADE APÓS A REVOLUÇÃO ISLÂMICA.....	30
3.1. A Revolução Islâmica sob o ponto de vista identitário	30
3.2. As relações entre Estado e sociedade no pós Revolução.....	33
3.3. A política externa e a defesa do ideal revolucionário.....	38
3.4. Considerações Finais	44
4. POLÍTICA EXTERNA E LEGITIMIDADE APÓS A REFORMA CONSTITUCIONAL	46
4.1. A crise de sucessão e a Reforma Constitucional.	46
4.2. As novas relações entre Estado e sociedade após 1989.....	49
4.3. A política externa como resposta às demandas nacionais	56
4.4. Considerações Finais	62
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	64
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1. INTRODUÇÃO

A complexificação das relações sociais criou a necessidade de que as sociedades estabelecessem normas e procedimentos para se organizarem politicamente e guiar a disputa pelo poder (BOBBIO, p.1081). Como consequência disso, o conjunto de instituições e valores que regulam a luta e o exercício de poder, juntamente com o grupo que controla as estruturas políticas centrais de um governo nacional deram origem ao que conhecemos por regime político (NEACK, 2008, p.31). As diferenças entre os vários tipos de regimes políticos resultam dos diversos modos de conquista e manutenção do poder e do papel representado por suas elites neste processo. Para o presente trabalho, o termo elites refere-se à minoria dominante e detentora de poder político capaz de tomar e impor decisões aos demais membros da sociedade (BOBBIO, 1998, p.385). A existência de uma elite política dominante, contudo, não sugere que o grupo que se encontra nesta posição não possa ser alterado; ao contrário, para manter-se no poder, a elite política depende da aceitação da classe dominada e não é capaz de governar sem seu apoio (MOSCA, 1939, p. 50-51). Frente a isso, tendo em vista que a sustentação do regime político é sinônimo da manutenção do poder de suas elites dominantes, a obtenção do apoio constitui o principal objetivo das elites políticas e a garantia de legitimidade torna-se fundamental para a perpetuação do regime que elas controlam.

Partindo do princípio que a existência do Estado está condicionada a relações de poder, Max Weber (1978, p.99) relaciona legitimidade à obediência e o consentimento, por parte dos dominados, aos detentores deste poder. Trata-se assim, da aceitação por parte da população das instituições e da autoridade política estabelecida, onde a crença dos indivíduos na ordem política a qual estão submetidos os motiva a apoiá-la e aceitar agir de acordo com suas regras (STEFFEK, 2007, p.178). Entretanto, apenas a compreensão do que constitui a legitimidade não é suficiente para os objetivos do presente trabalho; é necessário também apresentar as razões que motivam este comportamento, as quais se baseiam em três esferas principais: a obediência, a identidade e a responsividade estatal. Dessa forma, para o presente trabalho, o conceito de legitimidade abordado refere-se à “obediência derivada da coação, os aspectos simbólicos (identidade nacional, mitos comuns e imaginário social) que fundamentam a

sustentabilidade da relação entre Estado e sociedade e a efetividade das instituições e a garantia de direitos, bem-estar e justiça” (CASTELLANO, 2015, p. 116). Entretanto, independentemente de qual for a estratégia adotada - seja por meio da repressão, da identificação ou da promoção de direitos - a sobrevivência do regime político encontra-se condicionada à capacidade de suas elites políticas neutralizarem as oposições internas e obterem apoio da população.

Por mais que todos os Estados preocupem-se com questões de legitimidade, a configuração interna de cada um limita os mecanismos disponíveis às elites para obter o apoio da população. No Terceiro Mundo¹, diante dos desafios que as elites enfrentam para legitimar-se internamente - seja pela falta de identificação entre governante e sociedade ou pela baixa responsividade estatal – têm-se a necessidade de buscar meios alternativos para fortalecer as relações Estado-sociedade. Tendo em vista que a ação dos governantes no âmbito doméstico muitas vezes encontra-se limitada, torna-se comum a adoção da política externa como instrumento de legitimação nestes países². Com isso, para estes Estados, a política externa adquire a função de promover a legitimidade do regime político e passa a constituir um componente do programa político do governo. A sobrevivência do regime torna-se assim, fundamental na formação de política externa do Terceiro Mundo e as lideranças políticas passam a preocupar-se mais com os resultados domésticos de sua abordagem externa do que com os ganhos estratégicos da mesma (CLAPHAM, 1985, p.113; MOON, 1995, p.193-195).

Diante disso, o presente estudo procura elucidar o papel que a política externa pode desempenhar na obtenção de legitimidade. Assim como o Realismo Neoclássico sugere, ainda que a política externa seja definida como “as intenções, declarações e ações de um ator – normalmente, mas não sempre, um Estado – em relação ao ambiente

¹ Assim como argumenta Christopher Clapham, o que torna a política do Terceiro Mundo distinta dos demais países não é a natureza dos povos e políticos que nela participam, mas a natureza das circunstâncias em que eles se encontram. A principal característica que condiciona as políticas dos países do Terceiro Mundo é a sua posição periférica na política internacional, fazendo com que os atributos de subdesenvolvimento econômico e social influenciem o seu comportamento no Sistema Internacional (CLAPHAM, 1985, p. 1-3). Desta forma, o presente trabalho faz uso do termo Terceiro Mundo para se referir a um grupo de países cujas dinâmicas domésticas e externas são influenciadas pelo passado colonial e pelas relações desiguais no Sistema Internacional.

² Isto não significa afirmar que a política externa seja utilizada como ferramenta de legitimação do governo apenas em países do Terceiro Mundo, ao contrário, grandes potências também utilizam-se deste mecanismo (com a promoção de guerras e fortalecimento da identidade nacional, por exemplo). Contudo, no Terceiro Mundo esta dinâmica torna-se ainda mais evidente, uma vez que as ferramentas disponíveis às elites políticas nestes países são mais escassas.

externo” (GERNER, 1995, p.18, tradução nossa³), apenas a análise dos objetivos estatais e a maneira como eles tentam alcançá-los não é suficiente para compreender por completo suas dinâmicas. Na realidade, a política externa resulta da interação entre fatores externos e domésticos - por mais que o ambiente internacional imponha limites à ação do Estado, são as condições internas sob as quais a política externa é formulada que moldam suas respostas aos desafios do Sistema Internacional (ROSE, 1998). Dessa forma, elementos domésticos como a estrutura do regime político e percepção das elites tomadoras de decisão possuem um peso significativo na elaboração da política externa, uma vez que elas irão identificar as mudanças na configuração de poder no cenário internacional e elencar os principais objetivos do Estado (LOBELL, 2009, 43-45).

Ao possuírem este papel proeminente no processo de tomada de decisão, abre-se espaço para que as elites políticas utilizem-se da política externa como uma ferramenta para atingir seus objetivos políticos, uma vez que o posicionamento exterior também constitui um meio capaz de mobilizar e unificar a sociedade. Seja por meio do acúmulo de capital ou da integração social, a política externa possibilita que as elites posicionem-se como defensoras do interesse nacional e detentoras de uma capacidade especial para manter a segurança da nação (HAGAN, 1995, p.128-130). Além dos esforços do Estado para acumular recursos além de suas fronteiras e utilizá-los para atingir objetivos domésticos, a política externa também permite que as elites políticas a utilizem como um meio de associarem-se à identidade nacional ou desviar a atenção dos problemas internos – tais alternativas normalmente envolvem uma política externa mais ofensiva, com ênfase à ameaça de um inimigo externo e uso de apelos ideológicos a fim de mobilizar o consenso nacional (IKENBERRY et al, 1989, p.464; MOON, 1995, pg.194-195).

Diante deste cenário, a presente pesquisa tem por objetivo analisar o uso da política externa como uma ferramenta de legitimação do regime político e de garantia de poder às elites, tendo como objeto de estudo a República Islâmica do Irã. O atual território do Irã corresponde aos antigos territórios dominados pela Pérsia, um dos maiores Impérios da Antiguidade. Sob o reinado de Ciro, o grande, a Pérsia consolidou-se como um território de paz e justiça entre diferentes comunidades étnicas e religiosas,

³ No original: *The central focus of foreign policy analysis is on the intentions, statements, and actions of an actor - often, but not always, a state - directed toward the external world and the response of other actors to these intentions, statements, and actions.*

acomodando diversos povos sob seus domínios. No século VII, contudo, com as invasões árabes, a maior parte de sua população converteu-se ao islamismo e a realidade iraniana modificou-se drasticamente, com o Islã exercendo cada vez maior influência política e social.



Figura 1 – Localização do Irã. Fonte: ABRAHAMIAN, 2008.

Além de manter-se independente frente ao expansionismo colonial britânico; durante o início do século XX o Irã vivenciou um período de grandes avanços, passando por um intenso processo de modernização, com a criação de instituições, fortalecimento do aparato burocrático do Estado e ampliação da participação política. Entretanto, em 1953, após a eleição de Mohammad Mosadeq ao cargo de primeiro ministro e a sua tentativa de nacionalizar os campos de petróleo do país, tal realidade foi modificada. Os serviços secretos britânico e americano, com colaboração dos iranianos, executaram um golpe de Estado no país, cedendo ao Xá Reza Pahlavi o poder de governante incontestável e transformando o Irã em uma ditadura militarista alinhada com o Ocidente (DARYAEE, 2012, p.1-10). Foi como consequência a estas medidas que o Irã vivenciou a maior transformação de sua história: a Revolução Islâmica de 1979. A insatisfação popular diante da centralização de poder executada pelo Xá resultou na ascensão de elites religiosas ao poder e na instauração de um novo regime político, impactando não apenas às relações entre Estado e sociedade, mas também o posicionamento do país no Sistema Internacional. Dessa forma, por mais que a política

externa seja utilizada como um mecanismo de sustentação das elites em outros casos - principalmente países do Terceiro Mundo; este processo torna-se ainda mais evidente em um país revolucionário, visto que a revolução envolve a destruição da ordem política existente e trás a necessidade de que as novas elites dominantes justifiquem sua posição perante a sociedade e legitimem o novo regime político.

A justificativa para o estudo baseia-se na ideia de que a existência de uma elite detentora de poder político capaz de impor decisões sobre os demais indivíduos é uma constante nos organismos sociais. Seja qual for a organização política, a manutenção do *status quo* é o principal objetivo da classe dominante, e para atingi-lo, ela depende do consentimento e do apoio da classe dominada. Dessa forma, questões que englobem as relações estabelecidas entre elites de sociedade e os meios utilizados pela minoria dominante para manter-se em posição privilegiada são fundamentais para a melhor compreensão do funcionamento de organismos políticos. Além disso, entender as maneiras pelas quais a configuração política doméstica interfere na projeção externa de um país é crucial para uma melhor análise das relações internacionais. Com isso, ao propor a análise da política externa como um instrumento utilizado pelas elites na legitimação do regime político na República Islâmica do Irã, o presente trabalho colabora para uma melhor compreensão das relações estabelecidas entre elites e sociedade no Terceiro Mundo e de que modo a configuração política doméstica destes países afeta seu posicionamento internacional.

Dessa forma, para buscar compreender como as elites iranianas articulam política externa para conferir legitimidade ao regime político, o estudo adota como ponto de partida a eclosão da Revolução Islâmica no Irã em 1979, que proporcionou não apenas a ascensão de elites religiosas ao poder e a instituição de um novo regime político, mas também alterações nas diretrizes da política externa. A pesquisa trata-se assim, de um estudo de caso que faz uso do método hipotético-dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica, a partir da qual pretende-se testar a hipótese de que as elites iranianas buscam garantir sua permanência no poder por meio do uso da política externa como um instrumento de construção da identidade nacional e de fortalecimento da coesão social.

Para tanto a pesquisa será estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo buscar-se-á apresentar questões de autoridade e legitimidade dentro dos organismos políticos; a relação entre as elites políticas e formulação da política externa e o papel da política externa na construção da identidade nacional e incremento da coesão social.

Dessa forma, o primeiro capítulo tratará da argumentação teórica, ficando a cargo dos capítulos seguintes a análise do objeto de estudo. O segundo capítulo buscará analisar a atuação da política externa como um instrumento de legitimação do regime político durante o período de consolidação da República Islâmica do Irã; que engloba desde os dias seguintes à Revolução Islâmica até a morte do principal líder da Revolução, o Aiatolá Khomeini, em 1989. O terceiro capítulo, por sua vez, tem como objetivo promover a análise do papel da política externa na legitimação do regime político desde o período que segue a morte de Khomeini até anos recentes, mais precisamente de 1989 a 2015. Tal divisão baseia-se no fato de que a morte do Aiatolá Khomeini e o fim da Guerra Irã-Iraque trouxeram grandes impactos às dinâmicas domésticas do Irã - além das dificuldades decorrentes do fim da guerra e da crise de sucessão instaurada após a morte da principal liderança iraniana, o regime também passou por uma Reforma Constitucional, que alterou a estrutura política do país e o processo de formação da política externa, tornando necessário assim, compreender o impacto de tais alterações na garantia de legitimidade do regime político.

Diante das variáveis analisadas, percebe-se que, após a Revolução Islâmica, a política externa iraniana serviu de instrumento para mobilizar e unificar a sociedade. Durante o período de consolidação da República Islâmica, as ações iranianas no ambiente internacional foram vistas pela elite dominante como oportunidades de reforçar o processo de islamização da sociedade e defender os princípios revolucionários; atuando como um instrumento de construção da identidade nacional e de fortalecimento da coesão social. Entretanto, na segunda fase analisada, em decorrência dos novos desafios do cenário doméstico iraniano, a legitimação do regime iraniano por via da política externa passou a basear-se em outras questões além do fortalecimento da identidade; procurando garantir a sustentação do regime político por meio da promoção do desenvolvimento econômico e social e do alcance de objetivos estratégicos no Sistema Internacional.

2. POLÍTICA EXTERNA E A LEGITIMAÇÃO DOS REGIMES POLÍTICOS

O presente capítulo possui como objetivo apresentar o aporte teórico para análise da política externa iraniana, objetivando compreender como as elites fazem uso da mesma para garantir a legitimação do regime político. Inicialmente serão debatidas questões de autoridade e legitimidade dentro dos regimes políticos, além de se compreender o papel das elites dentro das sociedades e os meios utilizados por elas para garantir a manutenção de seu poder. Em seguida, será abordada a teoria de análise de política externa, a fim de compreender as razões e os meios pelos quais as elites são capazes de influenciar o processo de decisão. Por fim, a última sessão buscará expor de que forma a política externa pode atuar como um via para a legitimidade de um regime político.

2.1. Autoridade e Legitimidade

Em todas as sociedades, das mais simples às mais complexas, as relações entre seus indivíduos e grupos caracterizam-se como relações de poder. O poder, contudo, não se encontra distribuído igualmente entre os membros de um grupo social; ao contrário, ele tende a ficar concentrado nas mãos de um núcleo restrito de pessoas. Essa desigualdade na distribuição de poder resulta no que Gaetano Mosca chama de “a mais óbvia entre todas as tendências que podem ser encontradas em organismos políticos”: a existência de duas classes sociais – uma minoria dominante e uma maioria dominada (MOSCA, 1939, p.50). A primeira classe, menos numerosa e detentora de poder, refere-se ao que se compreende como elite. Tendo em vista que dentre as várias formas de poder o mais determinante é o poder político, elite normalmente é associada à parcela da população que o detém, ou seja, possui a capacidade de tomar e impor decisões aos demais membros da sociedade. A segunda classe, mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira e fornece a ela os meios materiais de subsistência e os instrumentos essenciais para a vitalidade do organismo político (BOBBIO, 1998:385-391).

A existência de uma elite política dominante, entretanto, não implica que o grupo que se encontra nesta posição não possa ser alterado. Os membros da elite

política usualmente podem ser modificados, seja por meio de uma mudança parcial ou uma mudança completa. A mudança parcial envolve o recrutamento de novos membros pertencentes a outras categorias de elites (econômica ou intelectual, por exemplo) ou membros de novos grupos sociais. Já a mudança completa ocorre com a total troca dos membros da elite dominante, normalmente substituída por um grupo opositor, como é o caso das revoluções. As revoluções são assim consideradas resultantes de um cenário em que as elites políticas já não possuem os mecanismos para a manutenção de poder e a própria incorporação parcial de outros membros à elite política é, muitas vezes, uma tentativa de conter pressões sociais e evitar uma mudança completa. (BOTTOMORE, 1993, p.36-39; MILNER, 2015, p.7).

A possibilidade da perda de poder faz com que a manutenção do *status quo* torne-se o principal objetivo das elites políticas. O apoio da população é um elemento crucial para se atingir tal objetivo, uma vez que, independentemente do tipo de relação estabelecida entre as duas classes, a elite política não é capaz de governar sem o apoio da classe dominada. Seja qual for a organização política, as pressões decorrentes do descontentamento das massas exercem influência sobre as decisões da classe dominante. Caso a insatisfação social seja tão intensa a ponto de destituir o poder da elite dominante, a mesma seria substituída por outro grupo; a fim de preservar a organização e a estrutura social. (MOSCA, 1939, p. 50-51).

Frente a isso, uma vez que está relacionada com a aceitação da autoridade política, a garantia de legitimidade torna-se fundamental para que as elites mantenham-se no poder. Para Max Weber (1978, p.99) legitimidade é definida como a obediência e o consentimento, por parte dos dominados, aos detentores de poder; ou seja, a aceitação por parte da população das instituições estabelecidas⁴. O consentimento deriva da crença dos indivíduos de que a autoridade possui o direito de exercer tal função, e esta crença facilita o exercício do poder sobre eles. Dessa forma, pode-se dizer que a legitimidade torna comandos, regras e decisões aceitáveis para os indivíduos, e atua como uma motivação para cumpri-los (STEFFEK, 2007, p.178). Além disso, vale destacar que a aceitação da autoridade imposta trata-se de um processo social e

⁴ Tal aceitação, para Weber, ancora-se nos três tipos puros de poder, os quais atuam como categorias para o consentimento. O poder tradicional sustenta-se em um costume implantado, uma tradição; obedece-se a pessoa em função da posição que esta representa. O poder carismático refere-se à legitimidade mediante a dedicação afetiva do dominado ao detentor de poder; estabelece assim, uma relação de admiração, onde o subordinado aceita a autoridade devido a suas características pessoais. Por fim, para o poder legal, a razão de legitimidade sustenta-se em virtude do estatuto, da regra e da burocracia; não se obedece à pessoa, mas sim à norma que determina a quem se deve obedecer e estabelece limites a essa autoridade. (WEBER, 1992).

cognitivo, onde a realidade é construída pela sociedade, mas a interpretação da validade da ação do governante é feita individualmente (JOHNSON, DOWD, RIDGEWAY, 2006, p.57). Contudo, embora a legitimidade seja mediada pelas percepções individuais, é por meio da resposta coletiva para liderança que a sociedade determina se existe ou não autoridade legítima. (HEISEY, 1986, p. 197).

Uma vez que são os indivíduos que consentem à autoridade e atribuem ao Estado a sua legitimidade, cabe-nos compreender as razões e motivações para o consentimento. Pode-se dizer que os fundamentos da legitimidade baseiam-se em três esferas principais: a obediência, a identidade e a responsividade estatal. O uso da coerção é um dos mais antigos meios de manutenção das elites e do Estado. Ainda que em uma sociedade complexa seja comum a presença de grupos que são contrários ao regime político, os cidadãos consentem à autoridade porque o regime político possui a capacidade de reprimi-los se não o fizerem; dessa forma, o consentimento e a obediência derivam do poder que o Estado possui de coagir seus cidadãos (HARDIN, 2007, p.244). Entretanto, principalmente nos regimes democráticos, não é apenas a coerção que dá base ao consentimento e dificulta a articulação de grupos opositores ao governo. A responsividade, ou seja, a capacidade do Estado de promover a ordem e o bem estar social também atua neste sentido. Se o regime político possui efetividade em atender as demandas da população e consegue manter a ordem relativamente bem, dificilmente haverá razões para o surgimento de um grupo opositor forte e o Estado poderá concentrar seus esforços em controlar um numero pequeno de dissidentes (HARDIN, 2007, p.237). Além destes dois aspectos, a legitimidade sustenta-se também na identificação entre a autoridade e os cidadãos. A identidade é compreendida como os “laços de solidariedade entre membros de comunidades unidas por memórias compartilhadas, mitos e tradições” (SMITH, 1991, p.15, tradução nossa⁵). Por mais que os indivíduos nem sempre tenham os mesmos valores e crenças, eles comportam-se de acordo com um padrão que presumem ser aceito pelos outros; neste sentido, legitimidade pode ser associada a “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas, ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN,

⁵ No original: *Bonds of solidarity among members of communities united by shared memories, myths and traditions.*

1995, p.575, tradução nossa⁶). Com isso, a identidade molda os interesses nacionais e faz com que a legitimidade requeira que a população considere que a autoridade a qual estão submetidos compartilhe da identidade e defenda tais interesses (SMITH, 1991, p.15-17).

No Terceiro Mundo, a falta de unidade nacional e de valores compartilhados entre o Estado e a sociedade é a principal razão para a instabilidade dos regimes políticos (CLAPHAM, 1995, p.43). Ao contrário das potências dominantes, onde as questões de segurança referem-se principalmente a ameaças externas; no Terceiro Mundo a insegurança dos Estados e dos regimes políticos, na maioria das vezes, provém do ambiente interno. Uma vez que o Estado não desenvolveu a capacidade de assegurar a identificação da população com as elites políticas, os processos de formação do Estado e o estabelecimento e manutenção das elites no Terceiro Mundo resultaram em Estados fracos que não conseguem atender às demandas da população e, em grande medida, não possuem o apoio da mesma. Além disso, o cenário de insegurança estabelecido pela frequente ameaça às elites políticas faz com que elas dediquem-se mais à manutenção do próprio regime político do que à sobrevivência do Estado. Percebe-se assim que, ao possuir esferas de identidade e responsividade frágeis, a legitimidade estatal no Terceiro Mundo encontra-se debilitada e, frequentemente, ancorada no consentimento por meio da coerção. (AYOGB, 1983, p. 43-46).

No Oriente Médio, por sua vez, as questões de legitimidade são muito associadas à religião e à identidade, uma vez que o Islã tende a dominar as atitudes culturais e políticas (DAWISHA, 1985, p. 4). Sendo a religião da maioria dos povos da região, o Islamismo é incorporado (de maneira implícita ou explícita) à estrutura estatal como forma de legitimar as lideranças políticas, associando-as aos valores e crenças da população. O Islã representa assim, muito mais do que apenas um sistema de orientação espiritual; é aceito como sistema social, político, jurídico e cultural. Contudo, por mais que o Islamismo desempenhe um papel importante na questão da legitimidade, é necessário ressaltar que os regimes políticos da região sustentam-se também em outros aspectos. Mesmo na República Islâmica do Irã e da Arábia Saudita, onde o Islã é considerado como a principal fonte de autoridade, o Estado se baseia em uma

⁶ No original: *Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.*

combinação de fatores (desde impulsos republicanos ao bem-estar social) para assegurar sua legitimidade (AKBARZADEH, 2003, p.169-174).

Diante dos desafios que as elites de grande parte do Terceiro Mundo enfrentam para legitimar-se internamente, surge a necessidade de que estas elites busquem por mecanismos alternativos para fortalecer as relações Estado-sociedade. Uma vez que sua atuação no ambiente interno encontra-se limitada, constantemente o cenário internacional torna-se um espaço no qual as elites políticas conseguem, em certa medida, adquirir o apoio da população. A política externa passa então a ser utilizada como uma ferramenta de legitimação do regime político, tornando-se necessária a compreensão da forma como as elites conseguem articulá-la.

2.2. O papel das Elites na formação da Política Externa

As tentativas de definição de um campo independente de estudo da projeção internacional dos Estados remontam os anos de 1950, desde o qual pesquisadores buscam elaborar um escopo teórico que aborde diferentes níveis de análise; uma vez que o maior desafio ao estudo da política externa reside em sua pluralidade e na necessidade de se abordar tanto aspectos domésticos quanto aspectos externos (GERNER, 1995, p.17). Inicialmente os estudos de política externa possuíam uma vertente de análise mais positivista e focavam no estabelecimento de modelos ideais de comportamento de política externa, utilizando métodos quantitativos para comparar os casos estudados a estes tipos ideais – essa primeira forma de estudo ficou conhecida como política externa comparada. Posteriormente teve-se o estabelecimento de uma segunda geração de pesquisadores, os quais buscavam estabelecer um diálogo entre a análise de política externa e as teorias de relações internacionais; dando maior ênfase às relações estabelecidas entre variáveis domésticas e externas e abordando novos temas de pesquisa (NEACK, HEY, HANEY, 1995, p.6-9).

O Realismo Neoclássico surge neste contexto, incorporando variáveis internas e externas à análise do comportamento estatal. Para esta corrente teórica os objetivos dos Estados no Sistema Internacional são guiados, primeiramente, pela sua posição no mesmo e por suas capacidades materiais relativas; contudo, por mais que estes fatores sejam primordiais, a política externa não é mero resultado deles, uma vez que variáveis de nível doméstico possuem grande influência nesse processo (ROSE, 198, p.146). A

política externa vai além do que os Estados declaram ser seus objetivos e como eles tentam alcançá-los, é necessário considerar como surgem tais objetivos e por que eles resultam em certos comportamentos (NEACK, 2008, p.9).

Diante disso, Laura Neack argumenta que a análise da política externa requer uma pesquisa em três diferentes níveis. O primeiro deles, o nível individual, foca na análise dos tomadores de decisão, suas percepções e suas interações com outros grupos da sociedade. O segundo nível, o nível estatal, envolve a compreensão das elites decisórias e dos fatores governamentais e sociais que influenciam a formulação da política externa de um determinado Estado. Por fim, o terceiro nível, o nível sistêmico, explora as relações bilaterais, regionais e internacionais entre os Estados, considerando também os constrangimentos impostos ao mesmo pelo Sistema Internacional (NEACK, 2008, p.10-11).

Para o Realismo Neoclássico, o Estado não é uma unidade sólida e racional. Ainda que seja considerado o ator mais importante na política internacional, ele não age como um ator unitário, ao contrário, encontra-se sujeito a constrangimentos domésticos. Rejeita-se assim, a concepção estatocêntrica e passa-se a adotar a visão de que as decisões tomadas pelo Estado estão sujeitas às interpretações e interesses dos indivíduos e grupos que o formam, além da relação destes com a sociedade em geral (PUTNAM, 2010, p.150-151). Desta forma, percebe-se o Estado como um agregado de elite política e sociedade, atuando como uma variável interveniente entre os constrangimentos impostos pelo Sistema Internacional e a formulação da política externa (LOBELL, 2009, 44-45).

Considera-se assim, que os atores subestatais estão longe de serem irrelevantes e a avaliação de ameaças, o ajuste estratégico e a implementação de políticas implicam em uma considerável barganha entre a liderança do Estado e outros atores sociais (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009, p.23-27). Diante disso, o consenso ou desacordo entre elites sobre a natureza e extensão das ameaças internacionais, as divisões internas dentro da liderança, a coesão social e vulnerabilidade do regime são fatores que inibem ou incrementam a capacidade do Estado de responder às pressões sistêmicas (LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009, p.26-28). Dessa forma, analisar o processo de formação de política externa implica em compreender quem são as elites tomadoras de decisão, seus interesses e como as mesmas relacionam-se com a sociedade.

As elites tomadoras de decisão ocupam uma posição crítica na administração do Estado e são responsáveis pelo planejamento estratégico, incluindo a identificação de mudanças na configuração de poder no cenário regional ou internacional (LOBELL, 2009, 43-45). Para fins deste trabalho, o termo elites tomadoras de decisão irá referir-se ao corpo central de tomada de decisão em política externa, que inclui o chefe de Estado, ministros e oficiais encarregados deste assunto. Ainda que outros servidores públicos, como membros do Legislativo, aliados políticos, e até mesmo membros do gabinete que não estão em ministérios relacionados com a segurança nacional tentem influenciar as decisões desse executivo, a condução das decisões de política externa, em sua maioria, ficam restritas a este grupo (RIPSMAN, 2009, p.171).

Por tratar-se de um grupo pequeno, as percepções e os objetivos das elites tomadoras de decisão afetam diretamente a formulação da política externa, fazendo com que os constrangimentos internacionais só possuam implicações políticas se forem interpretados como tais por elas (NEACK, 2008, p.49). Dessa forma, não são as reais capacidades materiais do Estado que determinam suas ações externas, mas sim a forma como essas capacidades são interpretadas pelas elites (ROSE, 1998, p. 147). Assim como Robert Putnam (2010, p.151-152) sustenta, as elites tomadoras de decisão atuam na intersecção entre o internacional e o doméstico e estão engajadas em um “jogo de dois níveis” no processo de formação da política externa; se por um lado devem agir de acordo com as pressões e oportunidades apresentadas pelo Sistema Internacional, por outro, devem corresponder aos constrangimentos do sistema político interno.

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (PUTNAM, 2010, p.151).

Para Joe D. Hagan (1995, pg.118), o ambiente doméstico condiciona as decisões das elites a dois fatores: a necessidade de construir coalizões políticas e o desejo de manter-se no poder. Quando a autoridade política encontra-se dispersa e há a necessidade de se construir coalizões⁷, o processo de formulação das ações externas

⁷ Por mais que normalmente fique restrito a um pequeno grupo, existem duas condições nas quais o processo de formulação da política externa exige a formação de alianças entre diferentes atores: quando o poder de decisão é fragmentado entre instituições ou atores autônomos, ou quando há um elevado grau de polarização dos atores em torno do assunto (HAGAN, 1995, pg.122).

torna-se uma resultante política; uma vez que as decisões finais proveem das estratégias necessárias para obter apoio de outros atores políticos. O impacto que a necessidade de construir coalizões políticas tem sobre a política externa é muito mais notável nas democracias ocidentais e frequentemente desconsiderado em análises de formação de política externa no Terceiro Mundo. Contudo, estudos apontam que até mesmo em regimes autoritários e centrados na figura de um único líder predominante, existem casos em que o poder político encontra-se disperso e o líder político é incapaz ou não está disposto a agir em prol de se formar um consenso entre os atores (HAGAN, 1995, pg.122-124).

Além disso, como foi apresentado anteriormente, a sobrevivência política de longo prazo é o objetivo central da elite dominante. Tomadores de decisão agem com o objetivo de manter e melhorar a base política necessária para permanecer no cargo e quando pressões políticas internas ameaçam a liderança no poder, a política externa é ajustada de modo que imponha menos custos domésticos⁸. Ao contrário das coalizões políticas, a sobrevivência da elite dominante é um tema muito mais abordado nos estudos sobre o Terceiro Mundo. Uma característica distintiva da formação de política externa do Terceiro Mundo é a instabilidade política de muitos regimes, reflexo de uma crise persistente de legitimidade doméstica. Assim, a sobrevivência política torna-se um ponto fundamental na formação de política externa e, em alguns casos, as lideranças políticas estão mais preocupadas com as consequências domésticas de suas decisões de política externa do que com a repercussão internacional da mesma (HAGAN, 1995, pg.126).

Um dos principais desafios para a sobrevivência das elites tomadoras de decisão são as pressões de grupos opositores. Diferentes tipos de oposição às elites tomadoras de decisão geram diferentes impactos na política externa, sendo três as possíveis oposições: (i) divisões internas na liderança política; (ii) grupos organizados que têm acesso às estruturas estatais; e (iii) mobilização social. Quanto maior os recursos que a oposição possui para bloquear as iniciativas políticas ou ameaçar a manutenção do poder das elites, maior será seu impacto na política externa⁹. Normalmente, oposições

⁸ É claro que nem todas as questões de política externa são construídas desta maneira, mas há duas situações que contribuem para que os formuladores de políticas sejam sensíveis às consequências a longo prazo de suas decisões de política externa: a ocorrência de oposição significativa e a percepção de questões de política externa ligadas à credibilidade da atual liderança (HAGAN, 1995, pg.124)

⁹ Quanto mais fortes e articuladas forem as elites opositoras, maior será o seu impacto na formulação da política externa; em um cenário extremo, a oposição política pode até mesmo resultar em uma paralisia decisória.

que se encontram próximas ao centro de tomada de decisão possuem maior capacidade de ameaçar o poder da elite tomadora de decisão e requerem medidas mais extremas (HAGAN, 1995, p. 135). Diante disso, os líderes podem procurar conter a oposição por meio da legitimação de seu poder. Tal medida normalmente é associada à manipulação da política externa, uma vez que a ela constitui um meio viável para unificar o público e desacreditar adversários internos; fortalecendo a posição das elites e de seu regime político (HAGAN, 1995, p.128-129).

A partir disso, a política externa torna-se uma ferramenta utilizada pelas elites tomadoras de decisão para atingir objetivos domésticos. Tendo em vista a necessidade das elites de obter o apoio de grupos sociais e adquirir o controle sobre recursos, a política externa atua em dois sentidos: validação externa e extração. A validação externa refere-se ao uso do reconhecimento internacional como fonte de legitimidade interna; uma vez que ele atua como uma forma poderosa de se legitimar frente à sociedade, principalmente para novos estados, governos autoritários ou resultantes de intervenções militares. A extração externa, por sua vez, refere-se aos esforços do Estado para acumular recursos além de suas fronteiras e utilizá-los para atingir objetivos domésticos. Essa transferência de recursos externos ao ambiente interno pode dar-se de maneira direta ou indireta¹⁰ e normalmente envolve o uso da coerção¹¹ – o que faz com que países relativamente poderosos sejam mais bem sucedidos nesta estratégia (IKENBERRY et al, 1989, p.464).

Outro aspecto doméstico que também tem grande impacto no processo de formulação da política externa é a estrutura das unidades de decisão, já que alguns tipos de unidade tendem ser mais afetados por pressões externas do que outros (HAGAN, 1995, p. 136). Essa estrutura pode ser formada por (i) um líder predominante; (ii) um único grupo; ou (iii) uma coalizão de grupos autônomos. Unidades decisórias menores normalmente seguem sua própria dinâmica e são insensíveis e intolerantes à oposição externa, com isso, normalmente são mais propensas a apresentarem políticas externas com maior predominância de seus próprios objetivos e percepções. Já as unidades decisórias mais abertas, e por vezes, sem um processo de tomada de decisão bem definido, são mais suscetíveis à influência de outros atores políticos ou sociais, o que,

¹⁰ De maneira direta os recursos adquiridos são destinados ao uso estatal; de maneira indireta estes recursos são destinados à sociedade e posteriormente extraídos pelo Estado.

¹¹ Até mesmo estratégias de extração indireta de recursos, como questões comerciais, requerem que os Estados sejam capazes de alterar o comportamento de outros Estados.

em alguns casos, dificulta o processo de tomada de decisão. (HERMANN, 2001, p.56-66).

Além destas questões, é importante ressaltar que a política externa no Terceiro Mundo apresenta dinâmicas próprias – seja pelos diferentes fatores internos e externos que a impactam, pelo processo de formulação da mesma ou pelos desafios de consolidação estatal que estes Estados enfrentam (BRAVEBOY-WAGNER, 2003, p.49). No Terceiro Mundo, o ambiente internacional possui um papel muito relevante na sobrevivência do Estado, uma vez que ele é capaz de assegurar a existência estatal por meio do direito internacional, pelo auxílio econômico, ou até mesmo pelo apoio político prestado às elites (CLAPHAM, 1985, p.114). Diante disso, estando a existência do Estado assegurada, abre-se espaço para que a manutenção do regime político torne-se a prioridade da política externa destes países. Frente aos problemas de legitimidade que os países do Terceiro Mundo enfrentam, a política externa atua como um instrumento de legitimação governamental – seja por meio da integração social ou pelo acúmulo de capital. Nos casos em que as elites políticas encontram-se ameaçadas por forças opositoras domésticas, a política externa passa a desempenhar um meio de articulação de apoio político externo e as relações com o Sistema Internacional tornam-se guiadas mais por questões domésticas do que por cálculos de estratégia (MOON, 1995, p.193-195, 199). Com isso, ao contrário dos países dominantes – onde a defesa do interesse nacional atua como a motivação da política externa – no Terceiro Mundo a ação externa é um componente do programa político do governo e atua em prol de atender aos objetivos políticos de suas elites e proporcionar a sobrevivência do regime que elas controlam (CLAPHAM, 1985, p.113; MOON, 1995, p.193).

Além das dinâmicas do Terceiro Mundo, no Oriente Médio a política externa apresenta aspectos distintos decorrentes de acontecimentos próprios da região. Carl Brown (2004) caracteriza o Oriente Médio como um sistema distinto de balança de poder; trata-se de uma região caracterizada por uma história e cultura comum, composta por organizações políticas que interagem entre si, sem que nenhuma delas desempenhe um papel hegemônico. Ainda que não sejam totalmente diferentes de outro sistema de balança de poder presente em outras regiões, os países do Oriente Médio desenvolveram, ao longo dos anos, suas próprias regras, as quais resultaram em uma diplomacia própria (BROWN, 2004, p.304). Dentre essas dinâmicas, cabe-nos destacar o papel que a religião e a legitimidade possuem na formação da política externa dos Estados da região. Um dos principais desafios dos países do Oriente Médio no que diz

respeito às relações externas é a questão da legitimidade; seja em termos da necessidade de justificar a própria política externa ou o uso desta como meio de legitimar o regime político (HALLIDAY, 2005, p.47-48). Diante disso, estando presente em vários aspectos da vida da população, o islamismo é frequentemente empregado por governos e oposição para justificar e legitimar suas posições de política externa (KORANY, DESSOUKI, 2008, p.46). Contudo, por mais que estes fatores estejam frequentemente presentes nos discursos e sejam apontados como razões para ações externas, é importante ter-se em mente que eles não atuam como o objetivo final da política externa, mas sim como instrumentos do Estado para o alcance de seus interesses (HALLIDAY, 2005, p.62-66).

A política externa trata-se, assim, de uma das principais esferas de atuação disponíveis às elites. O objetivo destas no Sistema Internacional, seu desejo de manter-se no poder e as eventuais ameaças que elas enfrentam constituem forças que condicionam a política externa do Estado. Diante disso, constantemente o ambiente internacional torna-se um meio para que as elites respondam às demandas domésticas e a política externa passa a constituir uma forma de mobilizar a sociedade e garantir a legitimidade do regime político. No Terceiro Mundo, principalmente, a instabilidade política de muitos regimes e sua crise de legitimidade doméstica abre o caminho para que a política externa passe a servir de instrumento para a perpetuação do poder das elites. Frente a este cenário, para os fins do presente estudo, torna-se necessário compreender como se dão as dinâmicas de mobilização social e como a política externa é capaz de influenciá-las.

2.3. A Política Externa como ferramenta de legitimação do Regime Político

A sustentação de um regime político encontra-se associada à capacidade de suas elites legitimarem-se e manterem-se no poder. Tendo em vista que questões de independência nacional são uma das poucas coisas que um governo pode controlar e sobre o qual existe um consenso interno, elas tornam-se um meio viável para unificar a sociedade e desacreditar adversários. Com isso, a política externa passa a servir de instrumento para a perpetuação do poder das elites políticas e legitimação dos regimes que estas controlam (HAGAN, 1995, p.129,130). Sendo assim, para analisar o processo de legitimação das elites por meio da política externa torna-se fundamental a

compreensão da atuação da sociedade em massa, já que é esta que garante legitimidade ao regime político. Diante disso, a *Teoria da Identificação Nacional* (BLOOM, 1993) adapta concepções da psicologia individual para o nível coletivo, nos permitindo compreender a psicologia da sociedade em massa. Parte-se do pressuposto que:

A fim de alcançar a segurança psicológica, cada indivíduo possui uma tendência inerente a internalizar - se identificar com - o comportamento, costumes e atitudes de figuras significantes de seu ambiente social; isto é, as pessoas procuram ativamente identidade. Além disso, todo ser humano tem um impulso inerente a melhorar e proteger as identificações que tem feito; isto é, as pessoas procuram ativamente melhorar e proteger a identidade (BLOOM, 1993, p.23¹²).

Tal tendência comportamental não se restringe apenas ao nível individual, ao contrário, ela é determinante nas dinâmicas da sociedade em massa. Através de uma identificação comum, os indivíduos encontram-se ligados e agem em conjunto para preservar, defender e melhorar a sua identidade. Com isso, diante de determinadas condições, pessoas que compartilham uma identidade nacional tendem a atuar como uma unidade e mobilizar um movimento de massa (BLOOM, 1993, p. 26). Vale salientar que a teoria de identificação não explica apenas a estrutura e dinâmica desta ligação psicológica comum, mas também delimita os fatores sociais e políticos que são capazes de proporcioná-la, expõe as circunstância nas quais pessoas que compartilham a mesma identidade nacional dedicam-se a melhorá-la ou defendê-la e explica a relação entre a dinâmica da identidade nacional e o ambiente político.

O processo de formação de uma identidade comum resulta de uma construção complexa composta por fatores territoriais, históricos, culturais, legais e econômicos (SIMTH, 1991, p.14). Ainda que seja uma construção social, a identificação só pode ser desencadeada por experiências reais e compartilhadas, isto é, resulta apenas de situações já anteriormente vivenciadas pelos indivíduos¹³. Dessa forma, ideologias políticas e ideias de nacionalismo não podem garantir identificação por si só; na verdade, elas devem estar atreladas a experiências reais e vivenciadas, uma vez que o suporte popular a uma ideologia vem apenas se esta interpreta e fornece comportamentos e atitudes

¹² No original: *In order to achieve psychological security, every individual possesses an inherent drive to internalise - to identify with - the behaviour, mores and attitudes of significant figures in her/his social environment; i.e. people actively seek identity. Moreover, every human being has an inherent drive to enhance and to protect the identifications he or she has made; i.e. people actively seek to enhance and protect identity.*

¹³ Deve se ter em mente que uma imagem ou um conjunto de símbolos não gera identificação simplesmente porque foram apresentados a um indivíduo; na verdade, para que ela ocorra, os símbolos devem estar adequados a uma experiência particular e real (BLOOM, 1993, p.51)

apropriados para a realidade. É evidente que essa experiência pode ser manipulada politicamente - mas um símbolo ou uma ideologia sem experiência relevante não é capaz de garantir identificação (BLOOM, 1993, p.51-52). Percebe-se assim que a identidade nacional não está ligada apenas a uma esfera cultural e histórica, ela é composta também por aspectos políticos e diante disso, qualquer tentativa de forjar uma identidade nacional caracteriza-se como uma ação política que almeja objetivos específicos (SMITH, 1991, p.99).

A identidade nacional reflete então uma:

Condição na qual uma massa populacional fez a mesma identificação com símbolos nacionais - internalizaram os símbolos da nação - para que possa agir como um grupo psicológico quando existe uma ameaça ou a possibilidade de incremento desses símbolos de identidade nacional (BLOOM, 1993, p. 52, tradução nossa¹⁴).

Uma vez que o processo de identificação nacional ocorreu, têm-se uma tendência dos indivíduos que fizeram parte dele a defender e reforçar a identidade nacional compartilhada. Essa tendência é denominada *Dinâmica da Identidade Nacional* e definida como “o potencial de ação que reside em uma sociedade que compartilha a mesma identidade nacional” (BLOOM, 1993, p.53, tradução nossa¹⁵). Este potencial de ação pode ser ativado frente a duas situações: quando a identidade nacional encontra-se ameaçada ou quando surge uma oportunidade de incrementá-la. A Dinâmica da Identidade Nacional descreve assim uma dinâmica sociopsicológica na qual uma massa pública nacional pode ser mobilizada pelo ambiente internacional, estabelecendo uma relação triangular entre a massa pública nacional, as decisões de política externa do governo, e o ambiente internacional (BLOOM, 1993, p.79). Esta relação pode dar-se em duas possíveis frentes: (i) o governo pode criar / manipular as imagens do ambiente internacional, a fim de mobilizar a dinâmica da identidade nacional a seu favor, ou (ii) fatores fora do controle do governo podem criar / manipular estas imagens, mobilizando a massa pública nacional e afetando a formulação da política externa do governo.

¹⁴ No Original: *National Identity describes that condition in which a mass of people have made the same identification with national symbols - have internalised the symbols of the nation - so that they may act as one psychological group when there is a threat to, or the possibility of enhancement of, these symbols of national identity.*

¹⁵ No Original: *National Identity Dynamic describes the potential for action which resides in a mass which shares the same national identification.*

Percebe-se que, em termos de política externa, tanto o Estado pode desencadear, manipular - ou ser manipulado pela - dinâmica da identidade nacional, quanto a dinâmica da identidade nacional pode ser desencadeada por imagens internacionais manipuladas pelo governo ou por outros atores. A dinâmica de identidade nacional caracteriza, assim, a mais ampla mobilização de massas disponível ao Estado, uma vez que inclui quase a totalidade da população e perpassa divisões políticas, culturais, e religiosas. Se um governo é, portanto, capaz de mobilizar e ser simbolicamente associado à identidade nacional, ele possuirá o monopólio do apoio popular e qualquer oposição feita ao mesmo será interpretada como anti-nacionalista e antipatriótico. A dinâmica da identidade nacional passa a ser uma ferramenta de manutenção da integração política e da estabilidade de um regime (BLOOM, 1993, p.80-82).

Diante destes aspectos, a política externa constitui o principal meio de mobilização da dinâmica de identidade nacional nas mãos dos governantes. Ela é capaz de criar uma situação em que toda a comunidade nacional pode ser vista partilhando a mesma experiência em relação a um ator estrangeiro e, além disso, estabelece e defende os interesses nacionais. Os interesses nacionais são o reflexo da identidade nacional e, para a teoria da identificação, não correspondem a um mecanismo para elencar as prioridades da política externa, mas sim são concebidos como uma estrutura capaz de mobilizar a dinâmica da identidade nacional por meio da retórica e do discurso. Diante da necessidade de apoio popular, a política externa passa a representar um mecanismo de manutenção do poder dos governantes e do regime político (BLOOM, 1993, p.81-85).

Frente a isso, Joe Hagan estabelece três estratégias pelas quais as elites políticas fortalecem sua posição por meio da política externa, são elas: (i) apelo ao nacionalismo ou "ataques" a elementos estrangeiros; (ii) posicionamento dos líderes como detentores de uma capacidade especial para manter a segurança da nação; e (iii) desvio da atenção dos problemas internos com uma política externa mais ofensiva. Qualquer que seja a estratégia utilizada elas tendem a mobilizar a dinâmica da identidade nacional e promover a neutralização da oposição política. Além disso, normalmente o efeito de tais estratégias sobre a política externa é significativo e resulta em ações fortes (geralmente conflituosas) que ressaltam, com a maior clareza possível, a posição e as capacidades das lideranças políticas (HAGAN, 1995, p.128-130).

Ainda que todos os Estados preocupem-se com questões de legitimidade, os desafios que eles enfrentam variam de acordo com a configuração interna de cada um.

No Terceiro Mundo a função da política externa como ferramenta para legitimação do regime político torna-se ainda mais evidente. Muitos destes países, frente à instabilidade política de seus regimes, adotam a política externa como instrumento de legitimação. A política externa permite com que as elites destes países posicionem-se como a personificação da identidade nacional, o que usualmente ocorre por meio da ênfase à ameaça de um inimigo externo. Essa estratégia explica a frequência de conflitos entre países cuja situação doméstica parece exigir políticas externas menos ofensivas. Dessa forma, o que para um observador externo pode parecer uma irracionalidade das lideranças políticas, na verdade constitui para o Estado uma estratégia de esforços externos em prol de ganhos em autoridade doméstica (MOON, 1995, pg.193).

Além disso, as tentativas de construir a legitimidade do Estado por meio da ação externa envolvem apelos ideológicos que dão à política externa dos países do Terceiro Mundo o seu tom retórico estridente, a fim de mobilizar o consenso nacional. Por mais que esses esforços sejam em grande parte ineficazes no que diz respeito a resultados concretos no âmbito externo, eles são muito relevantes para os fins de adquirir legitimidade e promover a identificação entre sociedade e elites políticas. Constata-se assim que estes Estados, com o objetivo de maximizar o seu poder frente aos atores internos, por vezes, são obrigados a sacrificar resultados externos mais efetivos. A sobrevivência política torna-se fundamental na formação de política externa do Terceiro Mundo e as lideranças políticas passam a preocupar-se mais com os resultados domésticos de suas decisões de política externa do que com os ganhos externos da mesma (MOON, 1995, pg.194-195).

2.4. Considerações Finais

Por meio dos aspectos teóricos apresentados o presente capítulo buscou demonstrar a relação entre elites, política externa e legitimidade. A política externa não se trata apenas do mecanismo de ação estatal sobre o qual as elites possuem maior influência e controle, ela também aborda questões capazes de mobilizar e unificar a sociedade. Ao passo que a política externa constitui um dos principais meios de ação das elites, abre-se caminho para que ela passe a ser utilizada como um instrumento para atender aos interesses das mesmas. Dessa forma, diante da necessidade das elites de obterem apoio popular para a manutenção de seu poder, a política externa passa a servir

de instrumento para a legitimação dos regimes que estas controlam. Seja qual for a estratégia adotada no âmbito da política, as elites buscam neutralizar as oposições internas e colocar-se como defensoras do interesse e da identidade nacional. Uma vez que se tem a identificação entre elites e sociedade, a última passa a interpretar as ações da autoridade como estando em acordo com normas, valores e crenças que os indivíduos presumem serem partilhados socialmente; isto atua como um motivador do consenso social e serve de base para a legitimidade política do regime controlado por estas elites.

É importante ter em mente que, estando as elites políticas enfraquecidas diante da sociedade e incapacitadas de manter controle sobre o Estado, têm-se um cenário propício para o estabelecimento de uma revolução. Percebe-se então a revolução como uma mudança na organização política de uma sociedade. Trata-se de uma mudança no controle estatal que não envolve apenas alterações políticas e constitucionais, mas também a destruição dos mitos e elites que a sustentam e a criação de uma nova ordem, com novos mitos e elites (CLAPHAM, 1985, p.161).

Juntamente com esta alteração do regime político têm-se mudanças significativas nos estilos, prioridades e objetivos das políticas externas dos Estados revolucionários; uma vez que passam a defender outros interesses e buscam expandir a revolução para além de suas fronteiras. Diante dessa reconfiguração do controle estatal, surge a necessidade de que as novas elites detentoras de poder justifiquem sua posição perante a sociedade e a política externa muitas vezes passa a desempenhar a função de defender e propagar os ideais revolucionários, a fim de conferir-lhes legitimidade. Outro ponto importante é o empenho do Sistema Internacional em moldar as transformações sociais do Estado revolucionário na tentativa de controlá-lo. Entretanto, por mais que o mesmo abandone a retórica de expansão da revolução e participe da diplomacia, enquanto suas ordens internas pós-revolucionárias permanecem intactas, ele continua a representar um desafio para o Sistema Internacional (HALLIDAY, 1990, p.210-215).

No Irã, a Revolução Islâmica proporcionou a ascensão das elites religiosas ao poder e resultou na instauração de um novo regime político. Essa nova configuração do sistema político do país trouxe alterações não apenas nas relações entre Estado e sociedade, mas também impactou nas decisões de política externa e em um reposicionamento do país na política internacional. Diante disso, nos capítulos que seguem, será feita uma análise do processo de formação da política externa iraniana, a fim de compreender de que maneira as elites fazem uso do mesmo para a defesa de seus interesses. Além disso, serão exploradas as relações entre essas elites e a sociedade

iraniana, bem como a forma que a política externa é interpretada pela população. Objetiva-se assim, analisar como a política externa iraniana atua no sentido de conferir legitimidade às elites políticas e a estabilidade do regime político.

3. POLÍTICA EXTERNA E LEGITIMIDADE APÓS A REVOLUÇÃO ISLÂMICA

O presente capítulo tem como objetivo analisar a atuação da política externa iraniana como um instrumento de legitimação do regime político a partir do período que segue a Revolução Islâmica até a morte de seu principal líder, o aiatolá Khomeini, em 1989. Inicialmente serão apresentados os ideais que guiaram a Revolução Islâmica, buscando compreender como eles colaboraram para o estabelecimento de uma identidade nacional revolucionária. Em seguida será feita uma análise das relações entre Estado e sociedade no pós-revolução, apresentando os pilares domésticos da legitimidade política, sustentada pela identidade, coerção e responsividade estatal. Por fim, a última sessão apresentará o processo de formulação da política externa iraniana, suas diretrizes e fundamentos; buscando compreender como a política externa iraniana atuou na defesa do ideal revolucionário e de que forma isso impactou na legitimidade do novo regime político.

3.1. A Revolução Islâmica sob o ponto de vista identitário

"Esta é a voz do Irã, a voz do verdadeiro Irã, a voz da Revolução Islâmica".

A frase acima ecoava nas ruas de Teerã na tarde de 11 de fevereiro de 1979. Após dois dias de combates, o primeiro pronunciamento oficial das forças revolucionárias iranianas na Rádio Teerã não poderia ser diferente; o movimento havia colocado fim a uma dinastia de 53 anos e encerrado uma monarquia que se prolongava por mais de dois milênios (ABRAHAMIAN, 2008, p.162). A dinastia Pahlavi enfrentava a oposição de diferentes segmentos da população iraniana desde 1977, cada qual mobilizado por seus próprios interesses e objeções. Com a gradual intensificação desta oposição, os diferentes grupos que formavam o movimento revolucionário consolidaram-se e, sob a liderança do Aiatolá Khomeini, obtiveram intenso apoio popular. Ao fim das manifestações, o estabelecimento da Revolução Islâmica instaurava uma nova era no Irã, acompanhada de uma reformulação das estruturas sociais do país, da elite política e de um reposicionamento de sua política externa.

Desde os anos 1970 o regime político instaurado no Irã passou a ser alvo de uma grande onda de descontentamento de diversos setores da sociedade, grande parte deles

decorrentes da centralização estatal cada vez maior. As consequências econômicas domésticas da Crise do Petróleo agravaram a situação e as respostas políticas articuladas pelo Xá apenas deterioraram ainda mais um governo já enfraquecido. Além disso, a estreita relação que o Xá mantinha com os Estados Unidos era amplamente impopular entre nacionalistas – tanto islâmicos, quanto liberais ou de esquerda – e atuou como um grande estímulo à mobilização em massa. Diante deste cenário, a classe média e os grupos de elite¹⁶ deram início a um processo revolucionário que unia tanto setores seculares quanto religiosos da sociedade e alastrou-se pelo restante da população¹⁷ com o decorrer do tempo, fazendo com que a oposição ao Xá se tornasse um elemento de unificação nacional¹⁸ (BURNS, 1996, p.359-360).

O grau de coesão e da solidariedade dentro de cada grupo social é um dos principais determinantes da sua capacidade de ação coletiva e a ação revolucionária geralmente depende da formação de coalizões entre grupos sociais opostos, com o uso de uma ideologia como instrumento de unificação (ARJOMAND, 1986, p.384). Dessa forma, apesar de todas as circunstâncias e acontecimentos que culminaram no movimento de oposição ao Xá, a ideologia revolucionária foi o pré requisito para a consolidação do mesmo. É claro que não se pode ignorar a fragilidade da autoridade central, a insatisfação da população com o processo de secularização e a articulação dos movimentos opositores, mas é importante destacar que a Revolução Islâmica não poderia ocorrer sem as bases ideológicas que a impulsionaram.

Assim como Hamid Dabashi (1992, p.7) afirma, na Revolução Islâmica, a ideologia revolucionária incorporava elementos islâmicos xiitas, disposições revolucionárias de esquerda e ideologias seculares liberais¹⁹, cuja união desses elementos foi capaz de unificar os diversos grupos dissidentes em torno da figura simbólica do Aiatolá Khomeini, que se tornou o rosto da Revolução²⁰. As articulações

¹⁶ A classe média e os grupos de elites iranianos eram formados basicamente por intelectuais, comerciantes e o clero - estes grupos, usualmente detentores de poder político, haviam perdido espaço social e econômico diante do processo de centralização promovido pelo Xá (BURNS, 1996, p.359).

¹⁷ Certas características da sociedade iraniana permitiram uma rápida mobilização da oposição; o país era formado por série de centros urbanos nos quais se concentrava uma grande quantidade de opositores ao Xá - clérigos, comerciantes, estudantes, trabalhadores, profissionais, pobres urbanos, etc. (BURNS, 1996, p.360).

¹⁸ O regime do Xá pode ser classificado como uma ditadura neopatrimonial, tipo de regime em que a oposição encontra-se focada na figura pessoal do déspota (BURNS, 1996, p.359).

¹⁹ Ainda que a ideologia revolucionária tenha se oposto fortemente às ideologias seculares, ela fez grande uso da sua linguagem, lógica e retórica para construir seu próprio discurso (DABASHI, 1992, p.7).

²⁰ É interessante notar que em situações revolucionárias, com a desintegração da autoridade do Estado, outros elementos da estrutura social assumem maior importância e indivíduos com autoridade em outras

promovidas por Khomeini e seus apoiadores desempenharam um papel fundamental no processo de criação de um ideal revolucionário e de manutenção da unidade; desde o início, a principal tática utilizada por eles foi a falta de clareza em relação às estruturas políticas e sociais que seriam estabelecidas com a Revolução (MARTIN, 2003, p.150). Diante de um cenário no qual a coalizão de opositores ao regime político vigente era formada por camadas sociais muito diferentes, buscou-se promover a unidade revolucionária por meio do enfoque no único elemento comum aos diferentes grupos: a oposição ao Xá e suas ligações com o Ocidente²¹ (BURNS, 1996, p.361). Dessa forma, ainda que os discursos referissem-se constantemente a uma "Revolução Islâmica", a discussão do que esta revolução implicava, com exceção da oposição ao Xá, não ia além de slogans revolucionários²² e por mais que muitos grupos e indivíduos não se identificassem com os ideais islâmicos e teocráticos propostos pelo Aiatolá, eles aceitaram sua liderança devido à sua oposição comum ao Xá (ARJOMAND, 1986, p.389-392).

A elite religiosa que passou a liderar o processo revolucionário tinha como um de seus principais objetivos estabelecer uma total islamização das políticas estatais, sociais e individuais – indo desde uma reformulação das políticas econômicas, almejando a autossuficiência, até uma reconstrução da sociedade iraniana, buscando transformá-la em uma sociedade realmente islâmica. Entretanto, estes objetivos nunca estiveram claros na retórica revolucionária, mas sim diluídos dentro de um discurso popular, a fim de unificar os diferentes grupos dissidentes (PAUL, 1999, p.190,191). A partir disso, por meio das articulações promovidas pela elite religiosa, gradativamente o Islã passou a ser associado como um contra-ponto à figura do Xá, fazendo com que qualquer pessoa que fosse contrária à Revolução ou cooperasse com o Xá fosse automaticamente considerado um traidor do Islã (BURNS, 1996, p.361). O Islamismo começou a ser compreendido como uma alternativa capaz de pôr um fim ao poder do Xá e com isso, a noção de que a religião e os valores tradicionais deveriam desempenhar um papel de destaque na ordem social e política do país passou a fazer parte do ideal revolucionário (TAKEYH, 2009, p.12).

esferas podem estender a sua autoridade para a esfera política e assumir posições de liderança, surgindo como "líderes naturais" (ARJOMAND, 1986, p.389).

²¹ Khomeini mantinha um silêncio estratégico em questões controversas como a democracia, a reforma agrária, o papel da religião no futuro da república islâmica e do estatuto das mulheres, a fim de focar apenas no único aspecto que não emergia divergências na população (BURNS, 1996, p.360).

²² Assim como Gene Burns destaca, diversos pesquisadores da Revolução Iraniana perceberam que os participantes da coalizão revolucionária não compreendiam as intenções de Khomeini ou ao menos tinham pouca noção do que esperar (BURNS, 1996, p.362).

É importante salientar, contudo, que por mais que os princípios islâmicos estivessem inseridos no discurso revolucionário, o que realmente atuava como fonte de unificação era a oposição ao Xá, cabendo ao islamismo um papel mais discreto, que iria fortalecer-se com o fim da Revolução e ascensão das elites religiosas ao poder. A ideologia revolucionária baseava-se principalmente no objetivo comum de colocar fim à dinastia Pahlavi e seu discurso continha não apenas elementos islâmicos, mas também nacionalistas, de respeito às liberdades individuais e busca pelo bem-estar econômico e social (POURSADIGH, 2003, p.19).

A Revolução de 1979 não foi o apenas uma revolução religiosa, ao contrário, ela teve contribuições tanto de grupos seculares quanto de esquerda e apoiava-se principalmente em uma antipatia nacionalista da relação do Xá com os Estados Unidos. Coube ao islamismo e ao carisma de Khomeini dar força, coesão e um sentido de propósito comum aos elementos díspares presentes no movimento, fornecendo um senso de unidade à coleção de grupos e motivações presentes na sociedade (AXWORTHY, 2008, p.261). Dessa forma, o ideal revolucionário atuou como fonte de coalizão entre as diferentes camadas sociais e possibilitou a instauração de uma nova ordem política no país. Diante de uma sociedade anteriormente fragmentada, ele atuou como um propulsor da unificação nacional; contudo, com o fim da Revolução, assegurar a perpetuação desta unidade lançava-se como um desafio às novas elites políticas.

3.2. As relações entre Estado e sociedade no pós Revolução

A Revolução Islâmica trouxe mudanças fundamentais nas estruturas sociais do Irã, principalmente na composição de sua elite política, com a substituição de uma elite secular por uma elite cujos membros possuíam, em grande parte, raízes religiosas (RAKEL, 2008, p.164). Após disputas internas²³ e a fim de agradar a diferentes setores da população, a elite política iraniana pós-revolucionária estabeleceu uma constituição híbrida; por um lado, ela apresentava um governo semi-teocrático baseado no princípio

²³ Nos primeiros dois anos após a Revolução, Khomeini foi capaz de eliminar do poder as principais forças liberais e seculares que haviam o apoiado durante o processo revolucionário. Tais setores foram acomodados politicamente de forma que não interferissem demasiadamente nas questões do país, garantindo que a vertente religiosa fosse predominante (RAKEL, 2009, p.115).

da *Velayat-e Faqih*²⁴, por outro, possuía características de um estado moderno, cujas instituições encontravam suas origens na constituição de 1906 - a própria denominação do novo sistema político, República Islâmica do Irã, refletia seu caráter contraditório e representava o esforço de combinar o republicanismo com ideais islâmicos (HUNTER, 2010, p.22). A nova Constituição de 1979 anunciava uma nova ordem e um novo modo de pensar; além de apresentar as novas regras políticas e sociais do regime e construir uma nova identidade. Assim como as elites islâmicas objetivavam, a nova Constituição concebia o Islamismo como um sistema total, onde seus valores deveriam guiar todos os aspectos da sociedade e todas as leis²⁵ (MARTIN, 2003, 159-163).

Seguindo o princípio do *Velayat-e-Faqih*, a liderança exercida pelo Aiatolá Khomeini durante a Revolução foi reafirmada e ele foi declarado o Líder Supremo do país, cujas atribuições englobavam “determinar os interesses do Islã”, “definir orientações gerais para a República Islâmica”, “supervisionar a implementação da política” e “mediar as relações entre o executivo, legislativo e judiciário”. (ABRAHAMIAN, 2008, p.163-164). Além do Líder Supremo, a República Islâmica do Irã passou a ser composta por outras três instituições: os organismos religiosos de supervisão, as fundações religiosas e as instituições republicanas. Os organismos religiosos de supervisão consistiam em entidades de aconselhamento e supervisão das ações do Líder Supremo, sendo responsáveis por garantir o caráter islâmico do novo regime. Juntamente com este organismo atuavam as fundações religiosas, cujas tarefas englobavam controlar grande parte da economia do país e proteger os princípios revolucionários (RAKEL, 2009, p.110).

Por tratar-se de uma República, o novo sistema político também passou a contar com os poderes executivo, judiciário e legislativo. Deve-se ressaltar, contudo, que estes órgãos estavam subordinados ao Líder Supremo e, além disso, o parlamento não era

²⁴ *Velayat-e Faqih*, ou a "autoridade do jurista" trata-se do antecedente ideológico mais significativo da Revolução Islâmica no Irã. Baseada em referências islâmicas xiitas, a característica mais importante desta doutrina é incorporação da autoridade política à figura do jurista xiita. Argumenta-se que o governo deve ser executado em conformidade com a lei islâmica e que para que isso aconteça o jurista islâmico deve ser detentor do poder político, tornando-se capaz de governar sobre o povo e nação. Dessa forma, a doutrina torna-se a base ideológica para o estabelecimento de um governo teocrático, uma vez que atribui uma conotação política a todos os aspectos do xiismo (DABASHI, 1992, p.11-12).

²⁵ Por mais que pretendesse estabelecer uma nova ordem baseada em princípios islâmicos, é interessante notar como a Constituição continha valores derivados tanto de sistemas democráticos ocidentais, quanto de regimes socialistas. Além da existência de três poderes soberanos: o legislativo, executivo e judiciário - todos eles atuando, contudo, sob a supervisão do Líder Supremo - havia também a preocupação com a justiça social, procurando estabelecer um sistema justo e equilibrado, em que todos estivessem conscientes dos seus direitos e deveres, apresentando como funções do Estado a prestação de assistência social e a responsabilidade pelo desenvolvimento econômico (MARTIN, 2003, 159-163).

compreendido como um órgão de elaboração de leis, mas sim uma instituição responsável pela elaboração de programas de implementação das leis do Islã. Até mesmo os poderes do presidente eram fortemente restritos, uma vez que, durante a primeira década após a Revolução, a liderança do executivo encontrava-se nas mãos do primeiro-ministro, o qual não era eleito democraticamente, mas sim escolhido pelo Líder Supremo. Dessa forma, mesmo se possuísse amplo apoio popular, o presidente não era capaz de adotar medidas políticas que não fossem aprovadas pelo Líder Supremo, deixando claro que o advento da Revolução alterou o modo de governar, mas a estrutura da sociedade iraniana permaneceu autoritária (HUNTER, 2010, p.23-24).

Uma vez estabelecido o novo regime político, as elites iranianas passaram a desenvolver um processo gradual de islamização da sua sociedade, a fim de promover uma identificação entre o Estado e a população²⁶. O estabelecimento de um governo islâmico significou uma mudança nos símbolos e slogans iranianos – a bandeira do Irã e o hino nacional, por exemplo, foram modificados para se tornarem islâmicos²⁷. O islamismo deveria estar presente em todos os setores e por isso, no início de 1980, uma revolução cultural foi lançada, com a total transformação do sistema de ensino, desde universidades até a pré-escola, objetivando produzir cidadãos forjados com base nos princípios islâmicos. Neste mesmo período, o uso do véu para as mulheres tornou-se obrigatório, caracterizando-se como uma medida drástica a fim de estabelecer uma identidade religiosa iraniana pós-revolucionária (BAYAT, 1996, p.44).

Além destes aspectos, foi colocado fim à liberdade de imprensa e declarado como responsabilidade dos meios de comunicação evitar a disseminação de sentimentos anti-islâmicos e promover a construção de um modelo de sociedade islâmica; sendo proibida qualquer publicidade que não estivesse de acordo com princípios islâmicos. A economia também foi afetada, assim como a própria Revolução objetivava, a Constituição apresentava a intenção da erradicação da dependência política, cultural e econômica do Irã, rejeitando o colonialismo e influência estrangeira. Dessa forma, estabeleceu-se uma busca por uma “economia islâmica”, a qual não seria nem capitalista

²⁶ Em sistemas políticos democráticos a legitimidade deriva da vontade popular, expressada por meio de eleições regulares; no Irã, entretanto, ela também advém aplicação dos princípios islâmicos e o Líder Supremo é o árbitro final na decisão de quais são esses princípios islâmicos e como eles devem ser implementados (HUNTER, 2010, p.23).

²⁷ Além do hino e da bandeira, livros históricos foram reescritos para eliminar representações favoráveis da monarquia e de heróis seculares, o uso de nomes pessoais europeus foi proibido e foram removidas de locais públicos quaisquer referências a monarcas anteriores – até mesmo os mais distantes. (ABRAHAMIAN, 2008, p. 177).

nem socialista e que buscava a independência e a autossuficiência (MARTIN, 2003, p.163-164).

Juntamente com estas questões, a visão de Khomeini de um Estado forte impactava o papel das forças de defesa, que deveriam ser doutrinadas de acordo com a ideologia islâmica e possuíam o dever não só de proteger o país, mas também de espalhar os ensinamentos islâmicos e garantir a manutenção do regime. Diante disso, foi estabelecido o Conselho dos Guardiões da República Islâmica²⁸, cujas funções eram manter a segurança interna e salvaguardar a pureza ideológica da revolução, além de desempenhar um papel importante na seleção, doutrinação ideológica, desenvolvimento profissional e avanço de futuros servidores públicos de alto escalão. O Conselho dos Guardiões constitui, dessa forma, a principal ferramenta de coerção disponível às elites políticas e passou a desempenhar um papel fundamental na supressão dos grupos dissidentes que se manifestaram nos primeiros anos da República Islâmica (RAKEL, 2009, p.110).

Ao fim da Revolução, grande parte das medidas implementadas pelo novo governo surpreendeu a população que havia apoiado o processo revolucionário – as mudanças que a Revolução Islâmica traria à sociedade nunca foram claras e o estabelecimento de um governo teocrático não satisfez as camadas mais seculares da população. Estes segmentos da sociedade formaram um movimento dissidente, ao qual o governo respondeu fortemente por meio da coerção, fazendo com que transgressores às regras fossem multados ou até mesmo punidos fisicamente. Assim, o regime consolidou-se não apenas pela criação de uma identidade comum, mas também pelo uso da força armada e dos meios de coerção disponíveis ao Estado. Qualquer oposição ao governo foi fortemente reprimida e a tentativa de derrubada do regime executada em 1981²⁹ instaurou uma verdadeira onda de terror no país, com o assassinato de quase 500 oponentes políticos; entre eles membros de altos escalões da sociedade, numa clara demonstração de força à população. Além disso, em 1988, ao fim da guerra contra o

²⁸ A origem da divisão das forças de combate esteve relacionada com o fato da elite pós-revolucionária não confiar no exército regular, uma vez que estes costumavam ser leais ao Xá (RAKEL, 2009, p.110).

²⁹ Os grupos seculares estavam presentes até mesmo dentro das camadas políticas mais altas do Irã - o próprio presidente Bani-Sadr apoiava o segmento e não concordava com o caráter islâmico do novo regime - em junho de 1981, liderados por Mujahedin, esta vertente secular das elites políticas estabeleceu uma tentativa fracassada de suprimir os grupos religiosos e tomar o poder (ABRAHAMIAN, 2008, p. 181).

Iraque, foram enforcados mais de 2.800 prisioneiros³⁰, acusados de conspirar contra o regime, e seus corpos foram jogados em uma área conhecida como *Kafarestan* (Terra dos Incrédulos) na tentativa de coagir qualquer tipo de manifestação contrária ao governo que pudesse vir a surgir (ABRAHAMIAN, 2008, p.177-182).

Embora um grande segmento da população fosse contrário ao processo de islâmização desde o início, o Estado tinha sua própria base de apoio na sociedade, o que permitia suas ações. Tal base era formada principalmente por pobres, a pequena-burguesia urbana tradicional, alguns jovens rurais e segmentos das classes médias – camadas que anteriormente haviam sido excluídas do sistema político e agora encontravam espaço dentro do novo governo; além disso, esperava-se que a Islamização das escolas produziria futuros apoiadores do regime (MARTIN, 2003, p. 45). Além de ter uma boa relação com a burguesia, tanto urbana quando rural, concedendo-lhes benefícios econômicos, auxiliando os produtores rurais e defendendo a propriedade privada; o regime também trouxe benefícios às classes trabalhadoras e usou um quarto de sua arrecadação em subsídios à população pobre. A nova Constituição previa muitas promessas populistas, dentre elas pensões, subsídios, moradia digna, assistência médica e acesso à educação; pretendia também eliminar a pobreza, o desemprego e a desigualdade - inclusive entre homens e mulheres. Dessa forma, com o estabelecimento da República Islâmica houve uma grande transformação da sociedade iraniana; o aumento da porcentagem de crianças na escola, a queda da mortalidade infantil, o aumento da taxa de natalidade e a erradicação do analfabetismo foram alguns dos avanços sociais mais notáveis (ABRAHAMIAN, 2008, p.167,180). Estes avanços sociais constituíam assim, juntamente com a capacidade coercitiva do estado e com o estabelecimento de uma identidade comum, os pilares de sustentação no novo regime.

Deve-se salientar, contudo, que a República Islâmica do Irã não se mantinha apenas por meio de políticas domésticas, ao contrário, a política externa também desempenhou um papel fundamental na consolidação do novo regime. Em sistemas políticos marcados pela presença de um sistema ideológico forte e predominante, a manutenção do poder das elites políticas passa a ser associada à defesa de tal ideologia e surge a necessidade de que todos os aspectos do novo regime estejam de acordo com seus princípios. Diante disso, a Revolução Islâmica estabeleceu uma total reorientação

³⁰ Prevendo sua sucessão, Khomeini empreendeu tal ação com o objetivo testar a coragem e o verdadeiro comprometimento de seus seguidores, a fim de sentir-se confiante de que estava deixando a República em mãos seguras (ABRAHAMIAN, 2008, p.182).

da política externa do Irã e a troca das elites políticas fez com que estas atribuíssem um novo significado às relações exteriores do país e as adaptassem às suas próprias concepções, defendendo os princípios islâmicos e de independência pregados pelo movimento revolucionário. Com isso, por meio da reafirmação do ideal revolucionário e a difusão dos ideais islâmicos, a política externa tornou-se uma ferramenta disponível às novas elites para a manutenção de seu poder - fortalecendo ainda mais o processo de islamização da sociedade e legitimando o novo regime político.

3.3. A política externa e a defesa do ideal revolucionário

Desde o estabelecimento da República Islâmica do Irã em 1979 o país passou por grandes mudanças em sua política externa, tanto em suas elites tomadoras de decisão e seu processo de formação, quanto em suas diretrizes e fundamentos. Na primeira década que seguiu o movimento revolucionário, os assuntos de política externa estavam sob a responsabilidade quase que exclusiva de Khomeini e seus auxiliares, sem um processo de tomada de decisão bem delimitado e a existência de órgãos específicos. Cabia ao Líder Supremo o poder de declarar guerra e mobilizar as tropas, além de ser o principal porta-voz do país no cenário internacional (RAKEL, 2009, p. 110). Com a exceção dos assuntos que se referiam às relações com o mundo Árabe, onde alguns grupos religiosos conseguiram defender seus próprios interesses e agendas, as questões que envolviam as relações do Irã com o ambiente internacional eram guiadas primordialmente pela vontade do novo Líder Supremo (EHTESHAMI, 1997, p. 31). Por consequência disto, muitas questões da política externa iraniana nos anos que seguiram a Revolução estiveram associadas aos princípios que ele defendia, como a visão polarizada do ambiente internacional³¹ e o desejo de difundir o islamismo para além das fronteiras iranianas (HUNTER, 2010, p.27).

Além disso, o estabelecimento de um governo revolucionário e a alteração das elites políticas fez surgir a necessidade de que estas novas elites justificassem a sua posição frente à população. No Irã, além da responsividade e dos meios coercitivos, o governo passou a legitimar-se por meio da ideologia política e social baseada no Islã. Dessa forma, no caso do regime islâmico, a legitimidade derivava de sua reivindicação

³¹ Khomeini concebia a ordem internacional como uma batalha entre opostos, interpretando as relações entre os países como relações entre opressores e oprimidos (HUNTER, 2010, p. 27).

de querer criar a sociedade islâmica perfeita, manter a independência do Irã, defender o Islamismo e oferecer suporte a todo povo oprimido (HUNTER, 2010, p. 21-22).

Nota-se que em sistemas ideológicos, a manutenção do poder das elites políticas está relacionada à defesa de uma ideologia específica, surgindo assim, a necessidade de que as ações de política externa sejam justificadas nestes termos (HUNTER, 2010, p. 29). Dessa forma, com o estabelecimento da Revolução Islâmica, as elites políticas buscaram fortalecer sua legitimidade por meio da defesa do ideal revolucionário na política externa; fazendo com que a visão geopolítica do país fosse dominada por duas diretrizes principais, derivadas do movimento revolucionário: o princípio da independência e de não-alinhamento e o princípio de exportação da Revolução Islâmica (EHTESHAMI, 1997, p. 42).

O princípio da independência, resumido no slogan: "Nem Leste nem Oeste, mas a República Islâmica", derivava da própria experiência histórica do Irã, especialmente sua relação com as grandes potências e as consequências negativas que seguiram da mesma; resultando em um desejo por uma política externa anti-imperialista e não alinhada com nenhum bloco político. Assim como a própria Revolução defendia, o Irã buscava promover a autossuficiência nos campos econômico, político e militar, o que o levou a abraçar a causa do terceiro-mundismo; comprometendo-se com os ideais de reforma da ordem internacional e o estabelecimento de uma cooperação Sul-Sul. Além disso, destaca-se a influência das ideologias de esquerda na construção do princípio de independência do país; assim como elas, a ideologia revolucionária islâmica visualizava o capitalismo e imperialismo como a principal fonte do mal no mundo e o islamismo constituiria o único meio de salvação para os povos oprimidos (HUNTER, 2010, p. 25-27).

Por mais que nunca tenha tornado-se claro quais países estavam inclusos nas definições de "Leste" e "Oeste", as relações com os Estados Unidos foram muito mais hostis do que com a antiga União Soviética, uma vez que a Revolução Islâmica foi, de certa forma, uma reação às boas relações do Xá com os EUA e a sua política "ocidentalização" do país (RAKEL, 2008, p.148). Deve-se acrescentar a esta questão a necessidade da retórica revolucionária de Khomeini de possuir um antagonista – cabendo ao Ocidente, mais especificamente, aos Estados Unidos, desempenhar tal papel. Frente a isso, a oposição ao Oeste tornou-se um dos principais pilares da ideologia islâmica e as relações entre o Oriente Médio e Ocidente eram representadas como uma batalha entre o bem e o mal (TAKEYH, 2009, p.19).

Seguindo a visão de que o Islamismo constituiria a salvação dos povos oprimidos, Khomeini defendia uma doutrina religiosa que rejeitava a ordem política do Sistema Internacional contemporâneo e acreditava que a mesma deveria ser substituída por uma ordem mundial islâmica na qual o Estado-nação seria superado por uma comunidade muçulmana universal (*ummah*), transpassando a existência de fronteiras estatais. Uma vez que era o único país onde havia sido estabelecido o "Governo de Deus", o Irã identificava-se como portador da missão de difundir os princípios islâmicos para as outras sociedades e servir como o centro da comunidade mulçumana (KARSH, 2002, p.12).

O país não pretendia apenas resistir às influências externas, mas sim, difundir a mensagem do Islã em outras regiões; para tanto, os novos governantes do Irã passaram a considerar a Revolução como um modelo capaz de desencadear outras revoluções em outros países muçulmanos e procuraram contribuir com este processo por meio da retórica, do apoio financeiro e da ação³² (RAKEL, 2008, p.148-150). As novas elites concebiam que o Irã deveria buscar ser o epicentro de uma nova ordem islâmica, procurando aliados em qualquer região em que houvesse mulçumanos, independentemente de divisões étnicas ou territoriais. Diante disso, a política externa passou a objetivar a promoção de uma maior projeção do país, aumentando a sua influência internacional e buscando tornar-se uma liderança regional³³. É interessante notar que o princípio de “exportação da revolução” foi mais forte na primeira década após a Revolução, não apenas por este ser o período de maior fervor ideológico, mas também porque ele agia como uma estratégia para projetar o poder iraniano no exterior, reforçando a sua posição doméstica (TAKEYH, 2009, p.18).

Uma das principais alterações na política externa com o estabelecimento da República Islâmica foi a reorientação das relações entre o país e os Estados Unidos. Se anteriormente o Irã mantinha estreitos laços com a potência norte-americana, ao fim da Revolução estas relações passaram a ser marcadas por uma total oposição e antagonismo. Deve-se salientar que desde a criação da República Islâmica, nenhuma década deixou maior marca nas relações entre os dois países do que a década de 1980. Logo nos anos iniciais do estabelecimento do novo sistema político, 52 diplomatas

³² O Aiatolá Khomeini via a "exportação da revolução" como um objetivo mais importante do que a própria estabilidade política e o desenvolvimento econômico do país, colocando-se como representante não apenas do Irã, mas também de toda a comunidade islâmica. (RAKEL, 2008, p. 165).

³³ Desde os tempos do Xá, os líderes iranianos acreditavam que o Irã - de tamanho, importância histórica e superioridade cultural - merecia um papel significativo para o país na região. Diante disso, a ideia de expansão da revolução acabou por unir-se ao nacionalismo persa já existente (BYMAN, 2001, p.9).

americanos foram mantidos reféns na embaixada americana em Teerã por um grupo de estudantes e militantes islâmicos. O episódio durou 444 dias e estremeceu fortemente as relações entre os dois países - como resposta à crise, os Estados Unidos impôs sanções econômicas sobre o país e construíram um consenso internacional contra o Irã, isolando-o no cenário internacional. As rivalidades políticas internas e os temores de um potencial golpe patrocinado pelos EUA comumente são vistos como as mais prováveis causas para a crise dos reféns. No entanto, a busca das elites religiosas pela inauguração de uma política externa ideológica e o desejo de promover um golpe psicológico contra os Estados Unidos também devem ser levados em consideração. Por mais que tenha prejudicado as relações externas do país, o acontecimento foi utilizado pelas lideranças políticas como uma ferramenta de mobilização popular, simbolizando para a sociedade uma vitória do Islã sobre o Ocidente - o próprio fracasso da operação de resgate foi amplamente comemorado no Irã como uma indicação da aprovação de Deus. No Irã, a tomada de reféns foi amplamente vista como uma vingança contra os Estados Unidos, sua influência no país, suas tentativas de minar a Revolução Iraniana e seu apoio de longa data ao Xá, fazendo com que o episódio fortalecesse o prestígio do Aiatolá Khomeini (TAKEYH, 2009, p.40-46).

O princípio de oposição ao Ocidente também guiava as relações entre Irã e Israel. Diferentemente do período anterior à Revolução, no qual as suas relações foram intensificadas pelo Xá, após 1979 o Irã passou a promover uma política de oposição ao Estado israelense e considerá-lo um empecilho para a propagação do islamismo e dos ideais revolucionários. A existência de um Estado sionista passou a ser vista como ilegítima e Israel foi considerado um inimigo dos muçulmanos que atuava como um agente do imperialismo estadunidense no Oriente Médio. O conflito entre Israel e Palestina passou a ser interpretado pelo país não como uma mera disputa territorial, mas também como um embate entre as forças islâmicas e profanas, considerando a existência de Israel como um ataque a toda comunidade mulçumana. Assim, as relações israelo-iranianas não refletiam apenas o intuito anti-imperialista do país, mas reforçavam o ideal revolucionário de oposição entre o Ocidente e o Islã (TAKEYH, 2009, p.63-64).

Tal postura não ficava restrita apenas às relações com Israel, na verdade, ela impactava também ações do país no Oriente Médio, as quais eram guiadas prioritariamente pelo intuito de exportar a Revolução e islamizar a região. A ascensão das elites religiosas ao poder alterou profundamente a abordagem do Irã para a região; o

país passou a adotar uma postura mais agressiva na tentativa de exportar os ideais islâmicos e começou a fazer forte uso da propaganda e do terrorismo para avançar em sua causa, opondo-se aos regimes seculares não apenas por meio da retórica, mas também pelo financiamento de levantes islâmicos (EHTESHAMI, 2002, p. 287). É interessante notar que logo após a revolução de 1979, vários grupos fundamentalistas islâmicos, como a Jihad Islâmica, Hamas e o Hezbollah foram criados e evoluíram com o objetivo comum de vencer os Estados Unidos e Israel e espalhar suas interpretações particulares do Islã. Diante disso, o Irã, ao declarar-se como defensor do Islã e demandar para si a posição de porta-voz da comunidade islâmica, passou a demonstrar um grande apoio a estes grupos, a fim de ajudá-los a alcançar os seus objetivos globais – tal postura fez com que o país passasse a representar uma ameaça à integridade política de seus vizinhos (ROSHANDEL, 2011, p.11).

Um dos principais resultados da nova postura iraniana foi a guerra contra o Iraque. O conflito foi um dos mais longos de toda a história do Oriente Médio e mesmo em posição de desvantagem pela falta de aliados e de armamentos, o Irã foi capaz de consolidar seu poder e mobilizar a população. O Iraque era um dos principais alvos do Irã, em sua política de ataque a governos seculares no Oriente Médio, não apenas pelo fato de representar o principal obstáculo para o Irã em sua busca pela hegemonia regional, uma vez que se tratava do maior e mais poderoso Estado árabe do Golfo na época; mas também por possuir uma população na qual 60% era xiita, fazendo com que o regime iraniano visse o país com um grande potencial de seguir seus passos e promover sua própria revolução (KARSH, 2002, p.13). Dessa forma, a postura mais agressiva adotada pelo Irã fez com que sua conduta passasse a ser considerada uma interferência nos assuntos internos e uma violação da integridade territorial dos demais países³⁴. Além disso, por tratar-se de um Estado revolucionário islâmico, a eclosão da guerra não significava apenas uma disputa territorial, mas sim um embate entre diferentes ideologias – de um lado o regime secular de Saddam Hussein e do outro a religiosidade de um governo islâmico que não media esforços para difundir seus princípios na região.

O embate entre estas diferentes ideologias fez com que a guerra se tornasse uma forma de o Irã demonstrar seu compromisso com a missão divina de difundir o

³⁴ A maior parte dos grupos armados que receberam apoio do Irã durante os anos 1980 eram organizações xiitas que atuavam em oposição a Saddam Hussein no Iraque ou outros governantes no Golfo Pérsico, Líbano, Afeganistão e Paquistão (RAKEL, 2008, p.165).

islamismo. Para tanto, ao longo do conflito, o país procurou unir seus princípios religiosos com o sentimento nacionalista³⁵. De acordo com a retórica do regime, a guerra foi um ataque de forças profanas³⁶ contra o Islã - em sua primeira declaração após o início do conflito, Khomeini salientou, "Vocês estão combatendo para proteger o Islã e eles estão lutando para destruí-lo." A guerra era apresentada pelo país como um presente para a sociedade muçulmana confirmar a sua fé através de atos, constituindo assim, uma ferramenta do novo regime político para a mobilização social³⁷. Dessa forma, apesar da invasão de seu território e os encargos da guerra, a República Islâmica vislumbrou o conflito como uma oportunidade de consolidar e projetar o seu poder na região, transformar a cultura política do Irã e não apenas repelir os invasores, mas também para limpar o Irã de todas as tendências seculares (TAKEYH, 2009, p.81-90).

Entretanto, a retórica nacionalista e a mobilização da população não foram suficientes para superar os desafios que a falta de apoio estratégico e capacidades militares impuseram. Depois de uma inconclusiva, mas custosa luta, o Irã não conseguiu derrotar o Iraque, transformar o Oriente Médio ou e até mesmo projetar seu modelo islâmico além de suas fronteiras. Ao contrário, a Guerra trouxe sérias consequências ao país e a República Islâmica agora teria que basear sua legitimidade em outros fatores além dos princípios religiosos ou aspirações revolucionárias (TAKEYH, 2009, p.82). Além disso, a morte do Aiatolá Khomeini, a principal liderança do país, também contribuiu para um enfraquecimento da legitimidade do regime político; com isso, um Estado que anteriormente guiava sua política externa pela defesa da ideologia agora teria que preocupar-se com outros pilares na sustentação do regime político, como o

³⁵ Na sua missão de defender a guerra, as elites religiosas fizeram uso do nacionalismo persa, somando-o aos princípios islâmicos. Era difundida a ideia de que o Irã, por tratar-se de um Estado revolucionário de vanguarda, encontrava-se em uma posição de liderança na comunidade islâmica o que o fez alvo de retaliação e vingança. Diante disso, ao suportar as dificuldades da guerra, o povo iraniano estava demonstrando não apenas seu nacionalismo, mas também a devoção religiosa (TAKEYH, 2009, p.88).

³⁶ É interessante notar que o foco no Iraque não impediu Khomeini de culpar os Estados Unidos e seus aliados; de acordo com a narrativa iraniana, Saddam era identificado como um agressor, mas sua atitude era decorrente de uma conspiração imperial maior (TAKEYH, 2009, p.89).

³⁷ Um exemplo claro disso foi o envolvimento da Força de resistência Basij no conflito. Tratando-se de uma força paramilitar voluntária formada especialmente por jovens iranianos, os basijs eram provenientes das áreas rurais ou das famílias xiitas mais devotas. Ainda que fossem extremamente jovens (alguns possuíam entre 12 e 14 anos), mal treinados e mal equipados, a participação deste grupo no conflito foi significativa e representava o resultado direto da propaganda e do discurso nacionalista promovido pelo regime iraniano. Os jovens voluntariavam-se sob a justificativa de que deveriam proteger seu país e garantir sua entrada no paraíso mediante o martírio, constituindo um grupo extremamente leal à República Islâmica e que lutava em nome de Alá e do Líder Supremo Khomeini (KARSH, 2002, p. 62-65).

fornecimento de serviços à sua população e o alcance de objetivos estratégicos no Sistema Internacional.

3.4. Considerações finais

O movimento revolucionário que tomou conta das ruas iranianas em 1979 foi oriundo de uma diversa gama de insatisfações populares que se manifestavam desde 1977, mas apenas sob a liderança do Aiatolá Khomeini e dos princípios islâmicos, os diversos grupos que o formavam encontraram coesão e força para promover a queda do Xá e o fim da dinastia Pahlavi. Assim como é característico dos processos revolucionários, a Revolução Islâmica trouxe consigo a instauração de um novo regime político no Irã e mudanças não apenas na configuração das estruturas políticas e nas elites tomadoras de decisão, mas também na relação destas com a sociedade e em seu projeto de política externa.

Juntamente com a alteração das elites políticas surgiu a necessidade de que o novo grupo detentor de poder passasse a justificar sua posição para a sociedade, a fim de adquirir o consentimento da população e legitimar-se. No Estado iraniano, as elites religiosas que assumiram o controle do novo regime político passaram a adquirir sua legitimidade por meio de três pilares: (i) a identidade, promovendo um processo de islamização da sociedade a fim de identificá-la com as elites religiosas que emergiam ao poder, (ii) a coerção, reprimindo fortemente os movimentos dissidentes, e (ii) a responsividade estatal, fornecendo à população o acesso a serviços estatais e promovendo o bem-estar social.

O empenho da nova elite política para legitimar-se não era tarefa apenas das políticas domésticas promovidas pelo regime, mas também se refletia na nova política externa adotada. Tendo em vista que a política externa trata-se do mecanismo de ação estatal sobre o qual as elites possuem maior controle, no Irã, ela passou a servir de instrumento para mobilizar e unificar a sociedade. Nos primeiros anos após o estabelecimento da República Islâmica, as ações iranianas no ambiente internacional foram vistas pela elite dominante como oportunidades de reforçar o processo de islamização da sociedade e defender os princípios revolucionários. Como consequência disso, a política externa foi marcada por uma retórica fortemente ideológica que propagava os ideais islâmicos e anti-imperialistas, auxiliando o processo de criação de

identidade comum entre as elites religiosas e a população – a política externa iraniana passou a ser reflexo das concepções da nova elite política e atuou na legitimação do novo regime.

Entretanto, com o passar do tempo e frente às dificuldades impostas pelo isolacionismo político e a Guerra contra o Iraque, tal estratégia não foi suficiente. Com o fim do conflito e a morte de Khomeini novos desafios surgiam para República Islâmica – o país agora teria que basear sua legitimidade em outros fatores além dos princípios islâmicos e revolucionários. Cabia às elites reajustarem seu posicionamento no ambiente internacional e promoverem uma política externa que fosse além do fortalecimento da identidade nacional e se baseasse em outros pilares de sustentação do regime político. Se durante a década de 1980 o Islã era considerado um sistema social, econômico, político e moral que continha as respostas para todos os problemas iranianos, dez anos após o estabelecimento da República Islâmica, uma nova fase começou a se desenrolar.

4. POLÍTICA EXTERNA E LEGITIMIDADE APÓS A REFORMA CONSTITUCIONAL

O ano de 1989 destaca-se como um dos anos mais cruciais na história iraniana moderna. Se por um lado o país precisava lidar com as dificuldades decorrentes do fim da guerra Irã-Iraque, por outro, a morte da principal liderança iraniana, o Aiatolá Khomeini, trouxe consigo uma crise de sucessão que acirrou as disputas políticas internas e resultou na Reforma Constitucional de 1989, alterando a estrutura política do país e o processo de tomada de decisão.

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo analisar a atuação da política externa iraniana como um instrumento de legitimação do regime político no período posterior a estes acontecimentos. Para tanto, inicialmente serão apresentadas as disputas políticas internas que tomaram conta do Irã no final da década de 1980, analisando os impactos da Reforma Constitucional na estrutura política do país. Em seguida será feita uma análise da nova configuração do ambiente interno do Irã e de como a alteração do sistema político impactou as relações entre Estado e sociedade, apresentando os aspectos de sustentação do regime nos pilares de identidade, coerção e responsividade estatal. Por fim, a última sessão apresentará o processo de formulação da política externa iraniana após a Reforma Constitucional, suas diretrizes e fundamentos; buscando compreender como a política externa atuou frente aos novos desafios impostos ao país.

4.1. A crise de sucessão e a Reforma Constitucional.

O final da década de 1980 trouxe grandes mudanças à estrutura política iraniana. Além do fim da Guerra Irã-Iraque, que alterou profundamente as relações entre Estado e sociedade, a morte do Aiatolá Khomeini abalou a unidade das elites iranianas e reacendeu as disputas políticas no país. As elites haviam reconhecido, antes mesmo da morte do Aiatolá, que sem a principal liderança do país o regime político iraniano poderia não sobreviver. O principal problema consistia na estrutura da República Islâmica, a qual havia sido projetada para se adequar às características de líder revolucionário de Khomeini e era muito dependente de uma figura proeminente para mediar as relações. Tendo em vista que nenhuma outra liderança país no possuía o

mesmo carisma e influência política que ele³⁸, tornou-se necessário uma alteração na própria estrutura de distribuição de poder no regime, fazendo com que as elites estabelecessem como causa comum a sucessão política no Irã e o estabelecimento da Reforma Constitucional, cujo principal objetivo era formalizar as divisões de poderes no Irã e estabelecer as principais funções de cada uma das instituições políticas (EHTESHAMI, 1995, p.24-25).

A alteração mais significativa promovida pelas emendas constitucionais de 1989 foi a abolição do cargo de primeiro-ministro e a transferência de suas funções para o presidente, que a partir de então passou a exercer o controle sobre o executivo. Anteriormente, de acordo com a constituição de 1979, o presidente, eleito pelo voto popular, tratava-se apenas de um cargo decorativo dentro da administração da República Islâmica e as funções de chefe do executivo eram exercidas pelo primeiro-ministro, indicado pelo Líder Supremo. Tal alteração representou uma ampliação do caráter democrático do regime político³⁹, uma vez que finalmente o representante eleito pela população ganhava autoridade nos assuntos de Estado e obtinha maior autonomia para conduzir as decisões políticas (BUCHTA, 2000, p.22-23).

Contudo, por mais que tenha tido seus poderes ampliados, o presidente não possui controle sobre as forças armadas e ainda encontra-se subordinado ao Líder Supremo. Por mais que a influência do cargo do Líder Supremo nas políticas iranianas tenha sido reduzida com a morte do Aiatolá Khomeini - já que seu sucessor, o Aiatolá Khamenei, não possui o mesmo carisma e habilidade política do líder revolucionário e nem as mesmas qualificações teológicas⁴⁰ - ele continua a representar a autoridade máxima da República Islâmica (BUCHTA, 2000, p.52). O Líder Supremo detém o poder de ditar políticas gerais e supervisionar sua execução; é o chefe das forças armadas; nomeia altos funcionários do Estado, incluindo os comandantes da Guarda Revolucionária e do exército regular, e metade dos membros do Conselho de Guardiães;

³⁸ Além disso, o próprio Khomeini reconheceu que nenhum de seus seguidores possuía as habilidades políticas necessárias para manter o regime estável e, com isso, concedeu o aval para a realização de uma Reforma Constitucional no país, com o objetivo de reestruturar o regime para que ele fosse menos dependente da presença de uma figura proeminente (SARABI, 1994, p.90).

³⁹ Deve-se salientar que por mais que o presidente seja eleito pelo voto popular, nem todos podem concorrer ao cargo, uma vez que a candidatura deve ser aprovada pelo Conselho dos Guardiães (BUCHTA, 2000, p.23).

⁴⁰ De acordo com o princípio do *velayat-e faqih* o Líder Supremo seria detentor da autoridade teológica e política; contudo, após a morte de Khomeini, essas funções passaram a estar separadas, uma vez que, em contraste com seu antecessor, Khamenei é apenas um aiatolá e não um *ayatollah 'ozma* (grande aiatolá, cargo mais alto da hierarquia xiita) o que faz com que sua legitimidade como Líder Supremo seja questionada pelos clérigos que ocupam uma posição superior (BUCHTA, 2000, p.3).

tem uma vasta rede de representantes especiais em todas as instituições do Estado, cuja autoridade é superior à dos primeiros ministros e são autorizados a interferir em qualquer assunto estatal; e indica diretores de agências internacionais, que são localizadas nas embaixadas mas operam de forma independente, formando uma política externa paralela à executada pelo Estado (WARNAAR, 2011, p.45).

Percebe-se que por mais que a Reforma Constitucional tenha resultado em uma ampliação do caráter democrático da República Islâmica⁴¹, certos aspectos da constituição de 1979 foram considerados inalteráveis e o islamismo manteve-se como a base de todas as leis e regulamentos do país. O sistema político ainda é regido pelos princípios teocráticos que lhe deram origem e marcado por uma dualidade política que não fica restrita apenas ao Líder Supremo e ao presidente (EHTESHAMI, 1995, p.41). Na verdade, como herança da estrutura hierárquica e descentralizada do clérigo xiita que está no poder desde 1979, o sistema político iraniano é composto por múltiplos pólos de poder pouco conectados e muito competitivos entre si. Além disso, a elite política encontra-se dividida em várias correntes ideológicas, decorrentes da estrutura pluralista do clérigo xiita e de suas diferentes abordagens e maneiras de interpretar o Islã - tais diferenças, quando somadas à dualidade das instituições, tornam-se responsáveis pelas incoerências que a política doméstica e externa iraniana apresentam frequentemente (BUCHTA, 2000, p.2-11).

Essas divisões ideológicas da elite política iraniana são parte da República Islâmica desde sua instauração em 1979, em virtude de um processo revolucionário marcado pela participação de diversos grupos de interesse. Ao longo da década de 1980, todos esses grupos foram incluídos no Partido Republicano Islâmico, o qual atuava como um mecanismo de contenção entre as diferentes frentes ideológicas (WELLS, p.31). Sob a liderança do Aiatolá Khomeini essas visões opostas passavam a impressão de uma "grande aliança" que englobava todos os pontos de vista. De fato, durante o período em que o Irã esteve sob seu comando, Khomeini usou seus poderes oficiais e não oficiais como *faqih* para regular o conflito entre as elites e garantir que a unidade política girasse em torno da lealdade que os diferentes grupos tinham a ele (SARABI, 1994, p.90).

⁴¹ As mudanças que a Reforma Constitucional trouxe à estrutura política iraniana não ficaram restritas ao presidente e ao Líder Supremo, teve-se também um aumento do poder do parlamento e do Conselho dos Guardiães, se a aprovação dos ministros indicados pelo presidente passou a ser função do primeiro, o segundo adquiriu o poder de veto no processo de legislativo (BUCHTA, 2000, p.58-59).

Entretanto, ao final dos anos 1980, com o fim da guerra entre Irã e Iraque e a morte do Aiatolá Khomeini, um novo cenário foi estabelecido dentro do país e abriu-se espaço para a intensificação da disputa política. O conflito contra o Iraque alterou o equilíbrio social, político e econômico existente, trazendo novos desafios às elites. Após longos anos de guerra, muitos iranianos afastaram-se da ideologia da revolução islâmica e passaram a demandar do Estado respostas às dificuldades econômicas do país. Como consequência disso, desde 1987, com a dissolução do Partido Republicano Islâmico, as associações políticas ganharam destaque dentro da condução da política iraniana, cada uma delas apresentando uma estratégia própria do que considerava mais adequado para reconstruir a economia nacional e as zonas mais afetadas do país (RAKEL, 2009, p.117).

Ao decorrer dos anos, várias foram as associações que dominaram as disputas políticas no Irã, entretanto, no contexto de 1989, duas destacavam-se: a elite pragmática e a elite conservadora. Ainda que Rafsanjani, principal líder pragmático, tenha sido eleito presidente do Irã, a elite radical ainda possuía controle sobre o legislativo e fazia uso deste espaço político para questionar e dificultar as mudanças implementadas por Rafsanjani. Foi só em 1992 que os pragmáticos obtiveram o total controle da máquina estatal e puderam dar um caráter mais coerente à sua administração; as dificuldades econômicas que o país enfrentava desde o fim da guerra fizeram com que as propostas pragmáticas de cooperação econômica sobrepostas aos ideais religiosos e de exportação da revolução se tornassem mais atrativas a uma população desiludida com as ações estatais da era Khomeini (RAKEL, 2009, p.119). Perante isso, a vitória dos pragmáticos representava o desejo de mudança da população e a demanda por políticas que não fossem apenas reflexo do ideal revolucionário como havia sido durante a era Khomeini, marcando o período não apenas pela modificação das estruturas políticas do país, mas também por uma profunda alteração na agenda política das elites e nas prioridades da sociedade iraniana.

4.2. As novas relações entre Estado e sociedade após 1989

Com o fim da guerra contra o Iraque, as relações entre o Estado e a sociedade iraniana foram completamente alteradas. Ainda que tenha tido um efeito devastador sobre a economia, com imensos danos à infraestrutura do país e com grandes perdas

demográficas⁴², a guerra atuou como um importante unificador no Irã, onde os sacrifícios feitos pela população reforçaram o seu sentimento de cidadania e seu compromisso com a República Islâmica (AXWORTHY, 2008, p.274). A guerra Irã-Iraque constituía o maior conflito envolvendo um grande número de iranianos comuns desde o início do século XIX e havia exigido um forte compromisso entre o Estado e a sociedade. Entretanto, com o fim de um conflito de tamanha proporção, a população desejava que o empenho e os sacrifícios feitos por quase uma década fossem recompensados. A sociedade começava a questionar os objetivos e as consequências do conflito e passava a demandar do Estado respostas e soluções para os problemas econômicos e sociais que a atingiam - essa nova postura refletia as profundas mudanças que tinham começado a emergir na sociedade: se os iranianos haviam entrado na guerra como súditos obedientes, transcorridos oito anos de embates, eles passaram a desenvolver uma interpretação mais crítica da sua própria relação com o Estado (ANSARI, 2007, p.298).

Como resposta a essas novas demandas advindas da sociedade iraniana, os anos posteriores ao fim da Guerra foram marcados pela expansão da sociedade civil. Sob o governo de Rafsanjani diversos campos da sociedade iraniana passaram a sofrer uma menor influência dos princípios islâmicos e do controle estatal - destacando-se a reforma do sistema educacional⁴³ e a remoção de algumas das restrições à imprensa - o que abriu espaço o desenvolvimento do debate intelectual acerca do sistema de *Velayat-e faqih*, as relações entre o Irã e o Ocidente, e o papel do Islã e do clero na política. Se uma universidade mais livre proporcionava um espaço aberto para estes assuntos, a imprensa encarregava-se de difundir suas ideias na sociedade⁴⁴ (ARJOMAND, 2009, p.63-64, RAKEL, 2008, p.119-120).

⁴² A guerra trouxe enormes prejuízos à economia iraniana e ao padrão de vida da população. A renda per capita caiu pelo menos 40% desde 1978; nas áreas de fronteira, onde ocorreram os combates, cerca de 1,6 milhões de pessoas foram desabrigadas e refinarias, fábricas, edifícios públicos, estradas, pontes, portos e obras de irrigação foram todas destruídas; além disso, o país tinha que cuidar de um grande número de ex-militares gravemente feridos (incluindo as pessoas que sofriam com as sequelas das armas químicas utilizadas pelo Iraque) e dos mais de dois milhões de refugiados iraquianos xiitas que buscavam abrigo em solo iraniano (AXWORTHY, 2008, p.274).

⁴³ A educação foi um dos setores mais favorecidos pelo governo de Rafsanjani. Além do processo de liberalização do sistema educacional ter resultado em uma expansão maciça da Universidade Islâmica Livre, o número de alunos em instituições de ensino superior triplicou desde 1987 até 1992 e dobrou para mais de 1,2 milhões de alunos em 1997 (ARJOMAND, 2009, p.63-64).

⁴⁴ Além disso, neste debate também estavam incluídas questões acerca do papel da mulher na sociedade iraniana. Durante a administração da Rafsanjani, as mulheres adquiriram o direito de exercer cargos no poder judiciário, passando a atuar como assistentes do Ministério Público em assuntos familiares, tais como casamento, poligamia, divórcio, guarda dos filhos e a tutela; elas também conseguiram aumentar os motivos pelos quais podem solicitar o divórcio e ganharam o direito de ficar com metade dos bens quando

Seguindo a linha inaugurada por Rafsanjani, o governo de Khatami consolidou a ampliação da participação popular nas estruturas estatais do Irã e o fortalecimento dos instrumentos democráticos foi elencado como uma das prioridades do novo governo. Durante sua administração foram adotadas algumas das políticas culturais mais progressistas já promulgadas na República Islâmica: além de promover uma maior tolerância aos costumes sociais e culturais⁴⁵ e suspender qualquer tipo de censura imposta aos materiais impressos, permitindo a proliferação de uma imprensa de oposição; seu governo autorizou manifestações pacíficas e a formação de novos partidos políticos, colocando em prática a representação popular por meio da criação dos conselhos municipais, os quais concediam à população a oportunidade de definir a direção de alguns aspectos da República Islâmica (GHONCHEH, 2009, p. 58-66).

Contudo, apenas a ampliação dos direitos civis não era o suficiente para uma população insatisfeita com os problemas que o país enfrentava - a sociedade almejava um governo que se dedicasse à recuperação econômica e promovesse políticas de bem-estar e justiça social (ANSARI, 2007, p.303). Dessa forma, com o fim da Guerra, a República Islâmica do Irã entrou em uma “Era de Reconstrução”, na qual tanto Rafsanjani quanto Khatami tentaram pôr um fim à abordagem revolucionária na estratégia de desenvolvimento econômico iraniano e optaram por implementar políticas de reestruturação econômica compatíveis com os dos países ocidentais e capitalistas do Terceiro Mundo (EHTESHAMI, 1995, p.100).

De maneira geral, as medidas adotadas por eles buscavam promover uma reforma radical das políticas econômicas do país, a fim de fomentar o crescimento econômico por meio da adoção de medidas liberais, tais como a privatização da economia e abertura dos mercados iranianos ao capital estrangeiro (RAKEL, 2008, p.94). Entretanto, deve-se salientar que a Revolução Islâmica e a guerra contra o Iraque instauraram na sociedade um sentimento de nacionalismo econômico que não poderia ser ignorado pelas elites em seu plano de desenvolvimento e o uso do financiamento externo deveria ser justificado para uma população que durante oito anos se sacrificou em prol da promoção da independência do país. O desafio consistia em promover uma

ele ocorresse; além disso, a liberdade de imprensa chamou a atenção da sociedade para algumas questões como o espancamento de mulheres e crianças por homens e a redução da idade de casamento das meninas (RAKEL, 2008, p.119-120).

⁴⁵ Códigos de vestimenta islâmicos logo tornaram-se menos rígidos; a posse privada de cassetes de vídeo ocidentais e disquetes compactos foi oficialmente permitida; antenas parabólicas eram cada vez mais evidentes na paisagem iraniana e cineastas foram autorizados a lidar com assuntos delicados ideologicamente (GHONCHEH, 2009, p. 66)

reaproximação com o ambiente exterior que não ferisse os ideais de independência presentes na revolução. Para tanto, a restauração das relações com os países avançados passou a ser defendida como uma forma de atender às necessidades tecnológicas do Irã e possibilitar seu crescimento econômico de forma igualitária, ressaltando que elas apenas ocorreriam se fossem recíprocas e não acompanhadas da interferência estrangeira nos assuntos internos (PESERAN, 2011, p. 72-95).

Por mais que a sociedade tenha vivenciado um período de transformação política, com o aumento de sua participação nas estruturas estatais, isso não a distanciou dos princípios revolucionários que deram origem à República Islâmica. Na verdade, eles apenas foram readequados às novas necessidades do país e a legitimidade das elites dominantes passou a depender não apenas da promoção de direitos e liberdades civis, mas também da identificação de suas propostas com os princípios revolucionários. Com isso, durante os 15 anos posteriores ao fim da Guerra, a legitimidade do regime iraniano esteve embasada não apenas na ampliação das esferas democráticas e realizações econômicas, mas também na defesa da ideologia revolucionária.

Embora no início tenha-se atingido certo grau de prosperidade, as políticas econômicas implantadas pela administração de Rafsanjani passaram a apresentar problemas, em partes por consequência de sua ambição, mas também devido às limitações do ambiente político-econômico do Irã⁴⁶, fazendo com que seu segundo mandato fosse marcado por uma decepção generalizada com suas políticas⁴⁷ (ANSARI, 2007, p.304). Da mesma forma, o presidente Khatami, que havia sido eleito com a promessa de promover um desenvolvimento econômico com base nos pilares da justiça social, não conseguiu obter êxito em sua empreitada⁴⁸. Com o decorrer do tempo, Khatami logo se viu em uma situação precária em relação a seus rivais conservadores e cada vez mais passou a se concentrar em garantir a sua própria sobrevivência política, amenizando o ímpeto reformista que apresentava anteriormente. Frente a isso, a

⁴⁶ Durante boa parte do governo de Rafsanjani o parlamento iraniano era dominado pelos políticos conservadores que tentavam frear suas medidas de desenvolvimento econômico; contudo, o efeito de suas ações não deve ser exagerado, uma vez que após a Reforma Constitucional, o presidente detinha grande autonomia na implementação de políticas econômicas (ARJOMAND, 2009, p.63).

⁴⁷ Os problemas estruturais da economia iraniana continuaram aparentes; o desemprego aumentou, não apenas devido à fraca economia, mas também porque a população continuou a se expandir; e os padrões de vida, especialmente para os mais pobres, não tinham melhorado na forma como era esperado, ao contrário, os níveis de desigualdade social estavam cada vez maiores (AXWORTHY, 2008, p.275-276).

⁴⁸ O grande empecilho de suas propostas repousava na oposição das facções políticas; Khatami estava preso entre os diferentes pontos de vista, fazendo com que seu programa econômico fosse uma composição eclética dos vários projetos de desenvolvimento defendidos pelas duas facções opostas, o que dificultava a implantação de medidas coerentes (GHONCHEH, 2009, p.75-79).

promoção dos direitos civis que outrora lhe dera prestígio entre a população, tornou-se fonte de instabilidade em seu governo. A onda de iniciativas democráticas teve o efeito de aumentar as expectativas do público e quando os esforços de reforma de Khatami chocaram-se com a resistência dos conservadores, essas expectativas transformaram-se em decepção⁴⁹ (GHONCHEH, 2009, p.75-79). Apesar de seus esforços para perseguir um meio termo, promovendo a abertura da economia iraniana e ao mesmo tempo protegendo os objetivos revolucionários de justiça social e independência, o governo Khatami, assim como Rafsanjani, foi confrontado com muitos obstáculos para realização de sua agenda. O cenário político iraniano contava com muitos grupos de oposição, o que tornava impossível para qualquer um deles avançar com suas políticas e fazia com que a luta do Irã para a independência econômica estivesse destinada a flutuar entre os diferentes interesses de suas elites políticas (PESERAN, 2011, p.127).

Como consequência desta constante disputa entre as elites políticas, o enfraquecimento da imagem da principal liderança da elite reformista abriu espaço para o surgimento da figura de Mahmoud Ahmadinejad, de origem conservadora. Se os governos anteriores falharam em promover políticas que diminuíssem as desigualdades sociais do país, Ahmadinejad elegeu-se sob a promessa de estabelecer um governo fortemente influenciado por princípios populistas.

Ao contrário de seus antecessores, Ahmadinejad não via com bons olhos as medidas de flexibilização social e cultural que vinham sendo colocadas em prática, interpretando-as como uma ameaça ao caráter islâmico do regime. Diante disso, seu governo culminou no retorno ao rumo autoritário da política iraniana e implicou em um aumento da censura do Estado e da repressão (WARNAAR, 2013, p. 35). O controle estatal dos meios de comunicação, o uso de censura e a interferência nos currículos acadêmicos constituem as ferramentas que os regimes autoritários têm à sua disposição para manter seus poderes, uma vez que possibilitam a manipulação da ideologia na tentativa de prevenir o surgimento de uma sociedade civil (WARNAAR, 2013, p. 42-43). No caso iraniano, sob a liderança de Ahmadinejad, esse aparato estatal foi utilizado para fazer ressurgir entre a população o espírito dos anos iniciais da República Islâmica, reincorporando os ideais revolucionários às políticas do governo e utilizando-os como meio de promover a identificação entre o Estado e a sociedade.

⁴⁹ Quando se tornou evidente que o presidente Khatami se afastou do seu ideal reformista e várias vezes cedeu ao Líder Supremo e aos conservadores, seus eleitores e os membros da facção reformista começaram a duvidar de seu empenho em promover uma reforma, prejudicando a autoridade e a credibilidade do presidente (RAKEL, 2008, p.137).

A retomada do fervor revolucionário, no entanto, não ficou restrita apenas às políticas sociais. No âmbito econômico, Ahmadinejad, assim como os conservadores, acreditava na capacidade do Irã de recuperar-se economicamente sem o auxílio externo, culpando o mal-estar econômico iraniano à utilização inadequada dos princípios da revolução islâmica e aos ideais democráticos dos reformistas (PARSEAN, 2011, p.159). Entretanto, a administração de Ahmadinejad não foi capaz de elevar o padrão de vida da população e por mais que a retórica anti-imperialista tenha contribuído para manter a sustentabilidade do regime, ela já não era mais suficiente para uma sociedade cada vez mais politizada.

Como consequência da incapacidade do governo iraniano de atender às demandas sociais, o país vivenciou um período de intensificação da ação de grupos opositores ao governo. A fraude eleitoral de 2009 resultou na reeleição de Ahmadinejad, mas também trouxe consigo protestos populares maciços⁵⁰, que foram reprimidos com violência por parte da Guarda Revolucionária. Ainda que a brutalidade da Guarda revolucionária tenha sido eficaz para acabar com os protestos, a legitimidade do regime foi amplamente diminuída – conservadores, pragmáticos, reformistas e até mesmo altos aiatolás demonstraram-se contrários às ações do regime frente às manifestações (SHERRILL, 2013, p.68-74). Por mais que os regimes autoritários tenham à sua disposição meios repressivos para promover a continuação do regime político, eles quase nunca podem confiar na repressão sozinha, uma vez que a coerção sem qualquer outra via de legitimidade tem dificuldade em encontrar apoio entre a população mais ampla. Diante disso, durante o governo de Ahmadinejad, a repressão estatal contribuiu para a sustentação do regime no curto prazo, mas acabou por catalisar a erosão da sua legitimidade nos anos seguintes (WARNAAR, 2013, p.42, 61). Na realidade, a única entidade que se beneficiou do cenário de 2009 foi a Guarda Revolucionária. Seus membros acreditavam que salvaram o regime e sugeriram que também detinham o poder de reverter tal situação se achassem vantajoso, abrindo a possibilidade do estabelecimento de um estado autoritário dominado por líderes militares.

Frente a tal cenário, a eleição presidencial de 2013 foi vista pelo Aiatolá Khamenei como a oportunidade de reconstruir a legitimidade popular do regime, garantir a supremacia do clérigo sobre a Guarda Revolucionária, acalmar a elite política

⁵⁰ Conhecidos como “Revolução Verde”, os protestos exigiam inicialmente que o resultado das eleições fosse anulado e que reformas eleitorais fossem feitas; contudo, o uso indiscriminado da violência para conter as manifestações transformaram seus objetivos, passando a exigir o fim do sistema islâmico (SHERRILL, 2013, p.68).

e unificar os conservadores. Diante destas necessidades, Khamenei encontrou o candidato ideal em Hassan Rouhani, um respeitado clérigo que agradava os moderados e o sistema internacional, mas era leal ao sistema. Além de ser um clérigo formalmente educado que foi ativo na resistência islâmica ao Xá e discípulo do Aiatolá Khomeini antes da revolução, Rouhani detinha uma reputação de moderação e pragmatismo que não agradava apenas alguns setores políticos internos, mas também traria benefícios externos, uma vez que, no Ocidente, a relativa moderação de Rouhani em relação a Ahmadinejad resultou em uma onda de impressões positivas sobre sua eleição. Assim como o esperado, desde que assumiu a presidência, Rouhani atendeu às expectativas de Khamenei. Ele recuperou o nível de apoio popular ao regime, diminuiu o papel político da Guarda Revolucionária, supervisionou a negociação de um acordo nuclear que libertasse o Irã de sanções americanas e respeitasse a soberania do país (SHERRILL, 2013, p.68-74).

Percebe-se que, após 1979, a legitimidade política no Irã sempre esteve muito atrelada à defesa dos ideais revolucionários, uma vez que eles representavam um fator de união entre sociedade e Estado. Com o fim da Guerra contra o Iraque, contudo, a população passou a demandar do Estado um papel mais ativo na promoção de direitos políticos e de medidas de bem-estar social, esperando ser recompensada pelo seu empenho e esforço durante os anos do conflito. Além disso, a morte do Aiatolá Khomeini abriu espaço para que as elites política iranianas passassem a disputar o controle do regime político, uma vez que possuíam diferentes visões de como a República Islâmica deveria ser estruturada. A fim de angariar o apoio da população, as elites políticas passaram reformular os ideais revolucionários de modo que eles convergissem com o seu projeto de governo. As novas políticas econômicas e sociais deveriam ser justificadas com base em sua lealdade aos objetivos originais da Revolução de 1979, demonstrando que estes grupos políticos estavam empenhados em promover a sobrevivência do regime (PESERAN, 2011, p.129).

Nos governos de Rafsanjani e Khatami as principais medidas adotadas estavam ligadas à promoção da liberalização econômica, o que não consistia uma tarefa fácil em um país com uma longa história de penetração colonial. Coube às elites dominantes readequar o discurso político de modo que tal medida fosse interpretada como ferramenta para a reestruturação da economia iraniana e o verdadeiro caminho para atingir a independência. Ainda que cada um dos dois presidentes tenha escolhido

ênfatizar um aspecto diferente⁵¹ o discurso de ambos se baseava na ideia de que a abertura econômica do Irã consistia em um instrumento para atingir efetivamente os princípios revolucionários (PESERAN, 2011, p. 72-95). Diante disso, percebe-se que a legitimidade durante o governo de Rafsanjani e Khatami não estava baseada apenas na promoção de direitos políticos, mas também na adequação das políticas econômicas aos ideais revolucionários, sendo associadas aos princípios de independência econômica e justiça social.

No governo de Ahmadinejad, por sua vez, a adequação das medidas políticas e econômicas aos ideais revolucionários foi ainda mais significativa. A elite conservadora buscava promover um retorno aos primeiros anos da República Islâmica, associando seu projeto de governo ao caminho trilhado por Khomeini no pós 1979. Diante disso, a legitimidade no período em que estiveram no poder baseou-se principalmente na retomada do processo de islamização da sociedade, na promoção de medidas de caráter populista e no forte uso da coerção como meio de conter os movimentos dissidentes. A implementação de tais medidas, contudo, trouxeram sérias consequências à legitimidade da República Islâmica e as eleições de 2013 apresentaram-se como uma alternativa para garantir a perpetuação do regime político.

4.3. A política externa como resposta às demandas nacionais

Além das alterações promovidas pela Reforma Constitucional, o ressurgimento de um ambiente político marcado pela disputa de diferentes grupos ideológicos trouxe impactos à abordagem externa do Irã, ainda mais em um sistema político tão complexo quanto o da República Islâmica. Na teoria, de acordo com a Constituição, o Irã tem uma estrutura coerente para a tomada de decisões de política externa: de maneira geral, o presidente e seus auxiliares exercem uma autoridade considerável, representando o país no exterior e sendo responsáveis pelas questões diplomáticas; o Líder Supremo, por sua vez, detém o direito constitucional de declarar guerra e mobilizar tropas, comandando a Guarda Revolucionária e as forças armadas do país. Entretanto, na prática, além da dualidade entre a figura do presidente e do Líder Supremo, o processo de formulação da política externa do Irã é caracterizado por duas tendências concorrentes: de um lado

⁵¹ Rafsanjani e Khatami adotaram abordagens diferentes do que consistia a independência econômica - para o primeiro ela estava ligada à promoção do crescimento econômico, para o segundo referia-se à defesa da justiça social (PESERAN, 2011, p.108).

têm-se uma estrutura complexa, onde o grande número de instituições, os papéis importantes de atores não-governamentais, as estruturas institucionais que se sobrepõem e a importância dos laços pessoais exercem influência na decisão final; de outro, entretanto, essa complexidade é equilibrada por uma ênfase cultural e processual no consenso, onde as principais decisões raramente vão para a frente sem pelo menos um consenso tácito entre as elites (BYMAN, 2001, p.22-23).

Durante a primeira década do sistema político, o consenso no processo de tomada de decisão repousava sobre as articulações e a liderança política do aiatolá Khomeini, que garantia uma política externa mais coerente e centralizada em suas vontades. Com sua morte em 1989, contudo, a disputa entre as diferentes frentes ideológicas ganhou espaço no cenário político iraniano e passou a impactar diretamente a abordagem externa do país, resultando em políticas conflitantes e de difícil implementação.

Além de impactar na estrutura de tomada de decisão, morte do aiatolá Khomeini, juntamente com o fim da guerra Irã-Iraque, removeu do regime político iraniano sua causa nacional unificadora e seu principal símbolo da revolução. A liderança de Khomeini e a solidariedade dos anos de guerra que mantiveram o país unido durante a primeira década do regime político haviam acabado e, frente aos novos acontecimentos, a elite política tinha que restabelecer a sua legitimidade e mais uma vez se conectar com a população.

Em um país devastado pelos oito anos de conflito, a reabilitação econômica e a promoção de um estado de bem-estar e justiça social constituíam o principal pilar de sustentação do regime político. Diante disso, a necessidade de obter o apoio da sociedade pressionava a República Islâmica em direção a uma definição mais pragmática dos seus interesses nacionais - cabia ao Irã reconstruir sua economia e prover, ao menos, as necessidades básicas de sua população. Isso não é sugerir, no entanto, que o regime iraniano abandonou completamente seus princípios ideológicos e amenizou sua posição anti-imperialista; ao contrário, o legado da revolução estava muito enraizado para dissipar-se facilmente e as elites políticas deveriam promover uma ressignificação dos princípios revolucionários, de modo que eles fossem semelhantes ao seu projeto de política externa e reconstrução nacional. Entretanto, em meio a transformações internas e disputas políticas, o regime teocrático teve dificuldades em encontrar um consenso entre a necessidade de pragmatismo e a força da ideologia,

fazendo com que sua política externa fosse guiada em diferentes direções ao longo dos anos (TAKEYH, 2009, p.111-113).

Durante o governo de Rafsanjani, em termos gerais, a estratégia de política externa adotada pelo Irã continha dois objetivos principais: a aspiração de reafirmar sua influência na região do Golfo Pérsico e a necessidade de se recuperar economicamente, dando fim ao isolamento regional e internacional do Irã (EHTESHAMI, 1995, p.146). Enquanto Khomeini, durante os anos iniciais da República Islâmica, havia rejeitado o sistema internacional vigente; Rafsanjani, dado o estado da economia iraniana e a necessidade de gerar investimentos estrangeiros e importar tecnologias, reconheceu os limites da independência iraniana e passou a associá-la à sua integração à comunidade internacional, moderando seu fervor revolucionário (TAKEYH, 2009, p.127; EHTESHAMI, 2008, p.9). Mais importante ainda, ele considerou que a legitimidade do regime político deveria ser baseada em outros fatores além da ideologia islâmica e a retórica do martírio presentes nos anos de guerra e passou a associá-la aos ideais revolucionários de independência econômica e justiça social. As elites não procuraram afastar-se completamente do discurso de 1979, na verdade ele foi adaptado às novas demandas da população e do cenário interno do país (PERSEAN, 2001, p.69-78).

Com isso, nos anos em que esteve na presidência, a política externa foi utilizada como uma forma de promover o crescimento econômico do Irã, onde os avanços advindos das novas relações contribuíram para proporcionar melhorias econômicas à sociedade (PERSEAN, 2001, p.69-78). O período foi marcado por uma ampliação das relações do Irã com o ambiente internacional; se as relações com os norte-americanos encontraram forte oposição interna⁵², esperava-se que a reconciliação com a comunidade europeia e os países do Golfo e a intensificação dos laços com a Rússia e a China fosse suficiente para atender às demandas econômicas do Irã (TAKEYH, 2009, p.140). Entretanto, ainda que nos anos iniciais o país tenha conseguido ampliar suas relações e promover uma melhora significativa de sua economia, a imagem internacional do Irã e os conflitos internos entre as elites políticas dificultavam ganhos mais concretos no ambiente internacional - as relações com a Europa e os países do

⁵² Ainda que o discurso político tenha moderado a retórica revolucionária, os ideais defendidos em 1979 ainda estavam presentes na política externa: além da busca pela independência econômica, as relações com os demais países também levava em consideração a natureza controversa das relações do Irã com os Estados Unidos (TAKEYH, 2009, p.140).

Golfo foram marcadas por impasses⁵³ e apenas os laços com Rússia e China realmente foram fortalecidos. A partir do momento que o governo não conseguiu mais promover a sua principal pauta na política exterior e o país continuou enfrentando grandes problemas econômicos, o novo governo teve que readequar sua abordagem internacional.

Frente às dificuldades enfrentadas por Rafsanjani, sob a liderança de Khatami a política externa iraniana buscou melhorar a imagem internacional do país, a fim de promover uma reaproximação com a comunidade internacional e solucionar os persistentes problemas econômicos do Irã. Duas décadas de uma retórica excessivamente ofensiva haviam criado a imagem de um Estado sem respeito pelas normas internacionais, o que constituía um dos principais empecilhos às políticas de aproximação da comunidade internacional implementadas pelo governo de Rafsanjani. Diante disso, sob o discurso de “Diálogo de Civilizações”, Khatami promoveu uma política externa de respeito às normas internacionais, tornando sua postura no sistema internacional condizente com a abordagem mais democrática adotada por ele no ambiente doméstico (TAKEYH, 2009, p.196-197).

Além do reconhecimento internacional, durante o governo de Khatami, a política externa também atuou na promoção de avanços econômicos, os quais haviam se tornado o elemento básico da legitimidade do Irã desde o fim da guerra. Sua atuação no ambiente externo proporcionou ao país a expansão de seus acordos tecnológicos e econômicos, principalmente com Rússia e China, além de melhorar suas relações com a região do Golfo Pérsico, possibilitando ao país a promoção de um Estado de bem-estar e justiça social (GHONCHEH, 2009, p.84-89). Entretanto, o caráter mais democrático do governo de Khatami desagradava às camadas mais conservadoras da elite política iraniana e o agravamento das tensões domésticas resultaram em um ressurgimento da vertente ideológica da política externa do país.

Com a eleição de Ahmadinejad, a política externa iraniana tentou expandir suas relações regionais e reforçar a sua posição entre os países árabes e, ao mesmo tempo, assumir um papel de liderança em iniciativas globais anti-hegemônicas entre países em

⁵³ No que diz respeito às relações com o Golfo, ainda que fossem prioridade durante o governo de Rafsanjani, as mesmas foram marcadas pela incapacidade da República Islâmica de conceber uma política consistente de reaproximação, fazendo com que ao final de seu mandato o Irã ainda se encontrasse isolado em sua região. Em relação à Europa, por sua vez, as aproximações comerciais não foram suficientes para estreitar os laços políticos - o confronto entre EUA e Irã pairava em torno da política europeia e sempre que confrontados com uma escolha entre ambos, os europeus optavam pelo primeiro (TAKEYH, 2009, p.139).

desenvolvimento e potências emergentes. O principal objetivo do governo continuava sendo a promoção do crescimento econômico, contudo, os meios utilizados para alcançá-lo foram modificados e a política externa iraniana voltou a fazer uso de uma retórica fortemente ideológica (WARNAAR, 2013, p.114). Tendo em vista que a política externa não é moldada apenas pelos acontecimentos internacionais, mas também pelo contexto ideológico do regime político, cabe salientar que durante a presidência de Ahmadinejad, teve-se um renascimento do discurso revolucionário, com a "mudança" como tema central. O regime iraniano estava experimentando uma crescente crise de legitimidade - tanto nacional como internacionalmente - e esta ideologia ganhou um significado especial na tarefa de reforçar a sustentabilidade do regime. A ideologia consistia em uma retomada da visão predominante durante a primeira década do regime iraniano, interpretando as experiências históricas do Irã como resultado da intromissão ocidental e sua constante tentativa de minar o interesse do povo iraniano. Sob o governo de Ahmadinejad articulou-se a ideia de que as dificuldades enfrentadas pelos países emergentes e em desenvolvimento são resultantes da dominação exercida pelas grandes potências; utilizando-se dessa interpretação como argumento para fortalecer os movimentos de resistência anti-hegemônica e defender que os países emergentes procurassem compensar o atraso científico e econômico por meio da cooperação (WARNAAR, 2013, p.81-87).

Dentro dessa lógica das relações internacionais, enquadrava-se a defesa do projeto nuclear iraniano. A iniciativa era vista como o caminho para o país alcançar a sua independência econômica e a auto-suficiência proclamadas pela Revolução de 1979, sendo articulado internamente como um mecanismo para restaurar o orgulho nacional da população e fortalecer o regime político (PERSEAN, 2009, p.181). No entanto, ao mesmo tempo em que se beneficiava de um apoio popular no país, o programa nuclear do Irã levantou alarme na comunidade internacional e, em vez de ceder às exigências ocidentais, o regime buscou parceiros alternativos⁵⁴. Essa postura de resistência⁵⁵ contribuiu para a identificação do Irã como um país capaz de liderar a luta contra a

⁵⁴ Para o Irã, Rússia e China eram parceiros os mais favoráveis para auxiliar a implantação de seu projeto nuclear, uma vez que esses países não eram considerados opressores, tornando-se parceiros desejáveis para o Irã por causa de suas grandes economias, seus assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU e porque ambos os países estão menos preocupados com questões de direitos humanos (WARNAAR, 2013, p.126).

⁵⁵ O desenvolvimento nuclear do Irã era interpretado como uma ferramenta central na independência do regime iraniano e seu desenvolvimento econômico, fazendo com que ceder às exigências ocidentais fosse considerado uma humilhação em termos de seu discurso de política externa (WARNAAR, 2013, 135).

hegemonia ocidental. O país procurou utilizar as sanções econômicas que lhe foram aplicadas como uma forma de confirmar a imagem imperialista do Ocidente, tratando seu projeto nuclear como um avanço não apenas seu próprio interesse, mas também de todos os Estados em desenvolvimento.

O que é importante aqui, no entanto, é que a administração Ahmadinejad, em vez de tentar reverter seu isolamento, estava tentando tirar o máximo proveito dela, transformando esta fraqueza na principal força internacional do Irã. O discurso revolucionário do regime foi fundamental para este esforço, através da sua análise do estado atual das coisas, ele aponta para a mutabilidade do sistema internacional, dizendo: as coisas não tem que ser dessa maneira. No contexto deste discurso, ceder às exigências ocidentais é irracional; racionalidade é construir alianças que garantam a independência e desenvolvimento do Irã, construindo um futuro em que os Estados Unidos não faça as regras (WARNAAR, 2013, p.135-136, tradução nossa⁵⁶).

Apesar de o Irã ter obtido certas vantagens do isolamento econômico, articulando parceiros alternativos e reforçando seu discurso anti-imperialista tanto no âmbito externo quanto interno; as sanções aplicadas pelo ocidente impactaram fortemente a economia iraniana e exigiram que o governo seguinte amenizasse o caráter revolucionário de sua política externa (WARNAAR, 2013, p.127-135).

Com o fim do governo de Ahmadinejad, o Irã retomou o caráter que vinha sendo apresentado pelos governos de Rafsanjani e Khatami e, sob a liderança de Rouhani, o país passou a apresentar novamente uma política externa mais moderada, que preza pelo engajamento internacional. Contudo, por mais que a abordagem da política externa de Rouhani diferencie-se fortemente do estilo de Ahmadinejad, o objetivo de ambos esteve relacionado à maximização da influência de Teerã na região - um objetivo de política externa da República Islâmica desde seu início. Para tanto, no governo de Rouhani, a resolução da questão nuclear, o fim do isolacionismo iraniano e a recuperação econômica foram elencadas como prioridades da abordagem externa do país (SHANAHAN, 2015, p.3).

Com o início de seu governo, Rouhani promoveu a retomada das negociações da questão nuclear iraniana - a série de sanções internacionais que vinham sendo aplicadas ao país abalou fortemente sua economia. Com isso, a resolução da questão nuclear havia

⁵⁶ No original: *What is important here, however, is that the Ahmadinejad administration, instead of trying to reverse its isolation, was trying to take maximum advantage of it, turning this weakness into Iran's main international strength. The regime's revolutionary discourse was central to this endeavor, through its analysis of the current state of affairs it points to the inherent changeability of the international system, saying: things do not have to be this way. In the context of this discourse, giving in to Western demands is irrational; rationality is to build alliances that secure Iran's independence and development, building a future in which the United States no longer makes the rules.*

constituía a peça central da sua agenda - o acordo nuclear julho 2015 foi aclamado e fez com que Rouhani adquirisse a reputação do homem que poderia mudar o curso da história. Além disso, a reconstrução da economia iraniana, assim como no caso de seus antecessores, tornou-se a prioridade da política externa de Rouhani. Entretanto, tal iniciativa não exigiria apenas o fim sanções econômicas, mas também um esforço na melhora da imagem internacional do país, área cujos avanços promovidos por Khatami foram prejudicados pela postura de Ahamadinejad. Para Rouhani, a reforma política externa é uma condição prévia para a recuperação econômica do Irã e com base nisso ele buscou normalizar as relações externas do país nos níveis regionais e internacionais, destacando-se o comprometimento com a reconstruir as relações com os Estados Unidos. Entretanto, assim como defende Akbarzadeh (2016, p. 1-12), embora os avanços promovidos pelo presidente sejam significativos, eles permanecem frágeis e reversíveis, uma vez que a política interna do Irã impõe limitações consideráveis na agenda de política externa do Rouhani. Por mais que detenha o apoio do Líder Supremo, seu governo enfrenta uma resistência considerável, com a elite radical opondo-se a um acordo nuclear e dificultando a normalização das relações do Irã com a comunidade internacional.

4.4. Considerações finais

Diante dos aspectos apresentados, percebe-se que a política externa iraniana, após 1989, tem sido marcada pelo dualismo entre ideologia e pragmatismo como formas de adquirir legitimidade interna. De um lado, busca-se garantir a sustentação do regime político utilizando-se da defesa de ideais revolucionários, de outro, pretende-se atingir a este objetivo por meio do alcance de ganhos estratégicos no Sistema Internacional. Assim como argumenta Hamid Ahmadi (2007, p.37-38), este dualismo estrutural da política externa decorre do próprio sistema de poder do regime político iraniano, o qual é baseado em uma estrutura bidimensional, com o sistema islâmico tradicional do *velayat-e faqih*, por um lado, e o sistema presidencialista moderno, por outro. Enquanto a estrutura de poder tradicional preocupa-se com princípios ideológicos e religiosos do Islã, a estrutura de poder moderna orienta-se em busca da promoção de direitos e o alcance de objetivos estratégicos. Ainda que essa característica do regime político iraniano interfira em vários aspectos do governo, é na política externa que sua

intervenção torna-se mais visível, uma vez que o processo de tomada de decisão deixa brechas para que as diferentes elites políticas exerçam alguma influência. Por mais que o Ministério das Relações Exteriores tenha procurado adotar uma postura mais pragmática na política externa, a estrutura de poder tradicional reagiu para retomar a abordagem mais ideológica das relações exteriores, o que atua como uma estratégia dessas elites para a promoção de seus próprios interesses no Sistema Internacional.

Entretanto, ainda que as elites políticas apresentem diferenças quanto à postura das relações exteriores no Irã, de maneira geral, a política externa do país após 1989 tem sido guiada pela busca da independência econômica. Este objetivo já fazia parte dos ideais revolucionários de 1979 e fortaleceu-se ainda mais após os anos de guerra, onde o isolamento e o declínio econômico tornaram-se ainda mais evidentes. Como resultado, a legitimidade da República Islâmica do Irã está cada vez mais baseada, em grande parte, na sua capacidade de promover o crescimento econômico e um governo de bem-estar social, onde a política externa tem se consolidado como uma das principais ferramentas disponíveis para o alcance desses objetivos (BYMAN, 2001, p. 16). A legitimidade do regime esteve então associada, não apenas ao que as elites eram capazes de fornecer em âmbito doméstico, mas também na sua capacidade de articular as relações do país com o ambiente internacional e extrair dele os recursos necessários para o desenvolvimento econômico do Irã.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Revolução Islâmica que eclodiu no Irã em 1979 proporcionou a ascensão de elites religiosas ao poder e resultou na instauração de um novo regime político. Essa nova configuração do sistema político não impactou apenas as relações entre Estado e sociedade, mas também trouxe mudanças nas decisões de política externa do país. Mudanças na estrutura do sistema político trazem consigo a necessidade de que as novas elites dominantes busquem mecanismos para garantir a sua permanência no poder e a sobrevivência do Estado. Diante desta necessidade e partindo do princípio de que a sustentação de um regime político está condicionada à obtenção de legitimidade por parte de suas elites políticas, o presente trabalho buscou compreender como elites iranianas passaram a articular a política externa para atingir tal objetivo, uma vez que ela consiste no mecanismo de ação estatal sobre o qual as elites possuem maior controle.

Para tanto, o primeiro capítulo abordou as variáveis política externa e legitimidade, buscando compreender como elas relacionam-se. Tal abordagem proporcionou analisar questões de autoridade e legitimidade dentro dos regimes políticos e elucidar o papel das elites dentro das sociedades e na formação da política externa. Observou-se assim que a política externa não só é o mecanismo de ação estatal sobre o qual as elites possuem maior influência e controle, como também aborda questões capazes de mobilizar e unificar a sociedade, abrindo caminho para que ela passe a ser utilizada como um instrumento para a legitimação dos regimes políticos - seja qual for a estratégia adotada no âmbito da política externa, as elites a utilizam como um meio de neutralizar as oposições internas e colocar-se como defensoras do interesse nacional.

Além disso, também foram abordadas as dinâmicas próprias que a política externa e a legitimidade adquirem no Terceiro Mundo. Nestes países, os regimes políticos enfrentam grandes desafios para legitimar-se internamente - seja pela falta de identificação entre governante e sociedade ou pela baixa responsividade estatal - fazendo surgir a necessidade de suas elites buscarem meios alternativos para fortalecer as relações Estado-sociedade. Dessa forma, exercendo uma atuação limitada no ambiente doméstico, constantemente o cenário internacional é o principal espaço disponível às elites para articularem o consentimento da população.

Após a apresentação do aporte teórico para a compreensão de como as elites fazem uso da política externa para legitimar o regime político, passamos para a análise do objeto de estudo. O segundo capítulo objetivou analisar a atuação da política externa iraniana na legitimação do regime político durante a fase de consolidação da República Islâmica do Irã (1979-1989). Para isso, inicialmente buscou-se apresentar os ideais que guiaram a Revolução Islâmica e, posteriormente, a forma como as relações entre Estado-sociedade e a política externa passaram a defender estes ideais, colaborando com o fortalecimento da identidade nacional pós-revolucionária.

Verificou-se que no Estado iraniano, as elites religiosas que assumiram o controle do novo regime político passaram a obter legitimidade por meio de três pilares: (i) a identidade, pela qual as elites promoveram a sua identificação com a sociedade por meio do processo de islamização, (ii) a coerção, reprimindo fortemente os movimentos dissidentes, e (iii) a responsividade estatal, atuando no fornecimento de serviços estatais à população e promovendo medidas de bem-estar social. Entretanto, o empenho da nova elite política para legitimar-se não era tarefa apenas das políticas domésticas do regime, ao contrário, a nova política externa adotada desempenhava um papel fundamental neste processo - as ações iranianas no ambiente internacional eram vistas pela elite dominante como oportunidades de reforçar o processo de islamização da sociedade e defender os princípios revolucionários. Como consequência disso, a política externa foi marcada por uma retórica fortemente ideológica que propagava os ideais islâmicos e anti-imperialistas - ela atuou assim, no auxílio ao processo de criação de identidade comum entre as elites religiosas e a população e promoveu a legitimidade do novo regime pela vida da identidade nacional.

No terceiro capítulo, por sua vez, o presente trabalho procurou elucidar o papel da política externa na garantia de legitimidade entre os anos de 1989 e 2015. Tendo em vista que a morte do Aiatolá Khomeini e o fim da Guerra Irã-Iraque trouxeram grandes impactos às dinâmicas domésticas do Irã.- além das dificuldades decorrentes do fim da guerra e da crise de sucessão instaurada após a morte da principal liderança iraniana, o regime também passou por uma Reforma Constitucional, que alterou a estrutura política do país e o processo de formação da política externa - o capítulo buscou compreender como estes acontecimentos impactaram as variáveis política externa e legitimidade. Observou-se assim que a política externa iraniana, após 1989, tem sido marcada por um dualismo entre ideologia e pragmatismo como formas de adquirir legitimidade interna. De um lado busca-se a sustentação do regime político por meio da propagação dos

ideais revolucionários, de outro, por meio do alcance de ganhos estratégicos no Sistema Internacional.

Nota-se assim que com o passar do tempo e frente às dificuldades impostas pelo isolacionismo político e a guerra contra o Iraque, a estratégia de legitimar-se por meio da defesa dos ideais revolucionários não foi suficiente, fazendo surgir a necessidade de promover uma política externa que se baseasse em outros pilares. Frente a isso, a política externa do país após 1989 tem sido guiada pela busca da independência econômica. Como consequência disto, a legitimidade do Irã está cada vez mais associada à capacidade de promover o crescimento econômico e um governo de bem-estar social, onde a política externa passou a atuar como uma ferramenta para as elites extraírem do ambiente internacional os recursos necessários para o desenvolvimento econômico do Irã.

Frente aos aspectos levantados, o estudo da política externa iraniana nos proporcionou verificar que ela tem sido utilizada como instrumento de legitimação do regime político desde o surgimento da República Islâmica, apresentando diferenças apenas em seu meio de sustentação. Durante o período de consolidação da República Islâmica, a política externa tinha como principal objetivo promover a exportação da Revolução Islâmica e de seus ideais, procurando legitimar o regime político por meio do fortalecimento da identidade entre elites e sociedade. No período seguinte, por sua vez, a política externa iraniana passou a apresentar como principal objetivo a busca do crescimento econômico do Irã e atuar na legitimação do regime político por meio da promoção do bem-estar social. Tais resultados podem ser observados no quadro a seguir:

PERÍODO	OBJETIVO DA POLÍTICA EXTERNA	MEIO DE SUSTENTAÇÃO DA LEGITIMIDADE
Pós-Revolução (1979-1989)	Exportação da Revolução Islâmica	Fortalecimento da identidade
Pós-Reforma Constitucional (1989-2015)	Crescimento Econômico	Promoção do bem-estar social

Quadro 1 – Análise da Política Externa Iraniana

Essas diferenças observadas no uso da política externa como fonte de legitimidade decorrem de transformações internas vivenciadas pelo Irã. A guerra contra o Iraque alterou completamente as relações entre o Estado e a sociedade no país. Se por um lado, a guerra atuou como fonte de coesão social no Irã e reforçou o sentimento de cidadania da população e o seu compromisso com a República Islâmica, por outro, a sociedade passava a desejar que seu empenho e os sacrifícios feitos por quase uma década fossem recompensados e que o Estado encontrasse soluções para os efeitos devastadores da guerra. Frente às novas demandas sociais, coube às elites políticas procurarem novas fontes de legitimidade para o país. Apenas a ideologia revolucionária já não era mais suficiente, era necessário que o Irã fosse capaz de fornecer à sua população um Estado de bem-estar social e econômico, no qual a política externa atua como uma ferramenta na busca por este objetivo.

Percebe-se assim que, passado o fervor ideológico dos anos seguintes à Revolução Islâmica, a política externa iraniana passou a se assemelhar ainda mais à política externa desempenhada pelos demais países do Terceiro Mundo, nos quais as relações estabelecidas com a comunidade internacional são vistas como a principal via para a promoção do crescimento econômico e a política externa atua em função do alcance de objetivos domésticos de desenvolvimento (CLAPHAM, 1985, p.103). É importante salientar, porém, que a política externa iraniana não se afastou dos ideais revolucionários; na verdade a ideologia revolucionária islâmica esteve presente no discurso de política externa do Irã desde 1979 e continua sendo assim desde então. A diferença é que durante os primeiros dez anos da República Islâmica, a ideologia revolucionária apresentava-se como guia no processo de definição da política externa do país, implicando, inclusive, no sacrifício de maiores ganhos no ambiente internacional em sua defesa; no período seguinte, entretanto, a ideologia revolucionária deixou de definir as posições políticas do país, mas continuou a ser utilizada como uma justificativa para a abordagem do Irã no Sistema Internacional, mantendo seu papel de instrumento de mobilização popular.

A partir destes aspectos o presente trabalho buscou contribuir na análise do impacto que o posicionamento externo de um país possui no ambiente doméstico e de como ele é articulado para atingir objetivos específicos. Procurou-se também contribuir para a compreensão do impacto dos movimentos sociais nas estruturas dos sistemas políticos e das relações entre elites políticas e sociedade, juntamente com os mecanismos pelos quais os regimes políticos procuram adquirir legitimidade. Além

disso, espera-se ter auxiliado em um melhor entendimento das dinâmicas de política externa e legitimidade próprias do Terceiro Mundo.

Deve-se ressaltar, entretanto, que o campo de estudo tratado pelo presente trabalho vai muito além da abordagem proposta e que a área ainda carece de mais contribuições. Seria interessante analisar de maneira mais aprofundada o papel das elites iranianas no processo de formação de política externa, observando como fatores cognitivos de suas lideranças atuam neste processo, ou seja, como sua interpretação do Sistema Internacional impacta na projeção externa do Irã, principalmente no que diz respeito às relações do país com os Estados Unidos e a Arábia Saudita. Tal análise nos possibilitaria compreender algumas lacunas na política externa iraniana que não são explicadas apenas pela busca de objetivos estratégicos no âmbito internacional. Além disso, outra possibilidade seria verificar os impactos que a dualidade da política externa iraniana geram no Oriente Médio, uma vez que se trata de uma das principais potências da região. Este estudo nos possibilitaria assim, compreender de que forma as limitações do ambiente doméstico de uma potência são capazes de afetar, não apenas a sua projeção externa, mas também as dinâmicas regionais em sua totalidade.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAMIAN, Ervand. **A History os Modern Iran**. 2008. Cambridge University Press
- AHMADI, Hamid. The dilemma of national interest in the Islamic Republic of Iran. Em KATOUZIAN, Homa; SHAHIDI, Hossein. **Iran in the 21st century: Politics, economics and conflict**. Routledge, 2007.
- AKBARZADEH, S.; SAEED, A. **Islam and Political Lagitimacy**. Routledge, 2003.
- AKBARZADEH, Shahram. **Iran in the World: President Rouhani's Foreign Policy**. Palgrave McMillan, 2016.
- ANSARI, Ali M. **Modern Iran: The Pahlavis and After**. Routledge. 2007.
- ARJOMAND, Said A. **Iran's Islamic Revolution in Comparative Perspective**. World Politics. v. 38, n. 3, pp. 383-414, 1986.
- ARJOMAND, Said. **After Khomeini: Iran under his sucessors**. Oxford University Press. 2009.
- AXWORTHY, Michael. **A History of Iran: Empire of Mind**. Basic Books. 2008.
- AYOOB, Mohammed. Security in the Third World: The Worm about to Turn?. **International Affairs**. v. 60, n. 1, p.41-51. 1983
- BARZIN, Saeed. Factionalism in Iran. *The World Today*, v. 51, n. 10, 1995, pp. 202-205
- BAYAT, Asef. The coming of a post-Islamist Society. **Critique: Critical Middle Eastern Studies**. v. 5, n. 9, pp. 43-52, 1996.
- BLOOM, W. **Personal Identity, National Identity and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. v. 20
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 11º. ed. Brasília: Editora UNB, 2004.
- BOTTOMORE, T. **Elites and Society**. Routledge, 1993.

BRAVEBOY-WAGNER, J. Anne. **The Foreign Policies of the Global South.** Lynne Rienner Publishers. 2003

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

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

BURNS, Gene. Ideology, culture and ambiguity: The revolutionary process in Iran. **Theory and Society.** v.25. pp. 349-388, 1996.

BYMAN, D. et al. **Iran's Security Policy in The Post Revolutionary Era.** National Defense research Institute. RAND, 2001

CASTELLANO DA SILVA, Igor. **“Política Externa Na África Austral: Causas Das Mudanças Nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010).”** Phd thesis. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brazil, 2015.

CLAPHAM, Christopher. **Third World Politics: Na Introduction.** Routledge. 1985

DARYAEE, Touraj. **The Oxford Handbook of Iranian History.** 2012. Oxford University Press.

DAWISHA, A. Arab regimes, legitimacy and foreign policy. **The International Spectator,** v. 20, n. 2, p. 3–10, 1985.

EHTESHAMI, A; HINNEBUSCH, R. **Syria and Iran: Middle powers in a penetrated regional system.** 1997. Routledge

EHTESHAMI, Anoushiravan; ZWEIRI, Mahjoob. **Iran's Foreign Policy: From Khatami to Ahmadinejad.** ITHACA, 2008.

EHTESHAMI, A. The foreign policy of Iran. **The foreign policies of Middle East states.** pp. 283-309, 2009.

FENWICK, R.; BLOOM, W. Personal Identity, National Identity and International Relations. **Contemporary Sociology,** v. 20, n. 4, p. 581, 1991.

GERNER, Deborah J. The Evolution of the Study of Foreign Policy - NEACK, L.; HEY, J.; HANEY, P. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Prentice Hall, 1995.

GHONCHEH, Tazmini. **Khatami's Iran: The Islamic Republic and The Turbulent Path to Reform**. I.B. TAURIS. 2009.

HAGAN, Joe D. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Prentice Hall, 1995.

HALLIDAY, F. 'The sixth great power': on the study of Revolution and International Relations. **Review of International Studies**. v.16, p. 207-221. 1990.

HALLIDAY, F. **The Middle East in International Relations**. Cambridge University Press, 2005.

HARDIN, Russel. Compliance, Consent, and Legitimacy. In: BOIX, CARLES; STOKES, SUSAN (Org.). **Oxford Handbook of Comparative Politics**. New York: Oxford University Press, 2007.

HERMANN, Margaret. How Decision Units Shape Foreign Policy. **International Studies Association**, v.3, n.2, p. 47-81, 2001.

HUNTER, Shireen. **Iran's Foreign Policy in the post-Soviet Era**. 2010. Greenwood.

IKENBERRY et al. Toward a Realist Theory of State Action. **International Studies Quarterly**, Vol. 33, No. 4, 1989.

JOHNSON, C.; DOWD, T. J.; RIDGEWAY, C. L. Legitimacy as a Social Process. **Annual Review of Sociology**, v. 32, n. 1, p. 53-78, 2006.

KARSH, Efraim. **The Iran-Iraq War: 1980-1988**. Osprey Publishing. 2002.

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

LOBELL, S.; RIPSAN, N.; TALIAFERRO, J. **Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy**. Cambridge University Press, 2008.

LOBELL, Steven. Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. In LOBELL, S.; RIPSAN, N.; TALIAFERRO, J. **Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy**. Cambridge University Press, 2008.

MARTIN, Vanessa. **Creating na Islamic State: Khomeini and the making of a new Iran**. I.B. Tauris. 2003.

MASTANDUNO, M.; LAKE, D.; IKENBERRY, J. Toward a realist theory of state action. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 457–474, 1989.

MILNER, M. **Elites: A General Model**. [s.l.] Polity Press, 2015.

MOON, Bruce E. The State in Foreign and Domestic Policy. In NEACK, L.; HEY, J.;

MOSCA, Gaetano. **The Rulling Class (Elementi di Scienza Politica)**. Tradução Hannah D. Kahn. New York: McGraw-Hull Book, 1939.

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

NEACK, L.; HEY, J.; HANEY, P. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation**. Prentice Hall, 1995.

PAUL, Ludwing. "Iranian Nation" and Iranian-Islamic Revolutionary Ideology. **Brill**. v. 39, n. 2, pp. 183-217, 1999.

PESERAN, Evaleila. **Iran's Struggle for Economic Independence**. Routledge, 2011.

POURSADIGH, Amir. **The Determinants of State Desintegration in Iran**. Academic dissertation in University of Tampere, department of Sociology and Social Psychology. 2003.

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

RAKEL, Eva. **The Iranian political elite, state and society relations and foreign relations since the Islamic Republic**. PhD thesis in Amsterdam Institute for Social Science Research. 2008.

RAKEL, Eva. The Political Elite in the Islamic Republic of Iran. **Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East**. v. 29, n. 1, pp. 105-125, 2009.

RIPSMAN, Norrin. Neoclassical realism and domestic interest groups. In LOBELL, S.; RIPSMAN, N.; TALIAFERRO, J. **Neoclassical Realism, The State, and Foreign Policy**. Cambridge University Press, 2008.

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

ROSHANDEL, Jalil. **Iran, Israel and United States: Regime Security vs. Political Legitimacy**. Praeger Security international. 2011.

SARABI, Farzin. The Post-Khomeini Era in Iran: The Elections of the Fourth Islamic Majlis. **Middle East Journal**, v. 48, n. 1, 1994, pp. 89-107.

SHANAHAN, Rodger. Iranian Foreign Policy under Rouhani. **Lowy Institute for International Policy**. 2015.

SHERILL, Clifton. Why Hassan Rouhani Won Iran's 2013 Presidential Election. **Middle East Policy**, v.21, n. 2, 2014, pp.64-75.

SMITH, A. D. National Identity. **Identity**, v. ZA3910, p. 226, 1991.

SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1995.

STEFFEK, J. Legitimacy in International Relations: From State Compliance to Citizen Consensus. In HURRELMANN, A.; SCHNEIDER, S.; STEFFEK, J. **Legitimacy in an Age of Global Politics**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2007. v. 53

TAKEYH, Ray. **Guardians of the Revolution: Iran in the world in the age of the Ayatollahs**. 2009. Oxford University Press

WARNAAR, Maaïke. **Iranian Foreign Policy during Ahmadinejad: Ideology and Actions**. Palgrave Macmillan, 2011.

WEBER, M. A. X. **Ensaios de Sociologia**. LTC Editora, 1978.

WELLS, Matthew C. Thermidor in the Islamic Republic of Iran: The Rise of Muhammad Khatam. **British Journal of Middle Eastern Studies**, v. 26, n. 1, 2007, pp.27-39.