

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O Conselho de Cooperação do Golfo e sua atuação na manutenção do *status quo* na
Primavera Árabe**

João Paulo Ferraz Oliveira

Belo Horizonte
Dezembro/2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O Conselho de Cooperação do Golfo e sua atuação na manutenção do *status quo* na Primavera Árabe

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

João Paulo Ferraz Oliveira

Orientador: Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes

Belo Horizonte

Dezembro/2013

FICHA CATALOGÁFICA

Oliveira, João Paulo Ferraz.

O Conselho de Cooperação do Golfo e sua atuação na manutenção do *status quo* na Primavera Árabe/ João Paulo Ferraz Oliveira; orientador Dawisson Belém Lopes. – Belo Horizonte, 2013.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

CDU

JOÃO PAULO FERRAZ OLIVEIRA

O Conselho de Cooperação do Golfo e sua atuação na manutenção do *status quo* na Primavera Árabe

BANCA EXAMINADORA

Presidente /Orientador: Prof. Dr. Dawisson Belém Lopes

Prof. Dr. Feliciano de Sá Guimarães

Prof. Dr. Bruno Wanderley Reis

Prof. Dr. José Ângelo Machado (suplente)

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar, a Deus porque é Senhor, Pai, Aquele que dá a vida, sabedoria, capacidade e o Único digno de receber a Glória e Honra, Aquele que me criou e me leva nos braços até agora e certamente até os meus cabelos brancos será o mesmo. A Jesus Cristo, Dom da vida, Caminho, Verdade e Salvador, Aquele que morreu e me remiu. Ao Espírito Santo, Consolador e Aquele que convence da Verdade, da Justiça e do Juízo.

Agradeço aos meus pais, Edvaldo e Jace, pelo amor, carinho, renúncia, suporte e auxílio em tempos de incertezas, por serem servos de Deus, me ensinar o Caminho da verdade, ensinar a priorizar as questões espirituais, ser honesto e reto e principalmente pelo exemplo demonstrado a mim nesses 23 anos, anos pelos quais agradeço a Deus pela paz, comunhão e amor derramados sobre o meu lar. Agradeço aos meus familiares, especialmente, minha avó e meu avô, pelo carinho dado desde o dia do meu nascimento.

Agradeço aos meus amigos, Heliomar, considerado um irmão mais velho e conselheiro, ao Paulo, Marcelo, Otávio, Thiago Xavier pelo grande companheirismo, pelas alegrias, suporte e paciência. Em especial, gostaria de agradecer à Walkiria por todo o apoio dado no meu mestrado, uma grande amiga que fiz nessa etapa da vida e que certamente permanecerá até o fim da minha vida. A minha amiga Indre pelo grande incentivo e animação nos últimos seis anos. Aos meus amigos Diêgo e Micael por sempre recompor a baianidade perdida em Minas Gerais, que sempre é reencontrada em cada conversa feita, obrigado pelo apoio nos últimos anos.

Agradeço grandemente ao meu orientador, Dawisson Belém Lopes, pelos ensinamentos passados, pelas oportunidades oferecidas, pela paciência e, principalmente, pelo grande incentivo que tem me dado nos últimos seis anos. Através do exemplo de seriedade, comprometimento e eficiência tem apresentado um testemunho a todos aqueles que o circundam, muito obrigado. Agradeço também ao Professor Ricardo Fabrino pelos ensinamentos oferecidos no tempo do REUNI, pelo exemplo de pessoa e professor e dedicação no serviço à comunidade científica. Ao Professor Bruno Reis, pela inspiração nas aulas e também como pessoa, propensa ao diálogo e com palavras sensatas que oferecem uma abertura de mente essencial para qualquer cientista.

Agradecer a todo o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG, pelo profissionalismo pelos ensinamentos e pela ajuda dada, sendo essa, essencial para me tornar o profissional e agente social voltado para a cidadania e transformação da sociedade.

Agradeço a Igreja Batista do Barro Preto, sob a liderança do Pastor Arlécio, que foram suporte e família nos momentos em Belo Horizonte. Pela Palavra de Verdade ministrada, pela ajuda em oração, ação e compromisso com Deus. E, ao meu grupo de comunhão pelas orações feitas.

The Arab Spring I think we will look back whether it's two years, five years, ten or fifteen. And say it's a good thing.

King Abdullah II, Rei da Jordânia, The Wall Street Journal, 21 de setembro de 2011.

RESUMO

A Primavera Árabe, conhecida pelas mobilizações populares em favor da mudança do *status quo* político no Oriente Médio e Norte da África, ofereceu novas perspectivas e diagnósticos sobre o futuro político na região. O fenômeno político, ao atingir as áreas geopolíticas do Oriente Médio, adquire diferentes trajetórias de mobilização social e alterações do *status quo* doméstico. No Golfo Pérsico, região caracterizada politicamente pela existência de monarquias sunitas, a Primavera Árabe gerou maiores mobilizações no Bahrein, cuja conjuntura política doméstica é marcada pela disputa entre sunitas e xiitas. Consequentemente, tal sectarismo ofereceu um efeito desestabilizador ao *status quo* monárquico no Golfo Pérsico. A mobilização de contenção das elites políticas monárquicas se deu através do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), cujos Estados membros são Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, Omã e Kuwait. Houve uma intervenção militar no Bahrein que suprimiu, pela via da coerção, os movimentos contestatórios. Esse trabalho argumenta que a eficiência do Conselho de Cooperação do Golfo na contenção dos movimentos contestatórios no Bahrein se dá, primeiro, pela preocupação política diante da ameaça ideológica xiita iraniana, que deslegitima a monarquia sunita no Golfo. Essa preocupação leva os Estados a cooperarem e coordenarem políticas mais profundas no âmbito da organização internacional, dada a externalidade comum a ser contida. Segundo, o Conselho de Cooperação do Golfo apresenta-se como um arcabouço institucional bem consolidado, caracterizado por arenas de negociação estáveis e contínuas e capacitado na produção de informação e assimilação de diversidade institucional. Tais características oferecem eficiência na coordenação política em diversas arenas de negociação, mas, principalmente, em questões securitárias voltadas para a manutenção do *status quo*. Nesse sentido, o Conselho de Cooperação do Golfo é uma variável importante para explicar a contenção dos movimentos contestatórios no Golfo Pérsico e provedor de políticas conservadoras, geridas coletivamente pelos seus Estados membros e capaz de manter autocracias. Para a realização da pesquisa, fizemos vasta revisão de literatura, utilizando-nos de artigos e livros, dados secundários oriundos de bibliografias especializadas e sites oficiais do Conselho de Cooperação do Golfo e de outras instituições internacionais. Para melhor visualização dos dados, empregou-se o Software MapViewer 7.0, voltado para a geração de mapas temáticos.

Palavras-chave: Primavera Árabe, Golfo Pérsico, Conselho de Cooperação do Golfo, *status quo*, sunismo monárquico.

ABSTRACT

The Arab Spring, known for popular mobilizations in favor of changing the political *status quo* in the Middle East and North Africa, offered new perspectives and diagnostics on the political future in the region. The political phenomenon achieved the geopolitical areas of the Middle East and acquired different trajectories of social mobilization and altered domestic *status quo*. In the Persian Gulf region, characterized politically by the existence of Sunni monarchies, the one who suffered major mobilizations was Bahrain, whose domestic political situation is marked by dispute between Sunni and Shiite. Consequently, such sectarianism offers a destabilizing effect on the *status quo* in the Persian Gulf monarchy. The mobilization and containment of the political elites in the monarchy occurred through the Gulf Cooperation Council (GCC), whose member states are Saudi Arabia, UAE, Qatar, Bahrain, Oman and Kuwait, with a military intervention in Bahrain and used coercion to suppress the protest movements. This paper argues that the efficiency of the Gulf Cooperation Council in curbing the protest movements in Bahrain occurs first, because of the political concern at the threat of ideological Shiite Iran, which delegitimizes the Sunni monarchy in the Gulf. This concern leads the states to cooperate and coordinate policies deeper within the international organization, characterized by an externality common to be contained. Second, the Gulf Cooperation Council presents itself as a well-established institutional framework, characterized by stable negotiation arenas and continuous expertise in the production of information and institutional diversity. These features offer efficiency in policy coordination in various arenas of negotiation, but mainly on security issues, especially in those aimed at maintaining the *status quo*. In this sense, the Gulf Cooperation Council is an important variable to explain the containment of protest movements in the Persian Gulf and provider of conservative policies, managed collectively by its member states and able to maintain autocracies. Thus, for the achievement of research, methodological questions were used: specialized articles and books and secondary data derived from specialized bibliographies and official websites of the Gulf Cooperation Council. For better visualization of the data, we used the Software MapViewer 7.0 for thematic maps.

Key-Words: Arab Spring, Persian Gulf, Gulf Cooperation Council, *status quo*, Sunni monarchy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Localização da área de estudo no mundo	5
Figura 2	Relação causal entre variáveis independente e dependente	20
Figura 3	Implementação de políticas das Organizações Internacionais como parte do ciclo político	41
Figura 4	Relações causais entre variáveis	64
Figura 5	Localização da área de estudo	69
Figura 6	Organograma de Funcionamento do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)	82
Figura 7	Mapa que relaciona população total e população xiita	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Coalizões, Petróleo e Geopolítica no Golfo Pérsico	15
Quadro 2	O cosmopolitismo democrático de Held	48
Quadro 3	Sumarização dos modelos de democracia no plano internacional	49
Quadro 4	Democratização de Organizações Intergovernamentais	50
Quadro 5	Variável da democratização para diversas escolas	55
Quadro 6	Atuação das organizações intergovernamentais na promoção democrática	58
Quadro 7	Relatórios disponíveis publicamente no site do CCG por temática	84
Quadro 8	Relatório estatístico produzido pelo Secretariado do Conselho de Cooperação do Golfo – 2007 a 2009	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Tabela 1 - Nível de recorrência de tópicos voltados para segurança do CCG de 1981-2001	74
Tabela 2	Apoio financeiro do CCG – 1980 -2002	75
Tabela 3	Tabela 3 – Temas e conquistas do CCG nos campos de cooperação	76
Tabela 4	Tabela 4 – Investimentos na Gulf Investment Organization desde 1983	81

LISTA DE SIGLAS

ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BM	Banco Mundial
CCG	Conselho de Cooperação do Golfo
CIJ	Corte Internacional de Justiça
EUA	Estados Unidos
EAU	Emirados Árabes Unidos
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIA	Global Intelligence Alliance
GIO	Gulf Investment Organization
IAFIE	Association of Intelligence Education
NAFTA	Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA em inglês)
OI	Organização Internacional
OIA	Organizações Intergovernamentais Árabes
OIR	Organização Internacional Regional
OIG	Organização Internacional Global
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGS	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SCIP	Society for Competitive Intelligence Professionals
UA	União Africana
UE	União Europeia
UMA	União do Magreb Árabe
GIO	Gulf Investment Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - A primavera árabe: dinâmicas e desafios	6
1.1 O que há de novo na Primavera Árabe?	7
1.2. Primavera Árabe e seus múltiplos casos	11
1.3 A miragem da democracia no Golfo Pérsico	14
1.4 A Primavera Árabe: novos, antigos e ignorados fatores no mundo árabe	17
1.5. Problema de pesquisa e hipóteses	19
1.6. Metodologia	22
CAPÍTULO 2 - Instituições internacionais no ambiente internacional: estancando efeitos negativos da anarquia	25
2.1. O pressuposto da anarquia internacional e seu impacto sobre as relações entre os Estados	26
2.2. Instituições internacionais: o que são e o que as faz importantes	31
2.3. Coordenação e cooperação: quando as instituições importam?	36
2.4. Multilateralismo: a complexidade das organizações internacionais	36
2.4.1. O conceito e suas ideias	37
2.5. Efetividade e implementação de políticas das organizações internacionais	41
Conclusão	43
CAPÍTULO 3 - Organizações internacionais e democracia: pode um regime político vir de cima?	43
3.1. Democratização das organizações intergovernamentais: perspectivas e desafios	44
3.2. A expansão da democracia no mundo através das Organizações Intergovernamentais.	51
3.3. Democratização quem vem do alto: o obstáculo ao regionalismo	58
Conclusão	60
CAPÍTULO 4 - O Conselho de Cooperação do Golfo e a primavera árabe: a coalizão monárquica em favor do <i>status quo</i>	62

4.1. A formação do Conselho de Cooperação do Golfo: os problemas coletivos como fator unificador	64
4.1.1 A questão iraniana: o projeto persa para o Golfo	68
4.2. O Conselho de Cooperação do Golfo: o esqueleto institucional, funções e capacidades.	77
4.2.1. A estrutura organizacional do Conselho de Cooperação do Golfo	78
4.2.2. Conselho de Cooperação do Golfo e a produção de informação	83
4.3. O Conselho de Cooperação do Golfo em ação: o caso do Bahrein	87
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS	98

INTRODUÇÃO

O Oriente Médio sempre foi palco de importantes dinâmicas políticas, sociais, econômicas e geopolíticas. Seu posicionamento geográfico no globo proporcionou o encontro de diversas etnias com múltiplas culturas, tornando-se o berço de muitas civilizações e com um processo histórico milenar de diversos reinos e conjunturas políticas.

A partir do século XX, o Oriente Médio sofre profundas mudanças na gestão das questões políticas, principalmente através da criação dos Estados nacionais e os desdobramentos políticos, sociais e econômicos que ali aconteceriam. Nessas novas dinâmicas políticas e com forte interferência de potências mundiais, como a Grã-Bretanha, se construiu uma dinâmica política doméstica que favoreceu elites políticas, com diferentes características, mas semelhantes na capacidade centralizadora da tomada de decisão. O processo de construção do Estado se deu concomitantemente com as construções sociais e políticas de redes de lealdade e patronagem, que ligavam chefes tribais ao governo central, tornando, majoritariamente no contexto árabe, autoritários os regimes políticos ali formados.

Nesses regimes autoritários, as multiplicidades de dinâmicas políticas são semelhantes à riqueza da construção histórica dos povos e governos no Oriente Médio. A construção do Estado foi envolta da regulação de partidos únicos, como no Egito, Síria, ou das famílias tribais com forte conteúdo religioso em sua legitimação, como os países do Golfo Pérsico. (OWEN, 1992)

É certo que o autoritarismo no Oriente Médio oferecia diversas dificuldades à grande parte da população, sempre subserviente às redes de clientela, com aparatos de Estados cada vez mais corruptos e com forte desigualdade de renda entre a população. Estados que pareciam consolidados e coerentes, com pouca margem para ações independentes, minando perspectivas contestatórias. A todo o momento, se via um governo predatório, com líderes orientados a manter sistemas de clientelas mais desiguais e com pouca oportunidade para a população.

A perpetuação dessa estratégia de manutenção do *status quo* sofreu um grave choque a partir de 2011, quando um conjunto de mobilizações aconteceu no Norte da África e Oriente Médio, a chamada Primavera Árabe. O clamor das multidões estava na melhoria da qualidade de vida e maior participação política, sendo os desdobramentos dessas mobilizações múltiplos em suas consequências, partindo de mudanças bem-sucedidas nos regimes autoritários e outras fracassadas em mudanças substanciais nas dinâmicas políticas.

As diferenciações nos desdobramentos da Primavera Árabe se dão pelas questões internas e internacionais que interferiram nos resultados dos movimentos e revoltas. O papel das elites políticas, a capacidade de mobilização da população em direção à mudança de *status quo* e a interferência de atores estrangeiros, como as grandes potências e Organizações Internacionais (OIs), fizeram com que as multiplicidades de resultados na Primavera Árabe se apresentassem como complexos na compreensão de tal situação contextual.

Dentre os inúmeros contextos políticos a serem analisados no novo contexto árabe, essa dissertação privilegiará o Golfo Pérsico, especificamente, os reinos sunitas da região. No contexto da Primavera Árabe, se comparada ao Norte da África, a região do Golfo Pérsico sofreu menos dilemas com relação à legitimação dos regimes monárquicos, que com desenvoltura conseguiu inibir qualquer tentativa de mobilização contra o *status quo*.

Dentre as muitas explicações que podem se pensar sobre esse contexto, como a capacidade de centralização dos processos decisórios nas mãos das elites reinantes ou a compra de lealdade não apenas dos líderes, mas também da população, essa dissertação buscará compreender o papel da organização internacional criada em 1981 por Arábia Saudita, Omã, Emirados Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Bahrein e Omã, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG).

Durante as revoltas no Oriente Médio, o único Estado no Golfo Pérsico com profundos dilemas na contenção de movimentos contestatórios foi o Bahrein. Esse pequeno reinado é marcado por uma profunda competição doméstica entre a população, de maioria xiita, com a elite reinante sunita. O contexto de 2011 fez com que o monarca Abdullah pedisse auxílio do Conselho de Cooperação do Golfo na contenção dos movimentos, tornando a Organização Internacional Regional (OIR) uma arena de coordenação política para a manutenção das monarquias.

Nesse sentido, a dissertação debruça sobre o papel do CCG nos eventos da Primavera Árabe, buscando compreender as suas dinâmicas políticas de criação, eficiências institucionais e desafios para o novo contexto árabe.

O estudo mais aprofundado das dinâmicas institucionais feitas pelas Organizações Internacionais Árabes e suas atuações no contexto pós-Primavera Árabe permite entender o novo fenômeno político que poderá surgir a partir das revoltas árabes de 2011. Por se tratar de um evento novo, o estudo mais detido das interações sociedade-Estado, Organizações Multilaterais e Estado, ajuda a formular possíveis cenários e dinâmicas políticas. Adicionalmente, frente ao novo contexto, ao se fazer a análise desses países, é possível tirar considerações e perspectivas sobre o seu futuro institucional, inserção no mundo globalizado,

principalmente no chamado “novo regionalismo” e, também, verificar a característica multidimensional que perpassa pela nova conjuntura árabe após 2011.

O estudo detido da nova conjuntura árabe permite considerar, principalmente, o papel das Organizações Multilaterais Árabes, nos novos contextos de mudança, pós-revoltas árabes. Nesse contexto, poderá, a partir da pesquisa, obter respostas importantes sobre a natureza dessas Organizações, analisar as interações dos Estados nessas arenas, os impactos internos das criações de políticas no âmbito supranacional, e principalmente, entender as idiosincrasias dessas instituições, reconhecendo que as OIs são formadas por Estados, e sendo esses Estados, em sua maioria, autoritários e monárquicos, uma vez que a maioria das teorias de integração regional pensam as organizações internacionais constituídas de Estados democráticos.

É relevante a análise mais meticulosa dessas Organizações Internacionais, pois permitirá também uma maior produção de conhecimento sobre as mesmas, além da própria produção de conhecimento sobre o Conselho de Cooperação do Golfo. Dessa forma, compreender a formação de políticas intergovernamentais que afetam diretamente a manutenção e legitimação de regimes internos é fundamental. Mais especificamente, compreender os arcabouços institucionais e organizacionais capazes de estabelecer uma melhor coordenação e impacto entre a política supranacional e a doméstica; contextualizar historicamente a região do Golfo Pérsico, no sentido político, social, econômico e de segurança e avaliar a eficácia do bloco de integração com relação ao aumento dos fluxos comerciais, cooperação intrarregional, inter-regional, processo de integração política e econômica e de segurança.

Os estudos apontam ainda para uma análise das interações nas Organizações Supranacionais e governos não democráticos, reconhecendo aqui, uma análise para além da teoria de integração do Moravcsik (1993), apontada como Intergovernamentalismo Liberal, que analisa as interações internas dos países na formulação de política externa, como o papel grupos de pressão, e no nível internacional, pelo impacto das políticas supranacionais forjadas nas OIs. Moravcsik acaba partindo do pressuposto que esses países são democráticos, sendo o modelo não aplicado completamente para as análises de Estados autoritários e monárquicos.

Do ponto de vista teórico-empírico, a temática estudada direciona, ainda, para a questão da democratização via Organizações Internacionais, como abordam Pevehouse e Mansfield (2006), reconhecendo a importância do regime dos Estados no ingresso às Organizações Internacionais, sendo as mesmas, apontadas pelas lideranças como compromisso eficiente para sustentar reformas liberais e a consolidação da democracia. No

caso estudado, aponta-se um movimento contrário, em que as Organizações Internacionais são construídas institucionalmente e mantidas, como meio de manutenção dos regimes autoritários internos, fortalecendo suas legitimidades interna por meio de conquistas no âmbito supranacional.

Para isso, essa dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta, mais detalhadamente, o contexto da Primavera Árabe. O principal objetivo é reconhecer as principais características do fenômeno que se iniciou na passagem de 2010 para 2011, abordando também os seus efeitos sobre os Estados pelos quais passou. A partir disso, apresenta a questão do CCG no contexto na Primavera Árabe e apresenta as discussões que permearão essa dissertação, principalmente através da pergunta de pesquisa e explicações que serão desenvolvidas.

Feito isso, o segundo capítulo busca refletir a questão das Organizações Internacionais nas Relações Internacionais. O principal objetivo desse capítulo é compreender o papel das OIs na modificação do comportamento dos Estados na situação de anarquia, principalmente, em direção à produção de cooperação e ordem internacional na chamada “governança sem governo”. Nesse sentido, contextualiza o estudo das Organizações Internacionais e empiricamente sua capacidade de impactar, como variável interveniente e independente, no comportamento dos Estados. Assim, serão apresentados os principais argumentos que envolvem as discussões das Organizações Internacionais no âmbito internacional, como o papel das instituições, do multilateralismo e da capacidade de implementação de políticas que interferem na trajetória dos Estados.

No capítulo três, apresenta-se uma discussão recente sobre o papel das Organizações Internacionais e a democratização. Autores como Pevehouse e Mansfield (2006) e Pevehouse (2005) argumentam sobre a possibilidade do auxílio à democratização pelas Organizações Internacionais. Essa discussão é também inserida nas questões importantes sobre governança global cuja regência é preferencialmente pela lógica democrática. Nesse sentido, as discussões desenvolvidas nesse capítulo orbitam em torno dos temas da democracia transnacional, soberania estatal e o papel das Organizações Intergovernamentais tanto na promoção de uma democratização no âmbito doméstico quanto no âmbito internacional. Objetivamente, busca-se essa discussão a fim de retratar no estudo de caso da dissertação, o déficit democrático na questão doméstica e mais propriamente, como se argumenta nesse trabalho, a capacidade institucional do Conselho de Cooperação do Golfo em manter o *status quo* doméstico eficientemente, ou seja, manter as autocracias. Apresenta-se, então, uma limitação em uma

perspectiva recente nas discussões de democracia transnacional e principalmente, o papel das OIs em processos de democratização.

O capítulo quatro trata-se do desenvolvimento das hipóteses propriamente ditas. Através da análise quantitativa e qualitativa da atuação da Organização Internacional formal, busca-se desenvolver os argumentos propostos no trabalho. Nesse sentido, estabelecer-se-á um histórico da instituição, entendendo suas capacidades, conquistas e desafios. Ainda, abordaremos seus componentes organizativos, como sua complexidade administrativa, o papel do secretariado e seus componentes e suas limitações burocráticas. A partir das bases de dados e indicadores propostos na metodologia, desenvolver-se-á a argumentação que reconhece as relações causais que ligam as variáveis *explanans* à *explanandum*. O último capítulo contém as conclusões obtidas a partir do esforço de investigação empreendido.

CAPÍTULO 1

A Primavera Árabe: dinâmicas e desafios

Quando o inspetor provincial tunisiano, Sidi Bouzid, confisca o vendedor de verduras Mohammed Bouazizi por falta de licença para comercialização de produtos, certamente não previa os eventos que desencadeariam após tal feito. A rotina do inspetor estava pautada em uma lógica clientelista, que pressupunha a necessidade de pessoas influentes no governo ou imensas quantidades de dinheiro para conquistar privilégios, inclusive de licenças para venda. Diante dessa rotina que levava à humilhação e à incapacidade de ação, Bouazizi, em um ato de desespero e em meio às multidões, autoimola-se em frente ao prédio do governo local.

Em razão desse fato, em poucos dias, na passagem dos anos de 2010 para 2011, movimentos voluntários de pessoas vão ganhando escalas maiores, ao ponto de forças de seguranças interferirem, matando pessoas e prendendo outras. Nesse contexto, o papel dos meios de comunicação se torna evidente. A rede televisiva *Al-Jazeera* desenvolveu um apelo visual e emotivo, junto à população, divulgando pela TV e internet as imagens da autoimolação de Bouazizi, além das mortes e prisões dos manifestantes. Pouco tempo depois, os protestos chegam a capital da Tunísia - Túnis, e se espalham pelo Norte da África e Golfo Pérsico, meses depois, tornando-se o fenômeno da Primavera Árabe (ROSINY, 2012).

A chamada Primavera Árabe foi um evento de grande proporção que, no contexto árabe, se assemelha aos movimentos políticos em 1848, relacionados a aumentos do custo da comida e do desemprego, e em 1989, contra corrupção e regimes políticos não responsivos (GOLDSTONE, 2011). Mas as revoltas que começaram em 2010 possuem suas idiossincrasias. Primeiro porque demonstram a clara falta de solidez de alguns regimes antes tidos como irremovíveis. Segundo, apresentam também uma revolta sem líderes fixos e sem ideologia clara (YADLIN, 2012; GOLDSTONE, 2011). Terceiro, trazem uma dimensão transnacional, com forte atuação das redes sociais e dos meios de comunicação. (YADLIN, 2012). E, por último, a reconhecível homogeneidade na demanda dos protestos (ROSINY, 2012; ANDERSON, 2011).

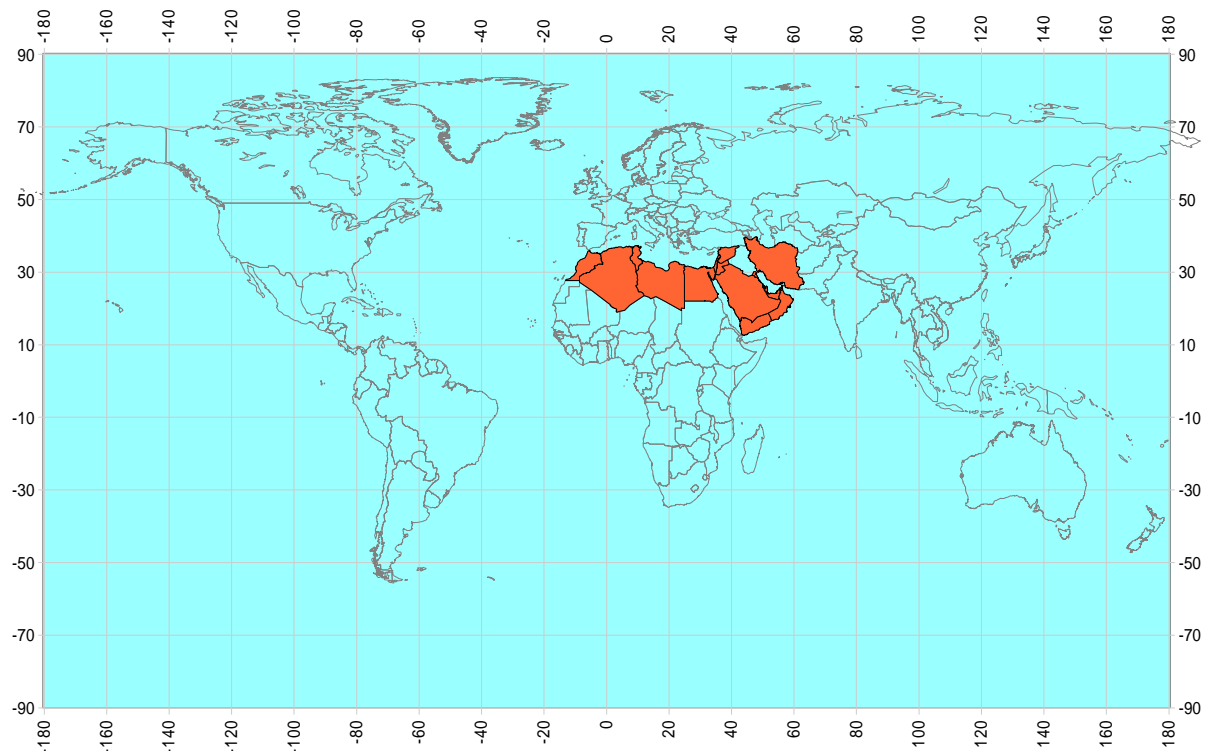
No plano introdutório das questões árabes no norte da África e no Oriente Médio, busca-se aqui, primeiramente, apresentar o contexto da Primavera árabe, apontando suas características e singularidades, principalmente nos países árabe do Magreb Africano e do Oriente Médio pelos quais passou e se firmou como importante momento conjuntural para mudança ou permanência dos regimes antes existentes. No segundo momento, cabe

compreender como tal fenômeno interfere na lógica regionalista árabe, cujo projeto pretendia a legitimação doméstica e internacional. E por fim, canaliza-se a questão árabe contemporânea para a reflexão em torno do papel das Organizações Intergovernamentais Árabes (OIA), especificamente o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), como importante variável na explicação da manutenção dos regimes autoritários no Golfo Pérsico.

1.1. O que há de novo na Primavera Árabe?

O fenômeno político surgido no final de 2010 para 2011 no mundo árabe, especificamente o Norte da África e Oriente Médio (como mostrado no mapa da Figura 1), abriu uma discussão importante sobre regime político, ordem social e futuro político dos países, cujas revoltas aconteceram em direção, ou não, à democracia. Nesse contexto, uma mistura de continuidades e novidades nas trajetórias políticas se fizeram presentes.

Figura 1 – Localização da área de estudo no mundo.



Fonte: Base cartográfica do MapViewer 7.0 Elaboração: Edvaldo Oliveira/ João Paulo F Oliveira.

Como continuidades, ainda persistem os dilemas de manutenção das soberanias estatais e os problemas na provisão da ordem doméstica vinda da ineficiência de alguns

Estados no cumprimento dessas atividades. Isso ocorre concomitantemente com novos desafios político-institucionais para o mundo árabe.

A primeira delas é a inclusão da maioria da população e seu *status* de cidadania, nos termos observados por Marshall (1967), como direitos civis (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito a propriedade e concluir contratos), direitos políticos (direito ao voto e habilitação para candidatar-se no sistema político), e direitos sociais (direito do mínimo de bem-estar econômico, direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade – sistema educacional e serviços sociais) que foram dimensões observadas do protesto.

Segundo, depara-se com a inclusão de novos agentes políticos na competição política pelo governo, introduzidos ao jogo político através dos novos partidos, representantes de movimentos sociais e novas elites regionais. E por último, a necessidade de novas perspectivas governamentais de ação diante da multiplicidade das consequências sociais e econômicas ocorridas em cada Estado durante as mobilizações.

Nesse sentido, a argumentação parte do sucesso das revoltas na retirada de antigos líderes, principalmente no Maghreb Árabe e insucessos em outras regiões, especificamente no Golfo Pérsico, tornando assim, o fenômeno da mudança política, ao mesmo tempo tão similar em desafios e tão diferentes em seus futuros.

Mais do que compreender como as normas cívicas globalizantes atuaram na percepção da coletividade revoltada, ou uso das tecnologias como formas de coordenação e dispersão de ideias, faz-se necessário compreender os efeitos múltiplos de como tais movimentos e protestos ganharam, na conjuntura internacional, em sua diversidade e novas perspectivas (ANDERSON, 2011). Nesse sentido, busca-se compreender as características gerais do fenômeno político para demonstrar as suas diferenciações.

A primeira característica geral está na aparente solidez dos regimes autocráticos, ou nos termos de Goldstone (2011), “sultanísticos”. Embora aparentemente indestrutíveis, tais regimes em suas dinâmicas domésticas utilizavam estratégias de manutenção do *status quo*, como a manutenção de redes de lealdade via privilégios e dinheiro, que os tornavam menos burocratizados e frágeis em suas dinâmicas políticas internas.

No decorrer dos eventos pós-revoltas, mudanças substantivas de regime aconteceram do Egito, Tunísia e Líbia. Para o autor, os sucessos das revoltas se deram com uma combinação de fatores: do ponto de vista doméstico: i) a inaptidão do governo em manter elites militares em sua defesa ii) quando populações de diferentes grupos religiosos, econômicos e étnicos se mobilizam contra o *status quo*, no plano internacional, iii) quando

forças internacionais se recusam a defender o governo existente. É importante observar que esses três fatores, concomitantemente, são difíceis de acontecer.

No Norte Africano foram visíveis as fraquezas dos regimes domésticos, principalmente pela centralização do poder na figura do líder, que expande seu poder através de instituições formais e informais, favorecendo sempre sua autoridade pessoal. Nesse contexto político, necessitava-se de recursos abundantes para sustentar redes de lealdade, e de patronagem, e punir oponentes ao regime bem como a capacidade de estabelecer barganhas políticas, o que não aconteceu durante as revoltas (GOLDSTONE, 2011).

Além das redes de lealdade, existia a necessidade de manutenção do controle da elite militar, dividindo-os em múltiplos comandos, obtendo, assim, monopólio de contatos entre militares e civis, tornando-os subordinados ao líder centralizado, que coordenava as forças de segurança. Para o gerenciamento das massas sociais, utilizavam-se arcabouços institucionais despolitizados e desorganizados no controle das eleições e dos partidos políticos, que ofereciam subsídios para suas populações como eletricidade, gasolina, alimentação. Outro método de controle das massas se dava pelos meios de comunicação controlados pelo governo, cujo objetivo era a intimidação subserviente ao regime a fim de manter a população desconectada e passiva.

Tais dinâmicas de controle resultavam na acumulação de poder e recursos pelos líderes. Nessas características se encaixam Bashar Al-Assad na Síria, Omar al-Bashir no Sudão, Ben Ali na Tunísia, Hosni Muburak no Egito, Al-Qaddafi na Líbia e Abdullah Saleh no Iêmen. (GOLDSTONE, 2011).

Tais estruturas de manutenção do poder apresentam sérias dificuldades. As redes de lealdade, quando se tornam mais truncadas, geram o aumento do ciclo de corrupção e compra de lealdades que favorecem a seletividade de auxílio a determinados grupos. Esse aumento da corrupção gerava mais desigualdade, desemprego e falhas de mercado, diante da falta de equidade de tratamento entre os grupos. No contexto anterior às revoltas de 2010, em situações de mobilização popular contra o *status quo*, as reformas principais perpassavam pelos sistemas de patronagem, aumentando ainda mais os esquemas de corrupção, com maiores concentrações e sem mudanças substantivas na vida da população.

Quanto às forças militares, a divisão das estruturas de comando das forças de segurança, na lógica “dividir para dominar”, poderiam causar rebeliões internas às organizações. Nesse sentido, a falta de apelo ideológico ou instituições independentes diminuía o grau de coesão dos militares e as motivações para apoio ao regime, fazendo-os mais suscetíveis, em momentos de crise do regime, a não o apoiarem (GOLDSTONE, 2011).

Certamente, as revoltas de 2011 foram uma resposta popular ao sucessivo aumento de governos não responsivos e corruptos. Embora houvesse nos últimos anos melhorias na economia, devido às redes clientelistas, a riqueza era concentradora, persistindo a pobreza da população e o aumento da extravagância dos líderes e elites próximas ao governo. Com uma população jovem e mais educada, os altos índices de desemprego atingindo essas faixas etárias, a autoimolação do jovem Bouazizi foi o epifenômeno de um histórico de desigualdade e corrupção (GOLDSTONE, 2011). Assim, as revoltas foram ganhando contornos maiores e características peculiares.

Nessas revoltas não há testemunhos de uma revolução liberal, secular, em direção a uma democracia ocidental. O que se apresenta é uma mudança violenta e transnacional, em que o fenômeno mudou e continua a mudar as relações políticas no Oriente Médio.

Entretanto, diversos motivos criavam barreiras para que uma revolta dessa magnitude não acontecesse. Uma delas está na falta de liberdade e conhecimento através dos meios de comunicação e redes sociais. Em 2011, essa capacidade de mobilização e comunicação traz consigo o desejo da classe média por uma maior participação política, direitos humanos, inserção das mulheres nas questões políticas, melhores oportunidade de emprego e um regime diferente.

Sua idiossincrasia foi tão grande que tais revoltas não trouxeram consigo ideologias definidas, não há líderes carismáticos ou figuras pan-arabistas, como Gamal Abdel Nasser na década de 60. Foi apenas com a entrada de partidos salafistas e a Irmandade Muçumana que o cunho ideológico começou a tomar forma e pautar a cena política.

Nesse contexto, o efeito transnacional ganha contornos mais visíveis e adaptativos. De um lado, por se tratar de estados com similitudes políticas, tiranias, concentrações de poder e desejo de liberdade; e, por outro, a diversidade histórica, étnica e socioeconômica dão contornos diferentes nos resultados de cada revolta.

De todo os Estados que compõem a região do Magreb Africano e Oriente Médio, apenas seis países experimentaram revoltas em seus interiores. As consequências foram diversas, sendo possível observar em apenas dois Estados alteração substantiva em suas instituições e alteração das lideranças, como exemplo da Tunísia e Líbia. Em outros Estados como Iêmen e Egito ocorreram mudanças tanto de líderes quanto de regimes. Outros Estados como Síria e Bahrein tiveram mobilizações domésticas e diversos desafios à manutenção do status quo. O caso sírio direcionou-se para uma guerra civil com forte disputa interna pelo poder. Entretanto, apesar das intensas mobilizações, os líderes permaneceram no poder e

estabelecem ainda centralização das tomadas de decisão e controle das principais elites. (YADLIN, 2012)

A demanda então dos protestos pode ser resumida, primeiro, na preocupação com a retirada de regimes autocratas e obtenção de uma maior participação popular nas decisões coletivas, como no caso do Egito, Líbia, Tunísia e Bahrein, em favor de melhor qualidade de vida, governos mais responsivos e confiáveis, separação de poderes, melhores oportunidades de emprego, habitação, energia e serviços. Os termos unificadores perpassavam pela ideia de: justiça (*adalah*), liberdade (*hurriyah*), dignidade (*karamah*), respeito (*ihtram*). Outras demandas apareceram sobre o discurso de grupos pequenos, mas sem impacto nas instâncias governamentais e com pouca resistência, como no caso dos xiitas na Arábia Saudita e grande parte dos países do Golfo, que apelavam apenas para diminuição da rigidez religiosa e conservadorismo estatal.

No caso dos países do Golfo, os poderes sociais fornecidos pelas redes de legitimidade em seus Estados são mais fortes do que redes sociais e canais midiáticos. Neles houve o papel fundamental das distribuições de riqueza, educação e saúde de graça, moradia barata e 13º e 14º salários, ou seja, a combinação de dinheiro e complacência. Outros reinos e emirados, que apresentam altos níveis de legitimidade dentro do público e do privado, programam reforma. Do ponto de vista argumentativo os líderes apontaram os custos da revolução para a população, fazendo associações com os países em revolução, como foi o caso da Líbia. Através desse recurso discursivo, alertaram sobre as perspectivas de violência doméstica, a destruição de instituições e infraestrutura gerando problemas na economia e possibilidade de ações terroristas. Assim, faziam a população recuar em uma ação revolucionária contra o regime, apresentando as possíveis perdas que tal ação traria consigo (ROSINY, 2012; YADLIN, 2012).

1.2. Primavera Árabe e seus múltiplos casos

Como argumentado anteriormente, a Primavera Árabe apresenta-se com uma série de continuidades e diferenciações. Fatores históricos, diferenças socioeconômicas, étnicas, demográficas, interações entre redes de lealdades e institucionalização dos regimes apontam essas diferenças nas direções em que os movimentos políticos irão seguir, apesar das convergências de demandas e características supracitadas. Nesse sentido, perceberam-se diversos contextos se formando após as insurgências na Tunísia, cujo sucesso apontava para a mudança de *status quo* no regime ou liderança e o insucesso na manutenção dos mesmos.

Segundo Anderson (2011), as diferenças entre Egito, Líbia e Tunísia quase não são mostradas pela mídia. Ben-Ali, primeiro autocrata a cair, foi feito vítima devido à própria Tunísia possuir um dos melhores sistemas de educação, ampla classe média e movimento trabalhista organizado. Entretanto, o governo era altamente restrito quanto à liberdade de expressão e organização de partidos políticos, manipulando sua imagem de moderno e tecnocrático. A família de Ben Ali era uma das mais predatórias na corrupção, apesar de suas instituições aparentarem ser limpas e eficientes. O militarismo tinha menor papel no governo, apesar de o próprio Ben Ali ser um militar. Como resultado, no caso tunisiano desde as revoltas, apesar de pouco organizadas e espontâneas, aparece com grande força a figura do partido trabalhista e dos movimentos dos militantes islamitas, cujas demandas se direcionam para a necessidade de compartilhamento de riquezas e melhoria de oportunidades de trabalho. Nesse contexto político, a capacidade de governabilidade a partir das revoltas está no cumprimento de demandas tanto do partido trabalhista quanto de outros movimentos sociais.

O caso egípcio foi pautado pelo papel dos militares e outras forças sociais esquecidas no tempo de Hosni Mubarak. Logo após a queda do antigo ditador, o exército se apresentou como um importante ator, influenciando a sociedade e sendo respeitado por grande parte da população. Ainda sim, com relação ao exército, as únicas ênfases de reforma no processo democratizante foram as possíveis melhorias econômicas oriundas da liberalização econômica, mas com desconfiança em relação ao incentivo privado por parte da oposição. Os protestos aparentam-se organizados, com alta tolerância à liberdade de expressão, buscando envolver de maneira séria e com conversas sustentáveis em direção ao futuro governamental, apontando uma mudança na sociedade egípcia, capaz de uma potencial construção de uma sociedade aberta (ANDERSON, 2011).

De maneira substantiva, o papel da Irmandade Muçulmana se destaca amplamente na política egípcia, principalmente, após a eleição de Mohammed Mursi. Criada em 1928, por Hassan al-Banna, o movimento inicialmente tinha conexão com o islamismo, cuja normatividade ressaltava a reforma do indivíduo e da moralidade. Por isso, além do viés religioso, o foco da Irmandade Muçumana era: caridade, trabalho social e discursos anti-imperialistas do Ocidente, garantindo sucesso popular do movimento político (PAISON, 2011; FRONDEN, 2009).

A capacidade adaptativa do movimento político da Irmandade Muçulmana apresentou ao longo do tempo diversas perspectivas de posicionamento sobre política, religião e sociedade. Permeada por conservadores e moderados, a Irmandade se insere no sistema político egípcio garantindo cadeiras nos tempos de Sadat e Mubarak, gerando sempre

desconfianças entre o seu posicionamento pró-democracia ou pelo estado islâmico. (HAMZAWY e BROWN, 2010; PAISON, 2011)

Ao chegar ao poder, a Irmandade através do seu braço partidário, Partido da Liberdade e Justiça, comete diversos erros políticos e não gera confiança aos adversários políticos, não resolve os dilemas econômicos, tem uma incapacidade em estabelecer coalizões e, em favor do aumento do poder, age isoladamente e sem responsabilidade. O resultado foi o retorno à intervenção militar no Egito e a impressão de que o país voltou aos anos Mubarak. (BROWN, 2013)

Para muitos autores como Roy (2012), mesmo diante dos possíveis retornos ao autoritarismo, ainda há esperanças para uma maior abertura participativa e democrática nas instituições árabes, apontando uma perspectiva moderada dos partidos árabes, reconhecendo-os como capazes de adaptar-se e permitirem a participação de minorias, tanto religiosas quanto seculares.

O caso líbio é até então o mais dramático. O sistema de patronagem criado por Muammar Qaddafi colapsou e gerou uma guerra civil. Devido aos anos de crueldade, patronagem e desigualdade entre tribos¹, a confiança no governo erodiu, fraturando a sociedade e as instituições nacionais, dividindo o país em clivagens tribais e regionais. A falta da coesão social e governamental transmite pouco prospecto de transição democrática na Líbia. Antes, porém, cabe introduzir o papel do Estado de direito, capaz de garantir segurança mínima e a lei e produzir ordem social. Nesse caso é necessária uma restauração da confiança entre as tribos, reconstrução ou construção de uma administração pública, fortalecimento da sociedade civil por partidos, mídia e outras organizações de representação civil. (ANDERSON, 2011)

As diferenças de perspectivas sobre as esperanças e desesperanças no processo de democratização do mundo árabe alternam de um lado entre percepções positivas, na direção de como os grupos islâmicos, que saem poderosos da nova conjuntura, podem adaptar-se às instituições democráticas, em favor da participação de minorias seculares e religiosas, laicidade do Estado estabelecendo um ambiente de barganha política na mitigação de conflitos; (BERMAN, 2013; ÜLGEN *et al.* 2012 ; ROY, 2012) ou, por outro lado, percepções

¹ Tapper apud Khoury e Kostiner (1990) expõem o conceito de tribo que inclui um grupo localizado que têm uma linguagem familiar dominante, em que os membros se reconhecem como diferentes de outras tribos, além de serem politicamente unificados sem necessariamente ter um líder, nem uma conexão direta com o Estado, mas majoritariamente sendo a figura do líder um intermediário entre a população tribal e agente centralizador.

pessimistas que apontam as fragilidades institucionais, incapacidade de criar ambientes de negociação e o contínuo fantasma do retorno à anarquia ou ao autoritarismo. (GOLDSTONE, 2012; GUZANSKY, 2012; JONES, 2013; OTTAWAY E MUASHER, 2011; SORENSON, 2011; YADLIN, 2012)

1.3 A miragem da democracia no Golfo Pérsico

No Golfo Pérsico, especificamente nas monarquias da região, a trajetória das revoltas ganhou contornos diferentes do que se desenrolou no norte africano. Inúmeras análises foram desenvolvidas para explicar o bolsão de contenção de revoltas que não convergiram para a mudança de *status quo*.

Em parte, se dá pela própria característica da gestão real dos monarcas na região. A primeira delas é a centralização da tomada de decisão nas mãos da família real vigente, resistindo ao compartilhamento de decisões com outras elites políticas. Na questão militar, devido à pouca quantidade das pessoas no exército, a supervisão das atividades é feita por homens leais à monarquia, que evitam qualquer tipo de mobilização militar contra o governo. Nesse sentido, os gabinetes, a corte real e os conselhos na parte de política externa, defesa, assuntos domésticos e econômicos são conectados com a família real. (Owen, 2012)

O chamado excepcionalismo monárquico no Golfo Pérsico, conforme Yom e Gause III (2012), sempre foi entendido por uma perspectiva tanto culturalista quanto institucionalista. A primeira perspectiva tem suas bases no tribalismo e na legitimidade religiosa. A segunda perspectiva baseia seus argumentos no controle institucional do Estado contra as reformas. Assim como Owen (1992), os autores reconhecem uma explicação estratégica de manutenção no poder, que é a “compra de lealdade” tanto da população quanto das elites.

Yom e Gause III (2012) argumentam que existem coalizões transversais entre diferentes *constituents*, ou seja, redes de lealdade em várias frentes que ajudam a manter os regimes sustentáveis e legitimados. Essa estratégia dá capacidade às elites leais ao regime de conter oposições e suportar a validação do regime como um todo. Para tanto, as redes de patronagem precisam ser nutridas, principalmente com dinheiro e programas de melhorias de bem-estar social. (YOM e GAUSE III, 2012)

As medidas em torno dessa estratégia comportaram, no contexto da Primavera Árabe, anúncios de cinco bilhões de dólares em programas domésticos e concessão de 3.500 dólares para cada cidadão no Bahrein (BECK e HÜSER, 2012). A Arábia Saudita ofereceu 130

bilhões em formação de emprego, aumento dos salários e projetos de desenvolvimento. Houve também o fortalecimento dos investimentos nas arenas supranacionais pelo CCG, para estabilizar membros como o Bahrein e Omã, e ainda ofereceu a Jordânia e Marrocos cinco bilhões de dólares para entrar na Organização Intergovernamental, cujo intuito era coordenar Estados do mesmo regime em políticas contra revoltas.

Em geral, o Quadro 1 aponta os principais Estados do mundo árabe que ainda demonstram as características supracitadas e que ainda permanecem sem grandes mudanças no *status quo*:

Quadro 1 – Coalizões, Petróleo e Geopolítica no Golfo Pérsico.

Países	Coalizões transversais	Rendimentos de hidrocarbonetos	Patronos externos
Marrocos	Homens de negócios, autoridades religiosas, elites agricultoras.	Não (mas recebeu ajuda do CCG)	EUA e França
Jordânia	Acionistas minoritários de bancos ocidentais, comerciantes palestinos, comunidades tribais.	Não (mas recebeu ajuda do CCG)	EUA e Arábia Saudita
Arábia Saudita	Famílias reinantes, elites regionais de negócios, estabelecimentos religiosos.	Alto	EUA
Kuwait	Família reinante, mercadores sunitas, minoria xiita, comunidades tribais.	Alto	Arábia Saudita
Bahrein	Família reinante e minoria sunita	Moderado (ajuda do CCG)	Arábia Saudita
Qatar	População pequena e homogênea	Alto	EUA
Emirados Árabes Unidos	Sete famílias reinantes	ALTO	EUA e Arábia Saudita
Omã	Família reinante, elites de Muscate, Immer Oman e Dhufar, comunidade tribais.	Moderado (Ajuda do CCG)	EUA e Arábia Saudita

Fonte: Yom e Gause III, 2012.

O quadro acima aponta as principais variáveis que podem explicar a manutenção do *status quo*. Primeiramente, as coalizões transversais, mantidas pelos principais atores que influenciam a manutenção dos regimes. Em segundo lugar, a importância dos rendimentos do petróleo na compra de lealdade doméstica e bem-estar. E em terceiro lugar, a importância das ajudas externas, destacando o papel dos Estados Unidos e da liderança da Arábia Saudita² no bancar de ações e legitimações domésticas.

² Oliveira (2013) argumenta que nas interações entre os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo, ao analisar as relações entre as arenas de econômica, política e segurança, existe uma desconfiança da liderança e projeto regional saudita por parte de outros Estados-membros. É possível perceber a ação de contenção do poder saudita, nos pontos de veto dos Emirados Árabes na questão de integração monetária e de não alinhamento automático do Qatar e Emirados Árabes nas questões de segurança ao estabelecer alguns pactos bilaterais com o Irã. Portanto, apesar do exercício da liderança da Arábia Saudita ser plausível, o mesmo é fonte de desconfiança para atores chave no Golfo Pérsico.

As reflexões de Bank et al. (2013) revelam, diante do exame de treze monarquias desde 1945, distintas causas que podem explicar a manutenção da autoridade monárquica em quatro fatores explicativos como: i) papel do suporte externo, ii) a utilização de renda vinda dos combustíveis fósseis, iii) participação da família real nos assuntos do governo e iv) fontes de legitimação, incorporando, portanto, variáveis culturais, institucionais, geopolíticas e estratégicas para explicar a conservação do *status quo*.

Os achados dos autores apontam dinâmicas importantes para compreender a manutenção dos regimes. Primeiro, a chave utilizada por Marrocos e Jordânia é a legitimidade oriunda de vieses culturalistas da religião. Segundo, os países do Golfo Pérsico, representados por Arábia Saudita, Bahrein, Omã, Emirados Árabes, Qatar, Kuwait, em suas análises quantitativas, tem como principal fonte de manutenção dos regimes e os altos rendimentos do petróleo e a concentração de poder decisório nas mãos da família real. Ou seja, o fator que explica melhor as perspectivas mantenedoras do regime é o caráter estratégico e institucional mobilizado pelas elites políticas do Golfo, em sua maioria, realezas. (BANK *et al*, 2013)

Entretanto, os diques de contenção do Golfo não foram tão eficientes. Cabe reconhecer o ocorrido que chamou mais atenção no Bahrein. Dois casos apontam para o que ocorreu no pequeno reinado no Golfo Pérsico. Primeiro, a revolta sectária oriunda de uma maioria xiita contra uma elite sunita que controla o governo. O conflito aparece pelas profundas queixas ao papel do rei no governo, nas reivindicações econômicas e de melhoria na moradia e emprego. Em segundo, e mais complicado na geopolítica regional, o suporte do Irã ao movimento xiita no Bahrein na reivindicação da democracia, libertação de prisioneiros políticos e a remoção do Primeiro Ministro Sheik Khalifa bin Salman Al Khalifa, tio do rei que ocupou sua posição em 1997, que é considerado altamente corrupto (OTTAWAY e MUASHER, 2011).

A situação ganha contornos regionais e internacionais com a ação do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) sob o arcabouço internacional da *Peninsula Shield Force*, através de tropas majoritariamente sauditas e dos Emirados Árabes, que interferem na ordem doméstica do Bahrein, com o apoio às forças de segurança, contendo as revoltas em 14 de março de 2011. A ação do CCG aponta a vulnerabilidade geopolítica de seus membros, cujo perigo existencial atuante está no Irã, capaz de estender a sua influência no Golfo. (OTTAWAY e MARWAN, 2011).

Quanto aos outros reinos e emirados no Golfo Pérsico, os desdobramentos apontaram para ações parecidas, tais como: poucas reformas políticas pelas faltas de demandas e atuação dos governos apenas em melhorias institucionais contra corrupção e mais responsividade do Judiciário; auxílio pela injeção de capitais e investimentos, contando mais de 100 bilhões de

dólares; ofertas de empregos públicos também foram utilizadas como formas de conter as queixas populares. No caso do Qatar verifica-se a possibilidade de agir em apoio das mudanças no âmbito internacional, mas não estabelecer reformas no plano doméstico. Sua ação efetiva estava na mediação entre os governos no Iêmen e Síria, sendo inclusive um dos apoiadores da retirada da Síria da Liga Árabe, além de oferecer 500 milhões de dólares em ajuda para o Egito, em sua transição, e prover suporte militar e treinamento para rebeldes na Líbia. (OTTAWAY e MARWAN, 2011).

Percebe-se, que as trajetórias, dado o contexto idiossincrático de cada país, deram aos Estados do Oriente Médio futuros diferentes, apesar dos protestos direcionarem para as mesmas demandas. Essa complexidade interativa entre similitudes e diferenças faz o fenômeno da Primavera Árabe mais complexo e desafiador para o entendimento. Nesse sentido as argumentações seguintes buscam apontar desafios explicativos ao fenômeno supracitado, reconhecendo uma agenda de pesquisa diante do novo contexto árabe e reconhecendo que tais dinâmicas nos planos internos dos Estados resvalam uma lógica regionalista de manutenção das legitimidades domésticas.

1.4 A Primavera Árabe: novos, antigos e ignorados fatores no mundo árabe

Gregory Gause III (2011) oferece uma análise crítica e uma grande oportunidade para observar os fenômenos pós-Primavera Árabe, reconhecendo antigos fatores e abrindo espaço para outros. Para o autor, as antigas análises sobre os sistemas políticos árabes subestimaram forças escondidas dentro do regime, o que o fazia transparecer imutável. O mundo viu com surpresa líderes depostos e ameaçados e suas respectivas impopularidades devido à corrupção, problemas demográficos, econômicos, políticos e institucionais.

Apesar de vários fatos apontarem para consistência desses regimes, como a sobrevivência a diversas ondas de democratização no Ocidente, o ano de 2011 veio como uma avalanche nos antigos estudos que prediziam anos de consistência autocrática. Para tanto, o autor aponta que a academia deve entender o que mudou nas forças que sustentavam os antigos regimes e novos elementos que surgiram com as novas revoltas.

A academia focava na atribuição da estabilidade ditatorial, primeiro, nos complexos militares e, segundo, no papel do Estado sobre a economia, o que nas décadas de 1950 e 60 deu ao regime maior força, mas não a eternidade. Houve uma negligência quanto ao papel do

exército na política árabe, da composição da sociedade, do nível de institucionalização do exército e principalmente quanto ao seu papel diante de uma profunda movimentação popular.

Esse tem sido um dos fatores paradigmáticos que apontam para o sucesso e insucesso das revoltas, que mantém o regime sírio em pé e que levou os governos da Líbia e Egito à mudança. Outra questão está no papel do Estado na economia como um dos fatores de estabilidade. Ao comparar o Norte da África e o Golfo Pérsico, profundas diferenças aparecem e que determinam o sucesso e insucesso de revoltas. De um lado, o problema das economias não baseadas em petróleo. Por necessidade de adaptar-se à nova dinâmica internacional e reformas econômicas, apela para um processo liberalizante, com privatizações de empresas estatais, corte de despesa dos Estados e pequenas reformas econômicas e políticas. A grande questão é que essas dinâmicas criaram milionários associados ao Estado, incluindo famílias dos presidentes.

O caso do Egito é paradigmático, porque apesar de Mubarak ser militar, o poder da consolidação de redes clientelistas e patronagem ficou nas mãos dos grandes empresários e longe dos militares. O que aconteceu foi um grande descompasso entre sociedade, redes de lealdade e forças propulsoras de revolta. Nesse sentido, a economia forjada no Estado foi um dos grandes fatores desestabilizadores. A situação se mostrou diferente ao que acontece no Golfo, onde houve compra do apoio da população pelo aumento das oportunidades de empregos no Estado, aumento de salários, melhoria da qualidade de vida. Assim, de um lado, o forte papel de pessoas do Estado na economia induz ao insucesso e ao sucesso das revoltas.

Outra questão apontada pelo autor está no novo tipo de pan-arabismo que surge pós-revoltas árabes. Aparentemente o Estado se tornou forte o suficiente para defender-se de pressões ideológicas através de suas fronteiras. O efeito *spillover* das revoltas demonstrou o contrário. O pan-arabismo agora é diferenciado, tem forte cunho popular e não criado nas instâncias dos governos. Não há líderes e gera forte inspiração em todo mundo árabe. Dessa forma, cabe também entender qual a nova identidade que se forma a partir desse processo. O pan-arabismo que antes era mobilizado em torno do doméstico, agora é transnacional e afeta outros territórios, o que torna difícil uma generalização com maior força sobre estabilidade de regimes. Portanto, para o entendimento de novas dinâmicas do mundo árabe, é necessário entender o novo papel dos militares no jogo político, o papel da sociedade e das novas elites que surgem e os efeitos das mudanças econômicas na estabilidade política e a relevância das ideias transnacionais e suas identidades.

1.5. Problema de pesquisa e hipóteses de trabalho

As discussões a seguir visam elucidar outro aspecto até então negligenciado nas análises sobre a questão árabe na Primavera Árabe, apesar de existir no contexto político dos povos árabes desde 1980: as Organizações Intergovernamentais de cunho regional.

As Organizações Internacionais Árabes, mesmo com sua constante atuação no contexto geopolítico da região, reconhecíveis pela retomada da figura do regionalismo após 1980, visam estabelecer, na arena internacional, pactos para o desenvolvimento da cooperação em diversas áreas, atuar como negociadoras de transições políticas em processos de pacificação internacional e atuar na arena de auxílio à legitimação de políticas domésticas de seus Estados membros. Ainda sim, continuam a serem pouco estudadas pelos acadêmicos as questões que conectam Organizações Internacionais, regionalismo e regimes domésticos.

Busca-se aqui compreender fatores institucionais no âmbito supranacional que ofereceram incentivos aos Estados na contenção de movimentos políticos contra o *status quo*. Mais especificamente, o papel do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) no contexto da Primavera Árabe, destacando seu papel, características e impactos nos processos de manutenção do *status quo*. Argumenta-se que **o Conselho de Cooperação do Golfo também é um fator que explica a contenção dos processos democráticos no Golfo Pérsico, especificamente, no caso do Bahrein.**

Como apontado anteriormente, no contexto das revoltas árabes houve uma mobilização dos chefes de Estado do Golfo sobre a petição do governante do Bahrein. O reconhecimento mútuo da questão das insurgências foi tratado como uma questão de segurança coletiva. (MARINA e MARWAN, 2011; WEITZMAN, 2012) Assim, tropas do Conselho de Cooperação do Golfo, formadas principalmente por soldados sauditas e dos Emirados Árabes, ajudaram militarmente na manutenção do regime no Bahrein e, paralelamente, com reuniões de cúpula junto ao monarca, de forma atuante.

A investigação científica nesse contexto remete ao entendimento de como a Organização foi eficiente nas políticas intergovernamentais de contenção da democracia nos países do Golfo. Efetividade aqui é entendida como o poder da instituição (CCG) de contribuir para atingir os objetivos que motivaram sua criação, ou seja, os objetivos formais e legais contidos em seu documento constitutivo. Essas características são unidas à sua capacidade institucional de aumentar, tanto os benefícios das soluções cooperativas, quanto os custos de desistência de uma determinada ação cooperativa, aumentando assim os

comprometimentos para *compliance*³ dos Estados quanto aos acordos feitos (YOUNG, 1999); (NORTH, 1991); (STOKKE, 2007); (KAY e JACOBSON, 1983). Para uma maior efetividade, portanto, os dilemas de cooperação, pautados principalmente por dilemas de ação coletiva, e dilemas de coordenação, pautados por problemas de distribuição, devem ser mitigados. Para que isso ocorra, arcabouços institucionais e organizacionais precisam ser criados para a convergência de expectativas dos Estados. (KEOHANE, 1998; MARTIN, 1992)

Toma-se, portanto, como objeto de estudo, a efetividade das políticas supranacionais do Conselho de Cooperação do Golfo nos desdobramentos nos conflitos recentes, reconhecendo que a instituição, dadas as características do regionalismo árabe supracitadas, construíram aparatos institucionais que ajudam a manutenção das legitimações domésticas e internacionais.

Assim, busca-se explicar quais razões levaram a uma melhor efetividade de políticas criadas no âmbito do Conselho de Cooperação do Golfo, no auxílio a manutenção dos regimes internos dos países-membros.

Dessa forma, a dissertação apresenta duas explicações. A primeira explicação está sustentada no histórico da instituição. Argumenta-se que, houve no processo de criação e consolidação do Conselho de Cooperação um comportamento em direção à convergência dos atores na cooperação, pela percepção de externalidades substantivas oriunda da Revolução Iraniana (1979) e sua contestação contínua aos padrões legitimadores dos regimes domésticos dos Estados do Golfo. O Conselho é uma das respostas às ameaças tanto domésticas quanto internacionais no plano regional. Tal piso de convergência diminui os dilemas de cooperação e favorecem a melhoria da efetividade pelas convergências de expectativas e políticas integrativas.

Partindo da premissa de que dilemas de cooperação e coordenação, quando superados, aumentam a efetividade das políticas supranacionais e que os mesmos são solucionados por aspectos organizativos e institucionais, elencam-se a produção de informação e a centralização burocrática como variáveis explicativas para a questão da efetividade das políticas supranacionais. (KEOHANE, 1989; MARTIN e BOTCHEVA, 2001; ABOIT e SNIDAL, 1998)

³ Segundo Young apud Simmons (1998) *compliance* ou comprometimento com uma autoridade pública internacional pode ser dito quando “o atual comportamento do sujeito entre em conformidade com o que foi prescrito para o seu comportamento, o *non-compliance* ou violação ocorre quando o atual comportamento se afasta significativamente do comportamento prescrito” (p.78 – tradução nossa). Esse comprometimento, segundo grande da literatura, está ligado à regras explícitas e o caráter legal normativo.(SIMMONS, 1998)

A segunda explicação está na capacidade institucional do Conselho de Cooperação do Golfo em apresentar-se como uma arena de coordenação e cooperação política estável e com capacidade de formulação de políticas de contenção às mudanças no Oriente Médio. Admite-se que o CCG tem uma centralização burocrática e uma complexidade institucional que fornece uma arena contínua de negociação com capacidade de produzir informações sobre o comportamento dos Estados, no contexto político do Oriente Médio.

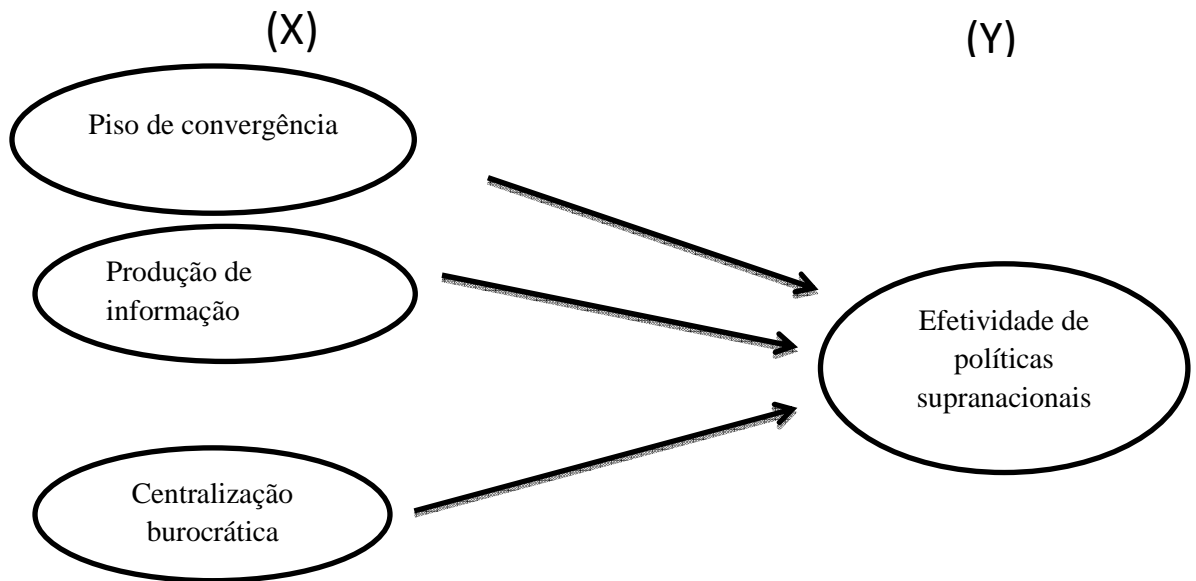
Como variáveis explicativas sobre a efetividade das políticas supranacionais, não se pode ignorar como as Organizações Internacionais realmente funcionam (ACHARYA e JOHNSTON, 2007). A capacidade centralizadora da Organização Internacional, isto é, uma estrutura organizacional estável e um aparato administrativo para gerenciamento das atividades coletivas é fundamental para garantir eficiência. (DUNCAN e SNIDAL, 1998) Quanto melhor for o arcabouço burocrático do CCG em seu suporte a fóruns de coordenação, diversidade e especialização de comitês temáticos, e um secretariado que estabeleça procedimentos de formulação de regra, suporte às negociações e gerenciamento interno da Organização Internacional, maior a capacidade de aplicação de políticas acordadas no plano multilateral.

O uso dessas variáveis, muito utilizadas na análise organizacional de instituições, se encaixam, em primeiro lugar, no conceito de instituições internacionais discutido por Koremenos et al (2001), que as definem como “arranjos explícitos, negociado entre atores internacionais, que prescrevem, proíbem e/ou autorizam comportamentos”⁴ (KOREMENOS ET AL 2001 p.762). Em segundo plano, conjuga-se com a ideia fundamental que Ruggie (1993), para quem as Organizações Intergovernamentais (OIs) são formais, mais institucionalizadas, contam com escritórios, sedes, corpo de secretariados e toda uma máquina burocrática fundamental para seu funcionamento.

Para uma melhor compreensão dos mecanismos causais do nosso problema de pesquisa, propõe-se o diagrama que aponta as variáveis independentes (X) e variável dependente (Y):

⁴ Explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, proscribe, and/or authorize behavior.

Figura 2– Relação causal entre variáveis independente e dependente



A dissertação tem como objetivo geral analisar o Conselho de Cooperação do Golfo na formação de políticas supranacionais que afetam diretamente a manutenção e legitimação de regimes internos.

Mais especificamente, pretende-se: (i) identificar os arcabouços institucionais e organizacionais capazes de estabelecer uma melhor coordenação e impacto entre a política supranacional e a doméstica; (ii) avaliar a eficácia do bloco de integração com relação ao aumento dos fluxos comerciais, cooperação intra-regional, inter-regional, processo de integração política e econômica e de segurança. (iii) Compreender o seu papel na manutenção dos regimes domésticos, principalmente, no que tange ao autoritarismo monárquico.

1.6. Metodologia

Para o cumprimento dos objetivos de pesquisa, os procedimentos metodológicos fundamentais são necessários. Tendo em vista as relações causais entre as hipóteses, buscam-se métodos de análises e arcabouços teóricos que respondam a problemática abordada. O método a ser utilizado está baseado no estudo de caso, em que o fenômeno é delimitado espacialmente em um ponto singular do tempo. Nesse sentido, busca compreender a eficiência de políticas supranacionais forjadas no Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) depois da Primavera Árabe.

A concepção institucional que se utiliza aqui é baseada na perspectiva racionalista e caracterizada pelo seu caráter formal e focada na efetividade dessas instituições na cooperação entre os Estados membros das Organizações Internacionais e a efetividade de políticas forjadas no nível supranacional. Para isso, lança-se mão de hipóteses formais e causais que apontam condições (*explanans*) para explicar o evento (*explanandum*) (KING et al,1994).

Ao analisar o Conselho de Cooperação do Golfo, para a operacionalização das variáveis institucionais, foram selecionadas alguns indicadores fundamentais para a compreensão do fenômeno. Para os indicadores institucionais, analisa-se o comportamento dos órgãos burocráticos do Organização Internacional, pautado na atuação do seu secretariado e sua composição, e na quantidade de relatórios produzidos. Para indicadores que reconheçam a complexidade institucional, buscou-se a diversidade de comitês especializados, fóruns de discussão, periodicidade de reuniões, tanto dos organismos de decisões vinculativas quanto de decisões consultivas. Tais indicadores são fundamentais para se identificar quantitativamente e qualitativamente a eficiência institucional na formulação e implementação de políticas supranacionais.

Dentre as fontes privilegiadas da pesquisa para obtenção das variáveis e indicadores, destaca-se a busca de informações e documentos oficiais do Conselho de Cooperação do Golfo. Além da análise das cartas constitutivas das organizações e relatórios encontrados nas páginas oficiais das embaixadas dos países membros. Nesse trabalho, a capacidade de entendimento das variáveis explicativas se dará especialmente por documentos e dados oferecidos por Organismos Intergovernamentais e agências especializadas. Essa diversidade de fontes busca evitar distribuições e dados assimétricos e a comparação entre elas fornece uma perspectiva mais realistas dos dados apresentados.

Quanto às fontes que apontam para um sentido procedimental, como a centralização burocrática, o estudo perpassará pelos mecanismos oriundos das cartas constitutivas, documentos procedimentais de tomada de decisão e agências de controle. Quanto às fontes sobre a capacidade de produção de informação, foi analisado o banco de dados provenientes da própria organização, entendendo a periodicidade dos relatórios, quantidades dos relatórios, produções dos secretariados.

As técnicas usadas baseiam-se, portanto, em literaturas especializadas, através de uma revisão do estado da arte, tanto do ponto de vista empírico, quanto do ponto de vista teórico-normativo. Além de consultas às bases de dados secundários, artigos e resultados estatísticos especializados sobre a Organização Internacional.

A partir da base de dados da pesquisa, foram elaborados mapas temáticos corocromáticos e de fluxos, a partir da base cartográfica regional, gerados no software MapViewer 7.6. Destacam-se nesse sentido as análises da eficiência econômica, de segurança e de política.

CAPÍTULO 2

Instituições internacionais no ambiente internacional: estancando efeitos negativos da anarquia

Na introdução anterior, argumentou-se que dentre muitas variáveis importantes para se compreender o excepcionalismo autoritário no Golfo Pérsico, o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) tem a sua importância ao explicar a contenção de reformas democráticas nessa parte do globo.

Tal perspectiva parte de um pressuposto polêmico e arduamente discutido na literatura de política internacional, cujo questionamento principal é se instituições internacionais realmente são importantes. Sobre essa questão apresenta-se um espectro de opiniões, que vão desde a incredulidade e marginalidade das instituições internacionais na explicação dos fenômenos internacionais, até as perspectivas otimistas que reconhecem nas instituições internacionais como solução para dos dilemas contemporâneos da política internacional (MEARSHEIMER, 1994; GRIECO, 1993; KEOHANE e MARTIN, 1995; KEOHANE, 1993).

Este capítulo busca encontrar subsídios argumentativos que reconhecem a importância das instituições internacionais na política internacional, direcionando-se para o institucionalismo nas Relações Internacionais (HASENCLEVER et al, 2004). Tendo em vista esse objetivo, as discussões iniciais sobre sua importância giram em torno da capacidade dos Estados de cooperarem e coordenarem em um ambiente de anarquia.

A anarquia, nesse contexto, é compreendida como a ausência de um governo supremo, capaz de aplicar *enforcement*⁵ e fazer valer regras de convivência. Nela, as condições para a cooperação e coordenação são frágeis e a incapacidade de mediação gera resultados complicadores na interação entre os Estados.

A contínua e profunda interdependência dos Estados e a necessidade de mecanismos de governança internacional para questões coletivas tornam a necessidade de interação entre os Estados ficou mais profunda e inevitável. Assim, as instituições internacionais apresentam-

⁵ Segundo O'Connell (1995) *enforcement* é definido como uma forma legal de se impor uma sanção e forçar a obediência à uma regra. Em sistemas domésticos a imposição da lei vem do executivo e do judiciário, caso alguém venha descumpri-la, estabelece-se uma sanção. Para a autora, esse tipo de mecanismos de sanção centralizado é carente no âmbito internacional. Para Abbott e Snidal (2003) existem alguns mecanismos centralizadores de *enforcement* no âmbito internacional, como o Conselho de Segurança e instituições financeiras, mas esses, ainda sim, são diferentes das instituições domésticas.

se como variáveis intervenientes e independentes nessas interações, criando mecanismos de cooperação e coordenação.

O ambiente anárquico oferece condições muito difíceis para a cooperação e coordenação devido a pouca informação e imprevisibilidade de comportamento. A tendência das interações estatais nesse contexto direciona os atores a terem resultados não cooperativos, inesperados e subótimos. Instituições internacionais agem como variáveis intervenientes no momento em que através de seus mecanismos institucionais interferem nas preferências dos atores e nas condições da interação, aumentando informação no ambiente e diminuindo os custos de interação, alterando o comportamento dos Estados, os direcionando para uma melhor cooperação. (KRASNER, 2012)

Ainda no ambiente anárquico, instituições internacionais podem agir como variáveis independentes, na medida em que possuem poder de agência, ou seja, capacidade institucional de constranger os atores a se enquadrar nas regras institucionais. Sua capacidade de agência é fortalecida pela sua capacidade burocrática legal, legitimidade e controle sobre a expertise. Além de prover condições para a cooperação e coordenação, também classifica, cria categorias e articula normas. (BARNETT e FINNEMORE, 1999; COSTA e JORGENSEN, 2012)

Assim, as argumentações apresentadas aqui apontam inicialmente para os desafios da anarquia internacional nos processos de cooperação e coordenação direcionando para os conceitos e perspectivas sobre a mesma. Partindo desse pressuposto, discute-se qual o lugar das instituições internacionais e sua capacidade de aliviar os efeitos da anarquia e traçar diretrizes comportamentais nas soluções de dilemas coletivos.

Conseqüentemente, a discussão deve incorporar as capacidades institucionais compreendendo como se dá a formalização das instituições internacionais, incluindo as diferenciações entre regimes internacionais e Organizações Internacionais, eficiência e implementação de políticas supranacionais que favorecem a solução de dilemas de ação coletiva.

2.1. O pressuposto da anarquia internacional e seu impacto sobre as relações entre os Estados

O pressuposto da anarquia internacional é o mais fundamental da política internacional. A partir dele diversas perspectivas teóricas e diversos tratamentos sobre a temática foram criadas, elaborando concepções conceituais e diferentes visões normativas sobre os efeitos anárquicos (MILNER, 1993; GRIECO, 1993).

O primeiro significado concebido na anarquia remete à falta de ordem. Nessa proposição, o caos está associado ao estado de guerra, seguindo uma perspectiva hobbesiana⁶ de ambientação social. A cena caótica de guerra de todos contra todos gera a necessidade do contrato social, via construção de um soberano, pensado através do Estado, que monopoliza o uso da força e estabelece a ordem doméstica.

Uma vez resolvido o dilema da ordem doméstica através do Estado, esse é transposto para o âmbito internacional. No internacional a característica principal é pautada pela ausência de uma autoridade central capaz impor limites e estabelecer condições melhores para interação cooperativa. Uma vez que todos os Estados são soberanos, reconhecidos por sua autonomia jurídica e não imposição de qualquer outra força sem sua autorização em uma relação horizontal, a anarquia tende a perpetuar nessas condições. (MILNER, 1993; GRIECO, 1993).

O comportamento dos Estados em uma estrutura anárquica apresenta diversas perspectivas. Para a corrente realista⁷ das Relações Internacionais, os resultados da anarquia são opressores e continuamente dão aos Estados a sensação de desconfiança. Nessa perspectiva a dimensão anárquica é cruel por dois motivos. O primeiro refere-se a não capacidade de fazer valer promessas, ela não oferece proteção também sobre seus efeitos. E não perdoa ações equivocadas. Essa estrutura leva sempre a comportamento posicional⁸ do Estado frente aos outros estados, sendo a segurança e manutenção do seu *status quo* sua preocupação principal. (GRIECO, 1993)

⁶ Thomas Hobbes em seu Estado de Natureza⁶ considera as relações humanas em situação de desordem como complicadas, conflituosas e caóticas, cujos indivíduos levam uma vida “solitárias, pobres, sórdidas, embrutecidas e curtas” (HOBBS, 1979, p. 88) e a não existência da sociedade como a conhecemos, aponta-se a questão fundamental da formação da ordem social e sua manutenção. ⁶ A maneira de entender do Hobbes está em como ele aponta o Estado de natureza e a figura do contrato, assim entender as discussões sobre ordem e Estado. Primeiro, no Estado de natureza, os homens são iguais, ou seja, ninguém se sobressai ao outro e além disso é opaco aos olhos do semelhante, não sabendo o que o outro deseja, mas, podendo perceber qual a atitude mais razoável. Nesse contexto, diante das circunstâncias cada um pode atacar o outro e gera processos de insegurança. Por isso, se não há um Estado controlando ou reprimindo, fazer guerra contra os outros é a atitude mais racional que se pode adotar. Para a condição de existência da própria sociedade ele monta o Estado, gerado através do contrato, que em Hobbes é a junção da associação (pelo qual se forma a sociedade) e pela submissão (que institui o poder político), sendo assim, produz e mantém compromissos. (WEFFORT, 2000)

⁷ A concepção da vertente realista tem para si tais preposições: a) os atores mais importantes na política internacional são os Estados; b) o ambiente internacional penaliza os Estados se eles falharem em proteger seus interesses vitais; c) a anarquia modifica preferências e sua preocupação é a questão de segurança. D) Atuação marginal das instituições internacionais. (GRIECO, 1993)

⁸ Grieco (1993) reconhece que no estado anárquico não existe uma autoridade centralizada que garanta segurança. Os Estados em um interesse de sobrevivência, na prevenção contra ataques, buscam conquistar avanços em suas capacidades relativas. Essa iniciativa oferece aos Estados a sua manutenção no sistema internacional, procurando sempre que outros Estados não aumentem as suas capacidades relativas. Ou seja, a performance do Estado é baseada no comportamento do outro, por isso, é uma atitude posicional. A preocupação com os ganhos relativos dos outros, fazem com que os Estados declinem em cooperar se esse ganho for superior ao dele. Portanto, o comportamento posicional é aquele que o Estado tem diante das ações do outro Estado, sempre na preocupação com os ganhos relativos.

Para o realismo, o ceticismo é maior, porque com tais pressupostos, o árbitro principal que ordena o ambiente internacional é o poder e seus diferentes equilíbrios determinam as interações entre os Estados. Nesse sentido, o mais poderoso é quem tem maiores chances de sobreviver no ambiente anárquico e a corrida pela hegemonia é sua única perspectiva de sobrevivência (BARKIN, 2006).

Por outro lado, a vertente do institucionalismo neoliberal tem uma concepção mais otimista na contenção dos efeitos da anarquia. Mesmo compreendendo o Estado como autointeressado e maximizador de seus interesses, pressupõe também que suas preferências são múltiplas, e muitas delas são convergentes (HASENCLEVER et al, 2004).

Mesmo diante dos efeitos negativos da anarquia, existem elementos de ordenamento comportamental no ambiente. Para Bull (2002) mesmo na anarquia, os Estados têm objetivos elementares que compartilham entre si. A preservação da própria sociedade de Estados na garantia da crença de que são os principais atores na política internacional, na manutenção e consolidação da soberania externa e na manutenção da paz são a base da interação entre os Estados. A manutenção da ordem internacional da sociedade de Estados está no “senso de interesses comuns nesses objetivos elementares e primários, por regras que prescrevem a forma de conduta que sustentam e por *instituições* que tornam as regras efetivas”. (BULL, 2002, pg 65 – grifo do autor).

Esses padrões elementares devem ser formulados, comunicados, administrados, ou seja, cumpridos sem oscilações; aplicados, legitimados, adaptáveis às mudanças e principalmente, protegidos. (BULL, 2002). Assim, as instituições desempenham um papel no desenvolvimento da cooperação e consenso sobre o contexto de coexistência⁹.

Entretanto, a existência de interesses comuns não é suficiente para a produção da convergência e cooperação entre os Estados. O caso típico do Dilema do Prisioneiro¹⁰ retrata a falta de incentivos a cooperação. Uma vez não cooperando, geram-se dilemas de ação coletiva, cujos imperativos racionais de decisão sempre levam a resultados subótimos. Semelhantemente, a anarquia internacional apresenta-se como um ambiente de falhas de mercado, caracterizada pela assimetria de informação, custo de interação alto e imprevisibilidade das ações dos atores. Os resultados das falhas de mercado não incentivam a

⁹ Segundo o autor, coexistência fundamentada pelo cumprimento dos objetivos básicos da anarquia, a saber, respeito à soberania, cumprimento de tratados e limitação da violência. Essas mesmas regras nascem do costume e da prática estabelecida, confirmadas pelas convenções multilaterais. (BULL, 2002)

¹⁰ O Dilema do prisioneiro (DP) é um jogo simétrico, em que o jogador prefere a cooperação mútua (Coopera/Coopera) a deserção mútua (Deserta/Deserta), mas é melhor o resultado quando ele não coopera (Deserta/Coopera) – DC > CC > DD. Ele achará racional não cooperar, dada às preferências e circunstâncias do jogo. O resultado conjunto é ninguém cooperar e o bem público não ser provido.

cooperação e conseqüentemente, o contínuo dilema do prisioneiro e da ação coletiva. (BARKIN, 2006)

Hardin (1968) e Mancur Olson (1999) identificam situações dilemáticas do ponto de vista da ação coletiva que levam a tragédias coletivas semelhantes ao dilema do prisioneiro. O caso apresentando por Hardin exibe uma situação em que a maximização dos ganhos individuais gera situações de escassez para todos, ou seja, a ação individual promove a tragédia dos comuns na coletividade. O caso olsoniano¹¹ exibe a não existência de incentivos para a provisão de bens coletivos, uma vez que o ônus e os benefícios não são compartilhados de maneira igualitária entre os indivíduos, então são incentivados a agir individualmente. Nesse sentido, muitas das interações sociais que dependem de coordenação e cooperação social estão sujeitos à tragédia coletiva. (OLSTROM, 1996)

Em sua maioria, esses dilemas são resolvidos com arcabouços institucionais de coordenação e cooperação. North et al (2009), ao discutirem sobre ordem social, compreendem que as sociedades limitam a violência e a desordem, através das instituições, reconhecendo que o estado de guerra é o pior para todos. Instituições, tidas pelos autores como “regras do jogo”, governam e constroem interações, portanto, detêm a violência diretamente pela alternância no cálculo do comportamento violento, estabelecendo punições e recompensas de maneira impessoal.

Assim, percebe-se que o grande passo para a desordem, como demonstra Bull(2002), o empenho dos indivíduos em ações violentas. Para que haja o ordenamento das relações sociais a presença de padrões institucionais é fundamental, sendo capazes de adaptarem-se na complexidade da sociedade, aplicar punições e incentivos na alteração de comportamento, ao mesmo tempo padroniza os comportamentos tornando-os previsíveis. Dessa forma, constitui-se a ordem social voltada para a cooperação e convivência ordenada.

No âmbito internacional, as interações complicam-se ainda mais diante da chamada interdependência complexa. Keohane (2002) compreende que as relações internacionais na contemporaneidade são marcadas por interações mais profundas entre os Estados em diferentes áreas de negociação. Isso indica que a transnacionalidade dos assuntos oferece desafios aos Estados, que necessitam agir coletivamente nas questões distributivas e coordenativas.

¹¹ Mancur Olson examina a provisão de bens públicos coletivos e as suas dificuldades. Para o autor, o primeiro aspecto a ser considerado com relação à essa provisão é o benefício coletivo e a perda individual para a sua aquisição. A quantidade adquirida de um bem coletivo será ótima quando a taxa de ganho do grupo exceder o grupo. Mas, no geral, a partilha do bem público é subótimo e o ônus é arbitrário, logo não há incentivos para a provisão do bem público, uma vez que o ônus não é compartilhado da mesma maneira que o benefício.

Noutra concepção, o globalismo apontado por Keohane (2002) é o estado de coisas no mundo que envolve a interdependência em distâncias multicontinentais, ligadas pela influência dos mercados financeiros, informações, ideias e fluxos de pessoas e forças, que envolvem a necessidade de cooperação e coordenação em diversos *issues*, como as questões ambientais, militares, econômicas e culturais. A globalização acontece justamente quando o globalismo se torna mais denso, podendo afetar diversas regiões geográficas ao mesmo tempo e em diversas dimensões. (KEOHANE e NYE, 2002)

Tal complexidade nas interações entre os Estados em um ambiente anárquico conduziu às reflexões a necessidade de compreender e aplicar o conceito de governança, tida como uma série de atividades sociais, políticas e administrativas que direcionam para o controle e gestão de sociedades, podendo ser obtida sem um governo e não limitada apenas ao âmbito nacional ou internacional, mas aplicável ao regional, local e familiar. (WHITMAN, 2005)

A adjetivação “global” na ideia de governança acontece quando a mesma ocorre através da coordenação dos Estados com vastos sistemas interligados, cujo objetivo é exercer autoridade na perseguição de metas para além do Estado soberano. Nesse sentido, ela também incorpora diversos atores com diferentes focos de poder nas decisões internacionais. (ROSENAU, 2000; WHITMAN, 2005)

Diante dessas circunstâncias, no tocante às preferências dos Estados, existe uma disponibilidade a ordenação das relações entre os Estados como no âmbito doméstico demonstrado por North (2009). Para Keohane (1988) os Estados em suas preferências estão abertos à cooperação e coordenação internacional em favor do bem-estar¹². Nesse sentido, é necessário olhar para as instituições internacionais a partir de duas premissas: primeiro, porque elas representam o triunfo da perspectiva transnacional no entendimento da gestão internacional e segundo, elas são uma resposta à interdependência cujo direcionamento é a promoção de coordenação e cooperação. (WHITMAN, 2005; COOPER et al, 2008)

Sumariando, a anarquia internacional é capaz de proporcionar falhas de mercado – falta de informação, altos custos de cooperação e imprevisibilidade – tornando difícil a existência de cooperação, gerando dilemas de ação coletiva e resultados subótimos. A complexidade aumenta diante da interdependência entre os Estados e a necessidade de governança global, na articulação entre diversos atores na produção de políticas coordenativas. Uma das soluções apontadas são as instituições internacionais.

¹² Obviamente que, tanto Keohane (1988) quanto Stein (1993) compreendem que nem toda cooperação gira em torno do bem-estar coletivo, como formação de coalizões para a guerra, e a possibilidade do conflito é eminente.

Assim, para compreender a governança global institucionalizada em um ambiente anárquico e interdependente é necessário olhar para os desenhos institucionais e, principalmente, se essas mesmas instituições promovem a participação e persuasão no provimento de incentivos às práticas da governança acordadas. (KEOHANE, 2002). Nesse sentido, o que fazem as instituições internacionais serem capazes de estabelecer processos coordenativos e cooperativos é a sua capacidade de criar regras de convivência e essas serem efetivas. A partir dessas capacidades pode-se compreender em que circunstâncias são eficientes e quais os grandes dilemas que enfrentam no âmbito internacional.

2.2. Instituições internacionais: o que são e o que as faz importantes

Como passo inicial, faz-se necessária a compreensão do conceito de instituição. Certamente, esse conceito é um dos mais importantes no mundo político, afinal, como aponta Tsebelis (1998), grande parte das interações políticas se dá nas instituições políticas. Huntington conceitua instituições como “manifestações comportamentais de consenso moral e interesse mútuo.” (HUNTINGTON, 1968, p.10) Historicamente, emergem das interações e desacordos das forças sociais e no desenvolvimento gradual de procedimentos e aparatos organizacionais para a solução de conflitos. Nesses processos, então, segundo Huntington (1968) dá-se sua institucionalização, situação pelo qual garante estabilidade, através da sua capacidade de adaptar-se às mudanças sociais, de ser autônoma ao não significar apenas a expressão de interesses de grupos particulares, de ser coerente e consensual nas fronteiras funcionais de suas organizações oferecendo coordenação de interesses e por último, sendo capaz de assimilar novas forças sociais que possam emergir.

Jon Elster (1994) conceitua as instituições pela sua capacidade de agência, no sentido em que decide, escolhe e atua como sancionadoras de prescrições e proscricções, mas ao mesmo tempo, são criadas e transformadas pelos homens. Peters (1999) compreende instituições como:

Regras usadas pelos indivíduos para determinar quem ou o que é incluído nas situações de decisão, como a informação é estruturada, quais ações podem ser tomadas e em qual sequência, e como as ações individuais serão agregadas às decisões coletivas¹³. [PETERS, 1999, p. 58].

¹³ Tradução livre de “Rules used by individuals for determining who and what are included in decision situations, how information is structured, what actions can be take and in what sequence, and how individual actions will be aggregated into collective decisions” (PETERS,1999).

Sobre as instituições internacionais, Keohane (1988) as conceitua como um conjunto de regras conectadas sejam formais ou informais que permanecem no tempo e espaço. Elas prescrevem papéis, constroem atividades e moldam preferências e expectativas.

Koremenos et al (2001) definem instituições como “arranjos explícitos, negociados entre atores internacionais, que prescrevem, proíbem e/ou autorizam comportamentos”¹⁴ (pg.762). Esses autores excluem do conceito as barganhas tácitas e diretrizes implícitas, apesar de as considerarem importantes.

De maneira geral, como apontam Hall e Taylor (2003), instituições postulam modos de estabelecer preferências e estratégias, estruturam as interações entre os indivíduos e dão-lhes previsibilidade. Para os mais cognitivistas, elas também apresentam padrões de significação que guiam a ação humana. As instituições importam na medida em que ao longo tempo permanecem, ganham significado e estabelecem convergências entre atores.

A ideia de cooperação e coordenação deve ser compreendida já que esse é um dos principais motivos para a criação de instituições. Keohane (1988) entende a necessidade normativa da cooperação na produção de bem-estar no âmbito internacional, mas não deixa de diferenciá-la da harmonia ou discórdia. Se existir harmonia, logo não existe conflito e a cooperação é desnecessária. A condição necessária para a cooperação é o requerimento de que atores estejam em conformidade entre si através de um processo político diante de um desacordo mútuo. A cooperação só tomará o lugar quando existir mudança de comportamento em relação ao que foi acordado politicamente.

A literatura institucionalista defende que as instituições auxiliam na compreensão e alcance da cooperação. Nas Relações Internacionais a vertente que busca entender essas variações entre cooperação e discórdia, institucionalização ou não, e o impacto no comportamento dos atores, é o Institucionalismo Neoliberal (KEOHANE, 1989).

No âmbito internacional, as instituições internacionais importam diante de algumas condições. O primeiro ponto é quando a existência de interesses compartilhados e o desejo de ganho através da cooperação. O segundo aspecto é que a cooperação só pode ser fundamentada na institucionalização e na fundamentação de arranjos institucionais. Por isso, essa vertente se debruça no estudo das Organizações Internacionais (OIs) e dos Regimes Internacionais.

¹⁴ Tradução livre de Explicit arrangements, negotiated among international actors, that prescribe, proscribe, and/or authorize behavior. (KOREMENOS et al, 2001)

A diferenciação comumente feita entre OIs e regimes internacionais está no seu grau de institucionalização. Thompson e Snidal (1999) argumentam que o estudo e conceito das Organizações Internacionais nas Relações Internacionais também é abrangente e controverso. Para os autores, a maneira mais comum de aplicar a ideia de OIs está em um senso geral de criação de ordem, compreendida como um arranjo institucional mais complexo, para além de acordos entre Estados, sendo incorporados atores não governamentais e transnacionais em suas arenas. Dessa forma, OIs formais têm a sua prática em várias formas de governança.

Barnett e Finnemore (1999) apontam duas características fundamentais que diferenciam as OIs das outras instituições internacionais e expressam sua maior institucionalidade na burocracia e capacidade de agência. Para os autores, a primeira, baseada na lógica weberiana, é encontrada nas OIs pela sua capacidade racional-legal de compartilhar tarefas, criar novas categorias de atores, transferir modelos de organização política para o mundo, e a segunda, como aponta Ruggie (1993), é mais palpável, contendo escritórios, sedes, corpo de secretariados e toda uma máquina burocrática ao seu favor.

Seguindo a perspectiva do Elster (1994), as OIs têm a capacidade de ser agentes, produzindo controle social de conhecimento, diferentemente dos regimes ou instituições primárias, que não possuem poder de agência. Isso dá uma nova perspectiva de enxergar as OIs não apenas como arena, mas como atores capazes de criar suas agendas e com várias fontes de agência, principalmente pela legitimidade legal e controle de *expertise* e informação, sendo fontes importantes de poder.

Os regimes internacionais, por outro lado, são menos institucionalizados, mas não significa que são menos importantes. A partir da década de 1980 o estudo dos regimes é uma resposta ao formalismo das abordagens institucionalistas, cujos focos sempre se direcionaram à análise de aspectos legais, possibilidades de ações diante das cartas constitutivas. O foco de análise dos regimes irá observar a participação de outros atores para além dos Estados e entendem que as instituições internacionais têm efeitos sobre os indivíduos através dos princípios, normas e regras (BARKIN, 2006).

Comumente, os regimes internacionais são conceituados através da perspectiva de Krasner (2012) e “são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (p. 94). Estes princípios são entendidos como crenças em fatos, causas e questões morais, além de normas compreendidas em termos de direitos e obrigações, regras pelas prescrições, diante de ações específicas e procedimentos como práticas dominantes na execução da decisão coletiva.

Outros conceitos também entendem regimes internacionais como um conjunto de arranjos para a governança com capacidade de controle sobre comportamento e efeitos dos atores. Também reconhece nos regimes o imperativo na autorização e requerimento de comportamentos, cuja característica é de longo prazo, consistente e mais geral em comparação a um mero acordo específico (KRASNER, 2012).

Regimes, portanto, funcionariam como variáveis intervenientes nos processos de negociação internacional. Sua existência pode ser pensada através dos interesses dos atores racionalmente construídos que buscam maximizar utilidade.¹⁵ Existem na medida em que resolvem dilemas estratégicos de ação e reduzem resultados subótimos, ou podem surgir espontaneamente diante de necessidade do ambiente de interação que os força a agir. Os regimes, também podem ser negociados ou impostos por outros atores mais poderosos (KRASNER, 2012).

Na análise de regimes, diante do conceito trabalhado, a importância está na observação de suas características tanto implícitas quanto explícitas. Mudanças nas regras e procedimentos significam modificações nos regimes, mas não dos regimes. Só existem mudanças do regime quando os princípios e normas são mudados. A mudança, portanto, se dá diante do seu enfraquecimento, comumente reconhecido quando seus efeitos procedimentais e normativos se desconectam do campo da prática dos atores (KRASNER, 2012).

A partir desses conceitos grande parte dessa discussão está na capacidade que as instituições têm de oferecer incentivos à cooperação e coordenação. Diante do sistema anárquico já comentado, as instituições são importantes porque alteram escolhas na estrutura de interação, pois aumentam a chamada sombra do futuro¹⁶ e permitem a criação de *issue-linkage*.¹⁷

¹⁵ Hasenclever et al (2004) dividem as diferentes perspectivas de análise de regimes como aqueles baseados no poder, no interesse e no conhecimento. Essas diferentes perspectivas estariam alicerçadas em pressupostos semelhantes ao realismo, neoliberalismo e construtivismo das Relações Internacionais. O realismo privilegiaria a questão do poder relativo, sua distribuição e os obstáculos que isso gera para a produção do bem coletivo. O neoliberalismo, mais trabalhado nessa dissertação, conhecido como o *mainstream* do pensamento sobre instituições internacionais, com viés mais economicista busca compreender como a cooperação e coordenação acontece. E o último, baseado no conhecimento, compreende o papel das identidades, da significação social, o papel das ideias e discursos voltados para um viés mais sociológico. Isso expressa a não limitação teórica e a heterogeneidade das perspectivas sobre regimes.

¹⁶ Segundo Axelrod e Keohane (1985) a promoção de cooperação perpassa pela percepção dos atores sobre o horizonte de tempo das interações. Uma vez que não há possibilidade de cooperação no horizonte de tempo, devido a ambientação anárquica, é comum a desistência de cooperação.

¹⁷ Segundo Axelrod e Keohane (1985) *issue-linkages* são assuntos ligados a outros assuntos, a interação em uma arena pode interferir em outras arenas de negociação, nisso, envolvem tentativas de obter ganhos adicionais tendo em vista a ação do outro. Dessa maneira, assuntos em múltiplas arenas podem beneficiar ambos os lados da negociação e facilitar novos acordos onde sem arcabouço institucional não existiriam.

Através desses mecanismos, estabelecem-se no ambiente de interação as instituições de longo prazo, que regulam as interações, informam confiavelmente sobre a ação do outro e suas respectivas alterações comportamentais na interação, podendo criar um ambiente favorável para a cooperação o que seria impossível de acontecer sem as instituições.

A perspectiva analítica sugere que as instituições internacionais também são produtoras de informação. Segundo Barkin (2006) e Hawkings et al (2006) elas possuem corpos que estabelecem pesquisas científicas, padronizam técnicas, ajustam disputas com outros membros, se tornando órgãos independentes de pesquisa em áreas não antes pesquisadas e oferecendo relatórios especializados sobre cada tema. Nesse aspecto a transferência para um órgão independente de concentração e produção de informação implica menor custo de transação aos Estados ao dar capacidades às instituições de produzi-las. A questão da independência oferece, também, autoridade e legitimidade na produção de informações nos assuntos discutidos, dispersando através das burocracias informações equitativas para todos os seus membros.

Ampliando ainda mais a discussão, as instituições internacionais também oferecem informações sobre os próprios atores. Nesse sentido, a capacidade de monitorar comportamentos é uma das mais importantes capacidades na produção de cooperação, porque oferece aos Estados a credibilidade dos acordos. Para Botcheva e Martin (2001) o monitoramento é essencial, porque o mesmo transmite a força das instituições em seus mecanismos de *enforcement*. Isso se dá pela capacidade de observar quem coopera e quem deserta na negociação. O desertor tem motivos para não cumprir as regras devido à desconfiança mútua, uma vez tendo mecanismos de monitoramento, ao desertor é possível a punição. Por isso, monitoramento é relacionado ao nível de *compliance*¹⁸ ao ser reconhecido como uma capacidade institucional que facilita convergência de expectativas e detecta quem não cumpre as regras fundamentais.

As organizações internacionais, dado o seu grau de institucionalização, possuem outra capacidade institucional que favorece a cooperação, que é a existência de uma estrutura organizacional estável. Abbott e Snidal (1998) argumentam que as Organizações Intergovernamentais têm habilidade de afetar entendimentos, ambientes e interesses dos Estados através de uma concreta e estável estrutura organizacional e um aparato administrativo constante. Estruturas organizacionais estabelecem mesas de negociações

¹⁸ Comportamento do ator no momento em que o sujeito se conforma com o comportamento prescrito. (JOACHIM et al, 2008)

estáveis, segundo os autores provendo fóruns especializados, despolitizados e neutros¹⁹, além de estabelecerem uma burocracia própria, aparatos técnicos e produtores de informações, importantes para a cooperação. Essa seria também uma das razões pelas quais os Estados utilizam e usufruem dessas instituições.

De maneira geral, instituições internacionais existem para produzir um ambiente para a cooperação. Essa cooperação auxilia os Estados que buscam bem-estar e maximização dos seus interesses. Como fórmula solucionadora de dilemas de ações coletivas, o papel da informação, monitoramento e capacidades institucionais de punição ou reconhecimento do desertor facilitam a criação de horizontes de tempo para a cooperação, padronizando comportamentos e auxiliando no controle sobre os resultados.

2.3. Coordenação e cooperação: quando as instituições importam?

Se os mecanismos institucionais importam nos processos de cooperação internacional, cabe também analisar o entendimento de quando um determinado arcabouço institucional, regimes ou organizações internacionais são necessários. Para isso, a discussão se depara com os dilemas de coordenação ou cooperação.

Como pressuposto fundamental, coordenação e cooperação só existem quando as partes envolvidas na interação social não tomam decisão independente, ou seja, todos estão vinculados a alguma norma de conduta. As normas internacionais são necessárias quando automaticamente os atores não compartilham o mesmo resultado e autonomamente não conseguem o resultado que desejam. Isso quer dizer que todo processo de cooperação e coordenação envolve a perspectiva do conflito e necessidade de ajuste de posições. (STEIN, 1982)

Os dilemas de cooperação também podem ser reconhecidos como dilemas de interesses comuns. Convém observar que dilemas de cooperação ocorrem quando o *dilema do prisioneiro* acontece, ou seja, ações independentes levam a resultados subótimos. Nessas circunstâncias o ajuste comportamental precisa ser modificado e para isso existe a necessidade de se aumentar a “sombra do futuro” e a confiança em mecanismos centralizadores. Nessas circunstâncias cooperativas, o foco é manter o que foi acordado e as decisões precisam de um mínimo de centralização. Essa centralização está ligada à capacidade

¹⁹ Barnett e Finnemore (1999) analisam analogamente a questão da centralização institucional das Organizações internacionais, mas observam dentro de uma corrente sociológica das instituições, apontando que burocracias geram também culturas e modificações em significados não apresentam uma passividade e neutralidade tão ingênua.

organizativa de produzir informação e oferecer um mínimo de monitoramento. Aqui, a solução para dilemas de cooperação se dá pelo papel das Organizações Internacionais. (MARTIN, 1992; STEIN, 1982)

Os dilemas de coordenação também conhecidos como dilemas de aversões comuns, apreende outro tipo de interação. Comumente esses dilemas são distributivos ou quando todos os atores têm interesses comuns, mas pretendem evitar um resultado particular, ou seja, existe pelo menos um grau de convergência em um resultado que pretende evitar. Nesse contexto, qualquer mecanismo que faça coordenação é suficiente para resolver dilemas de ação coletiva e exige pouco *enforcement* e monitoramento, dado que as preferências dos atores originalmente se convergem para um resultado que se busca evitar. (MARTIN, 1992; STEIN, 1982)

Regimes internacionais são, portanto, menos custosos e potencialmente conseguem resolver os dilemas de coordenação, uma vez que, correspondem a regras perenes com pouca complexidade institucional, sendo capazes de apontar comportamentos proibidos e fazer com que os atores não convirjam a atingir esse resultado proibido. Assim o dilema de ação coletiva é resolvido sem muitos custos. (MARTIN, 1992; STEIN, 1982)

Fica claro que, tanto dilemas de coordenação quanto de cooperação no mundo real andam conjuntamente. Mas é inegável que os dilemas cooperativos são mais complexos e exige maior vontade política, criação de arcabouços institucionais mais robustos e mais complexos. Nesses dilemas cooperativos o pessimismo é discursado ao reconhecer que a cooperação é difícil de ser atingida e mais difícil de ser mantida, mas existem espaços para compreender que a cooperação é importante diante de resultados subótimos que existem e precisam ser sanados para um melhor bem-estar. (MEARSHEIMER, 1995; KEOHANE, 1988)

Instituições importam tanto nos dilemas de aversão ou interesses comuns. Para cada um deles, os custos e eficiências são diferenciados, mas ainda sim, importantes. Como argumenta Keohane e Axelrod (1985) tais soluções aos dilemas encontrados só serão resolvidos pelas instituições e sua ausência no contexto os tornariam improváveis.

2.4. Multilateralismo: a complexidade das organizações internacionais

Uma vez compreendido que instituições importam nos processos de cooperação e coordenação e o seu grau de institucionalização também demonstra quando elas são necessárias e mais eficientes na solução de dilemas, busca-se nesta seção discutir um dos

aspectos mais importantes e controversos sobre as organizações internacionais contemporâneas: o multilateralismo. Aqui abordamos, então, a compreensão do conceito e os dilemas encontrados nas discussões sobre o aperfeiçoamento dessa forma de organização.

2.4.1. O conceito e suas ideias

Por mais que o mundo demonstre uma maior interdependência entre os atores, que necessitam de arranjos institucionais mais sofisticados que envolvem múltiplos jogadores – Estados, empresas multinacionais, sociedade civil – o multilateralismo ainda é ignorado nas principais discussões. Segundo Caporaso (1993) ele ainda é pouco visto na prática e que decisões que abrangem o maior número possível de atores, são mais complexas e nem sempre as melhores. Ele é pouco utilizado como um conceito explanatório para as discussões institucionais mesmo nos temas de cooperação e coordenação.

O sufixo “ismo” depois do substantivo “multilateral” expõe uma crença. Essa crença direciona para uma forma de arquitetar as interações internacionais com características próprias. A primeira delas é que ele é indivisível, ou seja, tem foco, seja geográfico ou funcional. Possuem princípios gerais de conduta (regime internacional) e reciprocidade difusa, em que ônus e bônus são divididos ao longo do tempo. Tais corolários são difíceis de serem alcançados e demandam um corpo de instituições formais importantes e capazes de estabelecerem tais pressupostos multilaterais. (CAPORASO; RUGGIE, 1993).

Entretanto, mesmo diante das dificuldades em alcançar a indivisibilidade e a reciprocidade difusa, o multilateralismo tem uma dimensão funcional importante. Primeiro, apresenta um arcabouço institucional que abarque no mínimo de três atores e tem a capacidade de expansão até o máximo de atores existente. Segundo, consegue abarcar no campo das ideias a necessidade de acordos em escala tanto regional quanto global. Terceiro, requer que atores renunciem perspectivas de curto prazo, criem coalizões e estabeleçam prospecções de longo prazo em suas preferências. Nesse sentido, em um mundo mais interdependente e conectado, a estratégia multilateral parece fundamental. (CAPORASO, 1993)

Multilateralismo é também o exercício da confiança nas ações de múltiplos atores. A dificuldade dessa perspectiva faz originar uma série de anomalias nas interações no interior dos organismos internacionais Multilaterais. Kahler (1993) cunha o conceito de *minilateralismo*, em que, ao analisar as OIs multilaterais. Percebe-se a formação de “clubes”, ou seja, blocos regionais temáticos que ferem o princípio da indivisibilidade da organização a

cooperação com um número maior de Estados. Na mesma direção, Doran (2010) acrescenta também o unilateralismo e isolacionismo no seio das instituições multilaterais como efeitos colaterais. Mas sua perspectiva é que necessariamente a cooperação multilateral tem esses aspectos estratégicos e sem eles é impossível compreender o fenômeno internacional do multilateralismo.

Mesmo com os problemas, o multilateralismo se mantém ao longo do tempo e consegue incorporar três importantes domínios, como a ordem internacional, instituições internacionais e a estratégia estatal. Quanto à ordem internacional, o multilateralismo centraliza normas coletivamente construídas de maneira mais ampla e incorpora diversos atores. Quanto às instituições internacionais, a própria forma de organizar as relações interestados necessita de arcabouços normativos mais ou menos institucionalizados e por último, Estados veem no multilateralismo vantagens tanto para a fundamentação de hegemonias quanto para a participação de Estados pequenos nas decisões coletivas e ganhos em diversas arenas (HAMPSON; DORAN; ZARTMAN e TOUVAL, 2010).

Em uma concepção mais estratégica do multilateralismo, muitos aspectos auxiliam a explicação de ações multilaterais. A primeira delas é a própria diminuição de custos de transação (custos ocorridos em qualquer troca – informação, barganha, *enforcement* e oportunidade de custo), fundamental para os processos de cooperação. Entretanto, quanto maior for o número de atores, mais complexa fica a cooperação e mais custosa a conservação do *compliance* que em um grupo menor. Consequentemente, os arcabouços multilaterais com menor número de atores tendem a ser mais eficientes na confiança da cooperação e na tomada de decisão, diferentemente dos grandes grupos, que são pautadas sempre pela condição do outro cooperar, necessitando de maior institucionalização da organização internacional (AXELROD e KEOHANE, 1985 ; CAPORASO; 1993)

A segunda explicação para que ações multilaterais existam, se encontra em uma compreensão mais sociológica, que advoga na incorporação dos atores em relações sociais baseadas na comunicação, compartilhamento de crenças e identidade que alteram preferências e estabelecem convergências. Esses focos de entendimento direcionam-se para os debates entre os Estado priorizando o que eles refletem, discursa, confia e desconfia dos consensos construídos. A instituição multilateral seria então um espaço de interação social que constrói e desconstrói identidades. (CAPORASO; 1993)

A terceira explicação para as ações multilaterais está na necessidade de provisão de bem público internacional e global ²⁰. As chamadas “*minimal contributing set*” ocorrem quando um número de atores foca na criação de políticas globais que disseminam informações, identificam atores relevantes e requerem contribuições para a política pensada globalmente. O convencimento da contribuição e da cooperação exige arcabouços institucionais multilaterais que proporcionam arenas para lidar com políticas em larga escala. (CAPORASO; 1993)

A quarta explicação para ações multilaterais está na capacidade dada às organizações internacionais pelos Estados no exercício de algumas atividades. Hawkings et al (2006) argumentam que as organizações multilaterais ao serem delegadas pelos Estados, os auxiliam no gerenciamento de externalidades negativas, facilitam a tomada de decisão, mitiga a heterogeneidade de preferências e podem ser utilizadas para desenhar novas estruturas a favor de Estados, assim, impondo políticas como um todo.

O multilateralismo como ideia abarca a possibilidade de diversos atores sob a égide de um mesmo arcabouço burocrático chegar a decisões coletivas. Entretanto, a sugestão dos corolários de tal crença apresenta dificuldades no seu campo prático, como a presença de clubes, coalizões e medidas isoladas, que diminuem os efeitos de *compliance* mais eficiente no multilateralismo.

Essa dificuldade prática não indica que o multilateralismo deva ser descartado ou que tais dinâmicas no seu interior não devam ser levadas em consideração. O multilateralismo oferece ganhos aos Estados que o praticam e oferece em seu arcabouço institucional chances de produção de políticas em escalas menores, com poucos atores em uma escala regional, ou em escala maiores, com grande número de componentes que produza em políticas para o globo. Essa variação na composição dos atores, diferenciações de poder e diferentes perspectivas, fazem com que os efeitos do multilateralismo sejam mais complexos, mas ainda sim, é uma forma de coordenação e cooperação essencial no ambiente internacional.

Essa discussão direciona a visão dos analistas para outro aspecto das organizações internacionais que é a questão das ideias e sua efetividade, e esse será o tema da próxima seção.

²⁰ Susan Buck (1998) ao compreender o bem público comuns, identifica que esses sofrem alta subtração (o recurso diminui a medida do uso) e pouca possibilidade de exclusão (impossível de evitar o aumento da entrada de atores). A diferenciação entre bem públicos comuns globais ou internacionais e a circunscrição que abrangem. O internacional é pensado para algumas nações, como o Mar Mediterrâneo, e o global é que todas as nações tem livre acesso, como o espaço.

2.5. Efetividade e implementação de políticas das organizações internacionais

Como foi argumentado anteriormente, se as instituições internacionais têm a capacidade de estabelecer mecanismos institucionais que favoreçam a cooperação e coordenação, a questão da eficiência dessas capacidades é passível de problematização. As discussões sobre regimes internacionais tinham essa perspectiva metodológica, ao pensar as instituições internacionais para além de suas formalidades e regras de decisão e ir em direção um caráter prático e modificador do comportamento dos Estados. A partir dessas perspectivas, a prática institucional não pode ser ignorada.

Para a leitura racionalista, pensado principalmente pelo institucionalismo neoliberal, a ideia de eficiência dialoga com a literatura econômica. Essa perspectiva aponta que as instituições serão mais eficientes na medida em que melhor resolverem os dilemas de ação coletiva. Ainda, a eficiência está também relacionada à sua capacidade de unir os objetivos para os quais foi criada e a sua real praticidade. (BARKIN, 2006; HASENCLEVER et al, 2004)

Necessariamente a eficiência está na capacidade de diminuir custo de transação e estabelecer custos de desistência em um determinado acordo, aumento comprometimentos no que foi acordado. Por isso, eficiência está relacionada intimamente com os mecanismos de *compliance* da organização, ou seja, a conformidade do ator em relação às regras acordadas. (BARKIN, 2006; YOUNG, 1999; NORTH, 1991; STOKKE, 2007; KAY e JACOBSON, 1983)

Essa perspectiva é maximizadora de utilidade, em que as instituições internacionais só são eficientes a partir da capacidade de diminuir dilemas de ação coletiva, custos de transações nas interações e maximizar benefícios nas arenas negociadas. Assim, é necessário pensar estruturas administrativas que tornam interações periódicas, com baixo grau de desconfiança e com possibilidade de monitoramento.

Além disso, a questão da implementação de políticas por parte das Organizações Internacionais não podem ser ignoradas. Jutta Joachim et al (2008) reconhecem nas Organizações Internacionais a sua capacidade de agência, mas compreendem que a questão da implementação é o foco mais importante a ser dado nos mecanismos de governança global. O aumento da delegação de ações para as organizações, entendidas, como arena e agência, faz com que a implementação também seja uma forma de assegurar *compliance*.

Implementação de políticas supranacionais é compreendido como a transição de um acordo para políticas concretas, ou seja, leva em consideração a concretude da ação. A

conexão entre implementação e eficiência está no impacto que tais políticas acordadas atingem nos Estados que as aceitaram. Entretanto, a implementação exige uma dinâmica e mobilização de recursos dos atores envolvidos. (JOACHIM et al,2008)

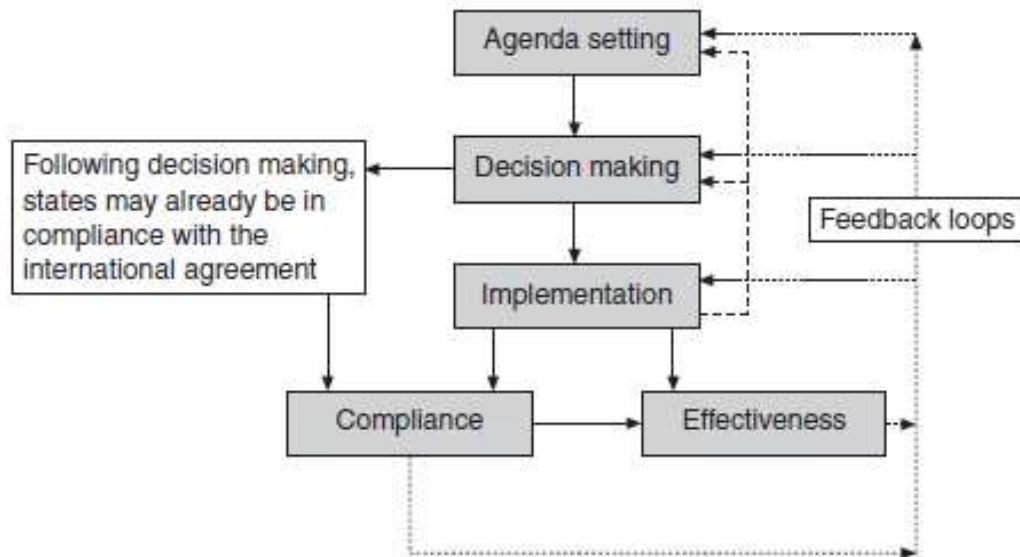


Figura 3 - Implementação de Políticas das Organizações Internacionais como parte do ciclo político. Fonte: JOACHIM, 2008.

A figura 3 mostra a complexidade dos processos de implementação de Políticas das Organizações Internacionais, principalmente quando se reconhece o Estado como principal ator, mas não se ignora a influência de outros atores nos processos de formulação, decisão e implementação dessas políticas.

A questão da eficiência na implementação é a principal conexão entre o que é acordado no âmbito internacional e a sua aplicabilidade na vida social. A conexão entre internacional e doméstico fazem com que os resultados da cooperação sejam palpáveis e visíveis aos Estados que compõem o arranjo. Ou seja, quanto mais eficiente for a organização internacional, na implementação de políticas acordadas e nas soluções de dilemas cooperativos na interação entre os Estados, mais importante ela se torna e maior impacto causa nas políticas tanto domésticas quanto internacionais.

Conclusão

Neste capítulo buscou-se discutir por que as instituições internacionais importam. A argumentação reconheceu o estado de anarquia no ambiente internacional, que carrega consigo uma série de dilemas de ação coletiva, como falhas de mercado, falta de informação e

aumento dos custos de transação. A percepção mais otimista sobre a anarquia é a do institucionalismo neoliberal, cujo argumento é que, mesmo diante desse ambiente é possível ter convergência de expectativas e cooperação entre os Estados na propagação de riqueza e bem-estar, mas isso só se dá pela existência de arcabouços institucionais internacionais.

As instituições internacionais seriam fundamentais nos processos de cooperação e coordenação em um ambiente de complexidade interativa, porque proporcionam uma série de capacidades que auxiliam processos cooperativos. Essa capacidade se concentram na produção e distribuição de informação sobre as áreas de cooperação e o comportamento dos Estados, diminui o custo de transação ao convergir expectativas, estabelece parâmetros de comportamento e apresenta instituições próprias que atuam no monitoramento de comportamentos, implementação de políticas e em alguns momentos, mecanismos de *enforcement*.

Foi feita uma diferenciação entre regimes internacionais e organizações internacionais, principalmente no seu grau de formalização e as situações pelos quais são menos custosas aos Estados. Dilemas de interesses comuns, ou seja, cooperativos,; exigem um maior grau de institucionalização com capacidade de monitoramento, produção de informação e mecanismos de convergência que só podem ser dados pelas organizações internacionais, oferecendo maiores custos aos Estados de construção. Já nos dilemas de aversão comuns, ou coordenativos, os Estados já têm em suas preferências resultados convergentes em que sua única preocupação é evitar determinados resultados, para isso, regimes internacionais são mais eficientes na parametrização de comportamentos e evitar que resultados não compartilhados aconteçam.

Fica evidente que as instituições internacionais importam no ambiente internacional e são importantes para os Estados que, em suas preferências, desejam resolver dilemas de ação coletiva. A fuga de resultados subótimos leva-os a construir e oferecer legitimidade às instituições internacionais, instrumento fundamental em um mundo mais interdependente e diversificado.

O próximo capítulo busca compreender as relações entre doméstico e internacional e principalmente, sobre o tipo de regime político que as organizações internacionais querem propagar no interior das sociedades políticas. Nesse sentido, interpela-se a relação entre organizações internacionais e democracia.

CAPÍTULO 3

Organizações internacionais e democracia: pode um regime político vir de cima?

No capítulo anterior foram apresentados argumentos que defendiam as instituições internacionais como importantes no cenário internacional. Essa importância se dá pelas capacidades institucionais de facilitar cooperação e coordenação no ambiente anárquico, produzindo ordem, previsibilidade e oportunidades para a tomada de decisão coletiva.

A anarquia se fundamenta na soberania dos Estados, pautada pela igualdade jurídico-administrativa e pela não interferência em assuntos domésticos. As consequências desse viés soberanista levam a pensar o mundo governado pelos Estados. Essa ideia reduz o entendimento da soberania, admitindo que existe a capacidade estatal de cumprir as diretrizes essenciais, como assegurar a vida digna, manutenção da ordem, tornando-a uma visão conservadora de soberania (OSIANDER, 2001; KRASNER, 2007; KORFF, 1923).

Entretanto, o mundo tornou-se mais complexo e dinâmico. A existência de novos atores, como corporações multinacionais, organizações não governamentais (ONGs), grupos ilegais do crime organizado, movimentos sociais transnacionalizados e as próprias organizações intergovernamentais, oferecem novos canais de poder, capazes de fazer pressões e alterações da agenda internacional (COFFIN, 2002; HURRELL, 2009; BARNETT e DUVALL, 2005).

A interdependência entre os Estados torna mais complexa as relações entre eles. A ideia de globalismo como uma rede de interdependências em distâncias multicontinentais, caracterizado pelos fluxos de bens, ideias e pessoas, cujo aprofundamento se conotaria como globalização, aponta para um caráter transnacional e não circunscrito no âmbito nacional. (KEOHANE e NYE, 2002)

Nesse contexto, Lopes (2012) argumenta que o conjunto desses fatores ofereceram aos Estados nacionais dificuldades em manter a ordem doméstica, de conter as transformações econômicas, políticas e sociais oriundas do mercado. Isso faz com que o Estado ganhe um caráter mais técnico em busca da eficiência adaptativa no âmbito global. Na maioria dos casos, a ação unilateral é ineficiente para oferecer soluções substantivas.

A solução então se dá por novos espaços políticos organizados transnacionalmente, como organizações intergovernamentais, fóruns internacionais e acordos multilaterais. Concomitantemente, os efeitos globalizantes oferecem uma percepção de que o Estado

nacional não dá conta dos efeitos do mercado, cada vez mais concentradores e dispersores de desigualdades e não oferecedores de maior participação popular nas decisões importantes a serem tomadas, tanto no âmbito nacional quanto no internacional. (MCGREW, 2002; ANDERSON, 2002)

Os protestos antiglobalização nas portas das reuniões do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Organização Mundial do Comércio (OMC) e os clamores dos secretários-gerais e líderes das organizações intergovernamentais em busca de uma maior transparência, *accountability* e participação, oferecem uma visão de que as discussões no âmbito internacional precisam mudar. Tais decisões afetam a vida dos cidadãos no Estado nacional, trazendo a necessidade de uma discussão sobre a democratização desses espaços. A globalização, portanto, colocou a democracia liberal na agenda política internacional. (MCGREW, 2002)

Esse capítulo discute a questão da democracia no âmbito internacional. Este difícil tema incorpora padrões normativos e empíricos que buscam apontar soluções institucionais para que isso aconteça. As discussões apresentam perspectivas para uma democratização vertical, unindo abordagens sobre democracia no plano doméstico e a possibilidade de uma maior democratização no internacional através das OIs, e ainda, direcionam para a difusão do ideário democrático no mundo através dos organismos multilaterais.

Nesse contexto, busca-se aqui, primeiro plano, apontar as discussões relacionadas à democratização da participação, responsividade e transparência das organizações intergovernamentais e em segundo, e mais importante, a questão da difusão do ideário democrático no mundo, através dos organismos intergovernamentais. Para ambas as perspectivas, apresenta as nuances e dificuldades de tal ideia no âmbito internacional, principalmente diante das diferentes lógicas entre o doméstico e internacional, a questão da politização das OIs e os contextos regionais que interferem veementemente nos processos de democratização.

3.1. Democratização das organizações intergovernamentais: perspectivas e desafios

A eminência da globalização desencadeou problemas relacionados aos déficits democráticos no ambiente das organizações multilaterais, principalmente nas tomadas de decisão. Essa inevitabilidade trouxe a discussão sobre democracia na pauta internacional. Nesse sentido, grande parte das discussões debruça-se sobre a legitimidade democrática das

tomadas de decisão coletiva que afetam diretamente os cidadãos e a necessidade de maior diálogo com eles. (ERMAN, 2010; TEHRANIAN, 2002)

Entretanto, Cruz (2002) e McGrew (2002) argumentam que a transferência do pensamento democrático para o âmbito internacional oferece contradições profundas na sua implementação. O primeiro ponto contraditório é que a democracia é uma forma de governo delimitado na questão nacional. Os modelos de democracia no plano doméstico variam normativamente pela democracia representativa, participativa e deliberativa²¹, mas em todas elas, existem valores democráticos incontornáveis, a saber: igualdade, liberdade, responsividade²² e participação. Como apontam Bexell et al. (2010), a questão da igualdade e liberdade é carente, no plano internacional, dada a falta de um *demos* cosmopolita e a incapacidade de se pensar a liberdade com a diversidade de modelos de regimes dos Estados nas organizações intergovernamentais.

Outro problema na tradução de um pensamento democrático para o âmbito internacional está na questão da anarquia e soberania dos Estados. Se a anarquia internacional se pauta na soberania entre os Estados representados pelo ideário de Vestfália²³, logo, se os Estados são soberanos, eles têm autonomia para escolher suas formas de organização governamental, como é o caso da permanência de algumas autocracias. O conceito normativo de igualdade formal entre os Estados e a não interferência, oferecem um desafio à propagação e aplicação de uma democracia internacional. Como será mostrado posteriormente, algumas regiões do globo têm suas interações geopolíticas peculiares, que aprofundam mais os conservadorismos autocráticos. (CRUZ, 2002)

Mas, ainda existem perspectivas que apontam para a possibilidade de se estabelecer uma maior democratização no nível internacional, primeiramente, com uma maior participação e responsividade dos organismos intergovernamentais em relação aos cidadãos

²¹ O modelo representativo de uma maneira muito superficial aqui mostrado enfatiza a possibilidade dos cidadãos em escolher elites competidoras por votos, com diferentes pautas políticas e passíveis de responsividade diante da população. As vertentes participacionista e deliberacionista compreendem como fundamental a representação, mas não suficiente. Para o modelo participativo, a questão da participação direta da população é legítima e principalmente no evitar maior exclusões e o modelo deliberativo preocupa-se com as agregações das preferências, formação de opiniões e a possibilidade de um consenso, tornando as decisões mais legítimas (BEXELL et AL, 2010).

²² Leem-se em inglês como *accountability*. Para Bexell ela é pensada como “some actors have the right to hold other actors to a set of standards, to judge whether they have fulfilled their responsibilities in light of these standards, and to impose sanctions if they determine that these responsibilities have not been met (BEXELL, 2010, p. 85).

²³ A paz de Vestfália de 1648 é referente à um conjunto de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos e lançou base para as relações internacionais modernas, principalmente porque consolidou a independência dos Estados com prerrogativas de estipular suas relações sem interferência externa. Também é tida como um marco fundamental para a formação do sistema laico e dos princípios estatais modernos, como a soberania territorial, não interferência na política doméstica dos Estados e igualdade jurídica (JESUS, 2010).

dos Estados nacionais e na difusão de um ideário democrático pelos Estados no sistema internacional.

Do ponto de vista vertical, os maiores desafios estão no caráter técnico, setorial e burocrático das organizações intergovernamentais, cada vez mais distantes dos constituintes nacionais e da participação dos mesmos. Diminuir essas distâncias está no cerne das perspectivas que pensam a democratização no âmbito internacional, como intergovernamentalismo, republicanismo e cosmopolitismo democrático. (KEOHANE et al, 2009; MCGREW, 2002)

O intergovernamentalismo democrático enfatiza o papel dos Estados nacionais na representação dos interesses dos cidadãos e leva em conta os tomadores de decisão no plano internacional. Essa perspectiva é mais tradicional no campo das Relações Internacionais (Ris) quando mantém o Estado como ator importante e foca na interação entre os mesmos. A ideia de equidade política está na democratização no acesso à Organismos Intergovernamentais e a participação da sociedade civil é proveniente da criação de canais estatais de ação e sujeitos a *accountability*. Apesar do viés ainda tecnocrático, tal perspectiva defende que as ações dos Estados no plano das Organizações devem passar pelo crivo dos cidadãos, através de mecanismos de transparência e *accountability*, seja por órgãos do próprio Estado ou da pluralização da atuação nessas instituições por grupos transnacionais. (MCGREW, 2002; BEXELL et al (2010)

Como perspectiva mais tradicional, o intergovernamentalismo mantém o *demos* no plano doméstico dos Estados, baseado no princípio de autonomia estatal. A extensão do ideal democrático deriva do modelo de multilateralismo regional e global e uma vez que os Estados são democráticos, essa perspectiva é levada para o âmbito das organizações intergovernamentais. (MARCHETTI, 2012)

O republicanismo transnacional busca, por outro lado, o aumento do poder individual e das comunidades no contexto de globalização. A ideia principal recorre na criação de comunidades baseadas na igualdade, cidadãos ativos na provisão de bens públicos e uma melhor governança. Essa perspectiva oferece, em vez do mecanismo de cima para baixo (*top-down*) do intergovernamentalismo, mecanismos de participação de baixo para cima (*bottom-up*) e desafia dicotomias antigas no campo das Relações Internacionais, como interno/externo e público/privado. Sua tradição está na democracia direta e participativa que envolve múltiplos atores e desafia as perspectivas baseadas na soberania. (MCGREW, 2002)

E por último, a democracia cosmopolita. Held (2006) ao observar os dilemas postos pela globalização, a interconexão entre doméstico e internacional e as disfunções geradas aos

cidadãos, propõe uma perspectiva que se orienta a oferecer recursos políticos que fortaleçam e complementem políticas nacionais e internacionais. Sua proposta incorpora o controle das agências de regulação global e regional, constituindo um fórum público democrático cobrindo cidades, Estados e a sistema internacional em si. Esse fórum público teria mecanismos de governança que estreitam as redes globais e locais, autorizando ao público o exame da produção de agenda, com forte aumento da transparência e *accountability*.

O quadro 2 resume o pensamento de Held no que tange à necessidade para que a democracia cosmopolita seja colocada em prática, tanto no plano político-institucional quanto no plano econômico e social.

Quadro 2 – O cosmopolismo democrático de Held

Democracia Cosmopolita	
Princípio: necessidade de estreitamento nas redes regionais e globais como as políticas nacionais e locais	
Curto Prazo	Longo Prazo
Política/ Governança	
Reforma da ONU com o Conselho de Segurança.	Nova carta de direitos e obrigações ligada nos diferentes domínios políticos, sociais e econômicos.
Convenção constitucional internacional.	Parlamento global conectado com regiões, nações e localidades.
A regionalização política precisa ser reforçada com uso de referendo transnacional.	Assembleia pública deliberativa e processos eleitorais.
Jurisdição compulsória da Corte Internacional de Justiça e uma nova carta de direitos humanos.	Sistema legal internacional.
Estabelecer uma força militar internacional, <i>accountable</i> e efetiva.	Mudança da proporção do poder coercitivo dos Estados para instituições regionais e globais.
Economia/Sociedade Civil	
Aumento das organizações da sociedade civil.	Criação da autorregulação das associações.
Forças democráticas dentro da economia.	Pluralização dos padrões de propriedade.
Provisão de recursos aos mais necessitados.	Investimentos prioritários através da deliberação e decisão de governo.
Condições Gerais	
a) Continuo desenvolvimento regional, internacional dos fluxos de recursos e interações. b) Reconhecimento do aumento de pessoas nas interações com comunidades políticas em diversos domínios. c) Aumento dos deveres e direitos democráticos e o fazer da lei no nível nacional, regional e do direito internacional. d) Transferência do poder coercivo nas agencias transnacionais e desmilitarização e transcendência do sistema de guerra estatal.	

Fonte: HELD, 2006, p. 30.

A ideia do cosmopolitismo atinge não apenas o Estado, mas qualquer forma de autoridade dentro e fora dele. Mas, esse arcabouço normativo esbarra na necessidade do

compartilhamento ideacional pelo planeta e uma perspectiva transnacional das agências com capacidade de oferecer informações e mecanismos de transparência tornando sua capacidade prática limitada (HELD, 2011).

A fim de sumarizar as características dessas perspectivas, Marchetti (2012) elabora um quadro comparativo de tais abordagens, representado no quadro 3.

Quadro 3 – Sumarização dos modelos de democracia no plano internacional.

Modelos de democracia no plano internacional.	Princípio democrático	Desenho institucional aplicável
Intergovernamental	Associação simétrica	Multilateralismo interestatal
Transnacional	Inclusão de posições sociais representativas	Redes híbridas (com atores estatais e não estatais)
Cosmopolita	Inclusão universal	Federação mundial

Fonte: Baseado no trabalho de Marchetti, 2012.

Uma visão mais otimista é apresentada por Bexell et al (2010) ao observar o papel dos atores transnacional nos processos de democratização da governança global. Os autores consideram os atores transnacionais como aqueles que organizam e operam entre os Estados e isso inclui ONGs, corporações multinacionais, movimentos sociais organizados e fundações filantrópicas. Partindo do pressuposto da limitação da liberdade e igualdade na questão global, os autores dedicam-se para os aspectos participativos e responsivos de uma democracia.

Para uma responsividade eficiente, são necessárias informações e a comunicação entre os tomadores de decisão e os “cidadãos globais” (*stakeholders*). Para isso, além da responsividade interna, atores que agem por fora da organização são importantes. Nesse sentido, atores transnacionais seriam canais de influência, mantendo a população informada e exercendo poder de pressão sobre as decisões.

Do ponto de vista prático, a perspectiva de uma maior democratização é vista com ceticismo. Zweifel (2006) foca os seus estudos na capacidade de (auto) democratização das organizações internacionais. O autor pensa a democratização das OIs a partir de alguns indicadores: a) condução à chefia (*appointment*); b) participação política; c) a capacidade de organização para oferecer significado das suas ações ao público; d) capacidade institucional de prevalência sobre os membros; e) capacidade de monitoramento e independência.

Como instrumento metodológico o autor criou um sistema que classifica a instituição em cada dimensão. Quando se atribui “+1” à instituição, é sinal de que se faz forte a

democracia transnacional; “0” é médio/neutro; e “-1” é fraco/negativo. Os casos foram divididos em três divisões: as *Organizações Internacionais Globais* – Nações Unidas e Corte Internacional de Justiça (CIJ) –, as *Organizações Internacionais Funcionais* – Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) – e as *Organizações Regionais* - União Europeia (UE), União Africana (UA), Tratado Norte Americano de Livre Comércio (NAFTA em inglês), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Seus resultados são resumidos no quadro 4 e expressam preocupações para os democratas internacionais.

Quadro 4 – Democratização de Organizações Intergovernamentais

Dimensão	Organizações Internacionais Globais		Organizações Internacionais Funcionais			Organizações Internacionais Regionais					
	UN	ICC	WB	IMF	WTO	EU	OUA	AU	NAFTA	NATO	ASEAN
Appointment	-1	0	0	-1	0	1	-1	-1	0	0	-1
Participation	-1	1	0	0	-1	1	-1	0	0	-1	0
Transparency	0	0	0	0	-1	0	-1	0	0	0	0
Reason-giving	0	1	1	-1	0	1	-1	-1	-1	-1	-1
Overrule	-1	0	-1	-1	1	1	0	0	0	0	-1
Monitoring	-1	0	0	0	-1	1	-1	0	0	0	0
Independence	-1	1	-1	0	0	-1	-1	0	-1	0	-1
Total Rating	-5	3	-1	-3	-2	4	-6	-2	-2	-2	4
Ranking	10	2	3	8	4	1	10	7	4	4	9

Fonte: Zweifel, 2006.

Os resultados não demonstram ser nada positivos para os processos de democratização no nível global, sendo apenas três Organizações Intergovernamentais com mais afeição à democratização.

Para Benz e Papadopoulos (2006) um dos aspectos de maior ceticismo são as questões institucionais que isso insere. Para os autores precisará de uma adaptação gigantesca para que a inserção de novos atores aconteça no campo decisório, mesmo com certa flexibilidade da tomada de decisão, ainda é necessário um mínimo padrão institucional. Tal cuidado exige a definição de quem está incluindo ou não, quais os procedimentos de representação e qual a sujeição desses indivíduos às estruturas governamentais. A dificuldade aumenta quando não há congruências entre jurisdições dos Estados e, principalmente, a inclusão tende a ser elitista e seletiva, ou seja, exercida por agentes privados especializados.

Marchetti (2008) argumenta que unido ao caráter elitizado das representações em OIs, a limitação do número de atores no processo decisório já não caracteriza uma democracia.

Para ele, uma democracia requer que a criação de um sistema que incorpore as múltiplas vozes, situação em que as relações internacionais ainda não oferecem institucionalmente. A exclusão é problemática e a própria lógica estadocêntrica da política internacional, baseada nas fronteiras e nas soberanias tradicionais, já é um limitador à inserção global das pessoas, e consequentemente, diminui a possibilidade da democracia global de fato.

Parekh (2002) acrescenta aos problemas aplicáveis da democracia no plano global a necessidade de reconstituir uma nova ideia de Estado. Os Estados modernos têm territórios, apresentam grupos de pessoas em coesão que habitam esses territórios e que constroem para si um caráter identitário, que se distinguem dos outros. Eles estão ligados a uma autoridade política, pensada de maneira unitária. Segundo Parekh, as relações globais mudaram, e sua característica está nas profundas interações entre atores transnacionais, órgãos governamentais e instituições internacionais, provocando a incapacidade do Estado, sozinho, resolver todos os dilemas a ele posto. Nesse sentido, o autor reconhece a necessidade de quebrar a perspectiva vestfaliana e a estabelecer ressignificação do Estado no plano internacional em direção ao cosmopolitismo. Essa perspectiva direcionaria para uma conexão entre doméstico e o internacional, buscando criar arcabouços institucionais que se descentraliza o poder do Estado e oferecesse maior capacidade para os indivíduos expressarem suas preferências, assim se ampliaria ao longo do tempo a capacidade de inserção desses indivíduos nos processos decisórios da política internacional. Sendo assim, esses novos arranjos institucionais seriam capazes de superar problemas de desconexão entre comunidade política e tomada de decisão coletiva.

Além do clamor por uma maior democratização, preocupada com uma maior responsividade e participação de indivíduos e grupos de pressão nas organizações intergovernamentais, as discussões sobre a expansão do ideário democrático às regiões cujos regimes ainda são pautados por outras formas de governo, como o autoritarismo. As questões relacionadas a esse ideário serão os temas da próxima seção.

3.2. A expansão da democracia no mundo através das Organizações Intergovernamentais

Como observado na seção anterior, a questão da interdependência e globalização trouxe à tona a questão da legitimação das organizações internacionais, envoltas em um discurso em torno da sua democratização. Além da democratização das organizações intergovernamentais em si, uma perspectiva normativa se estendeu sobre a literatura buscando

traçar paralelos entre a ação das organizações internacionais e a difusão da democracia no ambiente internacional.

Essa preocupação com a expansão democrática no âmbito internacional encontra plausibilidade nas tendências globais por diversos motivos. O primeiro ponto é a questão dos direitos humanos universais a partir de 1945 e uma perspectiva que relacionava democracia e nova ordem econômica a partir de 1970. E, segundo, o fim da Guerra Fria e as ondas democráticas, que geraram uma percepção de que democracia como direito era algo importante. (CRUZ, 2002; GLEDITSCH e WARD, 2008)

Nesse contexto pós Guerra Fria, em 1989, o relatório do Banco Mundial intitulado “*Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*” apresentou uma nova adjetivação da governança global: a *boa* governança. Essas séries de discursos políticos e ideacionais foram associadas com os ajustes estruturais da economia oriundas do Consenso de Washington. Tal perspectiva advogava a favor da redução da intervenção estatal na tomada de decisão econômica, redução dos setores públicos em favor de uma maior eficiência e as práticas de livre mercado em favor do desenvolvimento. (NAJEM, 2003)

Além da perspectiva pró-mercado, nessa época acrescentou-se a busca pela modificação dos regimes políticos instaurados pelos Estados, que incluía a difusão e implementação da democracia. O processo de democratização era entendido como:

Transparência e responsividade com respeito tanto a economia quanto a política, tomada de decisão, liberalização política, particularmente sobre reformas democráticas. O império da lei e a eliminação da corrupção, promoção da sociedade civil, a introdução de garantias fundamentais aos direitos humanos, especialmente com respeito dos direitos políticos como liberdade de expressão, liberdade de assembleia e liberdade de aprisionamentos arbitrários, e a adoção de políticas designadas a salvaguardar interesses globais de longo prazo como educação, saúde e meio ambiente²⁴. (NAJEM, 2003, p.4)

A boa governança segundo Kofi Annan, o então secretário-geral das Nações Unidas, era “assegurar o respeito aos direitos humanos e o império da lei, fortalecimento da

²⁴ Tradução de transparency and *accountability* with respect to both economic and political, decision-making; political liberalisation, particularly democratic reforms; rule of law and the elimination of corruption; the promotion of civil society; the introduction of fundamental human rights guarantees, especially with respect to political rights such as freedom of expression, freedom of assembly and freedom from arbitrary imprisonment; and the adoption of policies designed to safeguard long-term global interests like education, health and the environment. (NAJEM, 2003, p.4)

democracia, promoção da transparência e capacidade de administração pública²⁵” (WEISS, 2000, pg. 797) Essa perspectiva compreende que a questão da democratização também é influenciada por forças internacionais que alteram regimes, correlação de forças e instituições domésticas. Essa principal força se dava através das organizações intergovernamentais.

O ganho analítico de tal perspectiva está na interação entre doméstico e internacional. Gourevitch (1978) entende que aspectos externos têm efeitos poderosos no nível doméstico, como a economia internacional, a distribuição de poder, causas militares interferindo na projeção dos atores modificando estratégias e posicionamentos. Como observado no capítulo anterior, às organizações intergovernamentais, além de ser arena de negociação, também, através de seus instrumentos institucionais, são agentes de ação e implementação de políticas.

Pevehouse (2005) compreende que organizações internacionais regionais têm papel importante nos vários estágios do processo democratizante, dividido por Coppedge (2012) como: preparação, transição e consolidação²⁶.

A fase de preparação são aquelas pelos quais o regime autoritário começa a cair, pautado na desconexão das atitudes autoritárias em direção às elites políticas, população e estratégias de manutenção no poder. Na maioria das vezes, é o momento anterior aos processos de transição, em que o governo autoritário pode, diante dos dilemas enfrentados, começar a liberalização e controlar o processo de transição, ou pode ser retirado pela sua fraqueza na manutenção dos antigos conchaves políticos ou o colapso completo que o faz direcionar-se para a democratização (LEE, 2006).

A fase de transição é considerado um período de incertezas. Esse processo associa-se com a institucionalização das regras democráticas, sendo possível perceber aspectos do antigo regime coexistindo com as novas regras negociadas, e a possibilidade de um retorno ao regime anterior. (LEE, 2007)

A consolidação pode ser pensada, tanto em uma perspectiva mínima quanto máxima. A mínima associa-se com a ênfase procedimental ou formal da democracia. Schmitter (apud Lee) aponta o conceito minimalista de consolidação democrática como:

O processo de transformação dos arranjos acidentais, normas prudenciais e o contingente de soluções que emergem durante a transição em relação de cooperação e competição que são conhecidas e confiáveis, regularmente

²⁵ Tradução de ensuring respect for human rights and the rule of law; strengthening democracy; promoting transparency and capacity in public administration. (WEISS, 2000, pg. 797)

²⁶ Coppedge aponta também que na literatura, os autores que estudam processos de democratização argumentam que tais processos são comumente analisados por estágios pré-democratização, democratização e pós-democratização.

praticadas e voluntariamente aceitas pelas pessoas ou coletividades que participam da governança democrática (SCHMITTER apud LEE, 2007, p.103)

A concepção mais larga de consolidação direciona-se para o caráter substantivo da transição democrática, reconhecendo não apenas as questões procedimentais, mas, acopla à argumentação as garantias dos direitos civis básicos, responsividade democrática, controle dos civis sobre os militares, mecanismos de pesos e contrapesos institucionais, ou seja, envolve uma discussão sobre a qualidade da democracia na vida do cidadão (LEE,2007).

A explicação para o sucesso desses estágios pode ser encontrada em diversas correntes políticas que analisam, por exemplo, o papel da cultura, das elites políticas, das instituições políticas e forças internacionais (COPPEDGE, 2012). As explicações que observam através das perspectivas culturalistas compreendem que atitudes, crenças e comportamentos que aceitam normas a favor da tolerância política oferecem uma maior abertura ao entendimento do outro. Esses comportamentos apresentam uma atitude dos cidadãos a uma experiência mais participativa e cooperativa, tendendo assim, a apoiar as instituições democráticas e as ajudando a consolidar-se. Essas dispersões normativas para a massa pública evitam que a sociedade retorne ao estado autocrático ou a experiência de violência generalizada pautada pela intolerância política. Consequentemente, fazendo com a experiência democrática caia. Assim, essa perspectiva culturalista observa o comportamento dos indivíduos e os arcabouços normativos e comportamentais que levam a sociedade a se comportar a favor ou contra os processos de democratização (COOPEDGE, 2012).

A questão das lideranças políticas em um dado território também é importante, uma vez que elas detêm maior capacidade de interferência institucional e direcionam as metas em favor da democracia. Entender processos de democratização é também compreender o pensamento das elites, seus comportamentos e posicionamentos, incentivos para a democratização e seu contínuo ajuste às novas regras. (COOPEDGE, 2012)

A questão econômica também está envolta na questão democrática. Para Coppedge (2012) as hipóteses econômicas mais proeminentes na literatura são: a) alto padrão de vida, b) igualdade econômica e c) capitalismo. Existem muitos desacordos sobre em que estágio do processo democratizante tais variáveis interferem mais, mas, é comumente reconhecido que desenvolvimento econômico modifica estruturas sociais e, cria novos atores no exercício de pressão, principalmente diante da dispersão de recursos.

As variáveis institucionais também importam nos processos de democratização. A questão principal das perspectivas institucionalistas é que democracia só pode funcionar

diante da capacidade estatal de cumprir suas funções, reconhecidas na perspectiva weberiana de Estado. Essa perspectiva limita a democracia no âmbito dos Estados, sendo possível, inicialmente, domesticamente. Democracia, segundo essas perspectivas, permanece em Estados cuja burocracia funcione, o império da lei aplicado e se impeça ao máximo a corrupção do sistema. (COPPEDGE, 2012)

Baseado no trabalho de Coppedge (2012) o quadro 5 incorpora as diferentes escolas suas variáveis que interferem na democratização em diferentes estágios.

Quadro 5 – Variável da democratização para diversas escolas

Escola de pensamento	Preparação	Transição	Consolidação
Culturalista	1) Capital social, confiança pública e cooperação. 2) Capital social, confiança pública e cooperação. 3) Posicionamento das elites em favor da democracia. 4) Ajuste contínuo das elites às regras.	1) Suporte da massa em favor da democracia. 2) Capital social, confiança pública e cooperação. 3) Compreensão da superioridade da democracia. 4) Compromisso na transição.	1) Suporte da massa em favor da democracia. 2) Capital social, confiança pública e cooperação. 3) Crença da elite e ajuste às novas regras. 4) Liderança eficaz.
Econômica	1) Alto grau de qualidade de vida. 2) Mercado.	1) Alto grau de qualidade de vida. 2) Crise econômica. 3) Boa performance econômica.	1) Alto grau de qualidade de vida. 2) Educação 3) Boa performance econômica. 4) Pequena divisão étnica. 5) Pequena diferença de renda.
Institucionalista	1) Controle efetivo do Estado. 2) Manutenção da ordem pública. 3) Império da lei. 4) Burocracia.	1) Império da lei. 2) Partidos institucionalizados.	1) Império da lei. 2) Partidos institucionalizados. 3) Garantia de direitos. 4) Institucionalização contínua. 5) sistema eleitoral com representatividade.
Internacionalista		1) Efeitos demonstrativos da democracia para vizinhos. 2) Assistência diplomática externas. 3) Assistência movimentos democráticos. 4) Atividades transnacionais.	1) Assistência diplomática externa. 2) Assistência a movimentos democráticos. 3) Atividades transnacionais.

Fonte: Coppedge (2012)

Os fatores internacionais também interferem nos processos de difusão da democracia. Uma das possibilidades está no efeito contágio huntingtoniano²⁷, em que por difusão de ideias e efeitos democratizantes as ideias alcançam e interferem nos posicionamentos domésticos de outros países. O fator histórico internacional também ajuda, principalmente diante da vitória do pensamento democrático e a diminuição das aversões a esse ideário.

Coppedge (2012) não ignora a questão das organizações intergovernamentais regionais como variável internacional para a explicação dos processos de democratização. Nos caminhos da preparação para a democracia, ou seja, para liberalização, compreendida pela diminuição da repressão e extensão das liberdades políticas, as organizações internacionais atuam no suporte às elites no oferecimento de garantias. Isso quer dizer que as OIs poderão interferir na atuação dos líderes autoritários limitando suas capacidades no âmbito doméstico e criando arcabouços institucionais com garantias, tanto jurídicos quanto políticos, no processo de transição. (PEVEHOUSE, 2005; COPPEDGE, 2012)

Apesar dos problemas oriundos do multilateralismo, elas podem aumentar as funções constitutivas de uma democracia. Para Keohane et al (2009) organizações intergovernamentais podem ajudar o caráter democrático dos Estado de diversas formas. A primeira dela é salvaguardar as chamadas democracias constitucionais, que busquem resguardar indivíduos, pequenas minorias e melhorar a qualidade dos consensos via instituições domésticas.

A interferência nas relações internas ao Estado projetam as Ois no controle de interesses especiais de facções minoritárias, empoderando aqueles que antes não tinham poder. Do ponto de vista administrativo, fornecem uma melhoria nos processos deliberativos ao oferecerem informação bem documentada e processos de mediação. (KEOHANE et al, 2009)

Além da consolidação de democracias constitucionais, organizações internacionais oferecem auxílio em processos de democratização e transição democrática. A solução para os processos de transição está na pressão pela liberalização e a exortação à pluralização de atores nos processos decisórios. Associado à liberalização, pressões econômicas podem fazer o regime se dividir, impedindo a continuação legítima e institucional do regime autoritário.

²⁷ Huntington (1991) Ao discutir sobre as razões que levaram a transições democráticas entre 1974 e 1990, argumenta que, dentre muitas variáveis, o efeito demonstração ou bola-de-neve teve um efeito importante no processo de mudança de regime nesse contexto histórico. A democratização bem sucedida de um Estado pode encorajar a democratização em outro, assim, por emulação estabelecerem procedimentos e perspectiva de mudança do regime. Para o autor, a questão da intensificação das comunicações e troca de informações é um motivo importante para crer que tal fenômeno é importante para os processos de transição democrática.

Organizações regionais, dessa forma, podem estabelecer embargos econômicos como punição, estabelecer isolamentos políticos e deslegitimar publicamente as práticas do Estado autoritário (PEVEHOUSE, 2005).

Do ponto de vista regional, a difusão da democracia oferece posicionamentos diferentes. Primeiro, o isolamento de atitudes autoritárias na região torna Estados autoritários como párias. Segundo, a deslegitimação pública através das OIs tem custo baixo e oferece uma pressão coletiva. Segundo Pevehouse (2005) a associação entre democracia e desenvolvimento econômico faz com que a cooperação em torno da mudança doméstica de regime seja mais vantajosa para a região como um todo.

Do ponto de vista das relações domésticas entre elites, as OIs também atuam diretamente. Pevehouse (2005) argumenta que as garantias externas às elites sectárias contra o regime autoritário podem alterar o posicionamento de atores importantes nos processos de transição. Ainda, se tais Estados pertencem à organização, os compromissos podem limitar ações nocivas às elites minoritárias contra o *status quo*, podendo, portanto, alterar preferências. Organizações Internacionais também podem alterar balanças de poder domésticas oferecendo ajuda financeira e militar aos grupos sectários que estão contra o grupo majoritário no poder, fazendo-os dividirem-se e estabelecerem pactos de transição.

Ainda sobre o processo de transição, organizações intergovernamentais²⁸ podem oferecer compromissos institucionais na construção das novas constituições. Nos ambientes de transição, a desconfiança mútua aumenta, fazendo com que elites não tenham compromissos de longo prazo. Nesse sentido, OIs dão credibilidade aos acordos, diminuindo a vulnerabilidade política de alguns grupos e assegurando que compromissos sejam feitos.

Na consolidação, organismos internacionais oferecem comprometimento externo à liberação doméstica, validam e legitimam externamente o novo regime constituído, favorecendo a aceitação internacional e das massas populares domesticamente. E incentivam perdedores do jogo democrático a manterem-se nas regras acordadas oferecendo a consolidação institucional necessária para isso. (PEVEHOUSE, 2002a)

Essa perspectiva do auxílio democrático das OIs fortalece-se no âmbito regional. Para Pevehouse (2002b) organizações que têm proximidade regional costumam ter as mesmas externalidades e desafios e conseguem diminuir custos decisórios. Isso se dá pela menor quantidade de atores, com maiores níveis de interação do que em organismos multilaterais

²⁸ Essa dissertação utiliza-se dos termos Organizações Internacionais e Organizações Intergovernamentais de maneira intercambiável, mas não oferece nenhuma perda conceitual em utilizar os conceitos dessa maneira.

globais. A eficiência institucional tende a ser maior e os potenciais de auxílio às novas democracias, também.

Assim, baseado nas ideias de Pevehouse (2005,2002a, 200b) e Keohane et al (2009), o quadro 6 oferece um resumo das possíveis atuações das organizações intergovernamentais nos processos de democratização.

Quadro 6. Atuação das organizações intergovernamentais na promoção democrática

Preparação	Transição	Consolidação
<ul style="list-style-type: none"> • Liberalização • Garantias de maior participação popular. • Embargos políticos e econômicos que interferem na legitimidade e continuidade dos regimes autoritários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de direitos a elites minoritárias • Auxílio militar e econômico a elites • Garantias institucionais no processo de transição 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação das democracias constitucionais. • Legitimação externa e intern • Fortalecimento das massas populares • Garantias de consolidação institucional

Fonte: Pevehouse (2005, 2002a, 200b); Keohane et al (2009)

3.3. Democratização quem vem do alto: o obstáculo ao regionalismo

O otimismo oriundo dos pensamentos de Pevehouse (2005) e Keohane et al (2009) esbarram nos pensamentos de Gatze e Naoi (2011). Os autores, ao dialogarem com as perspectivas de Keohane et al (2009), reconhecem a politização das organizações intergovernamentais. Como as OIs são politizadas, os mesmos instrumentos utilizados para democratizar, podem também favorecer outras formas de governo.

Organizações intergovernamentais podem ser prejudiciais para os processos de democratização se seus instrumentos dão poder a grupos específicos que possam minar preferências majoritárias ou maiorias que podem suprimir o direito de minorias. Organizações intergovernamentais podem minar democracias se o poder for dado aos fortes e alterar a balança de poder doméstica.

A mesma discussão feita por Cooper et al (2008) sobre o regionalismo e governança global pode ser associada à democratização. Os autores compreendem que a questão regional pode oferecer características antagônicas a um conjunto de interpretações normativas em outras partes do globo. O regionalismo pode ser um projeto autônomo capaz de retardar, gerenciar e mitigar os efeitos de ideias postas de maneira universal. No âmbito regional podem-se oferecer capacidades a outras hegemonias, pequenos atores têm condições para

promover ideias, tomar formas de liderança e combinar coalizões. Segundo reconhecem Cooper et al (2008), o localismo pode gerar problemas para o universalismo. Aqueles que apoiam uma perspectiva global acusam o regionalismo de criar barreiras aos processos de coordenação universal e geram distorções em termos de identidade e preferências dos Estados.

As perspectivas que acreditam nos benefícios do regionalismo podem ter uma série de dificuldades diante de movimentos contrários aos pensamentos globais. Primeiro, parte-se do pressuposto que o mundo oferece processos de integração homogêneos e está em contínua expansão pelo globo, o que não necessariamente é real. Segundo, as dinâmicas políticas regionais podem oferecer preferências que não se coadunam com uma perspectiva global de gestão das relações políticas. E por último, não há garantias de que as regiões seriam pontos iniciais de um desenvolvimento dos ideais multilaterais globais e que seriam soluções mediadas nas regiões para problemas globais. (THAKUR e LANGENHOVE, 2008)

O regionalismo árabe é o caso claro de que tais perspectivas podem gerar dificuldades. As questões políticas da década de 1980, como o distensionamento da Guerra Fria e o estreitamento entre o regional e o internacional, deram uma importância à criação de acordos comuns na região. Esse contexto foi associado também aos processos de descolonização, cujo momento político necessitava de garantias de segurança e ordem no âmbito regional aos Estados recém-descolonizados. Esses acordos direcionavam-se à contenção de possíveis invasões e desrespeitos de normas compartilhadas, modificando os discursos de líderes políticos sobre projeto nacional em criação. Nesse contexto, o conceito de nacionalismo árabe torna-se maleável nos discursos dos líderes de acordo com o projeto político de legitimação doméstica (BARNETT, 1995).

Dessa forma, o projeto integrativo perpassa pela manutenção do território, melhoria da capacidade militar e aumento do potencial econômico na busca de influência regional e doméstica. Dado o contexto, tanto o regionalismo quanto o discurso cooperativo são vistos como uma estratégia de manutenção da legitimidade, tanto nos aspectos domésticos quanto nos internacionais. Portanto, a organização intergovernamental e o próprio projeto de integração são, também, instrumentos de proteção da legitimação política dos seus membros. (TRIPP, 1995).

O que se estabeleceu, portanto, nessa lógica de regionalismo era, através dos processos de cooperação supranacional, a manutenção do *status quo* dos regimes políticos pelo princípio de não interferência. O ponto principal é que a mobilização regional perpetuava os regimes

antes existentes, em sua maioria, monarquias e ditaduras. O aspecto da liberalização política do conceito de “boa” governança não prevaleceu nessas condições regionais.

A boa governança pautada na democracia e no livre mercado ofereceu às antigas formas de patronagem e manutenção do autoritarismo novas fontes de rendas das redes de clientela, construídas historicamente. Essa perpetuação das redes de clientela A questão dos organismos intergovernamentais regionais e as lógicas no âmbito global chegaram de maneira tímida e pouco substantiva nas mudanças institucionais do mundo árabe. Antes, aprofundaram-se ainda mais as diferenças de renda, aumentou o poder de sustentação das redes de lealdade e fortaleceu no âmbito regional a ideia de não interferência ao *status quo*. (KING, 2009)

Conclusão

A questão relacionada à democratização no plano internacional veio com os aprofundamentos das relações entre os Estados. Os efeitos da globalização de caráter transnacional estabelecem desafios aos Estados, forçando-os a estabelecerem pactos conjuntos na produção de políticas, principalmente, em direção à gestão das relações mais intensas e múltiplas.

Esse hiato entre o que se decidiu no doméstico os efeitos provenientes do internacional ofereceu aos Estados momentos de deslegitimação e a eminência das decisões conjuntas nas organizações intergovernamentais. Esse intervalo alargou-se ainda mais diante da tecnocracia, da limitação da participação e da deslegitimação de políticas decididas nos organismos multilaterais que afetavam diretamente os cidadãos. Nessas circunstâncias, a democratização dos assuntos internacionais entrou em cena.

Muitas perspectivas sobre como democratizar mais as decisões internacionais foram apresentadas, discutindo principalmente os debates entre internacional e doméstico, público e privado, indivíduo e Estado. Mas, tais perspectivas ainda esbarram na manutenção do estadocentrismo e no soberanismo limitador de participação, reconhecendo apenas elites e com pouca mudança institucional em favor da maior participação. A visão mais otimista reconhece o papel dos atores transnacionais como forma de pressão, exortadores de *accountability* e difusores de informação. Entretanto, ainda existem questões quanto à sua representatividade e suas participações substantivas nas decisões e audições nos órgãos internacionais.

As preocupações ainda persistem quanto à difusão da democracia entre os Estados. Após 1945 uma série de perspectivas apontava para a benevolência da democracia no campo político, social e econômico, fundamentada com o fim da Guerra Fria e o conceito de boa governança. Organizações intergovernamentais têm instrumentos para consolidar, estabelecer parâmetros de preparação e transição democrática. Entretanto, esses mesmos instrumentos podem também enviesar-se para a manutenção e difusão de autoritarismo. A lógica regional também oferece um desafio às perspectivas globais, criando mecanismos autônomos de ação e obtendo resultados idiossincráticos a uma perspectiva mais universalista.

Nesse sentido, discutir a questão da democracia no plano internacional ainda é complexo e cheio de limitações. Como aponta Susan Marks (2001), o compromisso com a democracia nunca foi tão grande, mas também nunca foi tão aguda a consciência das suas limitações.

CAPÍTULO 4

O Conselho de Cooperação do Golfo e a Primavera Árabe: a coalizão monárquica em favor do *status quo*

Os capítulos anteriores apresentaram argumentações que guiaram a discussão até o objetivo geral da dissertação, que almeja compreender o papel institucional do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) na manutenção dos regimes domésticos monárquicos no Golfo Pérsico.

Inicialmente, discutiu-se o contexto da Primavera Árabe, conhecida como uma série de movimentos políticos ocorridos na passagem dos anos de 2010 para 2011, iniciados na Tunísia e que se espalharam por outros Estados do Magreb Africano e Oriente Médio. Suas principais características estavam na sua transnacionalidade e nas demandas por mudanças políticas e institucionais por uma maior participação política e políticas sociais que possibilitassem uma maior qualidade de vida nos países por elas atingidos. No Golfo Pérsico, tais questionamentos ao *status quo* foram vistos com maior intensidade no Bahrein, situado na Península Arábica.

O Conselho de Cooperação do Golfo, através de seus membros, atuou diretamente no pequeno reinado do Bahrein em uma ação supranacional, envolvendo tropas sauditas e dos Emirados Árabes em nome do CCG, no auxílio à contenção dos movimentos contestatórios de maioria Xiita no Bahrein. O CCG demonstrou eficiência na atuação política de auxílio ao *status quo* doméstico desse pequeno Estado no Golfo Pérsico e manteve a coesão supranacional de conservação da ordem doméstica, ou seja, manutenção da monarquia no Bahrein.

Tal experiência no Golfo remete a duas reflexões teóricas apresentadas nesta dissertação. A primeira delas está relacionada ao papel das Organizações Internacionais no âmbito internacional, reconhecendo-as como capazes de criar arcabouços institucionais que facilitem a coordenação e cooperação entre os Estados na anarquia internacional e ao mesmo tempo também são fomentadoras de políticas que interferem diretamente na vida dos cidadãos no âmbito doméstico.

A segunda reflexão consiste na preocupação normativa com a democracia no âmbito internacional. Foram apresentados certos pensamentos que buscam orientar as organizações internacionais a uma maior democratização nas tomadas de decisão, basicamente pautados pela ampliação da participação de atores e, principalmente, pela difusão das instituições

democráticas liberais nos processo de transição e consolidação democrática. Essa difusão se daria ao negociar com elites políticas na transição de regime, nas proteções de minorias sectárias, na provisão de regras democráticas e na elaboração de políticas de pressão junto aos países que não cumprissem essas exigências. Entretanto, a politização das Organizações Internacionais, principalmente nas dinâmicas regionais, pode oferecer um caminho inverso ao que foi pensado por esse viés normativo, podendo direcionar-se para a manutenção de um *status quo* autoritário.

O caso do Conselho de Cooperação do Golfo envolve, portanto, a questão da atuação das organizações internacionais como fonte de cooperação e coordenação de políticas supranacionais que interferem diretamente no plano doméstico dos Estados, e a discussão normativa da democracia, uma vez que o Conselho de Cooperação do Golfo atuou na perpetuação de um *status quo* autoritário monárquico no Oriente Médio.

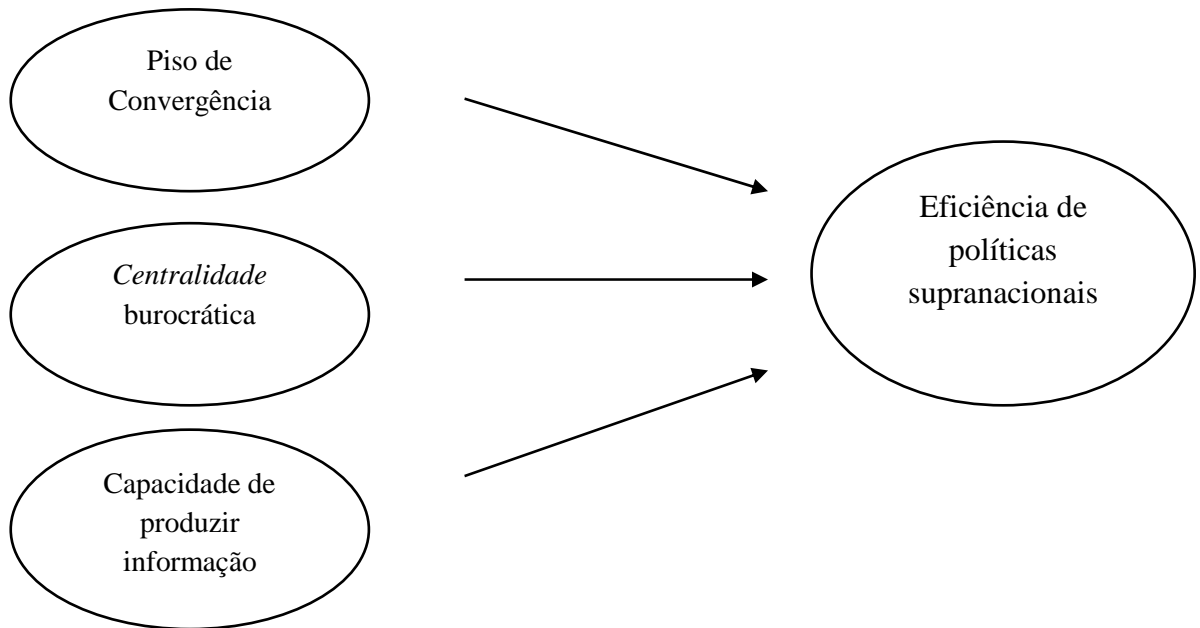
Diante desse contexto, almeja-se discutir neste capítulo quais razões levaram o Conselho de Cooperação do Golfo a uma efetividade em suas políticas de contenção aos movimentos contestatórios no Golfo Pérsico.

A primeira explicação está sustentada nos processos históricos na construção da organização. Argumenta-se que, nos processos de criação e consolidação do Conselho de Cooperação do Golfo, os atores convergiram para uma externalidade substantiva comum, que era a construção de uma organização intergovernamental orientada a produzir coletivamente políticas mantenedoras dos regimes domésticos, no caso, monarquias sunitas. Historicamente, essa foi uma resposta ao Irã, após a Revolução Islâmica de 1979, cujo arcabouço ideológico e prático voltava-se para a deslegitimação do *status quo* dos reinados do Golfo Pérsico.

A segunda explicação relaciona-se com os aspectos institucionais do Conselho de Cooperação do Golfo. Argumenta-se que a organização do Conselho oferece elementos institucionais para uma maior cooperação e coordenação de políticas, principalmente na produção de informação, na capacidade de criar arenas de negociações estáveis e obter uma complexidade institucional que favorece a robustez da organização em suas ações.

A Figura 4 apresenta um esquema sintético da relação causal apresentando as duas explicações discutidas acima.

Figura 4 – Relações causais entre variáveis.



Buscando então, apresentar as explicações da efetividade do Conselho de Cooperação do Golfo, este capítulo divide-se em três seções. A primeira desenvolve as questões históricas que envolviam a construção do Conselho de Cooperação do Golfo. Nelas encontram-se as convergências entre os membros do Conselho, principalmente no plano de ação no âmbito regional. Ainda nessa seção, serão apontados os motivos pelos quais se buscou a manutenção do *status quo* doméstico e internacional e, principalmente, como a questão iraniana adentra o jogo de poder político no Golfo Pérsico e leva coletivamente os reinos a uma mobilização estratégica para a contenção da influência iraniana.

Na segunda seção, será analisado o Conselho de Cooperação do Golfo em seu aspecto organizacional. Nessa seção apresentam-se os principais organismos, agências, complexidade institucional, acordos cumpridos e informação produzida, a fim de que se apresente uma explicação organizacional para a eficiência na tomada de decisão.

Na última seção, sintetizam-se as duas explicações para a análise da intervenção do Conselho de Cooperação do Golfo no Bahrein em 2011. Essa questão envolve uma preocupação do Conselho em manter o *status quo* doméstico e, principalmente, evitar que a proposta expansionista iraniana através do xiismo ganhe espaço nas relações políticas no Golfo Pérsico. Tal atitude interventora do CCG oferece também uma série de reflexões sobre o seu futuro e importância da organização para os reinos do Golfo Pérsico.

4.1. A formação do Conselho de Cooperação do Golfo: os problemas coletivos como fator unificador

Ao se discutir a construção do Golfo Pérsico moderno, a presença estrangeira das grandes potências, como Inglaterra e os Estados Unidos, e a preocupação com a construção do Estado favorecendo as monarquias no poder não podem ser excluídos. A construção do Estado no Oriente Médio deu-se de modo compulsório, pensado diante da falta de outro modelo de gestão da comunidade política naquela região (OWEN, 1992).

Essa construção do Estado²⁹ foi problemática pela necessidade de construções ideológicas para a legitimação de atores políticos e coerção de determinados comportamentos sociais na adequação às normas e lógicas estatais. Essa complexidade aumentou quando a construção do Estado foi concomitante com a autodeterminação desses povos árabes, resvalando em diversos momentos nas contradições entre as lógicas locais e uma lógica nacional centralizada (OWEN, 1992).

Com o fim de quase 400 anos de dominação do Império Turco-Otomano, após a Primeira Guerra Mundial, o império ficou debilitado, possibilitando a existência de um vácuo de poder regional. Tal ausência foi preenchida por potências europeias, como Grã-Bretanha e França, cujas influências determinavam a multiplicidade das formas de governo e as diferentes maneiras das resoluções de conflitos religiosos, étnicos e fronteiriços (OWEN, 1992).

A partir da Segunda Guerra Mundial, a principal preocupação da colônia, recém-emancipada da metrópole, estava na construção de um Estado bem-sucedido, sendo capaz de oferecer segurança e bem-estar. Parte dessa construção era oriunda da *expertise* institucional das grandes potências europeias, que interferiam nas burocracias, nos jogos políticos internos e criação de alianças estrangeiras com as elites políticas. As alianças, em favor de uma estabilidade, ofereciam privilégios a alguns grupos em detrimentos de outros, continuamente utilizado o método de controle dessas elites pelo sectarismo, repartindo grupos poderosos em várias facções para um maior controle do governo central (OWEN, 1992; ALASFOOR, 2007).

²⁹ Entendido por Owen (1992) como uma entidade política soberana que possui uma série de instituições e práticas políticas, que combinam poderes coercitivos, administrativos, judiciários e de tomada de decisão. Unindo o pensamento ao de Midgal apud Owen (1992) o Estado também tem a habilidade de implementar regras para todas as pessoas e parâmetros de atuação para os tomadores de decisão em um dado território, podendo usar a força se necessário.

Para diferentes áreas do Oriente Médio apareciam diversas formas de controle. No caso do Golfo Pérsico, as relações de poder se especializaram no personalismo, marcado pela inexistência de partidos, sindicatos e com muita limitação da mobilidade social em direção às mudanças. O poder estava personificado na figura do líder (*sheiks*, reis, emires e sultões) cuja legitimidade estava imbricada também com as relações religiosas e tribais, oferecendo uma margem de manobra importante para os líderes reais (OWEN, 1992).

No Golfo Pérsico, a centralização decisória estava nas mãos da elite política governante, que dominava a questão econômica, a política externa e o exército. A estabilidade se dava pela conexão entre as famílias reais e as tribos, caracterizando-se pela compra de lealdade e o desenvolvimento de várias formas de bem-estar social para a população em geral, como doação de terras e empregos públicos. A monarquia ia se institucionalizando, inclusive gerindo vários ministérios e administrando questões sucessórias (OWEN, 1992).

Juntamente com a construção do Estado burocratizado, as questões tribais oferecem, ainda hoje, lógicas distintas ao Estado. O conceito de tribo discutido por Tapper *apud* Khoury e Kostiner (1990) é o de um grupo localizado, cuja linguagem familiar é dominante e os membros se reconhecem culturalmente e se diferenciam de outras tribos. No sentido político, podem ou não entrar em contato com o Estado através de uma função mediadora entre o comando central e a população. Nesse sentido, o chefe da tribo seria o intermediador político entre a tribo e o Estado. Todas as tribos têm lógicas e temporalidades distintas, mas, com uma natureza solidária em determinadas circunstâncias (KHOURY e KOSTINER, 1990).

A lógica da tribo está inserida em laços sanguíneos, com estrutura de chefia sem complexidade, pautada pela pessoalidade circunscrita em um território simbólico, diferentemente da lógica do Estado – que é pautada pela impessoalidade, pelas relações burocráticas, invariável em sua concentração de poder. No contexto mais avançado, o Estado avançou sobre as tribos e as enquadrou, tornando difícil a sua adaptação (TAPPER, 1990).

No âmbito do Golfo Pérsico, o caso saudita é o mais paradigmático. A presença de Abd al-Aziz Al Saud³⁰ significou a grande dominação da linhagem Saud e a construção do Estado Saudita. Baseado na doutrina Wahhabita³¹ proveu um senso de chefia sunita³², o que

³⁰ Nascido em 1876, ficou conhecido como o rei que unificou a Arábia Saudita moderna. Conquistou juntamente com suas tribos guerreiras, inicialmente, os territórios de Najd. Seu principal método estava na batalha militar, negociações com líderes regionais e casamentos. Tornou-se também um interlocutor com a Inglaterra, com quem estabeleceu um tratado de amizade em 1915. Com o fim da I Guerra já controlava a Arábia central e a partir daqueles tempos conquistaria Meca e em 1932 seria formado o reino da Arábia Saudita. (ZUBUR, 2011)

³¹ É caracterizada por um ser uma doutrina enrijecida da jurisprudência islâmica. Para tal perspectiva, o modelo de sociedade é orientado pela sharia (lei islâmica). Ela vem da escola habalita, esta reconhecida pelo sunismo em que se estabelece a estrita obediência ao Alcorão e a Hadiith. É considerada o ramo mais conservador do islamismo sunita. Criado por Muhammed Abdel Wahhab, foca-se na relação direta do religioso, do político e

deu força à ideia de unificação do Estado e centralização da tomada de decisão. Naquele contexto, a construção do Estado foi violenta e a expansão da família Saud amalgamava política e legitimidade religiosa. De 1932 a 1970 o Estado saudita foi sendo consolidado, até atingir uma estabilidade da família Saud no poder e a existência de um Estado dotado de infraestrutura (KOSTINER, 1990).

No Golfo Pérsico, em todos os movimentos de consolidação do Estado, as potências europeias interferiam continuamente. Após a queda do Império Turco-Otomano, a que melhor se estabeleceu nas relações com os árabes do Golfo foi Inglaterra. No primeiro momento, o Golfo era importante para a Inglaterra na rota em direção às Índias, principalmente na manutenção do mercantilismo na região. Também oferecia uma estratégia geopolítica ao evitar que qualquer outra potência europeia interviesse na região (PETERSON, 2009). No segundo momento, a importância do Golfo aumentou para a Inglaterra com a descoberta da primeira jazida de petróleo em 1906. A importância do recurso energético ofereceu à Inglaterra importantes aliados nas relações comerciais e políticas da região. No século XX, a Inglaterra volta os seus olhos para o Golfo e estabelece ali uma profunda interferência que afetaria a história das relações de poder (PETERSON, 2009).

A interferência inglesa também se dava nas relações internas de poder do Estado. Além de responsável pela proteção dos pequenos reinos, também alternava as chefias e mandava para o exílio quem discordasse de seus aliados domésticos. Indiretamente modificou sheiks no Bahrein, no Qatar e Omã. Já em 1891 era possível observar associação direta da Inglaterra com Emirados Árabes, Arábia Saudita, Omã, Qatar e Bahrein (ALASFOOR, 2007; PETERSON, 2009).

Segundo Alasfoor (2007) a Inglaterra estabeleceu fronteiras e durante um século foi juiz, árbitro, administrador e protetor. A retirada da presença inglesa em 1968 foi o suficiente para causar desequilíbrios nas relações de poder doméstica dos Estados. A década de 1970 significou para os membros do CCG momentos de tensão, ao se perceber nas interações políticas, problemas fronteiriços entre os próprios Estados árabes, a continuidade do conflito árabe-israelense e a interferência de mais duas grandes potências no jogo político bipolar, União Soviética e Estados Unidos, e, o mais importante, o colapso da monarquia iraniana.

social com a sharia e une o príncipe aos súditos, uma vez que o monarca tem direitos imutáveis diante da fidelidade ao islã. (FILHO, 2013; ROCHE, 2012)

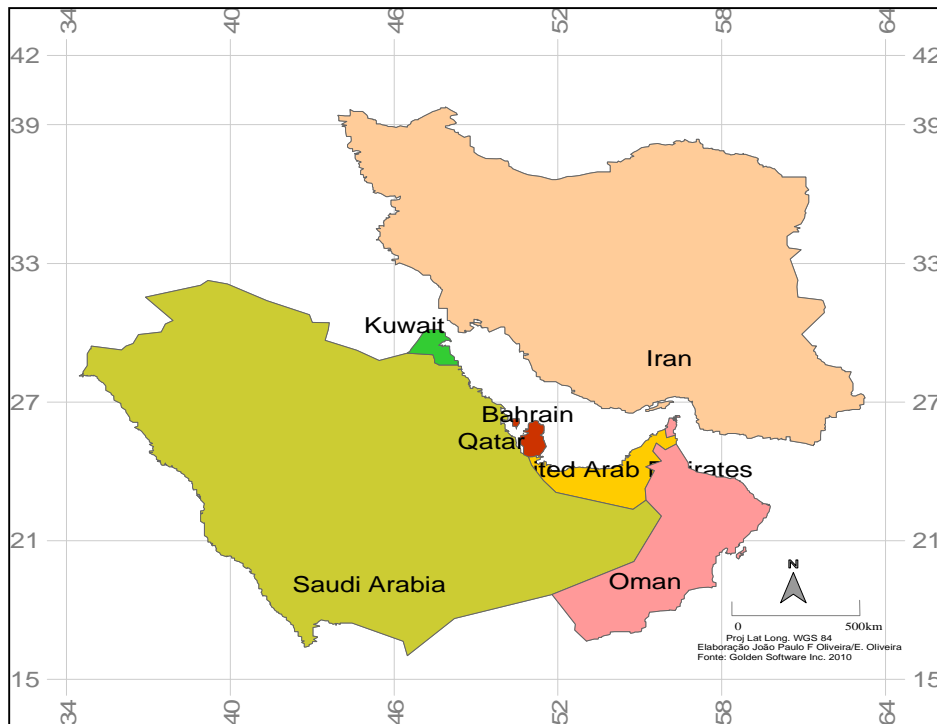
³² É um dos fundamentos da autoridade religiosa e política no Oriente Médio. Para tal doutrina, o governante não precisa necessariamente ser descendente do profeta. O governante precisa apenas legitimar a sharia. A religião formaliza e racionaliza-se também no poder político. A fonte do poder político para os sunitas é a obediência ao governante e a regulação social. As vertentes do sunismo são os malequitas (criado por Malik Ibn Anas), chafeitas (criado por Muhammad Al'shafi), os hanafitas e os habanitas, que defendem o integristismo da lei islâmica. (ROCHE, 2012)

Diante dos desafios supracitados a partir da década de 1980, a preocupação dos Estados do Golfo se aprofundou para a manutenção dos *status quo* doméstico e perpetuação do Estado no âmbito internacional. A iniciativa para isso veio da própria lógica regionalista, que advogava em favor da cooperação entre os Estados, mantendo seus reconhecimentos jurídicos internacionalmente e domesticamente, sem interferências externas e invasões (TRIPP, 1995).

Os antecedentes desse processo cooperativo no Golfo começaram a partir de 1960, mas foram ineficientes pelas contínuas disputas territoriais entre os Estados árabes. A saída da Inglaterra deu maior margem de manobra para os pequenos reinos, que promoveram a criação da Organização das Indústrias Árabes em 1975, que incorporava Arábia Saudita, Kuwait, Emirados Árabes Unidos e Egito. Entretanto, os acordos de Camp David fizeram com que as relações com o Egito fossem minadas. Em 1976, quando Irã e Iraque foram trazidos para a mesa de negociação, não se concretizaram os acordos pensados, principalmente pela escalada do conflito entre os dois (ALASFOOR, 2007; MAKWAI, 1990).

Os países do Golfo Pérsico já tinham pressupostos comuns devido a suas convergências políticas, institucionais e regionais. Dentre eles estavam: i) a existência de fronteiras comuns como aponta a Figura 5, ii) havia uma convergência cultural, principalmente em torno da religião sunita, iii) tinham similitudes em seus processos históricos de construção estatal, iv) como fonte comercial e financeira todos baseavam-se no petróleo e, por fim, v) tinham sistemas políticos baseados em monarquias familiares legitimadas pelo sunismo político. (ALASFOOR, 2007)

Figura 5 – Localização da área de estudo



Fonte: Base cartográfica do MapViewer 7.0 Elaboração: Edvaldo Oliveira/ João Paulo F Oliveira.

Mas, o mais importante, que leva à formação do Conselho de Cooperação do Golfo, são as questões de segurança doméstica e externa a partir de 1976, com o papel do Irã na questão regional. A partir desse momento, as alianças dos reinados do Golfo giraram em torno da manutenção do *status quo*, continuamente desafiado pela ameaça Iraniana.

4.1.1 A questão iraniana: o projeto persa para o Golfo

Quando se discute a criação do Conselho de Cooperação do Golfo, não se pode ignorar o projeto iraniano para o Golfo Pérsico que tanto incomoda e causa temores aos líderes sunitas. Esses temores começam antes mesmo da criação do Conselho de Cooperação do Golfo em 1981, sendo possível observar a dinâmica interventora do Irã desde o início da década de 1970 (ANTHONY, 2010).

Com a saída da Inglaterra em 1968, os pequenos reinados viram com perplexidade a ausência do importante papel estabilizador britânico e buscaram a fundamentação de um Estado forte e unificado. Com a saída de um importante *player* como Inglaterra, Irã e Iraque aproveitaram a oportunidade para estabelecer seus planos expansionistas. O Iraque observou, principalmente, a independência do Kuwait em 1961 com muita cautela e começou a projetar

seu expansionismo na região em busca de um melhor posicionamento no Golfo. Tal ação iria desencadear a Guerra do Golfo no início da década de 1990 (MAKWAI, 1990).

O Irã começou a estabelecer seus planos expansionistas com o Bahrein. Mesmo com uma igualdade cultural, administrativa e religiosa do Bahrein em relação ao Golfo, o Xá Reza Pahlevi acreditava que o Bahrein queria ser um protetorado iraniano. Essa situação não aconteceu, pois o Bahrein declara sua independência em 1970. Um ano depois, em 1971, o Irã adota outro plano interventor ao tomar as ilhas dos Emirados Árabes, as ilhas de *Abu Musa* e a grande e a pequena *Tunbs*. Essas questões até hoje entram na pauta do Conselho de Cooperação do Golfo (MAKWAI, 1990; ALASFOOR, 2007, ANTHONY, 2010).

As ameaças e desconfortos com as atitudes iranianas no período do Xá aumentaram com sua retirada do poder em 1979. A revolução iraniana ocorre em um contexto iraniano de modernização do Estado e mudança das relações sociais. Esse período é marcado pelas maiores demandas por participação política da população, notando-se a atuação política de sindicatos e organizações da sociedade civil. O contexto também se insere no profundo descontentamento da população com as interferências das potências globais no país, dando-lhes a percepção de que o regime do Xá era uma “marionete” do Ocidente (PANAHA, 2007).

Nesse contexto de questionamento do regime político, o islamismo político entrou como ator na mobilização social com um discurso islâmico progressista, expandindo o islã como força provedora de justiça social. Para o islamismo político a resolução do sentimento de dependência das potências ocidentais e os dilemas econômicos viriam não da modernização, mas do retorno a um pensamento islâmico com profundas críticas à monarquia, sendo o maior expoente dessa vertente de pensamento o aiatolá Khomeini (PANAHA, 2007).

Os pensamentos de Khomeini ao chegar ao poder estabelecem para os países do Golfo uma série de dilemas de segurança. Os primeiros dilemas securitários começaram antes da década de 1980, com a interferência contínua das potências estrangeiras no Golfo Pérsico e o temor de um “pan-arabismo nasserista”, que ignorava os regimes domésticos e os territórios. Com a emergência de Khomeini em 1979, um novo tipo de ameaça surgiu para a região. (KOSTINER, 2009)

Khomeini rejeitava o conceito de nacionalismo moderno, e a legitimidade territorial do Estado-nação, entendido por ele como uma divisão artificial elaborada para dividir a comunidade islâmica, a *umma*. A bandeira de Khomeini era uma cruzada ideológica, tida como a interpretação correta do Corão, e tinha um cunho universal. A mensagem xiita para a

massa iraniana era o respeito à lei corânica e o governo do *ulama*, aquele que exercia autoridade sobre a lei religiosa. (KOSTINER, 2009)

Tal discurso produziu uma resposta ao sistema corrupto do xá Pahlevi e uma mensagem direta às monarquias sunitas do Golfo. A ideologia de Khomeini buscou inicialmente e diretamente propagar a perspectiva corânica xiita³³, deslegitimando o comando do reinado sunita no Golfo. As atitudes em direção ao Golfo começaram com o envio dos ensinamentos xiitas no Bahrein, Omã e Kuwait (KOSTINER, 2009).

O radicalismo islâmico de Khomeini também atingiria o pensamento do partido Baath no Iraque. O partido apreendia o islã como uma herança cultural árabe, mas acreditava no nacionalismo como fonte unificadora da população, principalmente no combate ao sectarismo étnico e às divisões religiosas. Com a chegada de Khomeini ao poder em 1979, a disputa ideológica entre Irã e Iraque causa um choque expansionista entre os dois Estados. Em 1980 o conflito escalou entre os dois países, com tentativas de homicídios às peças-chaves no governo doméstico de ambas as partes, adição de discursos deslegitimadores, e acontecendo no mesmo ano o início da guerra entre Irã e Iraque, que durou nove anos (KOSTINER, 2009).

A escalada do conflito entre Irã e Iraque causou nos países do Golfo uma série de desequilíbrios domésticos por grupos inspirados no pensamento xiita iraniano. Problemas no Bahrein, com a tentativa de golpe ao rei sunita e movimentações xiitas na província leste na Arábia Saudita levaram os países do Golfo a tomar um posicionamento. O bombardeio nas fronteiras do Kuwait deixou em dúvida a possibilidade do conflito regional se espalhar pelos reinos sunitas (MAKWAI, 1990).

Diante dos desdobramentos regionais, no dia 4 de fevereiro de 1981 cria-se o Conselho de Cooperação do Golfo, composto por Arábia Saudita, Omã, Kuwait, Qatar, Emirados Árabes e Bahrein, com sede em Riad, na Arábia Saudita. Al-Attiyah, secretário-geral do CCG, compreende que a iniciativa integrativa reflete um processo de coordenação e cooperação sistemática em favor de objetivos multifacetados (GULF COOPERATION COUNCIL, 2009).

Essa questão multifacetada da organização buscava atender a diferentes preferências dos Estados do Golfo Pérsico. As preferências que incentivavam a entrada no Conselho giravam em torno dos temas de segurança, economia e a busca pela liderança regional.

³³ O xiismo, diferentemente do sunismo, acredita na autoridade política da revelação. O imã, aquele que revela as leis corânicas, tem maior poder de interpretação, subordinando então a autoridade política ao conhecimento religioso. O imã une a autoridade religiosa e o poder político devido a sua capacidade de interpretar de forma infalível os sinais divinos. O carisma é pelo imã, que tem liberdade de interpretar os sinais, por isso, tem liberdade para adaptar-se às mudanças sociais (FILHO, 2013)

Omã, desde o início das negociações, atuou na conquista de projetos e acordos militares para a região. Esse posicionamento militarista omani estava ligado ao controle doméstico de movimentos de insurgência em Dorphan e em forjar um posicionamento importante no Golfo nas questões ligadas à defesa (ANTHONY,1995; MAKWAI,1990). Como aponta Anthony: “certamente, o sultanato de Omã tem falado com consistência e convencimento como nenhum membro do CCG sobre a necessidade de financiamento e suporte militar para aumentar a segurança regional, tanto no âmbito interno quanto no externo”³⁴ (ANTHONY, 1995, p. 4).

A inserção saudita dá-se pela busca hegemônica e de liderança regional. A partir de 1979, com a Revolução Iraniana, a Arábia Saudita tomou para si o imperativo regional de buscar manter o *status quo*, primeiramente no campo das ideias, com o sunismo legitimador de seu papel no poder, e, em segundo lugar, nas questões simbólicas do Islã, como o guardião das duas cidades sagradas do Islã, e, por último, do ponto de vista político e estratégico, a manutenção dos regimes políticos e seus territórios.

A Arábia Saudita é o principal ator no Conselho devido a sua população, capacidade militar e econômica e possibilidade de barganha, tanto com os próprios membros do CCG quanto com atores externos. Os outros pequenos países direcionam-se para as diversas agendas do Conselho, majoritariamente guiadas pela coordenação supranacional na manutenção do *status quo* e os ganhos cooperativos na economia e sociedade (ALASFOOR, 2007; ABDULLA, 1999; MAKWAI, 1990).

O Conselho de Cooperação do Golfo teria então uma perspectiva confederativa em favor da unidade. A carta constitutiva do Conselho no seu artigo 4º define os objetivos da organização nos seguintes posicionamentos: i) atingir a cooperação entre os Estados membros em todos os campos como um prelúdio para a unidade; ii) fortalecer as redes de cooperação entre as pessoas que habitam nos Estados membros; iii) estabelecer sistemas similares entre os membros em todos os campos, incluindo finanças e economia, comércio, alfândega, comunicação, educação, cultura, bem-estar e saúde, informação e turismo, legislação e administração; iv) estimular o progresso científico e tecnológico na indústria, mineralogia, agricultura e recursos animais (ALASFOOR, 2007; GULF COOPERATION COUNCIL, 2009).

³⁴ Tradução livre de Certainly, the Sultanate has spoken as consistently and convincingly as any GCC member about the need for financial and military backing to increase the region’s internal e external security. (ANTHONY,1995)

Os primeiros objetivos da carta constitutiva são gerais e os últimos são mais práticos. Segundo Makwai (1990), essa perspectiva prática do Conselho de Cooperação do Golfo é o diferencial de todas as tentativas árabes de integração, como a Liga Árabe e a União do Magreb Africano (UMA). Esse pragmatismo orienta-se não apenas para uma perspectiva unicamente econômica, mas espalha para todas as arenas da vida social no Golfo Pérsico. Segundo o Secretário-Geral, Abdullah Bishara (apud Makwai, 1990), o Conselho de Cooperação do Golfo:

Apesar do fato de a Carta do CCG não conter uma teoria política clara, existe um consenso sobre a forma de confederação entre os seis Estados membros. Cada Estado árabe é forte para manter suas características especiais, sua independência e autoridades legislativas, enquanto ao mesmo tempo, tem desejos fortes de existir entre os Estados e promover o potencial integrativo dentro de uma estrutura. Tem um acordo comum, que atua debaixo de um “guarda-chuva” do Conselho, que será capaz de estabelecer esforços políticos, econômicos e outros em uma maneira confederativa³⁵. (p.36)

Essa perspectiva vaga na carta expressa, também, um profundo pragmatismo político para o contexto regional em 1981. Tal pragmatismo dava uma margem de manobra aos Estados quanto aos métodos para atingir cooperação e melhoria da segurança coletiva. A preocupação com a segurança permeou continuamente os diálogos do CCG a partir de 1981, que, no contexto histórico, viu-se ameaçado pelo pensamento xiita deslegitimador de Khomeini, a guerra Irã-Iraque e os desafios para a manutenção do *status quo* doméstico e externo.

A questão de segurança, portanto, será tema recorrente nas questões do CCG a partir de sua criação. Al-Musfir (2008) analisa os principais temas discutidos e concluídos nas sessões principais do Conselho de Cooperação do Golfo. O resultado é demonstrado na tabela 1.

³⁵ Despite the fact that the GCC charter does not contain a clear-cut political theory, there is consensus on some form of confederacy between its six member states. Every Arab country is keen to maintain its special characteristics, its independence and legislative authorities, while at the same time the strong desire exists among these states to promote their regional potential within one framework. There is common agreement, that acting under the umbrella of the Council, they will be able to pool their economic political and other efforts in a confederal manner.(BISHARA apud Makwai,1990)

Tabela 1- Nível de recorrência de tópicos voltados para segurança do CCG de 1981-2001.

Tópico	Frequência	Porcentagem
Conflito Árabe-Israelense	92	28
Iraque e Kuwait	68	20
CCG- Irã	38	11.5
Cooperação nas áreas de segurança	38	11.5
Dimensão política	34	10
Cooperação nos campos de combate ao terrorismo	32	10
Cooperação no campo militar	31	9
Total	333	100

Fonte: Al-Musfir (2008)

Todos esses tópicos – exceto o primeiro, que é direcionado para a causa palestina – estão associados à questão de segurança, tanto doméstica quanto externa no Golfo Pérsico. Diante disso, o Conselho de Cooperação do Golfo vai se transformando em uma instituição multifacetada, mas com a contínua preocupação com a segurança de seus membros e a perpetuação dos sistemas de governo monárquico sunita na região.

A sua missão securitária para o Golfo está voltada para a segurança coletiva, em que, se um membro sofrer qualquer ameaça à sua segurança interna ou externa, todos os membros serão mobilizados na contenção da ameaça, como aponta o Secretário-Geral, Al-Attiyah, no relatório *The GCC: process and achievements de 2009*, “eles [as partes contratantes] reconhecem a intenção de defender um ao outro coletivamente, baseado no conceito de que um ataque a qualquer Estado-membro significa um ataque a todos, e qualquer perigo ameaçando qualquer um deles, significa ameaça a todos.”³⁶ (p.29)

Alasfoor (2008) argumenta categoricamente que os fatores que auxiliaram a integração dos países do Golfo Pérsico é justamente uma resposta a qualquer tipo de ameaça à segurança doméstica, principalmente pelo seu grau de exposição, vulnerabilidade a choques militares e econômicos. Suas preocupações são a interferência iraniana no Golfo por uma posição antimonárquica, a incapacidade de ação unilateral de qualquer Estado do Golfo frente a um inimigo externo e a busca pela manutenção das famílias reinantes.

O CCG também apresenta um senso de missão regional. Essa missão é marcada pela busca da união árabe e uma perpetuação e expansão do modelo de governo sunita. Observa-se ainda, grande parte da legitimidade e coesão domésticas dos Estados do Golfo baseia-se em

³⁶ They also confirm their intention to defend each other collectively based on the concept that an attack on any member State means an attack against all of them, and that any danger threatening any of them means a threat to all of them. (The GCC: process and achievements,2009)

redes de clientela e compra de lealdade da população. A argumentação é de que o CCG, através do seu processo integrativo, pode produzir suporte às burocracias internas, prover subsídios, estabelecer alianças militares e aumento da qualidade de vida. (ALASFOOR, 2008) O Conselho de Cooperação do Golfo também oferece auxílio entre os membros como demonstra a tabela 2, que aponta o apoio financeiro dos membros do CCG, em milhões de dólares americanos (US\$), de 1980 a 2002.

Tabela 2 – Apoio financeiro do CCG – 1980 -2002.

Estados	1980-1984	1995-1999	2000	2001	2002	Total
EAU	2768	428	216	208	219	3839
Arábia Saudita	21503	4359	2505	2455	2674	33496
Kuwait	5481	1706	173	225	408	7993
Qatar	692	187	94	129	73	1175
Omã	6	77	24	24	24	155
Total	30540	6757	3012	3041	3398	46658

Fonte: ALASFOOR, 2008.

Percebe-se na tabela a possibilidade de geração de ganhos coletivos para todos os Estados e principalmente o papel proeminente da Arábia Saudita, um dos grandes atores do Conselho de Cooperação do Golfo como provedor de políticas de sustentação dos regimes.

Outro fator importante no processo de integração do Conselho de Cooperação é o método do “*stop and go*”, reconhecido através do gradualismo dos acordos feitos. Os projetos cooperativos do Conselho de Cooperação são criados e decididos com cautela e direcionados para o consenso. A ideia do Conselho é avançar no prelúdio da união reconhecendo que cada etapa precisa ser cumprida, ou seja, é necessário *compliance* coletivo para que novos projetos sejam feitos. Isso é percebido no relatório “The GCC: process and achievements”, produzido pelo secretariado do Conselho de Cooperação, quando demonstra as proposições e conquistas de 1981 a 2009. Na Tabela 3 pode-se perceber em cada arena de negociação, quantos projetos lograram êxito segundo o relatório.

Tabela 3 – Temas e conquistas do CCG nos campos de cooperação.

Área de Projetos alcançados	Cooperação
Política Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Contenção da Guerra Irã-Iraque • Liberação do Estado do Kuwait • Ajuda a integração, estabilidade e soberania do Iraque • Suporte à questão das ilhas ocupadas pelo Irã que pertencem aos Emirados Árabes • Relações com o Irã • Programa Nuclear Iraniano • Suporte aos palestinos • Ajuda à Síria e ao Líbano. • Ajuda na Somália, Iêmen e Sudão. • Combate ao terrorismo
Economia	<ul style="list-style-type: none"> • Acordo Econômico (2001) • União Alfandegária • Criação de organismos de normatização, comércio, patentes, corpos técnicos de comércio. • Normatização financeira e bancária. • Área de Livre Comércio. • Coordenação na petição de práticas injuriosas no comércio internacional • Mercado Comum • Acordos e metas para a União Monetária. • Acordos no campo de energia, eletricidade e água. • Planejamento e Estatística
Segurança	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Al-Jazeera Shield Force</i> • Acordo Comum de Defesa do CCG • Cooperação no campo de comunicação militar • Cooperação militar • Treinamento militar • Acordos de segurança • Estratégia e logística de guerra • Melhoria nas estratégias de fluxos de comida, água e pessoas • Cooperação contra o terrorismo • Contra riscos radioativos • Controle de entorpecentes • Lei comum de tráfego de carros • Movimentação de cidadãos do CCG. • Padronização das licenças para veículos. • Cooperação no campo midiático.
Relações Humanas e Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Projetos de intersecção cultural • Apoio à causa feminina • Sistematização das redes educativas • Sistematização das leis ambientais • Controle de desastres • Cooperação entre municípios • Formação de torneios esportivos interestatais
Cooperação judicial	<ul style="list-style-type: none"> • Lei comum de status pessoal • Lei Penal Comum • Lei Juvenil Comum.

Fonte: GULF COOPERATION COUNCIL, 2009.

O relatório do CCG de 2009 aponta as conquistas obtidas pelo projeto integracionista. É possível reconhecer que a interconexão entre os Estados é contínua. Os pontos de convergência institucionais e culturais e as externalidades substantivas os encorajam a tomar uma posição comum frente aos dilemas. Muitos desses projetos e conquistas estão intimamente ligados à manutenção do *status quo* doméstico e internacional, na medida em que atuam como coordenação diante de ataques militares externos e no ponto de vista doméstico. Assim, os ganhos cooperativos nutrem as redes de clientelismo e o bem-estar da população e ideologicamente convergem nas relações educacionais e sociais com a perpetuação ideacional dos regimes.

A próxima seção pretende demonstrar como o Conselho de Cooperação do Golfo operacionaliza a construção de suas políticas supranacionais. O que será demonstrado é a sua capacidade de criar informações e, principalmente, a sua capacidade institucional de tornar-se arena de discussão em momentos de crise. Ou seja, busca-se compreender como a Organização funciona diante de dilemas de segurança coletiva.

4.2. O Conselho de Cooperação do Golfo: o esqueleto institucional, funções e capacidades.

Como visto nesse capítulo, a externalidade substantiva que chamou a atenção dos Estados do Golfo Pérsico e os fez convergir em suas expectativas na criação do Conselho de Cooperação do Golfo está no contexto regional a partir da década de 1970, com as mudanças políticas oriundas da revolução islâmica do Irã, a Guerra Irã-Iraque e a ameaça à manutenção das monarquias sunitas na região.

O problema aqui tratado remete à questão da convergência de expectativas nesse objetivo comum, mas não é suficiente para explicar a eficiência institucional de coordenação de políticas após a Primavera Árabe. A segunda explicação se dá através do arcabouço institucional que o Conselho desenvolveu ao longo de seus 32 anos de existência. É nesse sentido que essa seção se debruçará sobre a análise organizacional do Conselho, compreendendo o seu arcabouço institucional como uma arena e um ator na concretização de políticas supranacionais.

Como apresentado anteriormente, as organizações internacionais oferecem um ambiente de cooperação e coordenação no âmbito internacional na medida em que seus arcabouços institucionais oferecem incentivos aos Estados nacionais. A efetividade da cooperação se dá quando a instituição contribui para atingir o objetivo para a qual foi criada,

principalmente na sua capacidade de aumentar benefícios das soluções cooperativas e diminuir os custos de desistência de uma determinada ação coletiva. (YOUNG, 1999; NORTH, 1991; STOKKE, 2007; KAY e JACOBSON, 1983)

A questão da eficiência do Conselho de Cooperação do Golfo é reconhecida por, primeiro, apresentar-se como uma burocracia centralizada, caracterizada pela estabilidade das arenas de negociação e organismos internos consolidados. Segundo, por oferecer informação sobre o comportamento dos Estados e o ambiente de cooperação. E, por último, manter as instituições que monitoram o comportamento dos Estados e suas capacidades. A partir dessas variáveis, demonstra-se que, além dos Estados do Golfo direcionarem-se para um ponto de convergência substantiva, os mesmos construíram uma organização que produz políticas que auxiliam na consecução de seus objetivos, principalmente, a capacidade de coordenar políticas de manutenção do *status quo*.

4.2.1. A estrutura organizacional do Conselho de Cooperação do Golfo

Quanto à estrutura organizacional, o Conselho de Cooperação do Golfo apresenta uma composição simples, sendo projetado institucionalmente através do Conselho Supremo (*Supreme Council*), Conselho Ministerial (*Ministerial Council*) e o Secretariado-geral. (Alasfoor, 2007; Makwai, 1990)

O Conselho Supremo é a autoridade máxima do Conselho de Cooperação do Golfo, com forte poder na construção de políticas gerais para a organização, sendo uma arena de discussão, recomendações e ordenamento para os outros organismos. Quanto à sua dinâmica interna, o Conselho se reúne anualmente em sessões extraordinárias ou sessões de emergência (as quais requerem dois ou mais membros). A presidência das sessões alterna de acordo com a ordem do nome do país membro, no alfabeto árabe. Do ponto de vista decisório, os encontros do Conselho só são válidos se houve 2/3 dos Estados-membros presentes e apenas questões substantivas exigem unanimidade de todos os Estados. As outras decisões procedimentais são decididas por maioria simples. (ALASFOOR, 2007)

A Comissão de Solução de Controvérsias está vinculada ao Conselho Supremo, segundo o artigo 10º da Carta Constitutiva de 1981. Para a solução, os Estados em disputa escolhem três pessoas para estabelecer suas defesas. Para auxiliar os problemas conciliatórios, foi criada em 1997 a Comissão de Recomendação (*Advisory Commission*), composta por trinta membros, cinco de cada Estado membro, com experiência em diversos assuntos que funcionam como um Comitê para o Conselho Supremo. Essa comissão é permanente, com

mandato de três anos e, desde 2004, tem tido reuniões regulares, atuando como conselheira e fonte de auxílio nas soluções de controvérsia (ALASFOOR,2007).

O poder supranacional do Conselho Supremo é forte, principalmente porque todas as decisões acordadas nas reuniões têm um efeito vinculativo (*binding*) para todos os Estados do Golfo. As reuniões são alternadas em cada capital dos Estados membros com o objetivo de avaliar o progresso que foi feito, apontar os dilemas mais urgentes da região e do mundo árabe e buscar atingir o consenso em arenas de necessidade coletiva. Em 1999 o CCG estabeleceu a oportunidade de ter reuniões semestrais. Ao todo foram 33 encontros do Conselho Supremo, sendo o último no Bahrein, e em 2014, o 34º será no Kuwait (ALASFOOR, 2007). É possível encontrar as principais discussões e os estatutos oficiais no site oficial³⁷ do Conselho de Cooperação do Golfo e em jornais locais³⁸ como *Arab News*, *Al Jazeera* e *Gulf News*.

Na hierarquia institucional segue o Conselho de Ministros, composto pelos ministros das relações exteriores de cada país ou outros ministros indicados. O encontro acontece a cada três meses, mas podem existir sessões extraordinárias por requerimento de um Estado, seguido de outro. As questões devem ser decididas por unanimidade. Sua missão fundamental é estudar e oferecer recomendações às demandas feitas pelo Conselho Supremo (diferentemente da União Europeia, não podem decidir, mas oferecem sugestões ao Conselho Supremo e fiscalizam as ações do Secretariado).

O Secretariado tem como objetivo auxiliar o Conselho de Ministros e o Conselho Supremo e é composto por comitês com diretórios para: a) relações políticas; b) relações econômicas; c) assuntos militares; d) recursos humanos e meio ambiente; e) relações legais; f) assuntos administrativos e financeiros; g) centros informativos; h) escritório de patentes e telecomunicações. O secretário-geral³⁹ pode escolher mais quatro assistentes nas diferentes áreas de segurança, economia e política. Em 2004, criou-se de mais uma vaga de assistente especializado na guerra ao terrorismo. O Secretariado ainda tem um Comitê próprio para as relações com a União Europeia, com sede em Bruxelas. A função dos comitês é oferecer

³⁷ Os dados, históricos e principais organismos do Conselho de Cooperação do Golfo podem ser encontrados no site: <http://www.GCC-sg.org/eng/>.

³⁸ Esses são jornais locais com especiais e noticiários contínuos dedicados ao CCG, neles podem encontrar decisões, notas públicas dos secretários e chefes de Estado. <http://www.arabnews.com/>, <http://gulfnews.com/> e <http://www.aljazeera.net/portal>.

³⁹ Ao longo do tempo, o Conselho de Cooperação do Golfo teve cinco secretários-gerais: Abdullah Bishara, Kuwait, (1981 – 1993), Fahim bi Sultan Al Qasami, Emirados Árabes, (1993-1996), Jamil Ibrahim Hejailan, Arabia Saudita, (1996-2002), [AbdulRahman bin Hamad al-Attiyah](#), Qatar, (2002 -2011) , Rashi Al Zayani, Bahrein, (2011 – presente).

relatórios, informações e suportes aos líderes do Conselho Supremo e Conselho de Ministros. (Alasfoor, 2007)

Para auxiliar o secretariado, todos os Estados contribuem com a mesma quantia igualmente para o suporte nas operações. Em 1986 o quadro funcional do Secretariado tinha 275 empregados; em 2000, chegou a ter 300 empregados. (Alasfoor,2007)

Outras organizações também compõem o Conselho de Cooperação do Golfo e auxiliam nos processos de gestão da cooperação entre os Estados. Há um escritório regional ligado ao Conselho e de Patentes Oficiais (*GCC Patent Office*). Criado em 1992 durante a 13º Encontro do Conselho Supremo, são objetivos do escritório: encorajar a pesquisa técnica, facilitar o movimento de tecnologia e melhorar o aumento econômico através do apoio a indústria, comércio e empresas tecnológicas. Durante esse tempo recebeu mais de 25.707 requisições, com 2.672 patentes garantidas e 1.020 válidas. No ano de 2012 foram aprovadas 2.430 patentes e 301 garantidas. (*GCC Patent Office, 2013*)

Fundada em 2001 no 22º Encontro do Conselho Supremo em Muscat, no Omã, a Organização da Padronização do Conselho de Cooperação do Golfo (*GCC Standardization Organization*) tem como principais objetivos facilitar a coordenação de ações que busquem atingir o Acordo Econômico do Conselho 2001. Sua preocupação está no monitoramento dos atores na proteção ao consumidor, saúde pública e meio ambiente e encorajar a produção das indústrias e produção agrícola. Seu principal papel é a regulação técnica das relações econômicas e produtivas, desenvolvendo planos de atuação dos Estados que parametrizem suas relações com o CCG bem como as Organizações Internacionais Globais (OIGs). Ela tem no aparato organizacional um corpo de diretores, um conselho técnico e um secretário-geral, com dois encontros a cada ano, oferecendo relatórios anuais para o Conselho de Ministros do CCG. (*GCC STANDARDIZATION ORGANIZATION, 2013*) Segundo Alasfoor, (2007) a organização de 1984 a 1987 elaborou 107 padronizações e em 1998 já alcançava 1.018 padronizações.

Inspirada nos princípios do CCG, criada em 2001 a Autoridade Interconectada do CCG (*The GCC Interconnection Authority*), compreendida como uma companhia de *joint stock*, busca direcionar o mercado de energia entre os membros e outras regiões, ao mesmo tempo em que negocia com companhias e autoridades políticas para melhorar a questão energética, além de fomentar a pesquisa de desenvolvimento no campo energético. (*The GCC Interconnection Authority,2013*)

O GCC também apoia a *GCC Consulting*, uma companhia especializada em inteligência de mercado e treinamento de pessoas no campo da competição de mercado em

associação com as principais companhias mundiais no campo de inteligência de mercado. Participa, ainda, como membro da *Global Intelligence Alliance (GIA)*, *Society for Competitive Intelligence Professionals (SCIP)* e *Association of Intelligence Education (IAFIE)*.

Tendo em vista o fortalecimento e amadurecimento do Tratado de Acordo Econômico de 2001, cujo principal objetivo era a coordenação e parametrizações de políticas no campo econômico, foram necessárias melhorias no papel dos organismos econômicos do CCG, como o *Gulf Investment Organization (GIO)*. Seu principal objetivo é o de oferecer maior segurança aos projetos em muitos setores da economia. Em 2000, atingiu mais de 19,6 milhões de dólares americanos em ativos. Alasfoor (2007) demonstra na Tabela 4 o volume de negócios (em bilhões de dólares americanos) dos investimentos nessa Organização.

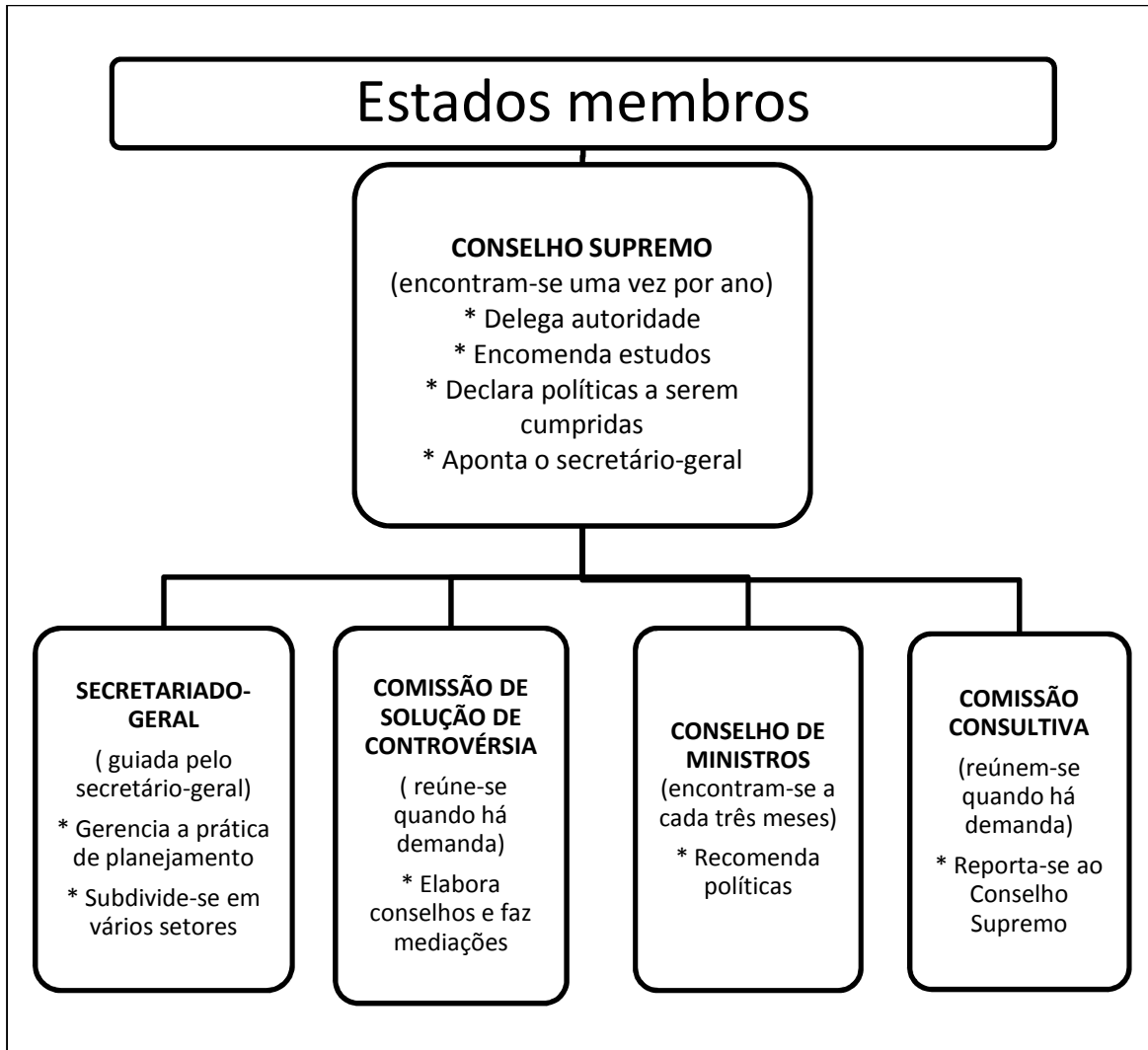
Tabela 4 – Investimentos na Gulf Investment Organization desde 1983.

GIO em bilhões	1983	1993	1994	1995	1996	1999	2000
Total de ativos	2.100	8.455	9.224	10.200	12.100	19.5	19.6

Fonte: Alasfoor,2007

Baseado no esquema de Alasfoor (2007), a Figura 3 mostra a estrutura organizacional do Conselho de Cooperação do Golfo.

FIGURA 6 – Organograma de Funcionamento do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG)



Fonte: Alasfoor, 2007.

No campo organizacional, O Conselho de Cooperação do Golfo apresenta a centralização burocrática apontada por Abbott e Snidal (1998). Ao longo dos seus 32 anos, o CCG desenvolveu uma maior complexidade institucional à medida que os seus projetos integrativos foram se sofisticando. Um exemplo claro está nos acordos econômicos iniciados em 1983, construídos progressivamente até os planos da União Monetária. Após a ratificação do Acordo Econômico em 2001, a União Alfandegária foi posta em prática, tornando-se uma estrutura completa, em 2003, com a existência de uma tarifa externa comum, lei alfandegária comum, procedimentos uniformes de alfândega, maior movimentação comercial intrabloco sem tarifas e um tratado nacional de bens. Esse posicionamento gerou a criação de mais oito organismos econômicos como o Organismo de Patentes, Padronização e Solução de Controvérsias Econômicas, acomodando os Estados para o grande projeto pensado a partir de

2002, como a criação do Comitê para a União Monetária, aprovando critérios em 2005 e sancionando, no 29º Encontro do Conselho Supremo, o Acordo da União Monetária (AUM). (GULF COOPERATION COUNCIL, 2009)

O arcabouço institucional do CCG apresenta-se estável nas reuniões do Conselho Supremo. O exemplo disso é a possibilidade do 34º Encontro anual em 2014 e a contínua execução do secretariado, encontros dos Comitês, aumentando sofisticação em cada projeto. O CCG demonstra aos Estados a continuidade de suas funções e a estabilidade no agir como arena de negociação, mantendo reuniões continuamente, e como ator, atuando no monitoramento e consecução das políticas acordadas nas instituições superiores. (ABDULLA, 1999; ALASFOOR, 2007)

4.2.2. Conselho de Cooperação do Golfo e a produção de informação

A questão da informação nas discussões sobre cooperação e coordenação no âmbito internacional é tida com uma das mais importantes pela literatura. Como visto nos capítulos anteriores, a condição da anarquia oferece pouca informação e, por isso, aumenta a desconfiança entre os atores. Organizações internacionais são produtoras de informação tanto sobre temas específicos da cooperação, como sobre o comportamento do ator, ao gerarem relatórios detalhados sobre os ganhos provenientes da cooperação. As OIs oferecem a diminuição dos custos de informação ao centralizarem e produzirem informações, suficientemente para que os Estados observem os ganhos cooperativos e o comportamento dos Estados cooperadores. (KEOHANE, 1989; KEOHANE e AXELROD, 1985, BOTCHEVA e MARTIN, 2001; ABBOTT e SNIDAL, 1998)

O Conselho de Cooperação do Golfo segue essa linha de atuação como provedor de informação, tanto dos atores quanto dos ganhos da cooperação. Como visto na seção anterior, a sua complexidade institucional gira em torno do Conselho Supremo, caracterizado como o principal órgão da organização – consequentemente, todos os fluxos de informação orbitam ao redor desse Conselho Supremo, na medida em que todos os organismos do Conselho informam e oferecem suporte nas questões demandadas pelo Conselho Supremo para a tomada de decisão.

As diversidades dos comitês em suas temáticas também oferecem uma perspectiva de qual tamanho de fluxo de informação é providenciado para tomadas de decisão do Conselho Supremo. Informação, portanto, faz parte da eficiência institucional do Conselho de Cooperação do Golfo.

Quadro 7 – Relatórios disponíveis publicamente no site do CCG por temática.

Assunto	Relatórios	Nº de documentos
Estatísticas econômicas, sociais, ambientais e políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Statistical bulletin: 1990 - 2012</i> • <i>Consumer price index in GCC states : 2010-2013</i> • <i>GCC : a statistical galance</i> • <i>The general framework of the population strategy for the GCC member states , 2003</i> • <i>Achievements in figures: 2000-2007</i> 	30
Economia (Incluindo Patentes, acordos alfandegários, acordos relacionados à União Monetária, indústrias, transportes e comunicação).	<ul style="list-style-type: none"> • The economic agreement between the GCC states , 2004 • Long term comprehensive development strategy for the GCC states , 2003 • The unified economic agreement between the countries of the GCC , 1998 • Co-operation agreement between the GCC and the european economic community, 1998. • GCC Common Law Of Anti-Dumping Countervailing Measures And Safeguards , 2006 • The implementing bylaws of the amended patent regulations of GCC , 2000 • patent regulation of the cooperation council of the cooperation council for the Arab states of the gulf , 2000 • Patent regulation of the GCC and it's implementing by laws 2006 • Patent gazette : patents gc 0001480 - gc 0001626 , 2011 • Patent gazette : patents gc 0001627 - gc 0001823 , 2012 • GCC MONETARY UNION AGREEMENT • STATUTE OF THE MONETARY COUNCIL,2010 • Process of the Customs Union of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf 2002 - 2012 • Process of the Customs Union of the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf 2002 - 2010 • Common Customs Law : Rules of implementation and explanatory note 2008 • The customs union of the GCC member states(GCC customs union) , 2004 • Common customs law of the GCC states , 2003 • Rules for implementing the common industrial regulatory law for the cooperation council for the Arab states of the gulf , 2010 • Common industrial regulatory law of the cooperation council for the Arab states of the gulf "GCC common industrial law" • Amended controls for exemption of industry inputs from customs taxes "duties" in GCC member states • unified industrial development strategy for the GCC states , 2000 • Transit system , 2001 	21
Meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Unified guiding regulation for the control of substances that deplete the ozone layer in the GCC countries 2007 • GCC prize for the best environmental activities , 2003-2004 • GCC prize for the best environmental activities , 2001-2002 • General regulations of environment in the GCC states , 1997 	4
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Comprehensive Development Of Education In The GCC (Session 23) 2006 	1
O Conselho de Cooperação do Golfo	<ul style="list-style-type: none"> • The Cooperation Council - Charter , 1991 • Cooperation Council For The Arab States Of The Gulf (Gcc) , 2002 • Closing Statement of The Session Of The Supreme Council (Session 1-24) member States OF The Gulf Cooperation Council , 2007 • The GCC : Process and Achievement 2009 	5
Total		61

Fonte: Site Oficial do Conselho de Cooperação do Golfo. <http://www.gcc-sg.org/eng/>

Segundo o web site do Conselho de Cooperação do Golfo, em 2003 foi criado pelos pesquisadores do Secretariado um banco de dados da biblioteca digital disponibilizada pela internet. Essa biblioteca inclui mais de 500 cópias digitais das publicações do Secretariado, tanto em inglês quanto em árabe. Essas coletâneas são apresentadas em relatórios amplos, que abarcam resultados desde 1981 até a sua data de publicação, disponibilizados ano a ano, como observado no quadro 7.⁴⁰

É possível observar certa continuidade na produção das informações do Conselho de Cooperação do Golfo, principalmente nas arenas econômicas, apresentando estatísticas de cada Estado membro e os acordos concluídos. Essa questão informacional é bem estabelecida nos relatórios estatísticos produzidos pelo Secretariado, divulgando informações importantes sobre os Estados Membros em diversas áreas da economia e com um grau de detalhe importante para a produção de políticas.

O exemplo claro é o relatório estatístico produzido entre 2007 e 2009. Nesse relatório, disponível em árabe e em inglês, apresentam-se os principais dados da economia envolvendo indicadores populacionais, educacionais, saúde, macroeconomia, aspectos financeiros, transportes e turismo. O quadro 8 apresenta detalhadamente o que contém cada aspecto estatístico do relatório.

⁴⁰ Entretanto, cabe aqui uma ressalva importante. Mesmo que o site anuncie essas 500 cópias digitais, na TABELA 4 são apresentados os relatórios disponíveis no site por assunto, sendo possível encontrar no site oficial apenas 61 cópias disponíveis publicamente. Além disso, algumas áreas do site necessitam de senha ou de um contato direto com o secretariado para obtenção de informação.

Quadro 8 – Relatório estatístico produzido pelo Secretariado do Conselho de Cooperação do Golfo – 2007 a 2009

Assunto	Grau de especificidade informacional
População e estatísticas vitais	<ul style="list-style-type: none"> • Número da população • Estipulação de crescimento populacional, dividido entre cidadãos e não cidadãos • Desemprego do setor privado e público • Casamentos e divórcios de cidadãos e não cidadãos.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Número de estudantes em todos os níveis de ensino, por sexo e Estado • Número de professores masculinos e femininos em salas de aula no ensino público e privado, técnico e vocacional • Número de professores nas universidades, divididos por gênero • Número de universidades e centros educacionais para adultos
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Número de hospitais públicos e privados • Número de médicos em hospitais governamentais e privados • Número de leitos públicos e privados
Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> • Número de áreas cultivadas • Produtos produzidos • Pecuária
Indicadores econômicos	<ul style="list-style-type: none"> • Comércio estrangeiro, exportado, reexportado, balança de pagamentos, exportações pela harmonização de produtos para cada setor da economia • Exportação de commodities • Fluxos de exportação para os principais países (EUA, União Europeia, Japão, países islâmicos) • Comércio intrabloco e extrabloco. • Produto Interno Bruto, poupança doméstica, inflação e preços indexado • Sistemas bancários e liquidez
Energia	<ul style="list-style-type: none"> • Dados sobre água, eletricidade, produção de petróleo (produção diária, reservas), gás natural e consumo de energia
Transportes e turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Veículos registrados e em uso, passageiros em aeroportos, portos, acidentes de trânsito, quantidade de estradas pavimentadas, movimento de carga, navios, carros • Número de museus, hotéis e pontos turísticos

Fonte: Statistical Bulletin (2007-2009), GCC Secretariat.

Na website oficial ainda é possível encontrar os principais *links* para organismos interno ao Conselho de Cooperação do Golfo, embaixadas e câmaras de comércio dos Estados membros, resumo das decisões do Conselho Supremo do Conselho, informações cotidianas sobre posicionamentos e decisões dos Comitês do Secretariado e Conselho Supremo. Entretanto, algumas informações ainda são difíceis de encontrar, fazendo-se necessário o contato com o secretariado diretamente. Outros relatórios estão em árabe, tornando o acesso mais difícil, diante da especificidade da língua.

4.3. O Conselho de Cooperação do Golfo em ação: o caso do Bahrein

As consequências políticas da Primavera Árabe iniciadas no Norte Africano atingiram o Golfo Pérsico de maneira muito peculiar no Bahrein. Como visto anteriormente, o ponto de convergência que despertou os Estados do Golfo Pérsico para a construção do Conselho de Cooperação do Golfo foi a ameaça iraniana aprofundada pela Revolução Islâmica a partir de 1979. A partir daquele momento as discussões sectárias entre xiismo e sunismo aparecem em cena, principalmente pela maneira como essas duas perspectivas religiosas se imbricam com as questões políticas da religião. A questão xiita/sunita não é nova no Bahrein, permanecendo na pauta política desde 1981, quando houve a ameaça do golpe incentivado pelo Khomeini. Diante da ameaça, a família reinante no pequeno país do Golfo busca estabelecer estratégias de contenção à questão no seio de sua sociedade.

No Golfo Pérsico, como aponta o mapa da Figura 7 a questão xiita e sunita está presente, mas é muito mais delicada no Bahrein, onde a maioria da população é xiita, enquanto a família reinante é sunita. A ideologia xiita estabelece preceitos religiosos que deslegitimam os padrões de autoridade política dos sunitas, principalmente porque seu arcabouço teológico acredita na autoridade reveladora do Imã, ser iluminado que consegue de forma infalível interpretar os sinais divinos e controla tanto a questão política quanto a religiosa. (SANTOS FILHO, 2013) Por isso, os reinados sunitas do Golfo são deslegitimados pelos xiitas radicais, justo pela não existência da capacidade da revelação corânica nos líderes políticos.

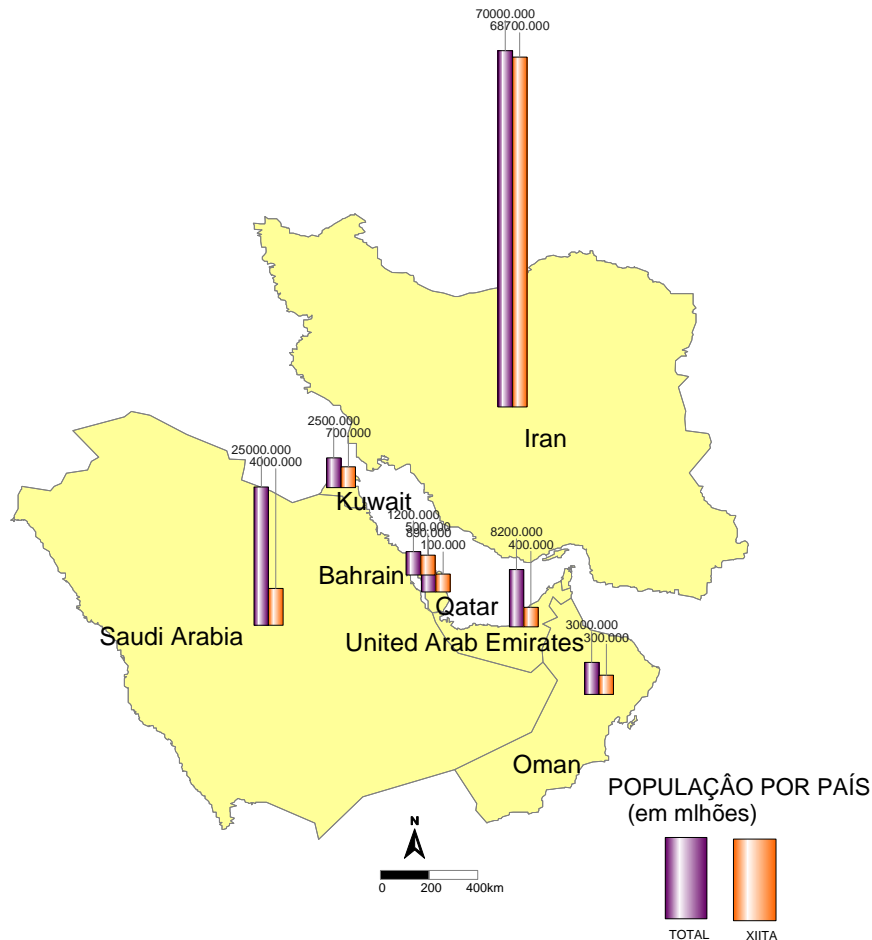


FIGURA 7 – Mapa que relaciona população total e população xiita

Fonte: GCC: Process and Achievements, 2009; Pew Forum, 2009. Elaboração: Edvaldo Oliveira/ João Paulo Ferraz Oliveira.

Dentre os membros do CCG, a sociedade do Bahrein é a que mais apresenta o sectarismo xiita e sunita, tendo uma população predominantemente xiita. Os grupos xiitas no Bahrein são divididos em três. O primeiro formado pelos Al-Baharnah, originários do Bahrein, que vieram fugidos de outros países pela repressão ao seu ramo do islamismo. O segundo são fugidos do Wahhabismo saudita, vindos de Al-Ihsa e Al-Qatif, e o terceiro, os iranianos xiitas, vindo após a Revolução Islâmica de 1979. Os xiitas pertencem à classe trabalhadora, enquanto os sunitas, descendentes de Al-Khalifa, pertencem à elite política (AL-MDAIRES, 2002)

A trajetória da contenção xiita iniciou em 1938, quando começaram os movimentos de reforma dos aspectos sociais e institucionais no Bahrein. O que se demandava naquele tempo era estabelecer mudanças educacionais e trabalhistas, que incluíssem mais direitos aos xiitas e capacidade de interferências nas decisões nessas arenas. Em 1950 a questão se espalhava para a arena política, quando os líderes dos movimentos xiitas demandaram uma melhoria nas casas legislativas. Ao atingir o campo de decisão política estabeleceu-se um *trade off* para os legisladores sunitas que, ao mesmo tempo se atemorizaram pela perspectiva de aumento xiita,

sentiram a necessidade social de aquietar a multidão, dando-lhe maiores direitos políticos. (AL-MDAIRES, 2002)

Nas circunstâncias de 1950, o governo timidamente aumentou as chances de abertura política ao determinar que pelo menos 2 membros do sectarismo xiita participassem nas tomadas de decisão das casas legislativas municipais e a possibilidade do ensino de pessoas do ramo xiita nas universidades. Essa pequena abertura criou, a partir de 1970, um palco para a criação de diversos movimentos xiitas institucionalizados, como o Fundo Social Hussaini e logo depois a Frente de Libertação do Bahrein. (AL-MDAIRES, 2002)

A partir de 1979, com a revolução iraniana, a Frente de Libertação será reconhecida por seu ranço mais conservador do xiismo, acusando o pensamento sunita hegemônico, particularmente os Estados do CCG, de favorecerem uma elite política sunita no poder e não atender a maioria da população, fazendo com que encarassem a mudança política pela revolução. Em 1979 foram presas mais de 70 pessoas do movimento por tentarem aplicar um golpe, em uma tentativa de assassinato do rei do Bahrein. (AL-MDAIRES, 2002)

Em 1994, após a Guerra do Golfo, houve outra grande mobilização em favor das mudanças políticas no Bahrein. O que se via era uma população marcada pelo desemprego e incapaz de estabelecer suas preferências nas instâncias governamentais. Para isso, buscou-se nessas passeatas uma reforma constituinte, eleições diretas para conselhos municipais, repatriar os exilados xiitas, libertar presos políticos e melhorar o direito das mulheres. Nessa passeata o governo prendeu mais de 5.000 pessoas, incluindo crianças de 12 a 15 anos e mulheres. (AL-MDAIRES, 2002)

Para conter uma mobilização mais forte e uma pressão internacional, o rei do Bahrein expandiu o número de assentos dos conselhos consultivos municipais de 30 para 40, com a possibilidade de incluir mulheres, um cristão e um cidadão de origem indiana. Acrescentou um conselho de direitos humanos com seis membros e libertou presos políticos. Entretanto, nada que alterasse o *status quo* de maneira substantiva e que retirasse o poder centralizado da elite sunita.

Mas as revoltas da Primavera Árabe em 2011 marcaram o descortinamento de um padrão de autoridade política em países como Egito, Líbia, Tunísia e Marrocos e a oportunidade para quebrar lógicas simbólicas políticas em outros Estados, incluindo os países do Golfo. (SANTOS FILHO, 2013)

A Primavera Árabe estabeleceu uma mobilização no fundamento da autoridade política, e, nesse sentido, aspectos externos e internos fazem parte do jogo político, causando mobilizações a favor ou contra os regimes domésticos. O Golfo Pérsico agora seria marcado

por uma batalha pela manutenção e mudança do *status quo*, cujas forças seriam a tentativa da expansão iraniana e a contenção sunita, pautada principalmente pelo papel da Arábia Saudita. Ou seja, a possível modificação dos regimes domésticos agora seria uma questão de segurança para todos os países do Golfo (SANTO FILHO, 2013; MATTAIR, 2007; AYOUB, 2012).

Em 2011, a única monarquia do Golfo com grandes dificuldades de contenção da população foi justamente o Bahrein. No início do ano de 2011, no dia 14 de fevereiro, um grande grupo de pessoas se mobiliza nas ruas em favor da mudança política. O que se manteve como pano de fundo foi o sectarismo entre xiismo e sunismo, em que grande parte da população xiita demandou a transformação do regime autoritário para uma democracia, a libertação de presos políticos e a remoção do primeiro-ministro Sheik Khalifa Bin Salman Al Khalifa, tio do rei Al-Khalifa, que ocupa a posição política desde 1971, mas é acusado contundentemente de corrupção e favorecimento de redes de lealdade política para se perpetuar no poder. (OTTAWAY e MUASHER, 2011; ULRICHSEN, 2012)

O temor do levante xiita na região se aprofundou em 2004 quando Rei Abdullah, da Jordânia, admitiu que seria o maior apelo xiita iraniano para a região do Golfo Pérsico. O levante seria basicamente o apoio às massas nos reinos sunitas, oferecendo incentivos e dinheiro para movimentos contestatórios. A questão iraniana no século XXI ganhou mais força diante da Guerra do Iraque, em que seu poder regional aumentou dada a falência do Estado iraquiano. Isso causou um dilema de segurança para os Estados Unidos e seus aliados, como Israel e os próprios reinos do Golfo. (BARZEGAR, 2008)

Diante dessa perspectiva apocalíptica de expansão do xiismo, o monarca Al-Khalifa levou o pedido de auxílio ao Conselho de Cooperação na interferência militar no Bahrein. A ação coletiva do CCG acontece em 14 de maior de 2011, quando tropas do Conselho de Cooperação do Golfo, formadas principalmente por soldados da Arábia Saudita e Emirados Árabes, compostos por mais de 1.000 homens, são enviados para ajudar as forças de segurança do Bahrein. (OTTAWAY e MAUSER, 2001; ULRICHSEN, 2012)

Tal intervenção estava sob o acordo construído entre o período de 1980 e 1988, que é o *Al-Jazeera Shield Force*. O acordo original tinha como objetivo prevenir o conflito Irã-Iraque de atingir algum Estado do Conselho de Cooperação do Golfo. Com o fim da guerra regional, o acordo ganhou um caráter estratégico, mais generalizado, voltado para uma estratégia pan-CCG. Seu objetivo era aumentar a capacidade de defesa coletiva em vias de assegurar segurança e estabilidade regional (ANTHONY, 2011).

É interessante notar que um discurso semelhante acontecia na mesma circunstância no Bahrein. O 23º Encontro do Conselho Supremo em 2012 continuou a denunciar a contínua interferência do Irã nas relações doméstica dos Estados do CCG, buscando o reforço aos princípios de boa vizinhança e do não intervencionismo. Tal posicionamento mantém o de 1981, em que uma perspectiva de ameaça a um Estado do Conselho de Cooperação, tanto domesticamente quanto internacionalmente, seria uma ameaça coletiva. O intervencionismo iraniano pertenceria a esse esquadro de ameaça coletiva e, portanto, merecia ser tratado diretamente (ARAB NEWS, 2013).

O ineditismo de tal circunstância trouxe importantes mudanças na maneira de lidar com as mudanças políticas regionais e os dilemas de segurança oriundos de interferência iraniana. A primeira grande mudança é a novidade do caráter interventivo do Conselho de Cooperação do Golfo no âmbito doméstico dos Estados membros. Tal fator demonstra o pragmatismo político da elite política reinante em estabelecer diretivas de ação na manutenção dos regimes políticos, em que se buscam acordos no plano supranacional que expressam a possibilidade de redução da perspectiva soberanista, não intervencionista, em favor de um ideal coletivo de manutenção dos sistemas políticos. A coordenação de políticas em favor do objetivo geral do Conselho de Cooperação do Golfo foi expressa nessas circunstâncias, em que pragmaticamente se estabelecem diretrizes, ainda que militares, para manter regimes autoritários (OLIVEIRA, 2013).

A segunda grande mudança está no papel da Arábia Saudita no contexto do CCG. A sua proeminência sempre foi vista com desconfiança pelos Estados do Golfo Pérsico, principalmente em seu projeto regional. A abordagem comumente utilizada na política externa saudita é a sua capacidade de interferência indireta, pautada por financiamento a grupos políticos semelhantes no seu projeto regional, sendo sua principal forma de obter aliados, a capacidade de financiamento (GREGORY GAUSE III, 2011). A intervenção no Bahrein foi *sue generis* ao utilizar aparato militar para conter movimentos políticos em outro país, mas difuso em uma ação multilateral pelo Conselho (OLIVEIRA, 2013).

O Bahrein é ponto estratégico para a Arábia Saudita na questão sectária, política e econômica. Do ponto de vista sectário existe uma conexão contínua entre os xiitas do Bahrein e os xiitas existentes na Arábia Saudita na província Leste. Essa similitude com o problema sectário xiita oferece riscos para a legitimação saudita no território (AL-MDAIRES, 2002). Politicamente, a função geopolítica do Bahrein está na proximidade com a costa iraniana, sendo capaz de, uma vez que o regime bareinita venha a cair, o poder de influência iraniana na região aumentar. O medo do revanchismo e projeção do xiismo deslegitimador e

revolucionário ameaça diretamente a Arábia Saudita, que para defender a continuidade de influência no Golfo, precisa, primeiro, manter os regimes autoritários sunitas e coordenar ao máximo o bloco para sua política externa (BRONSON, 2011).

O terceiro aspecto une a questão do Conselho de Cooperação do Golfo e o tema da democracia. A questão sectária no Bahrein e a ameaça iraniana mobilizaram mais uma vez o Conselho de Cooperação do Golfo em direção a uma estratégia coletiva de sobrevivência. Diante da perspectiva coletiva de insegurança e da estrutura organizacional do Conselho, observa-se mais uma vez uma centralização na tomada de decisão, causando efeitos diretos no âmbito doméstico do Bahrein. O Conselho de Cooperação demonstrou sua capacidade institucional de coordenação política no início de 2011 com as reuniões de emergência do Conselho Supremo e o ditar de políticas concretas na mobilização de tropas sob a égide de um acordo iniciado em 1981.

O tema da democracia também surge diante das demandas vistas em torno de uma mudança de regime, com maior abertura política e inclusão sectária de um grupo majoritário internamente. O Conselho de Cooperação do Golfo agiu na conservação dos seus sistemas de governo pautados pelas monarquias sunitas, um dos grandes objetivos da organização, ao mesmo tempo em que confronta um xiismo ameaçador do Irã, que diante da Primavera Árabe observa a oportunidade de maior interferência. Portanto, o Conselho de Cooperação do Golfo é uma variável de caráter internacional que, através de seus aparatos institucionais, busca manter autocracias sunitas no Golfo Pérsico, sendo um fator a mais de contenção da mudança política no Oriente Médio, no caso, um processo de maior abertura política e democratizante.

O que se demonstra nesse capítulo é a combinação de uma mobilização dos Estados do Conselho de Cooperação do Golfo frente à ameaça externa deslegitimadora de seus regimes domésticos, envolta na questão iraniana. A percepção de uma externalidade substantiva mobilizou os Estados a construir uma organização internacional de coordenação e cooperação política, o Conselho de Cooperação do Golfo, que objetivamente busca manter seus regimes políticos e conservar suas elites no poder.

Essa mobilização em favor do *status quo* construiu uma instituição com uma centralização burocrática, com arenas permanentes de negociação, com um secretariado contínuo e produtor de informações e com capacidade de estabelecer reuniões de emergência, na eventualidade de uma circunstância de ameaça coletiva. O caso do Bahrein é a expressão da conjunção de externalidade substantiva e capacidade institucional que efetivamente estabeleceu política de contenção à contestação ao *status quo* regional sunita. Assim, o Conselho de Cooperação do Golfo é uma expressão supranacional do conservadorismo sunita

e uma variável internacional que não pode ser ignorada na explicação do sucesso sunita no Golfo Pérsico.

CONCLUSÃO

Aqui, foram demonstradas as questões que permearam a criação e consolidação do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) como um ator importante nos processos políticos do Oriente Médio. Apresentaram-se duas explicações que caracterizam o Conselho como eficiente em suas políticas supranacionais, principalmente no cumprimento de seu principal objetivo, a manutenção do *status quo* doméstico dos Estados que o compõem.

A primeira explicação que apresenta a eficiência do Conselho de Cooperação do Golfo é a convergência de expectativas dos Estados diante de uma externalidade substantiva comum, no caso do Golfo Pérsico, uma externalidade securitária oriunda da revolução iraniana. A partir de 1979, com a revolução iraniana e a extensão de um pensamento xiita deslegitimador das monarquias sunitas no Oriente Médio, o Conselho de Cooperação do Golfo estabelece-se como uma arena de discussão e aplicação de políticas que sustentam a coesão das monarquias diante de ameaças externas. O Conselho é uma arena de proteção dos interesses sunitas, na medida em que sua estrutura é pensada para agir diante das ameaças externas e principalmente, direcionada a manter a lógica e o conjunto ideológico sunita. A externalidade substantiva diante de uma ameaça externa que altere o regime autoritário leva à cooperação entre os pequenos reinos, fundamental para eficiência de uma organização internacional.

A segunda explicação está na organização do Conselho de Cooperação do Golfo em si. Foram apresentados os principais órgãos decisórios do Conselho, caracterizados pelo pragmatismo, já que toda a organização gira em torno do Conselho Supremo, órgão composto pelos líderes dos Estados membros. A complexidade institucional do Conselho oferece subsídio para a argumentação de sua centralidade burocrática, capaz de oferecer arenas de negociação contínuas e prontas para uma atuação em tempo de crise. Ainda, o Conselho oferece, através do seu Secretariado, informação sobre os principais dados dos Estados, relatórios contínuos das arenas de cooperação e apoio aos órgãos consultivos e decisórios. A capacidade de produzir informação, a periodicidade das negociações e a concretude das arenas de debate e decisão, oferece ao Conselho uma capacidade de mobilização dos Estados e, principalmente, geram eficiência nas tomadas de decisão coletiva.

Tais explicações puderam ser vistas no caso mais importante do Golfo Pérsico após a Primavera Árabe. As mobilizações políticas no Bahrein, marcado pelo sectarismo xiita e sunita, direcionaram para uma mudança do *status quo* doméstico no pequeno reinado. A ameaça complicou-se com as suspeitas de interferência iraniana nas mobilizações, sendo tal

circunstância tratada como uma questão de segurança coletiva no âmbito do CCG. O Rei Abdullah, do Bahrein, requer a interferência do Conselho de Cooperação, sob a égide do Tratado de Segurança Al Jaazera Shield Force, que possibilita a intervenção diante de uma ameaça coletiva, que interfere diretamente através de tropas do Conselho de Cooperação do Golfo no reinado do Bahrein.

Tal circunstância oferece subsídio para pensar as duas explicações para a eficiência do Conselho de Cooperação do Golfo. Primeiro, a vinculação com os dilemas de segurança coletiva oriundas da interferência iraniana e a capacidade organizacional de mobilizar os Estados e estabelecer decisões eficientes. A partir disso, o Conselho de Cooperação do Golfo se torna uma variável-chave nos processos de integração regional e principalmente, uma peça política de contenção à mudança dos regimes domésticos do Golfo Pérsico.

Entretanto, cabe também reconhecer os desafios enfrentados pela organização para o avanço integrativo regionalmente. O primeiro desafio é a permanência de alguns desacordos territoriais entre os membros do Conselho de Cooperação do Golfo. Ainda se tem discussões sobre o controle de algumas tribos e territórios entre o Bahrein e o Qatar e entre o Qatar e Arábia Saudita. Essas questões territoriais ainda fazem parte da política externa desses Estados e em processos de negociação, inclusive, com mediação do Conselho de Cooperação do Golfo (ALASFOOR, 2007).

O segundo desafio da Organização está na convergência de posicionamentos em relação a temas da agenda comum, incluindo o caso iraniano. Analistas como Alasfoor (2007) e Abdullah (1999) reconhecem na Arábia Saudita como o principal ator do Conselho de Cooperação do Golfo e a busca pela convergência do Estado membros para o seu plano regional, entretanto, existe uma desconfiança dos outros Estados sobre tal projeto regional.

Oliveira (2013) argumenta que as dinâmicas políticas internas ao Conselho de Cooperação do Golfo são heterogêneas em diversas arenas de negociação. Na questão econômica, mais propriamente a União Monetária, além das dificuldades domésticas de implementação das políticas de unificação monetária, existe uma divergência política, como o exemplo dos Emirados Árabes Unidos, que não concorda com o posicionamento saudita sobre a questão – inclusive com o fato de o Banco Central ser em Riad. Como a segunda economia do Golfo, os Emirados Árabes vetam o projeto na prática, mesmo que na decisão procedimental tenha sido aprovada no Conselho Supremo.

No ponto de vista da segurança, mesmo com a percepção da ameaça iraniana, existem tentativas de diálogos com Teerã. Wehrey et al (2009) argumenta que o Qatar explora a tensão do Irã com a Arábia Saudita, aproveitando para fazer acordos econômicos com ambos.

No caso dos Emirados Árabes, alguns emires como, por exemplo, de Abu Dabih, Ras Al-Khaimah e Umm Al-Quwain fazem negociações com Teerã, expressando uma ambivalência entre acomodação e hostilidade dos Emirados Árabes. Países como Omã, Kuwait e Bahrein se aproximam do posicionamento saudita diante da ameaça iraniana. Tal dificuldade de convergência de posicionamentos se dá grandemente pela desconfiança da liderança saudita.

O terceiro desafio está em fatores domésticos. Alasfoor (2007), Gause III (2011) e Peterson (2001) argumentam que no campo da transição de governo, os países do Conselho de Cooperação do Golfo transmitem desconfiança e insegurança. As sucessões no Golfo Pérsico são marcadas por disputas entre as famílias reais, como por exemplo, a retirada do Sheik Khalifa, do Qatar, em 1990, pelo filho Hamad, ou os dilemas em torno dos 12 filhos na linha sucessória do governo saudita diante da alta idade do Rei Abdallah. Existem também diferenças entre as figuras mais antiga na família e os mais jovens, caracterizados pela maior educação e maior abertura ao ocidente. Todas essas questões familiares são trazidas para o jogo político, gerando desconfianças sobre as políticas nacionais e externas a serem tomadas.

Outra questão atual dos países do Conselho são as pequenas mudanças em favor de uma maior participação política. Nos países do CCG existem conselhos consultivos ou assembleias (*majlises*) que são abertas às queixas da população. Mas, ainda são meros órgãos de representação para as famílias reais, com pouca abertura real para minorias, sendo os membros dos conselhos selecionados e não eleitos. Os membros do parlamento, mesmo com o aumento de cadeiras a partir da década de 1990, são apontados pelas famílias reinantes envoltas das redes de clientela (ALASFOOR, 2007).

As novas demandas por participação no Oriente Médio poderão estabelecer novas aberturas à participação política e alterar dinâmicas domésticas, mas até o presente momento, com nenhum efeito substantivo na política doméstica. Goldstone (2011) argumenta que a vantagem das monarquias do Golfo em relação às novas demandas por participação política é a sua flexibilidade institucional. Para ele, as monarquias podem reter poder considerável no executivo enquanto cedem poder ao legislativo eleito, as multidões clamam por maior participação e não pelo fim da monarquia, sendo a sucessão dinástica legitimada mais do que temida.

Os dilemas domésticos relacionados aos imigrantes também pode ser um fator que atrapalhe as dinâmicas do CCG. Nos países do Golfo existem 80% de expatriados e a mão de obra estrangeira representa 36% da força de trabalho no Bahrein, 63% no Kuwait, 69% no Qatar, 26,5% em Omã, 27,3% na Arábia Saudita e 72,4% nos Emirados Árabes, sendo que os nacionais trabalham no setor público e os estrangeiros no setor privado. Além da dependência

da mão de obra, o não balanceamento entre estrangeiros e nacionais gera fonte de instabilidade política e econômica dentro do CCG (ALASFOOR, 2007).

A partir de 2011 é comum reconhecer que as relações internacionais e domésticas no Oriente Médio mudaram. As intensas mobilizações em favor de uma maior participação política alteraram regimes, comportamento de elites políticas e remodelaram a interação entre governo e população. O descortinamento das antigas autoridades políticas ofereceu possibilidade para que atores como Arábia Saudita, juntamente com o CCG, e Irã buscassem estabelecer seus projetos para a região. No caso do Golfo, as mudanças ocorrem lentamente e sem muita substância, grande parte dessa situação se dá pela manutenção do conservadorismo sunita e a busca por essa permanência. O Conselho de Cooperação do Golfo é uma variável-chave na coordenação de políticas conservadoras para o Golfo Pérsico no âmbito internacional e ainda sim, mesmo diante dos desafios, permanece como uma estrutura institucional de contenção de mudanças nessa região do globo.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. **Hard and soft Law in international governance.** International Organization. 2003.
- ABDULLA. Abdul Khaleq. The Gulf Cooperation Council: Nature, Origin and Process. In: HUDSON, Michael. **Middle East Dilemma: The Politics and Economics of Arab Integration.** New York: Columbia University Press, 1999
- ACHARYA, Amitav; JOHSTON, Alastair Iain. **Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective.** Cambridge University Press. 2007.
- ALASFOOR, Reyadh. **The Gulf Cooperation Council: Its Nature and Achievements.** Department of Political Science. Lund University. 2007
- AL-MDAIRES, Falah. **Shiism and political protest in Bahrain.** Digest of Middle East Studies. 2002.
- AL-MOMANI, Bessma. **Reacting to Global Forces: Economic and Political Integration of the GCC.** Journal of Gulf and Arabian Peninsula Studies. Vol.38. 2008. pg 46-66.
- AL-MUSFIR, Muhammad Saleh. **Political Security issues at the Concluding statements of the Gulf Cooperation Council (GCC) sessions 1981 – 2001: an analytical study of content.** Digest Middle East Studies. 2008
- ANDERSON, James. **Transnational democracy: political spaces and border crossings.** Routledge. 2002.
- ANDERSON, Lisa. **Demystifying the Arab Spring.** Foreign Affairs, Nova Iorque. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67693/lisa-anderson/demystifying-the-arab-spring>> Acessado em: 11/03/2013. 2011.
- ANTHONY, John D. **Omã: Girding and Guarding the Gulf.** US-GCC Corporate Cooperation Committee Inc. Occasional Paper Series. No 4. 1995.
- ANTHONY, John Duke. **The Intervention in Bahrain through the Lenses of Its Supporters.** National Council on US- Arab Relations. 2011.
- ANTHONY, John Duke. Strategic Dynamics of Iran-GCC relations. IN: SEZNEC, Jean-François ; KIRK, Mimi (org) . **Industrialization in the Gulf. A socioeconomic revolution.** Routledge, 2010.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. **Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions.** World Politics. 1985
- AYOOB, Mohammed. **The Arab Spring: Its Geostrategic significance.** Middle East Policy. 2012

BANK, André; RICHTER, Thomas; SUNIK, Anna. **Long-Term Monarchical Survival in the Middle East A Configurational Comparison**, 1945–2012. [German Institute of Global and Area Studies \(GIGA\), Hamburg, Germany](#). 2013

BARKIN, J.Samuel. **International Organization: theories and institutions**. Palgrave Macmillian. 2006.

BARNETT, M; DUVALL; R. **Power in Global Governance**. Cambridge University Press, 2005.

BARNETT, Michael N; FINNEMORE, Martha. **The politics, power and Pathologies of International Organizations**. International Organization. 1999

BARNETT, Michael. **Sovereignty, Nationalism and Regional Order in the Arab States System**. International Organization, Cambridge. 1995

BARZEGAR, Kayhan. **Iran and the Shiite Crescent: myths and realities**. Brown Journal of World Affairs. 2008.

BECK, Martin ; HÜSER, Simone. **Political Change in the Middle East: An Attempt to Analyse the Arab Spring**. GIGA Working Paper. 2012

BENZ, Arthur; PAPADOPOULOS, Yannis. **Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences**. Routledge. 2006

BERMAN, Sheri; **The Promise of the Arab Spring**. Foreign Affairs. Nova Iorque. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/138479/sheri-berman/the-promise-of-the-arab-spring>> Acessado em: 11/03/2013. 2013.

BEXELL, M., Tallberg, J. e Uhlin, A. “Democracy in Global Governance”, **Global Governance**. 2010.

BOTCHEVA, Liliana; MARTIN, Lisa. L. **Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence**. *International Studies Quarterly*, v. 45, n. 1, p. 1-26, 2001.

BROSON, Rachel. **Saudi Arabia’s Intervention in Bahrain: A necessary evil or a strategic blunder?** Foreign Policy Research Institute. 2011. Disponível em: <https://www.fpri.org/articles/2011/03/saudi-arabias-intervention-bahrain-necessary-evil-or-strategic-blunder>. Acessado em: 15/11/2013.

BROWN, Nathan J. **"Redoing the Egyptian Revolution: How to Get the Transition Right This Time"**. Foreign Affairs. 2013.

BUCK, Susan J. **The Global Commons: an Introduction**. Island Press. 1998.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CAMILLERI, Joseph A. **Democratizing Global Governance**. Palgrave Macmillan. 2002

CAPORASO, James A. International Relations Theory and Multilateralism: the search for foundations. IN: RUGGIE, JOHN Gerard. **Multilateralism Matters – the theory and práxis of an institutional form**. Columbia University Press. 1993.

COFFIN, Barbara Emadi. **Rethinking international organization : deregulation and global governance**. New York : Routledge, 2002.

COOPER, Andrew F; HUGHES, Christopher W; LOMBAEDE, Phillippe De. Introduction: Regionalisation and the taming of globalisation? IN: **Regionalisation and Global Governance: the taming of globalization?** Andrew F. Cooper; Christopher W. Hughes; Philippe De Lombaede. Routledge Publication. 2008

COPPEDGE, Michael. **Democratization and Research Methods**. Cambridge Press. 2012.

COSTA, Oriol ; JORGENSEN, Knud Erik. When Multilateralism hits Brussels: Generalizations and an agenda for further Research. IN: COSTA, Oriol ; JORGENSEN, Knud Erik. **The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism Hits Brussels**. Palgrave Macmillan, 2012

CRUZ, S. V. 2002. **Democracia e ordem internacional : reflexões a partir de um país grande semiperiférico**. Primeira Versão, Campinas, n. 103, p. 1-61, mar.

DORAN, Charles. The two sides of multilateral cooperation. IN: ZARTMAN, William I; TOUVAL, Saadia. **International Cooperation: The Extents and Limits of multilateralism**. Cambridge University Press. 2010

ERMAN, Eva. Why Adding Democratic Values is not enough for Global Democracy. In: ERMAN, Eva ; UHLIN, Anders. **Legitimacy Beyond the State? Re-examining the democratic credentials of transnational actors**. Palgrave Macmillan. 2010.

FAWCETT, Louise; HURREL, Andrew. Introduction. In: FAWCETT, Louise; HURREL, Andrew. **Regionalism in World Politics**. Oxford University Press. 1995

FILHO, Onofre dos Santos. **Os movimentos contestatórios no Oriente Médio e no Norte da África: a Tunísia é a solução?** Revista Estudos Internacionais. 2013.

GARTZE, Erik e NAOI, Megumi. **Multilateralism and democracy; A dissent regarding keohane, macedo and Moravcsik**. International Organization. 2011.

GAUSE III, F. Gregory, **Why. Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability**, Foreign Affairs, 2011

GAUSE III, Gregory. **Saudi Arabi in the New Middle East**. Council of Foreign Affairs. 2011.

GULF COOPERATION COUNCIL.. **The GCC: process and achievement**. GCC Secretary Riyadh. 2009.

GLEDITSCH, Kristian Skrede ; WARD, Michael D. Diffusion and the spread of democratic institutions. In: SIMMONS, Beth A; DOBBIN, Frank; GARRETT, Geoffrey. **The Global diffusion of Markets and Democracy**. Cambridge University Press. 2008.

GOLDSTONE, Jack. **Understanding the Revolutions of 2011 : Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies**. Foreign Affairs. Nova Iorque. Disponível em: < <http://www.foreignaffairs.com/articles/67694/jack-a-goldstone/understanding-the-revolutions-of-2011>> Acessado em: 11/03/2013/ 2011.

GOLDSTONE, Jack A. **Understanding the Revolutions of 2011: Weakness and Resilience in Middle Eastern Autocracies**. Foreign Affairs. 2011.

GOUREVITCH, Peter. **The second Image Reversed: The international sources of domestic politics**. International Organization. 1978

GRIECO, Joseph M. Anarchy and the Limits of Cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. IN: BALDWIN, David A (org) . **Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate**. Columbia University Press. New York. 1993.

HALL, Peter; TAYLOR, Margareth. **As três versões do neo-institucionalismo**. In: Revista Lua Nova, n.58,2003.

HAMPSON, Fen Osler. Deconstructing multilateral cooperation. . IN: ZARTMAN, William I; TOUVAL, Saadia. **International Cooperation: The Extents and Limits of multilateralism**. Cambridge University Press. 2010

HAMZAWY, Amr; BROWN, Nathan .**The Egyptian Muslim Brotherhood: Islamist Participation in a Closing Political Environment**, Carnegie Paper n. 19.2010

HARDIN, GARRETT. **The tragedy of the Commons**. Science.1968.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Theories of international regimes. Cambridge University Press. 2004

HELD, David . Restructuring global governance: cosmopolitanism, democracy and the global order. IN: HOOVER, JOE; SABARATNAM, Meera ; SCHOUENBORG, Laust. Interrogating Democracy in World Politics. Routledge, 2011.

HELD, David. **Models of democracy**. Polity Press. Third Edition. 2006

HUDSON, Michael. **Middle East Dilemma**. London: Tauris & Co. Ltd, 1999..

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HURRELL, A. **On Global Order: Power, Value, and the Constitution of International Society**. OUP, 2009.

JESUS, Diego Santos Vieira de. **O baile do monstro: o mito da paz de vestfália na história das relações internacionais modernas**. *História* [online]. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a12.pdf> . Acessado em : 20/11/2013.

JOACHIM,Jutta; REINALDA,Bob ; VERBEEK,Bertjan. International Organizations and implementation: pieces of the puzzle. **IN:JOACHIM,Jutta; REINALDA,Bob ; VERBEEK,Bertjan. International Organization and Implementation: enforcers,managers,authorities? Routledge.2008.**

JONES, Seth G. **The Mirage of the Arab Spring. Deal With the Region You Have, Not the Region You Want.** Journal of Democracy. Washington. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/138478/seth-g-jones/the-mirage-of-the-arab-spring>> Acessado em: 11/03/2013. 2013.

KAY,David A ; JACOBSON,Harold K. **Enviromental Protection: The international dimension.**American Society for International Law. 1983

KEOHANE, R., MACEDO, S; MORAVCSIK, A. **Democracy-Enhancing Multilateralism, International Organization.** 2009.

KEOHANE, Robert ; MACEDO, Stephen ; MORAVCSIK, Andrew. **Democracy Enhancing Multilateralism.** International Organization. 2009

KEOHANE,Robert O. Institutional theory and the realist challenge after the cold War.**IN: : BALDWIN,David A (org) . Neorealism and Neoliberalim: The contemporary debate.** Columbia University Press. New york. 1993

KEOHANE,Robert O. Introduction: from interdependence and institutions to globalization and governance.**IN: KEOHANE,Robert. O. Power and Governance in a Partially Globalized World.** Routledge. 2002.

KEOHANE,Robert O. Neoliberal Institutionalism: A perspective on World Politics. **In:International Institutions and State Power:Essays in International Relations.** KEOHANE,ROBERT.Westview Press.Boulder.1989.

KEOHANE,Robert O; MARTIN,Lisa L. **The promise of Institutional theory.** International Security.1995.

KEOHANE,Robert O; NYE, Joseph N. Governance in a globalizing world. **IN: KEOHANE,Robert. O. Power and Governance in a Partially Globalized World.** Routledge. 2002.

KEOHANE,ROBERT. **International Institutions: two approaches.** International Studies Quartely. 1988.

KHOURY,Philip; KOSTINER, Joseph, "Introduction: Tribes and the Complexities of state Formation in the Middle east. In: **Tribes and State Formation in the Middle East.** Edited by Philip S. Khoury, Joseph Kostiner. Berkeley: University of California Press, 1990. Pp. 1-22.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O. ; VERBA, Sidney.**Designing social inquiry: Scientific Inference in Qualitative.** Research.Princeton:Princeton University Press, 1994

KING, Stephen J. **The new authoritarianism in the middle east and North Africa** . Indiana University Press. 2009.

KOREMENOS, Barbara, LIPSON, Charles, SNIDAL, Duncan. **The Rational Design of International Institutions.***International Organization*, v. 5, n. 44, 2001.

KORFF, S. A. **The Problem of Sovereignty**, American Political Science Review.1923.

KOSTINER, Joseph. **Conflict and Cooperation in the Gulf Region**. Verlag für Sozialwissenschaften . 2009.

KOSTINER, Joseph. Tribe and State formation in Saudi Arabia. In: KHOURY, Philip; KOSTINER, Joseph. **Tribes and State Formation in the Middle East**. Berkeley: University of California Press, 1990.

KRASNER, Stephen. D. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States, in: CROCKER, Chester A.; OSLER, Fen; AALL, Pamela. **Leashing The Dogs of War: Conflict Management in a Divided World**. Washington, D.C.: United States Institute of Peace. 2007.

KRASNER, Stephen. **Causas Estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes**. Revista de Sociologia Política. Curitiba. 2012.

LEE, Sangmook. **Democratic Transition and the Consolidation of Democracy in South Korea**. Taiwan Journal of Democracy. 2007

LOPES, Dawisson Belém. **A ONU entre o passado e o futuro: A política da autoridade**. São Paulo: APPRIS, 2012.

MADDY-WEITZMAN, Bruce. The Arab Regional System and The Arab Spring. IN: CALLEYA, Stephen; WOHLFIELD, Monica. **Changes and Opportunities in The Emerging Mediterranean**. Mediterranean Academy of Diplomatic Studies. 2012.

MANSFIELD, Edward D; PEVEHOUSE, Jon C. "**Democratization and International Organizations.**" International Organization. International Organization. Vol. 60 . 2006

MARCHETTI, R. **Modeling Transnational Politics**. *Paper* apresentado no 22º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA). Madrid, Espanha, 2012 .

MARCHETTI, Raffaele. **Global Democracy: for and against. Ethical Theory, institutional design and social struggles**. Routledge. 2008.

MARKS, S. (2001), "Democracy and international governance" IN: COICAUD, J.-M. ; HEISKANEN, V. (org.), **The Legitimacy of International Organizations**. Tóquio, UNU.

MARTIN, LISA L. Interest, Power and Multilateralism. International Organization. The MIT Press. 1992.

MARTIN, LISA. **Interests, Power, and Multilateralism**. International Organization, 1992

MATTAIR, THOMAS R. **Mutual Threat perceptions in the arab/Persian Gulf: GCC Perceptions.** Middle east policy, 2007.

MCGREW, Anthony. **Democratising global institutions – Possibilities, limits and normative foundations.** IN: ANDERSON, James. **Transnational democracy: political spaces and border crossings.** Routledge. 2002.

MEARSHEIMER, John J. **The False Promise of International Institutions.** International Security. 1995.

MILNER, Helen. **The assumption of Anarchy in International Relations Theory: A critique.** IN: BALDWIN, David A (org) . **Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate.** Columbia University Press. New York. 1993.

NAJEM, Tom Pierre; MARTIN; Hetherington. **Good Governance In The Middle East Oil Monarchies.** Routledge Curzon, London , 2003.

NORTH, D. C. ; WALLIS, J. J; WEINGAST, B. R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Understanding Recorded Human History.** Cambridge: Cambridge University Press. 2009

NORTH, Douglas. **Institutions.** The Journal of Economic Perspectives. 1991.

O'CONNELL, Mary Ellen. **Enforcement and the success of international environmental law.** Indiana Journal of Global Legal Studies. 1995

OLIVEIRA, João Paulo. **O Conselho de Cooperação do Golfo: entre a contradição e a persistência?** 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais. 2013.

OLIVEIRA, João Paulo. **Soberania em Perspectiva Comparada: O conselho de Cooperação do Golfo em 1981 e Pós-Primavera Árabe.** Revista Geonorte. 2013.

OLSON, Marcur. **A lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: Edusp, 1999.

OSIANDER, ANDREAS. **Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth.** International Organization. 2001.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.** Cambridge University Press: New York, 1996

OTTAWAY, Marina; MARWAN, Mausher. **Arab Monarchies. Chance for Reform. Yet Unmet.** The Carnegie Papers .Carnegie Endowment for International Peace, Washington. 2011.

OTTAWAY, Marina; MARWAN, Mausher. **Arab Monarchies. Chance for Reform. Yet Unmet.** The Carnegie Papers .Carnegie Endowment for International Peace, Washington. 2011.

OWEN,Roger. **State, Power and politics in the Making of the Modern Middle East..** Routledge. Third Edition 1992.

OWEN,ROGER. *State, power and politics in the making of the modern Middle East..* London and New York: Routledge, 1992.

OYE, Kenneth A. **Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies.1985**

PAISON,Michelle. **The History of the Muslim Brotherhood: The Political, Social and Economic Transformation of the Arab Republic of Egypt.** The Institute for Global Leadership. 2011.

PAREKH, Bhikku. Reconstituting the modern state. In: ANDERSON, James. **Transnational democracy: political spaces and border crossings.** Routledge. 2002.

PETERS, Guy B. **Institutional theory in political science: the new institutionalism.** New York: Pinter. 1999.

PETERSON,J.E. Britain and the Gulf: At the Periphery of empire. POTTER,G.Lawrence. **The Persian Gulf in History.** Palgrave Macmillan. 2009.

PETERSON,J.E. **Sucession in the States of the Gulf Cooperation Council.** The Washington Quarterly. 2001.

PEVEHOUSE, Jon C, **Democracy from Above. Regional Organizations and Democratization,** Cambridge, Cambridge University Press, 2005

PEVEHOUSE, Jon C. **Democracy from the Outside-In? International Organization and Democratization.** International Organization. MIT PRESS. 2002b.

PEVEHOUSE, Jon C. **With a Little Help from my Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy.** American Journal of Political Science. 2002a.

Pew Research Center. **Mapping the global muslim population. A report on the size and Distribution of the World's muslim population.** Pew Forum on Religion &Public Life. 2009

ROCHE, Alexandre. **Tensões da Primavera do mundo árabe-sunita: entre o wahhabismo conservador e o espírito crítico, entre a política do petróleo e a independência econômica.** Ciências & Letras. 2012.

ROSINY, Stephan. **The Arab Spring: Triggers, Dynamics and Prospects.** GIGA Focus International Edition. Hamburgo, 2012.

ROY,Olivier. **The transformation of the Arab World.** Journal of Democracy. Disponível em: < <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Roy-23-3.pdf>> Acessado em : 11/03/2013.2012.

RUGGIE, John G. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: **Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form**. New York: Columbia University Press, 1993.

SIMMONS, Beth A. **Compliance with International Agreements**. Annual Review of Political Science. 1998.

SORENSEN, David S. **Transitions in the Arab World: Spring or Fall?** .Strategic Studies Quarterly, 2011.

STEIN, Arthur. Coordination and collaboration: regimes in a anarchic world. . IN: BALDWIN, David A (org) . **Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate**. Columbia University Press. New York. 1993.

STOKKE, Olav S. Examining the Consequences of International Regimes. In: Stokke, Olav Schram; GEIR, Honneland. **International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building**. London. 2007.

TAPPER, Richard. Anthropologist, Historians and the tribes people on tribe and State formation in the middle east. In: KHOURY, Philip; KOSTINER, Joseph. **Tribes and State Formation in the Middle East**. Berkeley: University of California Press, 1990.

TEHRANIAN, Majid. Democratizing Governance. In: AKSU, Esref; THAKUR, R; LANGENHOVE, VAN. IN: COOPER, Andrew F; CHRISTOPHER, W. Hughes; LOMBAERDE, Phillipe de. "Enhancing Global Governance through Regional Integration", Oxford: Routledge. 2008.

THE GCC: PROCESS AND ACHIEVEMENT. GCC Secretary. Riyadh. 2009

TRIPP, Charles. Regional Organizations in The Arab Middle East. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. **Regionalism in World Politics**. Oxford University Press. 1995.

TRIPP, Charles. Regional. Organizations in The Arab Middle East. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew. **Regionalism in World Politics**. Oxford University Press. 1995

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. São Paulo: EdUSP, 1998.

ÜLGEN, Sinan; OTTAWAY, Marina ; SALEM, Paul. **The Emerging Order in the Middle East**. Carnegie Policy Outlook, Washington. 2012.

ULRISEN, Kristian. **After the Arab Spring: power shift in the Middle East?: Bahrain's aborted revolution**. London of School of Economics. 2012.

ZUBUR, Sherifa. **Saudi Arabia**. ABC-CLIO, 2011.

Web Sites

The GCC Interconnection Authority Disponivel em: <http://www.GCCia.com.sa/>. Acessado em: 13/11/2013

GCC Standardization Organization. Disponível em: <http://www.gso.org.sa/>. Acessado em : 13/11/2013

GCC Patent Office Disponível em: <http://www.GCCpo.org/DefaultEn.aspx> . Acessado em 13/11/2013