

O Projeto Nuclear Iraniano: as Sanções dos EUA e o Papel da Diplomacia Brasileira nas Negociações

The Iranian Nuclear Project: US Sanctions and the Brazilian Diplomatic Role in the Negotiations

El proyecto nuclear iraní: sanciones estadounidenses y el papel diplomático brasileño en las negociaciones

Daniely Fernanda de Lima Prado*

Juliana da Silva Marques**

Maria Paula de Oliveira Nascimento***

Otávio Roberto Oliveira Dias Gonçalves****

Thaiz Helena da Silva Miguel*****

Resumo

O presente artigo discutiu as dinâmicas da política externa e a escalada de tensões entre os Estados Unidos e o Irã, bem como a inserção do Brasil nessa narrativa. O programa nuclear iraniano é central para a proposta de análise, já que seu desenvolvimento se tornou a principal razão das sanções dos EUA contra o país persa. A escalada do conflito entre os EUA e o Irã tem se tornado central nos

assuntos internacionais nos últimos meses, dados os importantes papéis desses países no equilíbrio internacional. A mediação brasileira nos acordos sobre o programa nuclear se mostrou uma importante ferramenta diplomática e, nesse sentido, é importante entender como a abordagem da administração Bolsonaro tem mudado esse cenário.

Palavras-Chave: Irã. EUA. Programa Nuclear. Brasil. Diplomacia.

* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: danielylprado@gmail.com.

** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: ctjulianamarques@gmail.com.

*** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: mprinternacionais@gmail.com.

**** Graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: otrdias@gmail.com.

***** Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais campus Poços de Caldas. Contato: thelena.miguel@gmail.com.

Abstract

This article discussed the dynamics of foreign policy and the escalation of tensions between the United States and Iran, as well as Brazil's insertion in this narrative. The Iranian nuclear program is central to the proposed analysis, as its development has become the main reason for the US sanctions against the Persian country. The escalation of the conflict between the US and Iran has become central to international affairs in recent months, given the important roles of these countries in the international balance. Brazilian mediation in the nuclear program agreements proved to be an important diplomatic tool and, in this sense, it is important to understand how the Bolsonaro administration's approach has changed this scenario.

Keywords: Iran. USA. Nuclear Program. Brazil. Diplomacy.

Resumen

Este artículo discutió la dinámica de la política exterior y la escalada de tensiones entre Estados Unidos e Irán, así como la inserción de Brasil en esta narrativa. El programa nuclear iraní es fundamental para el análisis propuesto, ya que su desarrollo se ha convertido en el principal motivo de las sanciones de Estados Unidos contra el país persa. La escalada del conflicto entre Estados Unidos e Irán se ha convertido en el centro de los asuntos internacionales en los últimos meses, dado el importante papel de estos países en el equilibrio internacional. La mediación brasileña en los acuerdos del programa nuclear resultó ser una importante herramienta diplomática y, en este sentido, es importante comprender cómo el enfoque de la administración Bolsonaro ha cambiado este escenario.

Palabras clave: Irán EUA. Programa nuclear. Brasil. Diplomacia.

Introdução

O presente artigo se divide em quatro seções, destinadas a fazer uma breve análise sobre o panorama atual das relações entre o Brasil e o Irã, frente as dinâmicas do cenário internacional e as medidas taxativas dos Estados Unidos (EUA) contra o país persa. A primeira seção faz uma leitura conjuntural das dinâmicas entre o Irã, os EUA e o Brasil, no ano de 2020. Ao passo que países aliados ao Irã condenam veementemente as sanções impostas pelo Ocidente, países como Israel e o Brasil optaram por se posicionar ao lado dos EUA.

Para entender as dinâmicas e as tensões atuais no cenário apresentado, é necessário fazer uma retomada histórica sobre a importância regional, cultural e histórica do Irã, o que é feito na segunda seção – buscando englobar os elementos característicos sobre a formação e consolidação do país. A partir da revolução iraniana de 1979, as tensões entre os países e seus respectivos aliados passaram a crescer, e é nesse cenário que o programa nuclear iraniano se torna uma pauta internacional relevante.

A terceira seção tem início com a discussão sobre a implementação do programa nuclear iraniano, na década de 1950. O programa tinha diretrizes específicas, se destinando à pesquisa científica e ao desenvolvimento de uma nova matriz energética para o Irã.

Esse projeto era apoiado pelos EUA, pela França e pelo Reino Unido, países com os quais foram assinados acordos sobre a não proliferação de armas nucleares, por parte do Irã. Mais tarde, em 2002, foram divulgados dados que sugeriam que o Irã estava enriquecendo urânio para fins bélicos e, desde, as tensões se intensificaram – com o apelo dos EUA por intervenção e investigação das atividades iranianas no setor.

Tendo desempenhado um papel de mediação no início dos anos 2000, o Brasil se mostrou um relevante ator diplomático nesse cenário, mas qual é a posição atual do país, frente a transição política e à história de sua política externa? A quinta sessão do paper examina as perspectivas sobre a política externa brasileira, no que se refere às relações EUA-Irã, nas relações Brasil-Irã e suas provenientes inter-relações, na busca de oferecer alguma perspectiva sobre como a PEB poderia atuar baseada em sua própria tradição.

As sanções estadunidenses sobre o Irã e a mudança de posicionamento do Brasil

Ainda que no contexto atual o mundo esteja enfrentando uma grave crise, devido ao novo coronavírus, os Estados Unidos (EUA) não pouparam o Irã de receber sanções. No início de 2020 houve uma escalada na tensão entre esses atores, uma vez que os EUA ordenou o assassinato do general Qasem Soleimani⁶. Como retaliação, o Irã autorizou o lançamento de mísseis balísticos contra bases aéreas americanas que estavam posicionadas no Iraque. Diante desses acontecimentos, o governo iraniano convocou o representante brasileiro em Teerã para discutir o posicionamento do Brasil. O país demonstrou alinhamento com os EUA, tendo como justificativa a luta contra o terrorismo, logo associando o terrorismo ao Irã (PASSARINHO, 2020; HAFEZI, 2020).

No dia 16 de maio de 2020, uma agência de notícias iraniana informou que haveria consequências se os EUA impedissem a entrega de uma remessa de combustível do Irã à Venezuela. A hostilidade entre EUA e Irã havia cessado em 2015, uma vez que o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA) foi alcançado e havia conseguido desacelerar significativamente o programa atômico iraniano. En-

6. Qasem Soleimani era comandante da Força Quds da Guarda Revolucionária iraniana, que é responsável pelas operações no exterior (BBC, 2020).

tretanto, desde 2018 a tensão entre esses atores reemergiu, posto que o presidente dos EUA restaurou as sanções econômicas contra o Irã, alegando que o acordo não foi capaz de encerrar o potencial destrutivo do programa nuclear iraniano. Conseqüentemente, o aumento nas sanções dificultou as negociações comerciais com o Irã, prejudicando principalmente o setor petrolífero (FAUS, 2018; GOLDENBERG, 2019; REUTERS, 2020).

Em meio ao conflito que se estende há décadas, é necessário avaliar a posição dos aliados de cada país para que se possa compreender o seu peso na política internacional. Após a morte de Soleimani, a Rússia condenou o ataque dos EUA, à medida em que tanto Moscou quanto Teerã veem os EUA como um rival nesse cenário e tentam reduzir sua influência no Oriente Médio. As relações entre Iraque e Irã, por sua vez, melhoraram desde a queda de Saddam Hussein em 2003. Ainda que o Iraque não tenha apoiado o Irã abertamente, o país por intermédio do primeiro-ministro, Adel Abdul Mahdi, também recriminou o ataque à Soleimani. Além destes países, o Irã conta com aliados como a Síria, o Catar, as milícias iraquianas, o Hezbollah e os houtis no Iêmen. Em comparação, países do Oriente Médio como a Arábia Saudita e Israel apoiam o governo norte-americano. Além disso, é crucial para este paper compreender a posição do Brasil diante da atuação dos Estados Unidos (PAREDES, 2020).

No início da década de 2000, o governo brasileiro buscava intermediar o diálogo entre EUA e Irã, acreditando que a melhor opção era alcançar uma resolução pacífica. Neste contexto, o Brasil deixou claro que não apoiava a obsessão estadunidense em fazer falsas alegações sobre posse de armas nucleares, bem como acusações sobre terrorismo. Entretanto, é perceptível que com a ascensão de Jair Bolsonaro ao poder, observou-se a tendência inquestionável de alinhamento as medidas tomadas pelo presidente dos EUA, Donald Trump. A postura do presidente brasileiro em janeiro deste ano diante do ataque à Soleimani destoa da tradição diplomática histórica do país. Nesse sentido, além da questão diplomática, tem-se a preocupação no que diz respeito às relações comerciais entre Brasil e Irã, dado que a partir delas o país tem um excedente de mais de US 2 bilhões por ano (PASSARINHO, 2020; THE GARDIAN, 2020).

As medidas tomadas pelos EUA atingem fortemente a economia da República Islâmica, causando a diminuição das exportações de petróleo, bem como o aumento da inflação e do desemprego.

Como exemplo, têm-se as medidas de março de 2020 que tiveram como alvo entidades e indivíduos, principalmente da indústria petroquímica. Desta forma, nota-se que os países dependentes do setor petrolífero também serão afetados pelas sanções impostas ao Irã, uma vez que o país possui a quarta maior reserva de petróleo do mundo. Sendo assim, é imprescindível que os aliados dos EUA neste conflito (Brasil, Arábia Saudita, Israel) avaliem suas posições, dado o pertencimento desses atores no jogo do petróleo (MAZUMDARU, 2019; QUINN, 2020). Nesse contexto, é importante traçar o histórico de formação do Irã, destacando como o país se tornou peça-chave para a estabilidade regional do Oriente Médio.

Do império à formação do estado iraniano

O território que o Irã ocupa foi o berço das civilizações mais antigas do mundo.⁷ A história do Irã remonta um grande período da antiguidade. Contudo, na busca da compreensão do cenário político do Irã moderno, o foco será nos desdobramentos a partir da guerra do Império Otomano. Esse Império, que outrora representava uma potência regional, começou a perder influência com o fim da Primeira Guerra Mundial, juntamente com grande parte de seus domínios – e a sua dependência em relação ao Ocidente se tornou perceptível. Após a Segunda Guerra Mundial, grande parte dos países da região conseguiram suas independências. Embora o Irã – que se tornou independente em 1943 – não tenha sido um país colonizado, era um país que tinha fortes influências em sua política doméstica, principalmente oriundas da Rússia e do Reino Unido. Já independente, o Estado Iraniano optou por se manter ao lado dos países ocidentais durante o período da Guerra Fria (ZACCARA, 2006).

7. A história iraniana, por conseguinte, é marcada por uma extensa gama de invasões e disputas internas, bem como a forte presença da religião. A ocupação árabe (século VII) foi a primeira tentativa de disseminar o islamismo na região. E embora isso não tenha ocorrido de maneira simples, aos poucos os árabes conseguiram expandir seu domínio àquela região. As tensões continuaram permeando a região ao longo dos anos, fazendo com que mais tarde, os iranianos se alinhassem aos muçulmanos não-árabes, posteriormente conhecidos como xiitas. Após um extenso período de domínios imperiais, os Impérios acabaram se enfraquecendo. O Império Árabe deu início à sua significativa expansão a partir do século VII. No entanto, durante o século XV o Império Otomano passou a dominar a região sob comando de um governo único, desde o reinado do Califa Abássida (século X). Assim, surgiram novos conflitos, possibilitando que os Impérios Europeus dessem continuidade ao seu processo de expansão no Oriente Médio (ABRAHAMIAN, 2015).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, uma sucessão de acontecimentos levou à emancipação política do Irã. O líder do país passou a ser o xá Reza Pahlavi – que contava com o apoio dos EUA – e o Irã passou a possuir um dos melhores exércitos do mundo. A dinastia Pahlavi, entretanto, foi marcada por uma reversão cultural extremamente desigual, gerando assim grande descontentamento na sociedade. Além disso, o crescimento de problemas econômicos e de infraestrutura acentuou a insatisfação da população iraniana (CLEVELAND, 2008).

É importante ressaltar que a atuação dos Estados Unidos na região teve início a partir de década de 1930, quando as companhias norte-americanas buscavam obter as primeiras concessões petrolíferas na região do Oriente Médio. Ainda na Primeira Guerra Mundial, as demandas de recursos naturais já eram uma das preocupações do governo dos EUA, que estava ciente de suas reservas nacionais limitadas e da sua dependência com os países do Oriente Médio. O mesmo ocorria com a Inglaterra, que buscava o apoio dos Estados Unidos para exercer maior influência nas monarquias da região. Assim, os EUA passaram a desempenhar um papel onde o objetivo principal era obter controle sobre os países da região, entre eles o Irã. O meio que os EUA encontraram para este fim foi o de centralizar o poder interno do Irã, através do Xá que, por sua vez, temia perder seu controle sobre a nação. Em 1949 Pahlavi alterou a constituição iraniana no parlamento nacional, de forma não democrática, alcançando, assim, sua posição de poder absolutista. Com o apoio dos EUA, concluiu com sucesso seu objetivo, barrando o movimento democrático e a presença soviética no país – com um movimento que também era interesse dos países ocidentais – com poderes centrados na figura do Xá. Assim, os EUA passaram a ser a potência de atuação exclusiva no Irã, além de promover a dissolução de importantes organizações representativas do país, destruindo o movimento democrático iraniano (KRASNER, 1979).

Uma das fontes do ressentimento entre o Irã, os EUA e a Inglaterra, teve início nos anos 1950, com a aprovação da nacionalização da Anglo-Iranian Oil Company (AOIC), por parte dos Majlis. Essa medida indignou os britânicos, pois a AOIC tinha sido um investimento massivo e era muito lucrativo para a Inglaterra. Por outro lado, para os iranianos, a companhia era um símbolo da exploração e do imperialismo inglês; logo, nacionalizá-la era um passo para a autonomia nacional e a libertação de seu povo. A resposta

inglesa foi o corte das relações diplomáticas, o boicote na compra dos barris de petróleo e a denúncia contra Mossadeq – apontando-o como a causa de suas queixas. Apesar de alegar neutralidade no caso, os Estados Unidos apoiaram parcialmente o boicote feito pela Grã-Bretanha, e se justificaram a partir da expulsão dos ingleses do território iraniano. Os EUA não foram diretamente afetados pelo evento, mas surgia a preocupação de que movimentos de esquerda ganhassem força no Oriente Médio, a partir da nacionalização de demais recursos regionais. Aproveitando-se da instabilidade interna do Irã, os EUA passaram a organizar um golpe contra Mossadeq, tendo o apoio e o fornecimento de informações vindos da Inglaterra. Este golpe ficou conhecido como Operação TPAjax, e foi o primeiro golpe de Estado orquestrado pela CIA (ARANTES, 2004).

Com a retirada de Mossadeq, o poder ficou centralizado no sistema monárquico da dinastia do Xá, que voltou a fazer concessões para companhias estrangeiras e garantir barris de petróleo a preços reduzidos para os EUA. Apesar de restabelecer as relações externas do Irã, internamente a baixa dos preços fez com que a população tivesse que lidar com a redução em seu padrão de vida, o que trouxe para o cenário nacional inúmeras manifestações por melhorias sociais. Os EUA apoiavam a monarquia Palahvi, que reprimia violentamente as manifestações populares, mas ao mesmo tempo aconselhava que o Xá implementasse algumas reformas, para acalmar o clima interno. Seguindo essas sugestões dos EUA, no início da década de 1970, o Xá promoveu algumas reformas sociais sem quaisquer mudanças efetivas, chamadas de “Revolução Branca”, que não trouxeram para a população qualquer satisfação. (ARANTES, 2004).

A invasão ocidental foi acelerada com a abertura do Canal de Suez, dando ao Egito uma importante posição geoestratégica na política mundial. Os principais beneficiados, no entanto, foram os próprios Estados ocidentais, entre eles a França, Alemanha e Grã-Bretanha (GELVIN, 2011). Em janeiro de 1978 foi feita uma reportagem em um dos jornais mais importantes do Irã contra o Aiatolá Khomeini, e sua origem, família e conduta eram expostas de forma agressiva. Em contrapartida, alguns estudantes, progressistas e religiosos uniram-se contra o Xá Pahlavi e foram às ruas em protesto. Embora tenham encontrado forte repressão por parte do exército – o que ocasionou inúmeros mortos e feridos – o movimento ganhou ainda mais força e adeptos pelo país. Ao se encontrar diante da fúria da sociedade, o Xá Reza Pahlavi fez um pronunciamento

em rede nacional para pedir desculpas por seus erros anteriores. Nesse mesmo contexto, ao solicitar ajuda de seus aliados norte-americanos, recebeu uma resposta negativa. Após tanta pressão, Reza Pahlavi deixou o Irã em janeiro de 1979, juntamente com a sua família (SAIKAL, 2010).

A revolução iraniana, ocorrida entre o fim de 1978 e o início de 1979, não contava com nenhuma liderança evidente de um partido político específico durante as manifestações populares no Irã. No entanto, com o retorno de Aiatolá Khomeini em fevereiro de 1979 ao país, a instituição religiosa do xiismo parecia ser a única alternativa para a formação de uma coesão sólida entre os revolucionários. A supremacia da militância política xiita durante a revolução para derrubar o Xá permitiu que parte dos líderes religiosos iranianos tomassem o controle do Estado (ZACCARA, 2006).

Uma das primeiras vitórias do grupo de Khomeini durante as manifestações políticas no Irã foi a vitória do projeto da construção de uma República Islâmica no país, bem como a aprovação da Constituição Iraniana. Quanto mais Khomeini ganhava espaço no Estado iraniano, mais a concepção de nação defendida por ele na época de seu exílio era incorporada e adaptada aos artigos da Carta Constitucional. O resultado do controle do Estado obtido por Khomeini e seus partidários estaria ligado ao sistema político que norteou o Irã desde à queda do regime imperial (ABRAHAMIAN, 2015).

A Constituição iraniana significou muito mais do que a resposta de um novo poder hegemônico, pois permitiu compreender a maneira a qual o xiismo reafirmou seu domínio no Irã – tanto na sociedade política, quanto na sociedade civil. O Islã passou a ser concebido enquanto um elemento comum entre diversos segmentos dentro do Irã pós-revolucionário. Isso fez com que ele desenvolvesse um papel de unificação do discurso islâmico, bem como do reconhecimento mútuo internacional do país e da religião, tornando possível a reconstrução de alianças sociais rompidas pelos modelos políticos anteriores (GHALIOUN, 2007).

Desde então, estabeleceu-se a inimizade entre EUA e Irã, com o governo norte-americano associando o país ao terrorismo e ao fundamentalismo islâmico. Ainda assim, vale ressaltar que essa associação é anterior aos ataques de 11 de setembro de 2001 às Torres Gêmeas e ao Pentágono. Esse evento serviu para reforçar ainda mais o argumento utilizado contra o Irã desde 1979. Nesse período, o antigo Xá – que era apoiado pelos Estados Unidos – foi expulso, dando

início a uma série de transformações políticas com cunho religioso e tradicionalista no país. Nesse mesmo período, alguns integrantes e representantes norte-americanos foram feitos reféns na embaixada americana durante a revolução iraniana, o que gerou um impacto extremamente negativo na relação entre ambos os países. A comunidade internacional, juntamente à imprensa, desde então, compararam o Estado do Irã a estas mesmas organizações terroristas, gerando assim um discurso em que o país torna-se automaticamente um ator que abusa dos direitos humanos e apoia a proliferação de armas de destruição em massa (KATOUZIAN, 1995; ARANTES, 2004).

Desde o final da década de 1970 o Irã busca atuar e ser reconhecido como Estado oficial dentro do Sistema Internacional pelas demais nações. No entanto, os EUA lideram uma campanha contra essa mesma legitimação internacional. A representação material e ideológica do Irã é facilmente manipulável, considerando suas diferenças culturais quando comparado ao mundo ocidental, gerando algumas barreiras difíceis de serem rompidas (KATOUZIAN, 1995). Dessa forma, as sanções tornam-se uma das principais estratégias das potências ocidentais de isolamento do Irã no sistema, o que será discutido na próxima seção.

O projeto nuclear iraniano e as sanções estadunidenses

Com a independência iraniana e instauração da dinastia Pahlavi e mais tarde com a Revolução Iraniana, a posição do Irã no cenário internacional foi alterada significativamente. O Oriente Médio foi uma região de importância limitada ou até reduzida até o início do século XX, mas, especialmente com a ascensão da Guerra Fria, se tornou um espaço fundamental de disputa geopolítica e geoestratégica. A seção anterior buscou explorar como ocorreu a inserção internacional do Irã como um país relevante no Oriente Médio especialmente através da Revolução Iraniana e essa seção explorará como o projeto nuclear iraniano teve um impacto ainda mais significativo o colocando como um ator global.

O projeto nuclear iraniano teve sua origem em março de 1957, em parceria com o governo norte-americano, ainda durante a regência da monarquia Pahlavi, mais de 20 anos antes da Revolução Iraniana. A parceria foi institucionalizada através do programa “Átomos para a Paz” – sancionado durante o governo Eisenhower e que consistia numa transferência de urânio para fins de pesquisa

e abrir o caminho para o uso civil da energia nuclear no Oriente Médio. O início das pesquisas do governo persa se deu de fato em fins dos anos 60. O Irã, como principal aliado norte-americano no Oriente Médio nesse período, não hesitou em assinar os tratados de Não Proliferação Nuclear de 1968 e o Acordo de Salvaguardas de 1974. Esses acordos limitavam o uso da energia atômica para o uso civil e garantiam a possibilidade de supervisão pela Agência Internacional de Energia Atômica (RAVISON, 2015).

Durante os anos 1970, o governo iraniano investiu em peso na criação de uma infraestrutura de energia nuclear e na capacitação de profissionais que pudessem operá-la. Não apenas os Estados Unidos, como também a França e o Reino Unido apoiaram o desenvolvimento do programa nuclear iraniano. Contudo, com a Revolução Iraniana de 1979, as potências norte-ocidentais deixaram de apoiar o Irã em sua empreitada atômica especialmente pelo caráter anti-imperialista e antiocidental da rebelião. Devido a impossibilidade de continuar o projeto por falta de suporte internacional, o governo iraniano só retomou o seu desenvolvimento em 1995, em um acordo firmado com o governo russo (FONSECA, 2018).

Desde então, o programa nuclear iraniano tem sido “bombardeado” por acusações e questionamentos de países ocidentais (sobretudo os EUA, o Reino Unido, a França e a Alemanha), que colocam em xeque as reais intenções do país com o enriquecimento de urânio. Persiste o argumento, usado por esses países, segundo o qual o programa iraniano seria destinado à produção de ogivas nucleares. Por outro lado, o governo iraniano nega essas acusações, ao mesmo tempo em que reafirma o compromisso assumido ao assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), de destinar a energia atômica tão-somente para fins pacíficos (FONSECA, 2018, p. 357).

O governo norte-americano percebeu a aliança entre Rússia e Irã como suspeita e pressionou o Kremlin para que abandonasse a parceria, o que efetivamente aconteceu. Ainda que os Estados Unidos tenham pressionado também outros parceiros do Irã na sua empreitada nuclear, relatórios internacionais relatam que a China continuou a oferecer auxílio ao programa persa. No ano de 2002, um grupo de resistência no Irã divulgou uma série de documentos que indicavam que o governo iraniano estava trabalhando na criação de tecnologia que o permitisse utilizar urânio tanto para fins de energia quanto como aparato militar. Contudo, no ano seguinte, em um pacto com Alemanha, França e Reino Unido, o Irã se com-

prometeu a manter o desenvolvimento de sua energia nuclear para fins pacíficos. Com o passar dos anos, as revisões da Agência Internacional de Energia Atômica se chocavam com os dados oferecidos pelo governo persa, fazendo com que sanções fossem aplicadas ao país (FONSECA, 2018).

Nos últimos dois anos, o regime de sanções adotado pelos EUA e UE alcançaram resultados expressivos, em sua maior parte graças ao apoio internacional de outras partes. Alguns países, como o Canadá, adotaram restrições mais firmes. Outros, como a Índia, reduziram significativamente suas compras de petróleo iraniano [...]. Com isso, a receita de exportação de petróleo iraniano foi cerca de dois terços menor do que costumava ser em anos anteriores (HAKINAN apud RAVISON, 2015, p. 14).

Desde a revolução iraniana em 1979 o governo norte-americano tem imposto sanções contra o Irã, variando desde medidas restritivas até embargos econômicos, especialmente ligados às exportações de petróleo, um dos ativos mais valiosos do país. Em 2013 o Irã, os países do Conselho de Segurança (Estados Unidos, Rússia, França, China e Reino Unido) e a Alemanha firmaram o Plano de Ação Conjunto que visava a eliminação do urânio enriquecido no território iraniano e a redução (até a efetiva mitigação) das sanções aos produtos iranianos. Esse acordo foi ampliado para o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês) de 2015 que incluía a União Europeia e buscava ampliar a sua força institucional. Contudo, com a mudança de presidentes nos Estados Unidos, a posição oficial do país também foi alterada e em um discurso em 2018 o presidente estadunidense Donald Trump declarou que o JCPOA era um instrumento falho e que não garantia a efetividade da eliminação do urânio iraniano, reimpondo as sanções ao petróleo iraniano (ESFANDIARY; TABATABAI, 2018) e criando uma crise diplomática que se estende até a atualidade (ZENGERLE, 2020).

O argumento do presidente norte-americano para a saída dos Estados Unidos do JCPOA foi o de que o acordo tem uma vigência de apenas 15 anos. A ação de Trump foi unilateral e surpreendeu não apenas o Teerã, mas todas as outras partes do acordo. A fala do presidente sugeria que com o fim do acordo, toda a tecnologia criada pelo Irã teria o potencial de ameaçar a ordem internacional não apenas no Oriente Médio, mas também no restante do mundo (SANGER; BROAD, 2020). Além de reimpor as sanções, Trump queria a formulação de um novo acordo que também levasse em

consideração a retração dos mísseis balísticos iranianos, proposta recusada pelo Teerã. O presidente dos Estados Unidos pediu ainda que as outras partes envolvidas se retirassem do acordo, pedido que foi descreditado por elas quase imediatamente (FINNEGAN, 2020). Com base nesses acontecimentos, é indispensável buscar compreender o papel da Política Externa Brasileira em relação ao Irã, bem como as possíveis mudanças nas relações bilaterais no governo Bolsonaro.

Relações Brasil-Irã: perspectivas sobre a política externa brasileira

Nas últimas duas décadas, a política externa ‘ousada e ativista’ do Brasil conferiu ao país um novo status no cenário internacional: uma presença marcante em negociações internacionais em diversos setores e uma aproximação qualitativa com os países em desenvolvimento. Nesse contexto, o diálogo renovado e a cooperação com os países do Oriente Médio foram colocados no centro do radar diplomático brasileiro, já que até então a política externa brasileira prezava pelas boas relações, mais ainda era distante dos países da região. Uma das grandes atuações do Brasil nesse sentido foram os esforços do país em promover uma solução diplomática ao programa nuclear do Irã – que ao longo da história recebeu forte oposição dos EUA e, conseqüentemente, sanções. Segundo Amorim (2011), a questão que parecia intratável foi estabilizada na Declaração de Teerã de maio de 2010 – a qual só foi possível em grande parte pela política externa brasileira em relação ao Oriente Médio, bem como pela promoção de paz e segurança internacional frente à proliferação nuclear. A aliança turco-brasileira envolveu o Irã nas negociações em relação à questão nuclear e permitiu o avanço nas negociações (AMORIM, 2011).

O conteúdo da Declaração estava firmado em dez pontos que enfatizavam o direito à pesquisa, à produção e ao uso da energia nuclear para fins pacíficos; direito esses consagrados pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Além disso, para garantir a integridade das intenções iranianas, o documento previa o fornecimento de 1200 quilos de urânio (levemente) enriquecido ao país, o qual seria depositado na Turquia (LEÃES, SILVA, 2014).

É importante destacar que a Declaração de Teerã surgiu como uma possibilidade de solução, em um contexto no qual os esforços

das potências do P5+1 (EUA, China, Rússia, Reino Unido, França e Alemanha) sobre a questão nuclear iraniana eram inconclusivos. Unindo os esforços diplomáticos brasileiros e turcos em uma coalizão inédita, a Declaração foi bem-sucedida em obter acordos aos mesmos moldes daqueles negociados pelas potências do P5+1; só que, dessa vez, com o aval iraniano. Ainda assim, os EUA se opuseram fortemente à proposta, a despeito da diligência turco-brasileira e do entusiasmo da Agência Internacional de Energia sobre o acordo. A sensibilidade das relações dos EUA com Irã é fundamental para se compreender o porquê os EUA rejeitaram o acordo, ainda que ele fosse muito semelhante àquele buscado pelas potências ocidentais. Toda e qualquer quantidade de energia nuclear detida pelo Irã continuou a ser vista como uma ameaça à segurança dos EUA e de seus aliados, especialmente em relação à possibilidade de construção de mísseis balísticos e bombas nucleares (LEÃES, SILVA, 2014; PEREIRA, ROCHA, 2014). Isso se deve, também, ao fato de o Irã estar expandido gradualmente a sua influência geopolítica e geoestratégica no Oriente Médio, o que coloca em alerta as potências ocidentais.

Comparando-se a Declaração de Teerã e os esforços anteriores de negociação, é crucial frisar que a primeira, de fato, constituiu-se em um documento histórico para a questão nuclear iraniana. É histórico porque, pela primeira vez em décadas, um acordo internacional vinculativo havia conseguido o aval do Irã. Isso porque, diferentemente das potências do P5+1, Brasil e Turquia compreenderam as particularidades da República Iraniana, superando a perspectiva da ameaça que ela poderia representar, substituindo-a pela ideia do avanço tecnológico que a cooperação com a nação traria para os membros do Sul Global. Além disso, as delegações de Brasília e Ancara negociaram em igualdade e respeito com os líderes iranianos. Isso contrastava com os métodos de negociação dos ocidentais, que se posicionavam em posição de força e, assim, desinteressavam o Irã em aceitar acordos vindos desse tipo de negociação. Ademais, Ancara e Brasília se posicionaram contra sanções econômicas ao Irã, o que também garantiu que a coalizão fosse bem-sucedida em conseguir o acordo (LEÃES, SILVA, 2014; JESUS, 2010).

Em contrapartida, a Declaração foi rejeitada pelos membros do P5+1, uma vez que afirmaram que o documento não atendiam aos interesses dos países, além de ter sido protagonizada por atores “secundários” no cenário internacional. Ademais, sanções contra a nação iraniana já haviam sido anunciadas; o acordo poderia

soar como um sinal de fraqueza. Nesse contexto, o que se observa é uma desconfiança mútua entre o Irã e as potências ocidentais: há a tentativa iraniana de convencer a comunidade internacional de deixar no passado as sanções econômicas – as quais aponta como uma tentativa de isolar o país – e permitir ao país o uso pacífico da tecnologia nuclear para atender aos anseios de sua população. (LEÃES, SILVA, 2014; PEREIRA, ROCHA, 2014).

A posição brasileira, nesse contexto, destaca um elemento importante na sua política externa naquele período: o avanço da pesquisa científica nuclear simultaneamente ao controle dos armamentos nucleares, bem como ao desarmamento generalizado. Com essa abordagem, especialmente no caso do Irã, o Brasil buscava se colocar como solucionador de controvérsias, ao passo que se inseriria mais profundamente nas instituições internacionais. A questão nuclear era um elemento central nesses processos, pois permitiria à diplomacia brasileira se sobressair em um assunto internacional de high politics – ao passo que buscava a negociação e a paz internacionais; valores centrais à PEB no início dos anos 2000. Mesmo considerada infrutífera, devido à recusa das potências ocidentais, a Declaração de Teerã permitiu ao Brasil ascender na diplomacia internacional como um importante mediador, já que galgou resolver um problema no Oriente Médio – uma região em que a PEB não havia sido influente nas décadas anteriores. Assim, mediando a questão iraniana, o governo Lula definiu um marco na sua política externa de autonomia e diversificação nas relações internacionais: além de buscar mitigar o unilateralismo e aumentar o peso do Brasil nas negociações internacionais, buscou reduzir a dependência e as assimetrias dos países do Sul Global frente aos países desenvolvidos (AMORIM, 2011; JESUS, 2010).

Ainda que durante o governo Lula da Silva os laços diplomáticos, culturais e econômicos com o Irã se fortaleceram, entre 2011 e 2014 (mandato de Dilma Rousseff) a parceria econômica diminuiu, devido às sanções internacionais impostas ao Irã pelo P5+1 (especialmente pelos EUA). Além disso, violações de direitos humanos por parte da nação iraniana foram razões para o declínio. Nesse cenário, a rejeição da Declaração de Teerã reiniciou as negociações por um acordo que satisfizesse todas as partes. O Acordo de Genebra, ou Plano de Ação Conjunto, foi um acordo provisório estabelecido entre o Irã e o P5+1 em 2013, o qual se constituiu de uma base para o Plano de Ação Conjunto Global de 2015. Após o

acordo nuclear em 2015 a relação mudou expressivamente: as relações diplomáticas e o comércio entre Brasil e Irã floresceram, sendo a nação brasileira o maior interlocutor econômico do Irã na América do Sul; a marca das trocas comerciais atingiram US\$ 2.2 bilhões em 2016 (AMAN, 2018; PEREIRA, ROCHA, 2014). O ponto fundamental é que a convergência turco-brasileira foi fundamental para aproximar o Irã da comunidade internacional; sem esses esforços precedentes, a barreira que separava o Irã do sistema e de um acordo nuclear satisfatório permaneceria.

A transição no executivo brasileiro em 2018, no entanto, modificou as perspectivas da política externa em direção ao Irã, colocando em questão se a relação entre os países poderia sobreviver sob o governo Bolsonaro. À época, o Irã parabenizou o presidente pela vitória e desejou que a relação continuasse a florescer nos campos político e econômico. Em contrapartida, o posicionamento brasileiro no cenário internacional tomou um direcionamento mais hostil em relação ao Irã, com o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, apontando o regime iraniano como um “fundamentalismo islâmico horrível que contaminou o Oriente Médio”. Aliado a esse posicionamento hostil, a amizade com Israel é outro fator de vulnerabilidade da política externa brasileira não só em relação ao Irã, mas a todo o Oriente Médio. Israel e Irã são inimigos geoestratégicos e o programa nuclear iraniano está no centro dessa rivalidade – já que Israel o considera uma ameaça direta. Nesse contexto, a promessa de Bolsonaro, assim como de Trump, de mover as suas embaixadas de Tel Aviv para Jerusalém tem colocado em risco a relação com o Mundo Árabe e, conseqüentemente, acordos comerciais multibilionários (AMAN, 2018; WEISSER, 2016).

Conclusão

Esse trabalho buscou explorar o papel da diplomacia brasileira em relação ao Irã, frente à atual crise internacional entre Irã e Estados Unidos – compreendendo os condicionantes conjunturais e estruturais que compõem a política externa brasileira nessa questão. O assassinato de Qasem Soleimani, no começo do ano, foi uma pauta global expressiva, que trouxe para as discussões do sistema internacional mais uma vez a escalada das tensões entre os EUA – que assumiram a autoria do assassinato. Nesse cenário, a administração Bolsonaro rompeu com a posição diplomática e mediadora construí-

da nos anos 2000, no tocante ao programa nuclear e as relações com o Irã. A história contemporânea iraniana é marcada por mudanças drásticas, representadas principalmente pela sua independência e pelas revoluções da década de 1970. A Revolução Iraniana de 1979, de caráter anti-imperialista e antiocidental, representou um grande turning point para as relações do país com os EUA. Ela trouxe para o programa nuclear – aos olhos ocidentais – um alerta para a produção de armas. Nesse contexto, as pressões internas e externas fizeram o Irã abandonar o desenvolvimento do setor nuclear até 1995, quando retomou suas atividades com o apoio russo.

No atual cenário de incerteza e instabilidade sobre a vigência do JCPOA e da permanência das sanções estadunidenses contra o Irã, o papel do Brasil enquanto mediador dessa disputa tem sido deixado de lado na administração de Jair Bolsonaro. Isso porque a prioridade de sua política externa tem sido o alinhamento aos EUA, assim como à Israel, reforçando os laços entre Bolsonaro, Donald Trump e Benjamin Netanyahu. Tal posicionamento vai de encontro à política externa de engajamento e cooperação com o sul global incentivada nos governos Lula da Silva e Rousseff. Essa conjuntura expõe a fragilidade das relações Brasil-Irã e coloca em xeque o seu bem-estar – caso Bolsonaro não assuma uma postura mais flexível.

Através da discussão dessas dinâmicas e das tradições da Política Externa Brasileira, percebe-se que movimento brasileiro em se aliar de forma automática é uma jogada arriscada que pode desestabilizar suas relações com o Irã e, em última análise, a sua posição geoestratégica do Oriente Médio. Além disso, ela interfere no nível de interesse da relação dos países árabes com o Brasil, o qual tem se apresentado menor desde que a administração Bolsonaro decidiu pela abertura de uma câmara de comércio em Jerusalém (e posterior mudança da embaixada brasileira para a cidade). Esse movimento representa uma escolha de política externa de ruptura com a tradição brasileira de intensas relações com o mundo árabe e uma clara instabilidade na continuidade das transações comerciais entre o Brasil e a região. Dessa forma, além do fator geoestratégico, a percepção que os atores têm um dos outros é variável fundamental na análise de relações no Oriente Médio, pois a aproximação ou afastamento de um determinado país pode significar boa ou má reputação entre os vizinhos. A ruptura da posição brasileira em relação ao Irã, portanto, pode representar ao Brasil perdas diplomáticas e econômicas no Oriente Médio (AMAN, 2018).

Referências

- ABRAHAMIAN, Ervand. **A history of Modern Iran**. 2015. Disponível em: <http://stoa.usp.br/rdeangelo/files/-1/10953/A+HISTORY+OF+MODERN+IRAN.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.
- AMAN, Fatemeh. Can Brazil's Relationship with Iran Survive a New Administration? **Atlantic Council**. 2018. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/can-brazil-s-relationship-with-iran-survive-a-new-administration/>. Acesso em: 21 maio 2020.
- AMORIM, Celso. Brazil and the Middle East: Reflections on Lula's South-South Cooperation. **Cairo Review**. [s.l.], n. 2, p. 48-63, 2011.
- ARANTES, Maria Inez F. **Os EUA e a guerra como instituição: o caso do Irã**. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Florianópolis, 2004. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88072/207083.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 24 de Março de 2020.
- CLEVELAND, William; BUNTON, Martin. A History of The Modern Middle East. Rubin, Barry (ed.). **The Iranian Revolution and the Resurgence of Islam**. Boulder: Avalon Publishing. 2016. Cap 20.
- ESFANDIARY, Dina; TABATABAI, Ariane. Post-JCPOA: future prospects. **Triple Axis**. [s.l.], p. 153-180, 2018.
- FAUS, Joan. Estados Unidos retomam sanções ao Irã e apoiam protestos populares. **El País**. 06 ago. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/06/internacional/1533580191_967832.html. Acesso em: 18 maio 2020.
- FINNEGAN, Conor. Trump calls for new nuclear deal while bashing old one with misinformation. **ABC News**. 8 jan 2020. Disponível em: <https://abcnews.go.com/Politics/trump-calls-nuclear-deal-bashing-misinformation/story?id=68148374>. Acesso em: 20 maio 2020.
- FONSECA, Leandro Dalalibera. Acordo nuclear entre Irã e Grupo 5+1: uma análise sob a perspectiva da interdependência complexa. **Conjuntura Global**. Joinville, v. 7, n. 3, p. 352-368, 2018.
- GHALION, Burhan. El Islamismo como identidad Política o la Relación del Mundo Musulmán con la Modernidad. **Revista Hoja de Ruta**. [s.l.], n. 6, p. 59-76, abr. 2007.
- GELVIN, James. **The Modern Middle East: A History**. Nova York: Oxford University Press. 2011
- GOLDENBERG, Ilan. What a War With Iran Would Look Like. **Foreign Affairs**. 04 jun. 2019. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2019-06-04/what-war-iran-would-look>. Acesso em: 21 maio 2020.
- HAFEZI, Parisa. Líder do Irã diz que EUA perderam chance de suspender sanções em meio ao coronavírus. **Reuters**. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/saude-coronavirus-ira-sancoes-eua-idBRKBN21J66W-OBRWD>. Acesso em: 16/05/2020.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Desde Angra Hacia Teherán: la Política Nuclear Brasileña Bajo La Administración Lula. **América Latina Hoy**. n. 58, p. 103-120, 2011.

KATOZUIAN, Homa. Problems of Political Development in Iran: Democracy, Dictatorship, or Arbitrary Government. **British Journal of Middle Eastern Studies**. v. 22(1/2), p. 5-20, 1995.

LEÃES, Ricardo Fagundes; SILVA, André Luiz Reis da. A Convergência Turco-Brasileira na Declaração de Teerã. **Mural Internacional**. [s.], n. 2, v. 5, p. 148-162, jul/dez. 2014.

MAZUMDARU, Srinivas. Assim as sanções americanas sufocam o Irã. **DW**. 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/assim-as-san%C3%A7%C3%B5es-americanas-sufocam-o-ir%C3%A3/a-49353775>. Acesso em: 21 maio 2020.

PAREDES, Norberto. EUA x Irã: quem são os aliados de Teerã no Oriente Médio. **BBC**. 10 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51064029>. Acesso em: 19 maio 2020.

PASSARINHO, Nathalia. EUA x Irã: o que Brasil tem a ganhar ou perder ao apoiar Trump no conflito. **BBC**. 07 jan. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51026485>. Acesso em: 16 maio 2020.

PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu; ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Iran Talks: das Palavras aos Atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em Perspectiva. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, n. 2, v. 36, p. 655-682, jul/dez. 2014.

QUINN, Colm. U.S. Adds More Iran Sanctions Despite Coronavirus Crisis. **Foreign Policy**. 19 mar. 2020. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/03/19/us-iran-coronavirus-sanctions-rocket-attacks-iraq-camp-taji/>. Acesso em: 21 maio 2020.

RAVISON, Raquel Jainechine. Questão Nuclear Iraniana: o programa nuclear persa e a comunidade internacional, a declaração de teerã (2010) e o plano de ação conjunto de Genebra (2013). **IRI da Universidade de Brasília**. Brasília, p. 1-31, 2015.

REUTERS. Agência do Irã alerta EUA sobre ações contra remessa de combustível à Venezuela. **Reuters**. 2020. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/world-News/idBRKBN22S0SO-OBRWD>. Acesso em: 18 maio 2020.

SAIKAL, A. Islamism, the Iranian Revolution and the Soviet invasion of Afghanistan. In: LEFFLER, M.; WESTAD, O. **History of Cold War**. Cambridge: Cambridge Press, 2010.

SANGER, David E.; BROAD, William J. Iran Challenges Trump, Announcing End of Nuclear Restrictions. **The New York Times**. 05 jan. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/01/05/world/middleeast/trump-iran-nuclear-agreement.html>. Acesso em: 20 maio 2020.

THE GUARDIAN. Brazil helped the US and Iran towards peace. Dialogue is the only answer. **The Guardian**. 10 jan 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/10/lula-brazil-iran-us-suleimani-peace-war>. Acesso em: 19 maio 2020.

WEISSER, Alisha. **Israel and Iran: Past, Present and Future**. Tese submetida para a Faculdade de Escola de Estudos Contínuos de Pós-Graduação em Artes e Ciências. Disponível em: https://repository.library.georgetown.edu/bitstream/handle/10822/1042906/Weisser_georgetown_0076M_13483.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Georgetown University. Washington D.C. 16 nov. 2016. Acesso em: 21 maio 2020.

ZACCARA, Luciano. **Los Enigmas de Irán**: Sociedad y Política en la República Islámica. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006.

ZENGERLE, Patricia. U.S. Senate upholds Trump veto of ‘insulting’ Iran war powers resolution. **Reuters**. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-congress-idUSKBN22J30A>. Acesso em: 15 maio 2020.

Recebido em: 26/05/2020

Aprovado em: 17/08/2020