

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC HENRIQUE SOUZA TOMAZINHO

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NA QUESTÃO DO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ:

As semelhanças e divergências dos governos de Barack Obama e Donald Trump

Rio de Janeiro

2022

CC HENRIQUE SOUZA TOMAZINHO

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NA QUESTÃO DO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ:  
As semelhanças e divergências dos governos de Barack Obama e Donald Trump

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (RM1) Marcos Valle M. da Silva

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2022

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

C-EMOS 2022

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NA QUESTÃO DO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ:

As semelhanças e divergências dos governos de Barack Obama e Donald Trump

Rio de Janeiro

2022

C-EMOS 2022

A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA NA QUESTÃO DO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ:  
as semelhanças e divergências dos governos de Barack Obama e Donald Trump

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (RM1) Marcos Valle M. da Silva

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2022

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por conceder-me saúde, inspiração e resistência nesta extensa e desafiadora singradura de estudos.

À minha amada esposa Mariana, por cuidar de nosso lar, por muitas vezes com o dobro de dedicação, por ocasião de meus momentos de ausência e por sempre estar ao meu lado, incentivando-me a não esmorecer diante dos diversos desafios enfrentados. Te amo hoje, e infelizmente, menos do que amanhã. Muito obrigado!

Ao meu filho Bernardo que, desde antes mesmo de sua concepção, tornou-se o meu maior amigo e inspiração. Exemplo de doçura e pureza, é a verdadeira materialização do amor de Deus em minha vida. Palavras não serão suficientes para expressar o meu agradecimento pelo seu inocente amor. Te amo meu menino!

Ao meu orientador, CF Valle, agradeço pelos inúmeros e preciosos conselhos dispensados, sempre de maneira amigável e profissional. Suas orientações e paciência foram determinantes para que este trabalho alcançasse o seu objetivo. Tenho certeza de que serei um Oficial ainda melhor e mais bem preparado, após o nosso oportuno, porém breve, convívio.

Aos amigos e companheiros que compõem a Turma C-EMOS 2022, agradeço a amizade e as experiências e sonhos compartilhados.

Por fim, agradeço a meus pais, Francisco e Raimunda, pelo amor incondicional e total dedicação na formação do meu caráter. Muito obrigado por tudo, amo vocês!

*In the case of a state that is seeking not conquest but the maintenance of its security, the aim is fulfilled if the threat be removed - if the enemy is led to abandon his purpose.*

(LIDDEL HART, 1991, p. 324)

## RESUMO

O programa nuclear iraniano teve início na década de 1950, apoiado pelos EUA, com subsídios e treinamento oriundos do Programa “Átomos das Paz”, para a construção de uma planta nuclear, idealizada para fins pacíficos. Contudo, com a Revolução Islâmica de 1979, o Irã passou a rejeitar os valores ocidentais, o que tornou um então aliado em um inimigo, e consequentemente, motivo de preocupação e instabilidade no Oriente Médio, visto como ameaça à segurança dos EUA e aliados na região, iniciando um longo período de sanções econômicas e distanciamento diplomático. Após muitos anos de afastamento, em 2009, Barack Obama já sinalizava a sua vontade em restabelecer as negociações para tratar dos termos do Acordo Nuclear com o Irã, a fim de permitir a retomada do Programa nuclear iraniano, condicionado à vigilância da Agência Internacional de Energia Atômica, em troca da diminuição das sanções. Sendo assim, em 2015 foi assinado o Plano de Ação Integral Conjunto ou Acordo Nuclear com o Irã - *Joint Comprehensive Plan of Action*, entre o Irã e os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas mais a Alemanha. Entretanto, Donald Trump, após a sua eleição em 2016, trabalhou para desgastar o Acordo, vindo a denunciá-lo em 2018 e afastando qualquer possibilidade de aproximação diplomática com o Irã. Dado o exposto, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: quais as mudanças registradas na política externa dos EUA em relação ao Programa nuclear do Irã, entre a administração dos presidentes Barack Obama e Donald Trump? A fim de responder ao questionamento, foi empregado o desenho de pesquisa estudo comparativo, e estabelecido como propósito verificar as mudanças na política externa dos EUA em relação ao Programa nuclear do Irã, a partir da análise comparativa entre os governos de Barack Obama e Donald Trump, empregando a teoria dos jogos de dois níveis de Robert D. Putnam (1941- ). Para alcançar o propósito deste trabalho, o objetivo geral foi analisar, comparar e evidenciar as similaridades e divergências na política externa dos EUA, em relação à questão do Programa nuclear do Irã, praticada durante os governos dos presidentes Barack Obama e Donald Trump.

Palavras-Chave: Programa nuclear iraniano. Revolução Islâmica. Plano de Ação integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action*), Teoria dos jogos de dois níveis.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Percentual da população estadunidense favorável ao Irã .....	61
Gráfico 2 - Aprovação da população estadunidense ao Acordo Nuclear do Irã .....	62



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM –	Tratado de Mísseis Antibalísticos
AIEA –	Agência Internacional de Energia Atômica
AIPAC –	<i>American Israel Public Affairs Committee</i>
BWC –	<i>Biological Weapons Convention</i>
CPAB –	Convenção de Armas Biológicas
CSNU –	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
EUA –	Estados Unidos da América
JCPOA –	<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i>
LDA –	<i>Lobbying Disclosure Act</i>
NC –	Negociador-Chefe
ONU –	Organização das Nações Unidas
OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
SI –	Sistema Internacional
TNP –	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
TPI –	Tribunal Penal Internacional
TPP –	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
URSS –	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS DE PUTNAM</b> .....	<b>13</b>
2.1	O ENTRELAÇAMENTO DAS POLÍTICAS DOMÉSTICAS E EXTERNAS .....	13
2.2	O PROCESSO DE RATIFICAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DOS OS <i>WIN-SETS</i> .....	16
2.3	DETERMINANTES DOS <i>WIN-SETS</i> .....	18
2.4	A INCERTEZA, BARGANHA E REVERBERAÇÃO NO JOGO INTERNACIONAL .....	21
2.5	A IMPORTÂNCIA DO NEGOCIADOR-CHEFE .....	23
<b>3</b>	<b>A DIPLOMACIA AMERICANA NOS GOVERNOS DE BARACK OBAMA E DONALD TRUMP, NA QUESTÃO DO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ</b> .....	<b>25</b>
3.1	A DIPLOMACIA DE BARACK OBAMA .....	25
3.2	O PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ .....	30
3.3	A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DOMÉSTICOS NO ACORDO NUCLEAR DO IRÃ .....	34
3.4	DONALD TRUMP E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA .....	37
<b>4</b>	<b>SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS NA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA, NA ADMINISTRAÇÃO DOS PRESIDENTES BARACK OBAMA E DONALD TRUMP, E SEUS IMPACTOS NO ACORDO NUCLEAR COM O IRÃ</b> .....	<b>42</b>
4.1	SEMELHANÇAS ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA E DONALD TRUMP .....	42
4.2	DIVERGÊNCIAS NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA, DURANTE OS GOVERNOS DE BARACK OBAMA E DONALD TRUMP .....	45
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>50</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>53</b>

**ANEXO A** ..... 61

**ANEXO B** ..... 62

## 1 INTRODUÇÃO

A história é repleta de eventos que estimulam o estudo e, principalmente, o debate, em função de controvérsias produzidas pelo amálgama de fatores como o contexto, características pontuais ou mesmo em função dos personagens envolvidos.

Iniciado na década de 1950, nos primórdios da Guerra Fria<sup>1</sup>, o polêmico Programa nuclear iraniano<sup>2</sup> foi, em um primeiro momento, apoiado pelos EUA, por intermédio de uma iniciativa que visava desenvolver e garantir a utilização pacífica da energia nuclear, com o intento de afiançar um aliado e conter o avanço da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (ex-URSS).

A partir da Revolução iraniana<sup>3</sup>, o estado assumiu um posicionamento de total resistência à cultura ocidental, tornando-se uma ameaça à segurança e aos interesses dos EUA e aliados na região. Essa drástica mudança marcou o início da aplicação de inúmeras sanções econômicas ao Irã, que embora tenham atrasado por muitos anos o desenvolvimento do país, foram pouco efetivas em fazê-lo mudar as suas diretrizes.

A grande virada nessa situação veio em 2009, por ocasião da posse de Barack Obama como o presidente dos EUA, que adotou um discurso e medidas de cunho pacifista

---

<sup>1</sup> A Guerra Fria em si (1945-1989 ou 1991) pode ser caracterizada como 45 anos de tensão e disputa global extremas e generalizadas entre as superpotências, ainda que sem conflito militar direto, a partir do reconhecimento das incompatibilidades fundamentais entre as duas superpotências, com relação tanto aos interesses nacionais quanto à ideologia. O advento de armas nucleares criou um impasse por intimidação, no qual cada lado agia com cautela (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 63-64).

<sup>2</sup> Iniciado na década de 1950, sob a bandeira do uso pacífico da energia nuclear, o programa sofreu grandes mudanças com a Revolução Islâmica de 1979, sendo alvo de inúmeras sanções econômicas. Em 2015, com o apoio dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e da Alemanha, foi assinado um novo acordo com os EUA, até a saída deste em 2018, durante o governo Trump (nota do autor).

<sup>3</sup> A Revolução Islâmica ocorreu em 1979, e caracterizou-se pela derrubada do governo do xá Reza Pahlevi, simpático aos Estados Unidos, por líderes religiosos islâmicos, liderados pelo aiatolá Ruhollah Khomeini. Dessa forma, foi instituída a República Islâmica do Irã com o objetivo de blindar o país da influência ocidental e fundamentar as leis nacionais nos ensinamentos contidos no Alcorão e demais escrituras sagradas do Islã (FONSECA, 2018, p. 356).

para trazer o Irã à mesa de negociações, a fim de discutir os termos do Acordo Nuclear. Essa política permitiu, em 2015, a assinatura do *Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*<sup>4</sup>, com o apoio dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU)<sup>5</sup> mais a Alemanha. Com a eleição de Donald Trump em 2016, a política externa dos EUA sofreu um novo direcionamento e tanto o Irã como o acordo sofreram com a alta rejeição, o que terminou com a saída dos EUA.

Nesse contexto, a questão de pesquisa proposta é a seguinte: quais as mudanças registradas na política externa dos EUA em relação ao Programa nuclear do Irã, entre a administração dos presidentes Barack Obama e Donald Trump?

Sendo assim, o propósito do referido trabalho é verificar as mudanças na política externa dos EUA em relação ao Programa nuclear do Irã, a partir da análise comparativa entre os governos de Barack Obama e Donald Trump, empregando o arcabouço teórico dos Jogos de Dois Níveis. Para tal, o estudo será limitado ao seguinte objeto: a política externa dos EUA voltada para a questão do Programa Nuclear do iraniano, entre 2009 e 2020. É importante entender que esse período foi marcado pela grande divisão política dos EUA, com destaque para a influência do *lobby*<sup>6</sup> pró-Israel na sociedade e política estadunidense, além dos discursos de impacto realizados por ambos os presidentes.

---

<sup>4</sup> Estabelecido em 14 de julho de 2015, o Plano de Ação integral Conjunto (*Joint Comprehensive Plan of Action*) foi organizado em fases, prevendo obrigações estruturadas por marcos temporais em termos de enriquecimento de urânio, reprocessamento de plutônio e sanções, além de estabelecer condições de monitoramento e resolução de disputas (GONTIJO, 2020, p. 6).

<sup>5</sup> A Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária de manter a paz e a segurança internacionais. Em contraste com as decisões tomadas pela Assembleia Geral, todos os Estados membros são obrigados pela Carta da ONU a cumprir as decisões do Conselho de Segurança. São quinze membros do Conselho. Cinco deles – China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos – são membros permanentes. Os outros dez são eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos. As decisões do Conselho exigem nove votos sim. Exceto em votações sobre questões processuais, uma decisão não pode ser tomada se não houver voto ou veto por um membro permanente (UNITED NATIONS, 2022d).

<sup>6</sup> O lobby é uma atividade regulamentada por Lei desde 1946, pelo *Lobbying Act of 1946*, que foi substituído, em 1995, pelo *Lobbying Disclosure Act (LDA)*, que conferia maior transparência, preenchia determinadas brechas na lei e regulava melhor o registro de atividades financeiras (CARVALHO, 2017, p. 22).

Para responder ao problema de pesquisa, foi estabelecido como objetivo geral: analisar, comparar e evidenciar as similaridades e divergências na política externa dos EUA, em relação à questão do programa nuclear do Irã, praticada durante os governos dos presidentes Obama e Trump. Assim, a fim de alcançar tal objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: Enunciar a teoria dos jogos de dois níveis; Comparar e analisar as características da política externa dos EUA durante a administração dos presidentes Barack Obama e Donald Trump, com foco na questão nuclear do Irã, utilizando a lente teórica dos Jogos de Dois Níveis; e Evidenciar as similaridades e divergências na política externa dos EUA, na administração dos presidentes Barack Obama e Donald Trump, e seus impactos no Acordo Nuclear com o Irã.

Para atingir o propósito, este trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo adotado como desenho de pesquisa o estudo comparativo. Na sequência desta introdução, no capítulo 2, será estudada a teoria dos jogos de dois níveis de Robert D. Putnam (1941- ), com destaque para a influência dos públicos interno e externo nas decisões do Negociador-Chefe (NC), além do seu papel e importância, no processo de ratificação de um acordo.

No capítulo 3 será abordada a diplomacia praticada por Barack Obama, com destaque para as suas motivações e ideias para a condução do Acordo Nuclear com o Irã. Na sequência serão estudados os principais pontos do Programa nuclear do Irã e a influência dos grupos domésticos dos EUA na questão do JCPOA. Por último, serão analisados os elementos de destaque da política externa dos EUA, durante o governo de Donald Trump, em relação ao Programa nuclear iraniano.

No capítulo 4 serão abordadas, primeiramente, as principais semelhanças entre as administrações de Obama e Trump. Por último, serão evidenciadas as divergências na condução da política externa, durante os governos de Obama e Trump.

Finalmente, no capítulo 5 serão efetuadas as considerações finais acerca das similaridades e divergências da política externa, verificadas nos governos de Obama e Trump, à luz da Teoria dos jogos de dois níveis.

A relevância deste trabalho traduz-se na oportunidade de realizar um estudo, que servirá como fonte de consulta para futuras pesquisas. Sendo assim, no contexto do regime de não proliferação nuclear, são apresentadas as motivações políticas, influências interna e externa, intenções dos principais atores e momento histórico, seguidos da análise da política externa praticada pelos presidentes Obama e Trump, na busca por uma comparação entre ambos os governos, nas questões relativas ao programa nuclear iraniano.

A seguir, a fim de fornecer elementos para o melhor entendimento dos fatos e da relação entre os diversos atores, será apresentada a teoria dos jogos de dois níveis de Putnam.

## 2 A TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS DE PUTNAM

A atuação e posicionamento dos estados no Sistema Internacional<sup>7</sup> (SI) sofre inúmeras influências, fruto da luta política interna de cada país e interações entre os diversos atores que moldam o SI em si. Dessa forma, para a melhor compreensão das diversas forças atuantes e complexidade de seus relacionamentos, como fatores de influência nas decisões do NC<sup>8</sup>, o presente capítulo está estruturado em cinco seções.

Inicialmente, será tratada a interligação entre as políticas doméstica e externa. Em seguida, será realizada uma explanação sobre o processo de ratificação de um acordo e de sua dependência em relação ao conjunto de vitórias. Na sequência, serão abordados os fatores determinantes dos *win-sets*. Posteriormente, será tratada a importância da barganha e a reverberação de acontecimentos internacionais como forças de modificação nas políticas domésticas. Por último, será explicada a importância do NC no processo de ratificação.

O arcabouço teórico apresentado, permitirá não somente o entendimento da teoria dos jogos de dois níveis de Putnam<sup>9</sup>, mas também do objeto de estudo proposto, com base nos principais fatores de influência interna e externa na política praticada pelo NC.

### 2.1 O ENTRELAÇAMENTO DAS POLÍTICAS DOMÉSTICAS E EXTERNAS

---

<sup>7</sup> Trata-se das relações entre todos os atores das relações internacionais. A existência de um sistema internacional está associada a qualquer tipo de interação entre as unidades, sejam elas comerciais, ideológicas ou até mesmo bélicas (SARFATI, 2005, p. 373).

<sup>8</sup> É o Chefe de Estado. Neste estudo será o Chefe do Poder Executivo dos EUA (nota do autor).

<sup>9</sup> As negociações são processos complexos, nas quais destacam-se, ao menos, dois fatores. Inicialmente, os Estados em geral fazem uso de dois níveis de negociação. Um na esfera internacional, entre um ou mais Estados, e outro que ocorre entre os negociadores do Estado e seus vários grupos internos ou domésticos, a fim de garantir a ratificação de um acordo entre os Estados (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 164).



A abordagem teórica de Putnam (1941- ), sugere uma estruturação do raciocínio a partir de diversos conceitos, a fim de possibilitar o correto entendimento de como as políticas doméstica e internacional funcionam e, ao mesmo tempo, interferem-se mutuamente de um modo interessante e particular, os quais as outras teorias não conseguiram compreender plenamente.

A visão estadocêntrica<sup>10</sup>, de cunho realista, sugere um Estado como ator unitário, contudo com o desenvolvimento de novos estudos, ficou cada vez mais claro que, internamente, também existem atores de grande relevância que divergem sobre a condução da política e sobre as prioridades nacionais. Dessa forma o Estado não seria um ator unitário, mas sim um conjunto de atores com preferências e interesses próprios. Assim, o autor consegue definir os fatores domésticos:

Uma concepção mais adequada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve enfatizar a *luta política*: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse<sup>11</sup> (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais (PUTNAM, 1988, p. 435, tradução nossa).<sup>12</sup>

Contudo é preciso ir além, e entender que a luta política no nível internacional é um jogo de dois níveis. No nível doméstico o interesse dos grupos é defendido a partir de pressões junto ao governo, a fim de garantir medidas e políticas que lhes são favoráveis, enquanto os políticos trabalham no sentido de realizar coalizões entre esses grupos e, dessa

<sup>10</sup> Os Estados são atores principais e fundamentais. Sem sua boa vontade de agir, os programas propostos pela comunidade internacional não têm como penetrar nas fronteiras nacionais. Dessa forma, o mundo estaria segregado em Estados soberanos, considerados como atores unitários (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 430).

<sup>11</sup> Os grupos de interesse são típicos dos Estados democráticos, sendo caracterizados como grupos bem-organizados e que dispõem de canais mais efetivos de pressão para a formação das preferências estatais (SARFATI, 2005, p. 106).

<sup>12</sup> No original: “A more adequate account of the domestic determinants of foreign policy and international relations must stress politics: parties, social classes, interest groups (both economic and non-economic), legislators, and even public opinion and elections, not simply executive officials and institutional arrangements.”

forma aumentar o seu poder. No nível internacional, os governos buscam aumentar o seu poder de barganha, satisfazer aos grupos domésticos e mitigar os impactos de eventuais mudanças no cenário externo. Ambos os jogos devem ser levados em consideração pelos tomadores de decisão, uma vez que os países são simultaneamente interdependentes, com base em redes de relacionamento presentes no sistema internacional e globalização, e soberanos<sup>13</sup> (PUTNAM, 1988).

As forças oriundas das políticas doméstica e externa são determinantes para o comportamento do tomador de decisão, e nesse contexto é criada uma metáfora de um jogo de xadrez, com dois tabuleiros: um internacional, no qual estão presentes diplomatas e o negociadores-chefe; e um outro doméstico no qual sentam-se representantes de partidos políticos, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos.

É fundamental considerar a complexidade da relação entre ambos os níveis, uma vez que as decisões julgadas coerentes em um dos níveis poderão ser avaliadas como imprudentes em outro, isso porque além da interdependência entre ambos os níveis, conforme já citado, estão presentes na equação as percepções e posicionamento do NC, que precisa estar sempre atento e com boa leitura das relações entre os tabuleiros, a fim de avaliar as possíveis consequências de suas ações e obter o melhor resultado que determinada situação permita. Sendo assim, o autor faz as seguintes considerações:

As complexidades políticas para os jogadores neste jogo de dois níveis são impressionantes. Qualquer jogador importante do tabuleiro internacional que estiver insatisfeito com o resultado pode desorganizar o jogo e, inversamente, qualquer líder que não consiga satisfazer seus companheiros do tabuleiro doméstico arrisca ser retirado de seu assento. Entretanto, às vezes jogadores mais capazes identificam movimentações em determinado tabuleiro que desencadeiam

---

<sup>13</sup> O conceito de soberania surge com o Tratado de Vestfália, em 1648, como um dos alicerces das Relações Internacionais, constituindo-se de um poder absoluto e perpétuo conferido à uma comunidade (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 39).

realinhamentos em outro, permitindo-lhes atingir objetivos que não conseguiriam de outra maneira (PUTNAM, 1988, p. 437, tradução nossa).<sup>14</sup>

A complexidade, fruto da interferência mútua, constitui em um verdadeiro desafio para o NC, que trabalha para garantir um acordo internacional, e ao mesmo tempo, evitar que este tenha por consequência o desagrado de seu público doméstico.

## 2.2 O PROCESSO DE RATIFICAÇÃO: A IMPORTÂNCIA DOS OS *WIN-SETS*

Para o entendimento do conceito, Putnam (1988) dividiu o processo em dois estágios:

- a) nível I - relacionado à negociação no âmbito internacional; e
- b) nível II - relacionado com as negociações junto aos grupos domésticos, necessários à ratificação ou não do acordo proposto.

Essa divisão proposta facilita o entendimento, na medida em que deixa claro haver uma fase de negociação e uma outra de ratificação, bem como a relação indissociável entre ambas. A ratificação, embora seja comumente associada à uma votação e ao regime democrático, não precisa ser democrática.

A única restrição ao processo de ratificação está relacionada à interdependência dos dois níveis, assim ao considerar acordos idênticos é necessária a aprovação por ambos os lados, dessa forma qualquer acordo no nível I não poderá ser alterado no nível II sem uma nova validação no nível I. A ratificação final será votada contra ou a favor e qualquer

---

<sup>14</sup> No original: "The political complexities for the players in this two-level game are staggering. Any key player at the international table who is dissatisfied with the outcome may upset the game board; and conversely, any leader who fails to satisfy his fellow players at the domestic table risks being evicted from his seat. On occasion, however, clever players will spot a move on one board that will trigger realignments on other boards, enabling them to achieve otherwise unattainable objectives."

modificação será considerada como rejeição a menos que seja aprovada por ambos os lados do tabuleiro (PUTNAM 1988). É evidente que a postura de um Estado no cenário internacional é fruto da influência direta dos atores da política doméstica. Sendo assim, a ratificação de um acordo depende de um conjunto de vitórias, chamados *win-sets*.

Segundo Putnam (1988), os *win-sets* são definidos como o conjunto de acordos possíveis no nível I que seriam vitoriosos, para uma determinada base de apoio no nível II aos acordos propostos no nível I, dessa forma:

Em primeiro lugar, maiores conjuntos de vitórias tornam os acordos no nível I mais prováveis, *ceteris paribus*<sup>15</sup>. Por definição, qualquer acordo bem-sucedido precisa encaixar-se nos conjuntos de vitórias do nível II de cada uma das partes do acordo. Assim, o acordo somente é possível se esses conjuntos de vitórias sobrepuserem-se; quanto maior cada conjunto de vitórias, mais provável é a sobreposição. Inversamente, quanto menores forem os conjuntos de vitórias, maior é o risco de fracasso das negociações (PUTNAM, 1988, p. 439, tradução nossa).<sup>16</sup>

Outro aspecto importante deriva da possibilidade de uma ratificação fracassada, forçando a distinção entre a defecção voluntária e a involuntária, a partir da análise teórica dos jogos de dois níveis. A defecção voluntária é a rejeição unilateral de um acordo, por determinado ator, realizado de forma consciente e racional (PUTNAM, 1988), como por exemplo o ocorrido por ocasião da saída dos Estados Unidos da América (EUA) do acordo comercial com os países do pacífico, durante o governo do Presidente Donald Trump (2017). A defecção involuntária ocorre quando o NC fica impossibilitado de cumprir um acordo, devido ao insucesso de uma ratificação doméstica (PUTNAM, 1988). Como por exemplo o que

<sup>15</sup> *Ceteris Paribus* ou *Coeteris Paribus* é uma frase em latim que significa, que podemos traduzir como “todo o resto mais constante”. É um termo muito utilizado em economia para explicação de teorias e modelos. A utilização do *Ceteris Paribus* é muito importante, pois simplifica os estudos que incluem uma infinidade bastante grande de variáveis (REIS, 2018).

<sup>16</sup> No original: “First, larger win-sets make Level I agreement more likely, *ceteris paribus*. By definition, any successful agreement must fall within the Level II win-sets of each of the parties to the accord. Thus, agreement is possible only if those win-sets overlap; and the larger each win-set, the more likely they are to overlap. Conversely, the smaller the win-sets, the greater the risk that the negotiations will break down.”

ocorreu com relação à Liga das Nações<sup>17</sup>, na qual o congresso dos EUA rejeitou o acordo idealizado por seu próprio presidente - Woodrow Wilson, ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

A possibilidade de defecção tanto voluntária como involuntária é motivo de constante preocupação nas negociações, uma vez que considerados os custos políticos, diplomáticos e reputacionais de uma ratificação fracassada, principalmente por motivo de defecção voluntária, existe a possibilidade de um NC ser incapaz de garantir a ratificação.

A defecção involuntária, pode impactar tanto as expectativas de cooperação quanto a defecção voluntária. Adicionalmente, em algumas situações pode ser difícil diferenciá-las, particularmente se um negociador estratégico tentar representar uma defecção voluntária como involuntária, mesmo sob o risco de um possível custo em sua reputação. Dessa forma, a credibilidade no nível I é reflexo da capacidade do negociador em “executar” no nível II (PUTNAM, 1988).

Em relação aos conjuntos de vitórias, quanto menores, maior é o risco de defecção involuntária e, portanto, mais aplicável é a literatura sobre dilemas de ação coletiva. Outro aspecto importante é que os tamanhos relativos dos respectivos conjuntos de vitórias do nível II afetarão a distribuição de ganhos conjuntos das barganhas internacionais. Quanto mais os adversários no nível I perceberem o real tamanho do conjunto de vitórias do NC, menor será o seu poder de barganha, aumentando a pressão sobre esse. Por outro lado, um pequeno conjunto de vitórias domésticas pode tornar-se uma vantagem na negociação (PUTNAM, 1988).

---

<sup>17</sup> Em 1919, a Conferência de Paz de Paris, elaborou o tratado que celebrou o fim da Primeira Guerra Mundial e criou a Liga das Nações (antecessora da Organização das Nações Unidas – ONU), a partir dos catorze pontos de *Woodrow Wilson*. Com base em uma proposta de paz, que não fosse humilhante para o perdedor (MAGNOLI, 2006, p. 342).

### 2.3 DETERMINANTES DOS *WIN-SETS*

Segundo Putnam (1988) o tamanho do conjunto de vitórias é afetado por três conjuntos de fatores:

- a) as preferências e coalizões no nível II;
- b) as instituições no nível II; e
- c) as estratégias dos negociadores no nível I.

O primeiro fator considerado, versa que qualquer negociação internacional precisa estar relacionada a uma política doméstica, ou seja, depende do poder e das preferências dos atores relevantes do nível II. Dessa forma, quanto menor o custo do não-acordo, para esses grupos domésticos, menor será o conjunto de vitórias. O não-acordo é traduzido pela manutenção do *status-quo*, com possível piora da situação em alguns casos. Os grupos domésticos podem ter custos de um não-acordo maiores ou menores e isso é refletido em suas atitudes. Por consequência, o tamanho do conjunto de vitórias depende do tamanho relativo daqueles grupos opostos ou apoiadores à cooperação internacional. No geral é observado que o apoio aos acordos internacionais é maior em países com maior dependência econômica, se comparados a países mais desenvolvidos como os EUA (PUTNAM, 1988).

O tipo de interesse que os grupos domésticos de relevância possuem em relação a um acordo é importante, na medida em que questões de interesse semelhante ou homogêneo são mais claras de serem compreendidas pelo NC e apresentam maior chance de ratificação, enquanto as questões que atingem desigualmente as preferências dos grupos heterogêneos são mais complicadas de serem resolvidas internamente e aumentam o risco de defecção voluntária. Interesses homogêneos ou heterogêneos não são necessariamente

ruins, na verdade depende de cada caso e da habilidade do NC em compreender e avaliar a situação, para que possa tirar o melhor proveito, pois como afirmou Putnam (1988), a divisão doméstica pode melhorar as perspectivas para a cooperação internacional. Um cuidado especial deve ser tomado com a politização de um determinado assunto, uma vez que isto poderá mobilizar grupos até então pouco engajados, o que diminuirá o conjunto de vitórias. Esta é a razão pela qual grande parcela dos diplomatas defende a importância do sigilo PUTNAM (1988).

O segundo fator que interfere nos tamanhos dos conjuntos de vitórias são as instituições do nível II. Os procedimentos de ratificação, disciplina no partido governista e autonomia das instituições, influenciam diretamente no tamanho do *win-set*. De acordo com Putnam (1988), especificamente para os EUA, a autonomia e divisão dos poderes diminui o conjunto de vitórias se comparado a outros países. Isso aumenta o poder de barganha de negociadores norte-americanos, contudo reduz a possibilidade de cooperação internacional, uma vez que eleva as probabilidades de defecção involuntária e torna os parceiros mais reticentes em negociações.

O terceiro e último fator são as estratégias que serão adotadas do NC no nível I. O NC deseja sempre aumentar os *win-sets* dos demais para maximizar o seu próprio poder de barganha. Quanto maior for o seu conjunto de vitórias, maiores serão as chances de um acordo bem-sucedido, entretanto menor será o poder de barganha no nível I. Esse aspecto regularmente impõe-se como um verdadeiro dilema tático (PUTNAM 1988). Quanto maior a simpatia e aceitação interna a um determinado acordo, menor será a liberdade do NC.

Se consideramos que o NC faça a opção por uma estratégia que resulte na expansão do seu conjunto de vitórias, a fim de garantir a ratificação de um acordo, é possível que sejam exploradas compensações paralelas. As compensações paralelas são utilizadas para

atrair apoiadores (PUTNAM, 1988). Por exemplo, o governo Carter fez diversas ofertas persuasivas (como projetos de obras públicas) com o objetivo de convencer senadores hesitantes a ratificar o Tratado do Panamá (CARTER, 1982)

As compensações paralelas podem ser exploradas no nível doméstico, mas também como parte da negociação internacional, contudo na abordagem proposta por Putnam (1988), o valor de uma compensação paralela internacional pode ser quantificada a partir de seu peso na probabilidade de ratificação de um acordo, ao invés da sua importância para o estado beneficiado. O nível II não se preocupa com custos ou benefícios, mas sim com relação aos impactos nas coalizões e protocoalizões existentes.

Sendo assim, as compensações deverão ser direcionadas para conseguir apoio de um público até então inerte ou pouco atuante, seja como concessão ou como sanção. No quadro internacional os NC costumam atuar de modo conjunto, a fim de aumentar os *win-sets*, necessários à ratificação.

A reputação do NC também é relevante, visto que quanto maior a aceitação e aprovação do seu governo, maiores as chances de ratificação. Nesse contexto verifica-se a importância de acompanhar a popularidade de cada negociador, uma vez que esta, ao passo que aumenta os *win-sets* de um, potencializa o poder de barganha do outro. Dessa forma, os negociadores trabalham para aumentar a influência uns dos outros com seus respectivos atores domésticos (PUTNAM, 1988).

Entender o comportamento e os aspectos dos atores domésticos e internacionais, bem como as suas capacidades de influência mútua é indispensável para a condução da negociação e ratificação de um acordo. Nesse sentido, é preciso levantar informações sobre o NC e sobre as preferências e pontos sensíveis dos grupos domésticos, considerados elementos fundamentais no jogo internacional.



## 2.4 A INCERTEZA, BARGANHA E REVERBERAÇÃO NO JOGO INTERNACIONAL

Os governos possuem dificuldades para realizar a correta análise da política interna dos países em cenários de crise, em função da escassez de informações. O quadro de incerteza traz impactos ao entendimento dos tabuleiros. Segundo Putnam (1988), a incerteza sobre o tamanho dos *win-sets* pode servir de barganha ou obstáculo para negociações de dois níveis. Em barganhas de nível I puramente distributivas, os negociadores divulgam parcialmente os seus *win-sets*, partindo do pressuposto que cada NC tem informações mais precisas sobre o seu próprio nível II. Enquanto a incerteza sobre o conjunto de vitórias do oponente aumenta as preocupações como o risco de defecção involuntária. O negociador precisa ter a segurança de que o acordo está dentro do *win-set* do oponente para que possa ser ratificado. Sendo assim, um NC devidamente preparado poderá utilizar a incerteza para aumentar a sua capacidade de barganha, caso consiga convencer a sua contraparte de que o acordo será ratificado, mas que um acordo com outros termos, mais favoráveis ao oponente, não teria sucesso.

Na teoria dos jogos<sup>18</sup>, é mandatário conhecer as forças atuantes sobre os negociadores em ambos os lados dos tabuleiros, bem como os custos do não-acordo e benefícios dos acordos propostos. Contudo, quando se trata de barganha, é possível afirmar que os negociadores tentam alterar as percepções de custos e benefícios de suas

---

<sup>18</sup> A teoria dos jogos é uma teoria matemática criada para se modelar fenômenos que podem ser observados quando dois ou mais “agentes de decisão” interagem entre si. Ela fornece a linguagem para a descrição de processos de decisão conscientes e objetivos envolvendo mais do que um indivíduo. A teoria dos jogos é usada para se estudar assuntos tais como eleições, leilões, balança de poder, evolução genética etc. (BORTOLOSSI; GARBUGIO; SARTINI, 2007).

contrapartes, na tentativa de reestruturar o jogo. Essa tática é mais difícil de ser implementada em jogos de dois níveis, se comparada às negociações tradicionais, muito em função da dificuldade de exercer influência nos grupos domésticos do adversário. Para se contrapor a essa dificuldade, é comum o emprego da diplomacia como agente de influência junto aos formadores de opinião, partidos de oposição e grupos no nível II oponente, a fim de expandir os *win-sets* do adversário (PUTNAM, 1988).

Entretanto, em determinados casos, de modo intencional ou não, as pressões oriundas de diplomacia ou acontecimentos internacionais “reverberam” no nível II, alterando o seu equilíbrio e influenciando nas negociações.

A reverberação, pode implicar na expansão do conjunto de vitórias, a partir de pressões internacionais, e assim facilitar a ratificação do acordo. Contudo, existe a possibilidade de a reverberação ser negativa, e a pressão internacional gerar uma reação doméstica contrária à ratificação (PUTNAM, 1988).

A complexidade dos jogos de dois níveis, caracterizada pela interdependência entre os níveis I e II, aprofundadas ainda mais com a questão da reverberação, tornam fundamentais o conhecimento acerca de custos e benefícios dos acordos e o maior levantamento possível de dados sobre o nível II do adversário, o que inviabiliza o uso de generalizações ou mesmo a simplificação da análise e confere justo destaque ao papel exercido pelo NC.

## 2.5 A IMPORTÂNCIA DO NEGOCIADOR-CHEFE

Ao atuar como elemento de ligação entre as políticas dos níveis I e II durante uma negociação, o NC se expõe sobremaneira, arriscando seu capital político e reputação, sendo

por vezes obrigado a rever planos e prioridades, principalmente junto ao seu público interno. Foi considerado até o presente momento que o NC não é dotado de intenções políticas divergentes dos grupos domésticos, mas isso não é condizente com a realidade. Dessa forma, dado os riscos enfrentados, Putnam (1988) acredita que o NC possui três motivações que o leva a participar das negociações: reforçar sua posição no jogo do nível II por meio do aumento de sua influência e apoio ou atuando para a redução de possíveis danos ou prejuízos; alterar as preferências domésticas, atuando na participação e coalizão de seus grupos, a fim de favorecer determinada negociação no nível I que julga mais interessante; e buscar a sua própria percepção de interesse nacional nas negociações junto ao nível I.

Além das motivações, nota-se a preferência do NC em satisfazer às expectativas dos grupos domésticos nas situações de barganha, visto que sua principal força política emana do nível II. Outro aspecto é o poder de veto do negociador, que atua como restrição e é considerado crucial para o resultado das negociações.

O negociador é a peça fundamental da negociação, o representante formal dos públicos interno e externo, dotado de recursos capazes de até mesmo influenciar outros negociadores e seus respectivos públicos domésticos e, dessa forma garantir a ratificação de um acordo, nos termos mais favoráveis aos interesses nacionais.

Dado ao exposto, a lente teórica de Putnam permitirá entender as forças e pressões atuantes sob os presidentes Barack Obama e Donald Trump, na política doméstica e internacional, bem como realizar a comparação das ações tomadas durante suas respectivas administrações, nas questões relacionadas ao Programa nuclear do Irã.

### **3 A DIPLOMACIA NORTE AMERICANA NOS GOVERNOS DE BARACK OBAMA E DONALD TRUMP, NA QUESTÃO DO PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ**

O Irã iniciou o seu desenvolvimento nuclear na década de 1950, com o apoio dos EUA até a Revolução Islâmica de 1979, quando então foi declarada a República Islâmica do Irã. Com a mudança do governo deu-se início a uma série de sanções econômicas ao estado, primeiramente efetuadas pelos EUA, e em um segundo momento com grande participação internacional. Entretanto, mesmo com as dificuldades econômicas e de acesso aos diversos materiais e tecnologias, o programa nuclear do Irã permaneceu ativo.

O ponto de inflexão nas negociações foi protagonizado pelo governo Obama, que a partir de uma nova abordagem do problema e interesse em um acordo que fosse atrativo para ambas as partes, retomou as negociações com o Irã. Contudo, com a assunção de Donald Trump em 2017, os EUA assumiram, novamente, uma postura de distanciamento e a possibilidade de manutenção do acordo esfriou.

Tendo em vista o melhor entendimento desses fatos, o presente capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção abordará a postura diplomática adotada pelo governo Obama. A segunda seção irá esclarecer os principais aspectos do programa nuclear do Irã e o impacto das sanções. Na sequência será abordada a influência de grupos domésticos na política dos EUA. Por fim, será realizada uma explanação sobre a política externa dos EUA durante o governo Trump.

### 3.1 A DIPLOMACIA DE BARACK OBAMA

Para elucidar os principais pontos que justificaram a postura adotada por Barack Obama no cenário internacional, primeiramente será preciso entender alguns fatos

relacionados com o seu predecessor - George W. Bush (1949- )<sup>19</sup>. O governo Bush, principalmente, após o atentado de 11 de setembro de 2001, foi questionado internacionalmente pelo posicionamento e medidas unilaterais, tais como a retirada formal dos EUA do Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM)<sup>20</sup>, a recusa em a cumprir o previsto na Convenção de Armas Biológicas (CPAB)<sup>21</sup>, a não ratificação do Tratado de Kyoto<sup>22</sup> e da Convenção do Tribunal Penal Internacional<sup>23</sup> (ARI, 2020). A imagem dos EUA já havia sido bastante desgastada com as repercussões dos reais motivos que levaram à Guerra do Iraque<sup>24</sup> (2003-2008), além dos escândalos de tortura de prisioneiros durante a referida campanha. Segundo Parsi (2012), ao final de seu governo foi registrado grande desgaste com o público americano que, em sua maioria, se voltou contra não apenas à invasão do Afeganistão e

<sup>19</sup> George W. Bush (1946) foi o 43º presidente dos EUA e governou entre os anos de 2001 e 2009 (UNITED STATES, 2022d).

<sup>20</sup> Negociado entre os Estados Unidos da América e a União Soviética como parte das Conversações de Limitação de Armas Estratégicas, o agora extinto Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM), foi assinado em 26 de maio de 1972 e entrou em vigor em 3 de outubro de 1972. O tratado, do qual os EUA se retiraram em 13 de junho de 2002, impedia Washington e Moscou de implantar defesas nacionais contra mísseis balísticos estratégicos e faz parte do esforço para controlar a corrida armamentista em armas nucleares (ANTI..., 2022).

<sup>21</sup> A Convenção para a Proibição de Desenvolvimento, Produção e Estoque de Armas Bacteriológicas e Tóxicas, mais conhecida como Convenção de Armas Biológicas (CPAB, em inglês *Biological Weapons Convention - BWC*), estabelecida em 10 de abril de 1972, foi o primeiro tratado multilateral de desarmamento que banuiu uma categoria inteira de armas. Os Estados-Partes se comprometem a, sob nenhuma circunstância, desenvolver, produzir, guardar, adquirir ou reter agentes biológicos ou tóxicos em tipos e em quantidades que não tenham justificativas profiláticas ou outros propósitos pacíficos, nem armas ou equipamentos destinados ao emprego desses agentes com caráter hostil (UNITED NATIONS, 2022b).

<sup>22</sup> O Protocolo de Kyoto visava à estabilização da concentração de gases do efeito estufa e delineava metas internacionais de redução das emissões até 2010. Segundo o protocolo, os Estados desenvolvidos (incluindo EUA, Europa e Japão) deveriam reduzir suas emissões globais de gases em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 até 2010 (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 412).

<sup>23</sup> Desde o final da Segunda Guerra Mundial, as Nações Unidas cogitaram várias vezes a ideia de estabelecer um tribunal penal internacional permanente. Em 1993 e 1994 instituíram dois tribunais especiais para punir as graves violações do direito internacional humanitário ocorridas na ex-Iugoslávia e em Ruanda, respectivamente. Em 1994, iniciou-se uma série de negociações para estabelecer um tribunal penal internacional permanente que tivesse competência sobre os crimes mais graves para a comunidade internacional, independente do lugar em que foram cometidos. Essas negociações culminaram com a aprovação, em julho de 1998, em Roma, do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI), o que demonstra a decisão da comunidade internacional de cuidar para que os autores desses graves crimes não fiquem sem castigo. O Estatuto entrou em vigor após a ratificação de 60 Estados (ICRC, 2010)

<sup>24</sup> A Guerra do Iraque, foi caracterizada pelo objetivo primeiro de derrubar Saddam Hussein, sobre o qual pairavam acusações de fabricação de armas de destruição em massa; e, em segundo lugar, estabelecer um Iraque democrático, o que levaria à uma maior estabilidade para a região (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p.412).

ocupação do Iraque, mas também contra a base ideológica do governo de Bush e sua visão de mundo. A classificação do Irã como estado componente do “eixo do mal”<sup>25</sup>, associada às diretrizes da “Doutrina Bush”<sup>26</sup> impediram o envolvimento com o Irã durante toda a sua administração.

Dessa forma, grande parte dos estadunidenses passou a desejar algo diferente, criando as condições necessárias para a realização de mudanças no conturbado diálogo diplomático com o Irã, em uma relação de interdependência, conforme detalhado na teoria dos jogos de dois níveis:

A política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAM, 1988, pag. 436, tradução nossa).<sup>27</sup>

O então senador Obama reconheceu que havia surgido espaço para uma “nova política”, com base em um pensamento colaborativo, no apoio de parcela significativa da sociedade e respaldo de uma forte e atuante coalizão política<sup>28</sup>. Segundo Lantis (2019), a coalizão pró-diplomacia incluiu representantes do governo, agências como o Departamento

<sup>25</sup> Denominação estabelecida por George W. Bush, em seu discurso em 29 de janeiro de 2002, na qual acusa a Coreia do Norte, Irã e Iraque de representarem um perigo grave e crescente à paz mundial, uma vez que auxiliariam e financiariam terroristas, além de buscar armas de destruição em massa (GLASS, 2019).

<sup>26</sup> A Doutrina Bush versou sobre o suposto direito dos EUA de tomar medidas para garantir a legítima defesa preventiva. À luz dos ataques de 11 de setembro de 2001, os EUA desenvolveram uma política em sua Estratégia de Segurança Nacional de setembro de 2002 e a partir de então, os EUA agiriam, preventivamente, contra os terroristas para a proteção do Estado e dos estadunidenses (DIEHL; KULKARNI; IRISH, 2011).

<sup>27</sup> No original: “The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments.”

<sup>28</sup> As coalizões são entendidas como atores-chave na contestação em distintos subsistemas de políticas. Podem incluir funcionários de diferentes níveis do governo, bem como especialistas, grupos de interesse e outras organizações não governamentais. São atores preocupados, especialistas em políticas que influenciam nos processos de tomada de decisão (LANTIS, 2019, p. 469).

de Estado, o Tesouro, o Departamento de Energia e o Conselho de Segurança Nacional. As negociações foram lideradas pelo secretário de Estado Kerry e o secretário de Energia Ernest Moniz. A coalizão além de se comunicar regularmente com congressistas em posição de liderança, foi capaz de atrair o apoio de membros moderados do Congresso.

Então, em vez de se esquivar da questão diplomática com o Irã, Obama, arriscando o seu capital político, levou os EUA para a mesa de negociações. Nos debates presidenciais televisionados, Obama enfatizou a importância do diálogo com os sírios e iranianos e criticou duramente aqueles que não o fizeram (PARSI, 2012). Ainda durante a sua campanha, Obama prometeu dar nova prioridade à negociação de armas nucleares e aos acordos de controle. Limitar as armas nucleares era uma causa pessoal desde seus dias de estudante (UNGER, 2016).

Nesse contexto, Obama (1961- ) filho de um economista queniano e uma antropóloga americana, foi eleito presidente em 2008 pelo Partido Democrata, com o discurso “*yes we can*”. Foi o primeiro afro-americano a ocupar o cargo, e ao assumir a presidência dos EUA, estava disposto a adotar uma política baseada no multilateralismo<sup>29</sup>, com o objetivo de aumentar a liderança em questões regionais e no mundo e restaurar a imagem americana, a partir do emprego do diálogo e cooperação junto aos governos locais, abandonando o unilateralismo e a imposição da vontade por meio de ações militares.

O perigo representado por uma bomba atômica iraniana, não foi ignorado por Obama, na verdade democratas e republicanos entenderam os riscos decorrentes de uma corrida armamentista na região, em caso de sucesso do Irã. Adicionalmente, fruto das

---

<sup>29</sup> Componente chave da visão liberal do sistema internacional, está baseado em princípios centrais, tais como o sistema de segurança coletiva. Trata-se da Condução de atividade internacional por três ou mais Estados, de acordo com princípios gerais comuns – muitas vezes, mas nem sempre, através de instituições internacionais (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 133).

observações realizadas desde 1979, Obama acreditava que não seria possível impedir o desenvolvimento nuclear do Irã, no máximo retardá-lo, mesmo com a aplicação de sanções e ameaças militares. Dessa forma, opções que estimulam a colaboração e fiscalização das instalações nucleares em troca da retirada de sanções, foram consideradas as melhores linhas de ação.

O programa nuclear do Irã era uma questão que Washington precisava resolver, contudo ainda em 2009, ano de eleição presidencial no Irã, segundo Fonseca (2008), o Irã rejeitou o acordo depois de tê-lo aceitado inicialmente, fruto de pressão política interna. Dessa forma, Obama pôs em prática sua política e aproveitando-se do processo, já em andamento do P5+1<sup>30</sup>, incentivou a retomada das negociações.

A nova postura diplomática dos EUA permitiu uma mudança na conjuntura internacional, com o aumento das pressões sobre o Irã e consequente avanço das negociações. Segundo Obama (2015), em seu discurso na *American University Washington, D.C.*, a disposição dos EUA em negociar com o Irã garantiu grande participação internacional em uma estrutura, até então, sem precedentes de sanções comerciais e financeiras, tornando a abordagem estadunidense mais eficaz e com apelo junto à Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>31</sup>, além de conquistar o apoio de estados como a China, Índia, Japão, Coreia do Sul e aliados europeus, em uma enorme rede de embargo ao petróleo iraniano.

De acordo com Tourinho (2015), novas sanções internacionais, voltadas ao programa nuclear iraniano, foram aplicadas a partir de 2010, com o apoio da União Europeia.

---

<sup>30</sup> É um grupo negociador facilitado pela União Europeia, composto pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU mais a Alemanha. O Grupo, também conhecido como E3+3, foi formado para tratar das negociações relacionadas ao programa nuclear do Irã (TOURINHO, 2015, p. 53, 61).

<sup>31</sup> A ONU é uma organização internacional fundada em 1945. Atualmente composta por 193 Estados membros, a ONU e seu trabalho são guiados pelos propósitos e princípios contidos em sua Carta fundadora (UNITED NATIONS, 2022a).



Contudo, tais sanções foram ampliadas, a partir de 2012, com foco no comércio e no transporte de petróleo e gás natural, além do bloqueio de todos os fundos do Banco Central do Irã na Europa.

Adicionalmente, em 2013 ocorreram mudanças no governo iraniano, que contribuíram para uma mudança de mentalidade e redefinição de prioridades, o que permitiu a retomada das negociações depois de tantos anos.

### 3.2 O PROGRAMA NUCLEAR DO IRÃ

O programa nuclear iraniano foi iniciado em 1953 com o programa “Átomos para a paz”<sup>32</sup>, o que possibilitou ao Irã, graças ao apoio dos EUA, tornar-se um dos primeiros estados a instalar os reatores nucleares. A ajuda estadunidense permaneceu até a Revolução Islâmica, quando o governo do xá Reza Pahlevi, simpático aos EUA, foi substituído por um regime liderado pelo aiatolá Ruhollah Khomeini, que instituiu a República Islâmica do Irã. Com um novo governo, o estado adotou uma postura de rejeição aos valores e influência ocidentais, o que foi determinante para a mudança das relações diplomáticas com os EUA e Europa. O Irã, que havia assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)<sup>33</sup>,

---

<sup>32</sup> O Programa foi criado em dezembro de 1953, durante a administração do Presidente Dwight D. Eisenhower. Os EUA em uma tentativa de resolver o dilema atômico, propuseram utilizar a energia nuclear para fins pacíficos, como fonte energética, apoio à agricultura e medicina e outros campos industriais (DROGAN, 2016, p. 1).

<sup>33</sup> O TNP é um tratado internacional histórico cujo objetivo é impedir a proliferação de armas, promover a cooperação nos usos pacíficos da energia nuclear e promover o objetivo de alcançar o desarmamento nuclear geral e completo. O Tratado representa o único compromisso obrigatório em um tratado multilateral com o objetivo de desarmamento dos Estados com armas nucleares. Aberto para assinatura em 1968, o Tratado entrou em vigor em 1970. Em 11 de maio de 1995, o Tratado foi prorrogado indefinidamente. Um total de 191 Estados aderiram ao Tratado, incluindo os cinco Estados com armas nucleares (UNITED NATIONS, 2022c).

em 1970, após a revolução, começou a empreender estudos para o desenvolvimento de armas nucleares.

Em 1995, com o apoio russo, o Irã retomou a construção dos reatores. Esse fato contribuiu para o aumento da desconfiança de estados ocidentais acerca do cumprimento do previsto no TNP e ampliaram as dúvidas sobre as reais intenções do Irã com o enriquecimento de urânio (FONSECA, 2018, p. 6).

Segundo Parrish e Wehling (1998), em 1995 a Rússia e o Irã assinaram um contrato de US \$800 milhões para que a Rússia concluísse a primeira unidade da usina nuclear inacabada de *Bushehr*, com a instalação de um reator de água leve. A construção da usina de *Bushehr* foi interrompida em 1980 pela empresa alemã Siemens, após a revolução iraniana de 1979, além do local ter sido danificado durante a Guerra Irã-Iraque<sup>34</sup>. Foi assinado, também, um protocolo de assistência nuclear, no qual os russos concordaram em abrir negociações para fornecer treinamento, auxiliar na mineração de urânio e fornecer uma instalação de enriquecimento de urânio por centrifugação a gás. Por último, foi incluída a possibilidade do fornecimento de urânio natural e um reator de pesquisa.

Entretanto, o projeto de 1995 sofreu com inúmeros adiamentos em função da influência dos EUA e mudanças dos termos efetuadas pelos russos, até que em setembro de 2005, após pressões russas e internacionais, foram incluídas cláusulas para minimizar a possibilidade de o Irã segregar o plutônio do combustível utilizado. A Rússia, na ocasião, também afirmou que o reator não representaria um risco, uma vez que iria operar sob as

---

<sup>34</sup> A Guerra Irã-Iraque (1980-1988) iniciou-se com a invasão das forças iraquianas aos grandes territórios no sul e sudoeste do Irã. Saddam Hussein acreditava em uma rápida vitória, que resolveria antigas disputas de fronteira entre os dois países e conteria as aspirações dos líderes da República Islâmica de exportar sua revolução para as nações vizinhas. Com o apoio dos EUA ao Iraque e pressões para o término do conflito, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 598, por unanimidade, que mesmo com a resistência iraniana, acabou sendo aceita por ambos os países beligerantes em 1988 (GHAMARI-TABRIZI, 2009).

normas e vigilância da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)<sup>35</sup>. Em 2007 foi assinado um novo acordo para a operação do reator, a partir do fornecimento, pela Rússia, do urânio com baixo enriquecimento.

Desde 1970 o Irã é signatário do TNP, sendo que em 2003 assinou, também, o protocolo adicional ao TNP de 1997<sup>36</sup>, reafirmando internacionalmente o compromisso do uso da energia nuclear para fins pacíficos e transparência das atividades. Segundo Bahgat (2006), em 2003, o Conselho da AIEA emitiu várias declarações e destacou dois pontos importantes. Primeiro, as atividades nucleares do Irã estavam em desacordo com os compromissos assumidos no TNP. Em segundo lugar, apesar das violações e de graves irregularidades, não foram encontradas provas do desenvolvimento de armas nucleares.

Ainda em 2003, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) revelou que o Irã havia construído instalações que iam de encontro ao previsto no Tratado. Em 2009, Teerã reconheceu publicamente a existência da planta secreta de enriquecimento de combustível de Fordow.

Devido à política de condução do seu programa nuclear, após a Revolução Islâmica, o Irã foi alvo de inúmeras sanções, aplicadas inicialmente pelos EUA, mas que acabaram sendo adotadas por outros estados e órgãos como a ONU e a União Europeia<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> A criação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) resultou de uma iniciativa americana, após o famoso discurso de Eisenhower "Átomos pela Paz" perante a Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de dezembro de 1953. Em 1956, delegados de 81 Estados reuniram-se na Sede das Nações Unidas em Nova York para discutir e finalmente aprovar o Estatuto da AIEA. Um ano após a Conferência, a AIEA foi oficialmente estabelecida em Viena, Áustria e contava com 56 Estados membros iniciais. A criação da AIEA foi moldada pela dinâmica sobreposta das relações de superpotência, descolonização e a crescente influência de Estados como a Índia, Brasil e África do Sul, nas Nações Unidas (ROEHLICH, 2016).

<sup>36</sup> De caráter voluntário, o Protocolo Adicional é um conjunto expandido de requisitos de informação e acesso para auxiliar a AIEA em sua tarefa de confirmar que os Estados estão usando material nuclear exclusivamente para fins pacíficos (CACNP, 2022).

<sup>37</sup> União de 28 Estados europeus, antes denominada Comunidade Econômica Europeia, foi concebida originalmente, na década de 1950, visando à integração econômica. Contudo, desde então, se expandiu para uma maior união política e econômica (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 487). Atualmente a possui 27 Estados, após a saída do Reino Unido (nota do autor).

Segundo Gay (2014), a ampla participação internacional nas sanções impostas ao Irã, associadas à má gestão, produziram graves turbulências na economia iraniana. A chegada do novo governo de Hassan Rouhani trouxe maior competência administrativa e entendia a recuperação econômica como uma necessidade urgente. Dessa forma, o desejo de grupos domésticos no Irã associadas à mudança, ainda que parcial, na postura político-diplomática permitiram que fosse firmado o Acordo de Genebra<sup>38</sup> entre o Irã e os P5+1. O Acordo apresenta caráter mais restrito e operacional que a Declaração de Teerã<sup>39</sup>, tratando-se de um instrumento provisório para criar confiança para um próximo acordo (ROCHA; PEREIRA, 2014, p. 662).

De acordo com Rocha e Pereira (2014), as negociações que levaram à Declaração de Teerã não deram certo, uma vez que, desenrolaram-se em condições políticas adversas, tanto no ambiente internacional, quanto nos dois estados-chave (EUA e Irã). Adicionalmente, a participação de estados emergentes (Brasil e Turquia), nas negociações além de não ter sido bem recebida pelos EUA e demais negociadores, coincidiu com a possibilidade de implementação de sanções no CSNU.

Com o avanço das negociações, em 2015, foi estabelecido o JCPOA, entre o Irã e os P5+1. O acordo impunha limites para os estoques de urânio, restrições para o enriquecimento e reprocessamento do referido material, além do estabelecimento de uma série de inspeções a serem realizadas pela AIEA. Caso os termos fossem respeitados, as

---

<sup>38</sup> Firmado em 2013, o acordo promovido pelo P5+1, por sua vez, recupera a posição estadunidense de que o Irã não teria o direito de enriquecer urânio. Foi concebido como o primeiro passo de um processo mais amplo, destinado a construir uma solução de longo prazo para a questão nuclear iraniana. O acordo tinha a duração definida de seis meses, período durante o qual as partes se comprometeram a manter atitude construtiva para fazer prosseguir as negociações em clima de boa-fé (ROCHA; PEREIRA, 2014, p. 8-9).

<sup>39</sup> Firmado em 2010, enumera dez itens em texto com natureza declaratória e operativa. A Declaração de Teerã marca a posição comum dos três signatários, oferecendo solução alternativa às sanções econômicas impostas ao Irã bilateralmente pelos EUA e pela União Europeia, assim como às sanções multilaterais aprovadas no âmbito do Conselho de Segurança da ONU (ROCHA; PEREIRA, 2014, p. 8).

sanções aplicadas ao programa nuclear iraniano pelos EUA e órgãos multilaterais seriam suspensas. Vale destacar que em momento algum houve plena confiança entre os EUA e o Irã, sendo assim, os acordos serviram como um arcabouço para a construção de uma relação baseada em concessões, vantajosa para ambos os estados, dentro do possível, e respaldada por um sistema de inspeções e sanções internacionais.

Com a saída dos EUA em 2018, durante a administração de Donald Trump, o acordo perdeu força, sanções voltaram a ser impostas e o Irã optou pelo descumprimento de uma série de termos estabelecidos. Na próxima seção será abordada a atuação de grupos domésticos na política externa dos EUA e nas questões relativas ao programa nuclear iraniano.

### 3.3 A INFLUÊNCIA DOS GRUPOS DOMÉSTICOS NO ACORDO NUCLEAR DO IRÃ

A atuação dos grupos de interesse<sup>40</sup>, no cenário doméstico dos EUA possui grande peso nas decisões do presidente em questões internas e política externa. O poder do grupo de interesse está atrelado à diversos fatores, tais como quantidade de membros, capacidade financeira, posição estratégica, etc. Contudo, quanto mais organizado e bem representado, melhores serão as condições de obter o apoio de outros grupos, atrair autoridades e conquistar a simpatia da opinião pública, constituindo coalizões fortes. Segundo Lantis (2019), as coalizões dominantes são aquelas apoiadas por parcelas significativas da sociedade civil e funcionários do governo com autoridade para alocar recursos. Eles são guardiões de princípios ou normas prevaletentes que definem a grande estratégia dos EUA. Ao mesmo tempo,

---

<sup>40</sup> Os grupos de interesse são formados por indivíduos que têm propósitos semelhantes e se unem para trabalhar em prol de alcançar um fim maior. Eles trabalham de forma organizada e regularizada e, por ser um grupo com grande capacidade financeira, conseguem desempenhar um papel de financiador de campanhas. Em troca, os financiados lutam politicamente por suas causas (CARVALHO, 2017, p. 11).

coalizões dominantes podem ser definidas como aqueles que controlam o enquadramento da questão e impactam as opiniões da maioria de legisladores, que pode ou não incluir o presidente. De modo geral, é esperado que as decisões da política externa reflitam as da coalizão dominante.

Os EUA e Israel possuem grande afinidade histórica e relações diplomáticas estreitas, principalmente após 1976, quando por motivos estratégicos e interesses econômicos na região do Oriente Médio, somados ao alinhamento cultural e religioso, os EUA tornaram Israel o seu principal beneficiado tanto em termos de apoio financeiro, quanto militar. O grande número de israelenses distribuídos em todo os EUA, além das inúmeras posições de influência ocupadas por esses em todas as camadas da sociedade estadunidense, permitiu o desenvolvimento, ao longo de décadas, de diversos grupos de interesse e, conseqüentemente, do *lobby* pró-Israel. Ressalta-se que o Irã e Israel já foram aliados até a Revolução Islâmica de 1979, comportando-se desde então como inimigos e fator de ameaça à segurança um do outro.

As agências de *lobby* favoráveis à Israel atuaram nas negociações dos EUA com o Irã, por meio de pressões ao Congresso e apresentação de atos como: o *Nuclear Weapon Free Iran Act of 2015 (S-269)*, que tem como objetivo permitir sanções adicionais ao Irã, além de campanhas midiáticas e declarada oposição. Um dos principais grupos de *lobby* pró-Israel nos Estados é o *American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)*<sup>41</sup>, que juntamente com outras agências de *lobby* participam de campanhas eleitorais, e preparam cidadãos interessados em atuar politicamente para estreitar relações com membros do Congresso de ambos os partidos, a fim de garantir o aumento das relações entre ambos os estados (CARVALHO, 2017, p. 12).

---

<sup>41</sup> Se autodenominam uma organização bipartidária americana que defende uma forte relação EUA-Israel. A missão da AIPAC é encorajar e persuadir o governo dos EUA a promulgar políticas específicas que criem um relacionamento forte, duradouro e mutuamente benéfico com Israel (AIPAC, 2022).

Uma vez que o *lobby* influencia a atuação da política, fica mais claro entender como determinadas questões são capazes de formar grandes antagonismos, o que leva grupos a adotarem as mais variadas estratégias, na tentativa de constituir coalizões capazes de impactar na opinião pública e na condução política do Estado. No discurso do presidente na *Washington University, DC*, pôde ser verificado o problema da disputa partidária em torno da questão do Acordo Nuclear do Irã.

Infelizmente, estamos vivendo uma época na política americana em que cada decisão de política externa é vista através de um prisma partidário, avaliada por frases de efeito de manchete. E assim, antes que a tinta desse acordo estivesse seca, antes mesmo que o Congresso o lesse, a maioria dos republicanos declarou sua oposição virulenta. Lobistas e especialistas foram subitamente transformados em cientistas nucleares de poltrona, contestando as avaliações de especialistas como o secretário Moniz, desafiando suas descobertas, oferecendo múltiplos e às vezes contraditórios argumentos sobre o motivo pelo qual o Congresso deveria rejeitar esse acordo. Mas se você repetir esses argumentos por tempo suficiente, eles podem obter alguma tração (UNITED STATES, 2015b, tradução nossa).<sup>42</sup>

Releva mencionar que a administração de Obama acreditava que para proteger os seus interesses no Oriente Médio, incluindo a segurança de Israel, e impedir o desenvolvimento de armas nucleares por parte do Irã, a única maneira possível seria por meio do diálogo e negociação, mesmo que isso desagradasse aos israelenses.

Segundo Carvalho (2017), nos jogos em dois níveis, Putnam adota como verdade que os acordos devem ser aprovados nos níveis doméstico e internacional e que os grupos de interesse desejam um acordo, em lugar de um não acordo. Para o *Lobby* favorável à negociação - apoiadores de Obama, um não acordo significaria colocar em risco a segurança

<sup>42</sup> No original: "Unfortunately, we're living through a time in American politics where every foreign policy decision is viewed through a partisan prism, evaluated by headline-grabbing sound bites. And so before the ink was even dry on this deal -- before Congress even read it -- a majority of Republicans declared their virulent opposition. Lobbyists and pundits were suddenly transformed into arm-chair nuclear scientists, disputing the assessments of experts like Secretary Moniz, challenging his findings, offering multiple -- and sometimes contradictory -- arguments about why Congress should reject this deal. But if you repeat these arguments long enough, they can get some traction. So let me address just a few of the arguments that have been made so far in opposition to this deal."

de Israel, um mal acordo poderia permitir o desenvolvimento de armamento nuclear por parte do Irã e, um bom acordo garantiria o afastamento da ameaça nuclear iraniana tanto para Israel quanto para os EUA.

O *lobby* pró-Israel, amplamente apoiado pelos republicanos, esteve presente nos níveis I e II, durante as tratativas do acordo nuclear iraniano em suas diversas etapas, principalmente entre 2013 e 2015, na tentativa de ajustar ou incrementar sanções julgadas necessárias ou até mesmo para inviabilizar a negociação, uma vez que Israel é assumidamente contra o programa nuclear do Irã, por julgar esse uma verdadeira ameaça à existência do estado israelense.

Por ocasião da finalização do acordo de 2015, foi verificado que o *lobby* pró-Israel não conseguiu incluir grande parte de suas propostas na versão final do acordo. Sendo assim, os grupos de interesse e coalizões favoráveis à Israel permaneceram insatisfeitos com o JCPOA. Esse fato foi importante para influenciar a campanha e comportamento de Trump e do partido republicano, a partir de 2017.

#### 3.4 DONALD TRUMP E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

Alguns críticos acreditam que a política praticada por Obama no Oriente Médio trouxe consequências negativas tanto para a região, quanto para a imagem dos EUA. Tal fato contribuiu para o “endurecimento” da política externa, em relação aos estados não alinhados com os EUA, durante a administração de Donald Trump.

No Iraque, mesmo com todos os recursos, tempo e soldados utilizados, foi registrado o aumento da violência. Na Síria o discurso baseado em evitar o uso da força militar



levou ao prolongamento do conflito. A prioridade dada pelos EUA aos interesses regionais pontuais, durante o período Obama, afetou negativamente a relação entre os EUA e os demais estados do Oriente Médio. Mesmo a atenção e o diálogo prestados pelo governo Obama, não impediram o Irã de desenvolver mísseis balísticos, dar suporte à atividade terrorista e promover a instabilidade na região. Obama promoveu um Oriente Médio muito instável e dividido, a Al-Qaeda<sup>43</sup> estava mais organizada e atuante, e atores não estatais como Hezbollah<sup>44</sup> tornaram-se muito eficazes em preencher o vácuo de poder. A opinião geral era de que a política dos EUA no Oriente Médio era um completo fracasso (UNGER, 2016).

A imagem do Irã após a Revolução Islâmica, na percepção do público doméstico dos EUA, é de desgaste e pouco apoio (GRAF. 1, ANEXO A). Mesmo os esforços de Obama para a aproximação e fechamento do JCPOA não foram capazes de promover o aumento da popularidade iraniana, e o acordo permaneceu somente com 30% de aprovação pelos estadunidenses (GRAF. 2, ANEXO B). A manutenção da baixa popularidade iraniana e rejeição ao acordo nuclear, serviram de pilar para as diversas medidas de afastamento do Irã, anunciadas, ainda, durante a campanha eleitoral, e posteriormente concretizadas durante o mandato de Trump.

Donald John Trump nasceu no Queens, Nova York, em 1946. Filho de pai norte americano (de origem alemã) e mãe escocesa, recebeu primeiramente uma educação de

---

<sup>43</sup> Durante a Guerra no Afeganistão, travada contra os soviéticos, os *mujaedins*, que se consideravam guerreiros santos, ganharam confiança ao forçar os soviéticos a bater em retirada. Foi durante, também, a mesma guerra que Osama bin Laden, de nacionalidade saudita, emergiu como um líder carismático. Quando o Talibã assumiu o poder no Afeganistão, em 1996, bin Laden e o que restou dos *mujaedins* formaram a Al-Qaeda. Com isso, formou-se um grupo fundamentalista islâmico extremista, responsável por diversos atentados em todo o mundo, sendo o realizado em 11 de setembro de 2001, o mais conhecido deles (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014, p. 180-181).

<sup>44</sup> Com o histórico de realizar ataques terroristas globais, o Hezbollah é um partido político e grupo militante muçulmano xiita com sede no Líbano, onde seu extenso aparato de segurança, organização política e rede de serviços sociais promoveram sua reputação de “um Estado dentro de um Estado”. Fundado no caos da Guerra Civil Libanesa de quinze anos, o grupo apoiado pelo Irã é impulsionado por sua oposição a Israel e sua resistência à influência ocidental no Oriente Médio (ROBINSON, 2022).

cunho militar e em um segundo momento foi treinado para gerir negócios. Desde jovem tornou-se um empresário de sucesso e bastante conhecido nos EUA, com personalidade agressiva e respeitado no mundo dos negócios, adotou como slogan de sua campanha “*Make America Great Again*”. Governou de 2017 até 2021, e desde o início de sua gestão, questionou acordos multilaterais e priorizou a recuperação da economia e influência dos EUA no cenário internacional.

Os fracassos das ações no Oriente Médio e apoio do público doméstico renovaram a força do *lobby* pró-Israel, permitiram o estabelecimento de coalizões, e contribuíram para uma postura dos EUA mais rígida e agressiva com relação à questão nuclear do Irã. Ainda, segundo Lantis (2019), a retirada dos EUA do Acordo Nuclear com o Irã, a partir da posse de Donald Trump, representou um verdadeiro ponto de inflexão na competição entre coalizões de defesa e oposição do acordo. Os opositores trabalhavam para o desgaste do acordo nas rodadas de debates de recertificação em 2017 e 2018, o que culminou na desestruturação gradual da coalizão de apoio e saída de importantes representantes, permitindo a significativa expansão da oposição.

A nova coalizão dominante acreditava que a retirada do acordo poderia infligir sérios problemas ao Irã e desestruturar o seu regime, uma vez que governo religioso teria sido favorecido e até mesmo legitimado com a retirada de parte das sanções, além de obter receitas que poderiam ser empregadas no patrocínio ao terrorismo.

O acordo suspendeu as sanções econômicas paralisantes ao Irã em troca de limites muito fracos à atividade nuclear do regime e nenhum limite em seu outro comportamento maligno, incluindo suas atividades sinistras na Síria, Iêmen e outros lugares ao redor do mundo (FELTON, 2018, tradução nossa).<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> No original: “The deal lifted crippling economic sanctions on our end in exchange for very weak limits on the regime’s nuclear activity and no limits at all on its other maligned behavior, including sinister activities in Syria, Yemen, and other places all around the world.”

Durante a campanha eleitoral de 2016, Donald Trump prometeu renegociar o JCPOA e, dessa forma, após a sua vitória assumiu uma postura ofensiva, e lançou inúmeras acusações contra o Irã na tentativa de legitimar o questionamento dos termos do acordo. Enfatizou, que o acordo era falho e não garantia o direito irrestrito de inspecionar muitos locais importantes, incluindo instalações militares. Adicionalmente, apontou a não inclusão da questão sobre o desenvolvimento de mísseis balísticos no acordo, como falha grave, que além de representar risco para Israel, contribuía para a instabilidade da região. Nesse contexto, os riscos representados pelos grupos terroristas tornaram-se ainda maiores. Por último, afirmou que o regime do Irã era incapaz de honrar os termos do acordo.

Muitas das atitudes dos presidentes são mais bem compreendidas ao verificar o comportamento histórico dos partidos dos EUA, uma vez que são o elemento chave na condução e solução de temas relevantes nos níveis I e II. Segundo Putnam (1988), para o claro entendimento dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais deve-se considerar, nos processos de análise, os principais atores da política: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse, os legisladores, a opinião pública, as eleições, os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais.

A cultura partidária é fruto de características políticas, sociais, ideológicas e históricas de ambos os partidos, sendo assim, ao comparar-se a política doméstica e internacional dos EUA, é notável que os republicanos, de modo geral, preferem iniciativas unilaterais, enquanto evitam a cooperação multilateral. Nesse contexto, cabe destacar que

Trump anunciou a retirada de diversos acordos, entre eles: o Acordo Climático de Paris<sup>46</sup>; o Acordo Nuclear do Irã e o Acordo de Parceria Transpacífico<sup>47</sup>.

A denúncia do JCOPA levou ao aumento da tensão na região. Os EUA restabeleceram as sanções econômicas ao Irã e ordenou a morte do general Soleimani e do cientista nuclear Mohsen Fakhri Zadeh. Em resposta, o Irã atacou instalações petrolíferas sauditas, apreendeu navios-tanque, disparou mísseis contra uma base dos EUA no Iraque e anunciou que não impediria as inspeções, mas não limitaria mais o enriquecimento de urânio (MAKLAD, 2021).

Trump insistiu em tratar o Irã como um Estado traíçoeiro e patrocinador do terrorismo até o final de seu mandato, restabeleceu as sanções econômicas e autorizou ações militares pontuais, o que provocou a reação iraniana e acentuou ainda mais à instabilidade na região. Ao adotar a política de imposição da força, afastou qualquer possibilidade de aproximação e destruiu aquele que seria um dos maiores legados cultivados pelo governo Obama.

No próximo capítulo serão abordadas as similaridades e divergências verificadas nos governos de Obama e Trump, com enfoque no Programa nuclear do Irã.

---

<sup>46</sup> Acordo realizado sob a supervisão da ONU, que estipula a redução da emissão de gases de efeito estufa a partir de 2020 (CHRISTOFF, 2016).

<sup>47</sup> A Parceria Transpacífico é de longe o pacto de comércio e investimento mais abrangente desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) há mais de vinte anos. Elimina uma série de barreiras no exterior ao comércio e investimento. Após mais de cinco anos de negociações, o pacto foi assinado pelos EUA e outros onze países fronteiriços com o pacífico, em 4 de fevereiro de 2016 (SCHOTT, 2013).

#### **4 SIMILARIDADES E DIVERGÊNCIAS NA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA, NA ADMINISTRAÇÃO DOS PRESIDENTES BARACK OBAMA E DONALD TRUMP, E SEUS IMPACTOS NO ACORDO NUCLEAR COM O IRÃ**

Os presidentes Barack Obama e Donald Trump possuíam personalidades distintas e modos de trabalho, por diversas vezes, considerados antagônicos, entretanto independentemente dos interesses e perfil partidário, ambos acreditavam estar garantindo a segurança do país, além de conduzir os EUA por um caminho de protagonismo e prosperidade no cenário internacional. As decisões desses governos refletiram a opinião do eleitorado estadunidense, em grande parte, influenciada pelos fracassos de seus respectivos antecessores, além de atender às agendas dos grupos de interesse e coalizões dominantes.

Dessa forma, a fim de evidenciar as similaridades e divergências da política externa praticada por ambos, com relação ao Acordo Nuclear do Irã, este capítulo está dividido em duas seções. A primeira seção abordará, em uma análise comparativa, as semelhanças nas decisões e intenções de Obama e Trump. Na segunda seção será realizada uma comparação, a fim de destacar as diferenças na administração de ambos os presidentes.

##### **4.1 SEMELHANÇAS ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES DE BARACK OBAMA E DONALD TRUMP**

Os governos não foram totalmente distintos como se acredita, na verdade as similaridades começam ainda durante a campanha eleitoral, visto que o representante do partido fora do poder normalmente destaca os fracassos e promessas não cumpridas pelo governo atual como tática para ganhar a simpatia e confiança dos eleitores. Ambos os

presidentes fizeram uso dessa tática, desde o período de campanha, principalmente nos assuntos relacionados ao Oriente Médio (ARI, 2020; UNGER, 2016). Outro fato comum que ajudou tanto Obama como Trump, foi que seus partidos controlavam a Câmara e o Senado no início de seus mandatos, o que ajudou na aprovação de propostas e projetos (CANIPE, 2017).

A retirada dos EUA de tratados multilaterais durante o Governo de George W. Bush, bem com o desgaste provocado pela Guerra do Iraque e a péssima avaliação internacional da Doutrina Bush facilitaram a aceitação e difusão das ideias de Obama (ARI, 2020). Por outro lado, a política baseada no diálogo foi vista como pouco eficiente nas questões do Oriente Médio, o que teria contribuído para o fortalecimento dos grupos terroristas, o descumprimento dos termos do Acordo Nuclear pelo Irã e no aumento da violência na região, favorecendo a aceitação de um perfil mais agressivo, oposto ao anterior, o que resultou na eleição de Donald Trump (UNGER, 2016).

Uma questão central é o apoio e preocupação com o Estado de Israel e com a importância estratégica da região, em função da sua localização na confluência da Ásia com a Europa e África e existência de valiosos recursos energéticos. O Irã, desde 1979, é considerado inimigo e fonte de instabilidade regional, sendo assim o Programa nuclear iraniano, bem como o desenvolvimento de mísseis balísticos, representariam uma ameaça para a segurança de diversos países. De modo geral, mesmo com as assistências econômica, militar e de inteligência, o governo de Obama não satisfaz os desejos dos israelenses, muito em função de sua tentativa de negociação do Acordo referente ao Programa nuclear iraniano, alvo de críticas e forte oposição israelense. Segundo Wilson (2012), existiram outros problemas, como a suposta priorização de outros países na região ao invés de Israel e o desalinhamento político

de seus governantes, uma vez que Obama é um liberal de centro-esquerda e Netanyahu<sup>48</sup> um conservador de centro-direita, com distintas visões de mundo. Por último, a falta de apoio de Obama na disputa sobre a construção de unidades habitacionais de Israel nos bairros situados em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia, foi amplamente criticada pela comunidade israelense.

Mesmo com grande desaprovação de Israel, Obama acreditava veemente em fazer o melhor, na tentativa de garantir uma paz duradoura e preservar a segurança de judeus estadunidenses.

Mas também ouvi o *establishment*<sup>49</sup> de segurança israelense, que alertou sobre o perigo representado por um Irã com armas nucleares por décadas. Na verdade, eles ajudaram a desenvolver muitas das ideias que levaram a esse acordo. Então, para os amigos de Israel e para o povo israelense, digo o seguinte: um Irã com armas nucleares é muito mais perigoso para Israel, para os Estados Unidos e para o mundo do que um Irã que se beneficia do alívio das sanções. Reconheço que o primeiro-ministro Netanyahu discorda – discorda fortemente. Não duvido de sua sinceridade. Mas acredito que ele esteja errado. Acredito que os fatos apoiem esse acordo. Acredito que são do interesse da América e do interesse de Israel. E como presidente dos Estados Unidos, seria uma revogação do meu dever constitucional agir contra meu melhor julgamento simplesmente porque causa atrito temporário com um querido amigo e aliado (UNITED STATES, 2015b, tradução nossa).<sup>50</sup>

Donald Trump atuou com o mesmo ideal de preservação da segurança e interesses dos dois estados, contudo o seu modo de trabalho atendeu às expectativas e desejos do *lobby* pró-Israel e dos estadunidenses que não acreditavam no sucesso no acordo com o Irã. Sendo assim, condenou os termos aprovados para a manutenção do Programa nuclear do Irã, e após

<sup>48</sup> Benjamin Netanyahu, nasceu em 1949 em Tel Aviv, político e diplomata israelense que serviu duas vezes como primeiro-ministro de seu país - de 1996 até 99 e de 2009 até 21 (BENJAMIN..., 2021).

<sup>49</sup> O termo *establishment* faz referência à uma série grupos, que atuam no processo decisório de uma sociedade. Estes grupos podem ser organizações, políticos, pessoas com influência, imprensa, religiosos e instituições não governamentais. Desta forma, trabalham juntos para que os seus interesses sejam priorizados, em detrimento dos grupos considerados mais fracos - os que estão fora do *establishment* (nota do autor).

<sup>50</sup> No original: "But I have also listened to the Israeli security establishment, which warned of the danger posed by a nuclear-armed Iran for decades. In fact, they helped develop many of the ideas that ultimately led to this deal. So to friends of Israel, and to the Israeli people, I say this: A nuclear-armed Iran is far more dangerous to Israel, to America, and to the world than an Iran that benefits from sanctions relief. I recognize that Prime Minister Netanyahu disagrees -- disagrees strongly. I do not doubt his sincerity. But I believe he is wrong. I believe the facts support this deal. I believe they are in America's interest and Israel's interest. And as President of the United States, it would be an abrogation of my constitutional duty to act against my best judgment simply because it causes temporary friction with a dear friend and ally."

intenso trabalho de desgaste e acusações, em 2018, retirou os EUA do acordo. É importante destacar que nenhum dos dois governantes confiavam no Irã e que o JCPOA, apoiado por Obama, seria possível somente com o acesso e monitoramento irrestritos da AIEA, sob a ameaça de retomada imediata de sanções em caso de quaisquer violações por parte do governo de Teerã.

O combate ao terrorismo e tentativa de enfraquecimento de grupos radicais foram tratados como uma das prioridades de ambas as administrações, que acabaram atuando de modo similar para o desmantelamento de grupos terroristas, incentivando a ação coletiva com parceiros e aliados. Ressalta-se que durante o seu mandato, Obama capturou e matou vários líderes terroristas, incluindo Osama Bin Laden<sup>51</sup>.

Considerando a perspectiva teórica dos jogos de dois níveis, tanto Obama quanto Trump, fizeram valer o poder do NC, por ocasião da promoção ou denúncia do acordo nuclear com o Irã, respectivamente. Uma vez que, independentemente do apoio do nível I ou nível II, o presidente poderá tomar a decisão que julgue melhor atender os interesses nacionais, arriscando a sua reputação e apoio político.

#### 4.2 DIVERGÊNCIAS NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA, DURANTE OS GOVERNOS DE BARACK OBAMA E DONALD TRUMP

---

<sup>51</sup> Osama Bin Laden, nascido em 1957, na Arábia Saudita e falecido em 2 de maio de 2011, no Paquistão. Em 1988, depois que as forças soviéticas foram derrotadas e se retiraram do Afeganistão, Bin Laden fundou uma organização chamada Al Qaeda, ou “a Base”, para continuar a luta da jihad (guerra santa) por meio da violência e da agressão. Foi mentor de numerosos ataques terroristas contra diversos Estados, incluindo o bombardeio às embaixadas dos EUA em Dar es Salaam, na Tanzânia, e em Nairóbi, no Quênia em 1998, o atentado de 2000 ao navio de guerra dos EUA - USS Cole e o atentado ao World Trade Center e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001 (UNITED STATES, 2022b).



Ao realizar uma análise comparativa da política externa dos EUA entre os governos de Trump e Obama, evidencia-se a polarização com destaque para as diferenças tanto de ações, quanto de postura e retórica. Obama, de modo geral, pode ser considerado mais diplomático e ponderado, enquanto Donald Trump é mais impulsivo e direto. Contudo, deve-se levar em consideração que ambos estão inseridos em um processo político, determinante para o relacionamento desses com o público interno e no molde da imagem individual de cada um. Deve-se considerar a influência dos Partidos Democrata e Republicano, reconhecidos rivais históricos, com características sociais, ideológicas e posicionamentos distintos em diversos assuntos de interesse nacional, sendo os democratas considerados mais liberais e defensores de maior participação do Estado na economia, enquanto os Republicanos são mais conservadores (HODGE; CLEVINGER, 2021). O *lobby*, grupos de interesse e coalizões apoiadoras vão influenciar o capital político do indivíduo e até mesmo o seu posicionamento em relação a algum assunto específico, bem como a priorização desse tema no contexto nacional.

Outro ponto, foram as duras críticas efetuadas por Donald Trump aos inúmeros acordos realizados por seu antecessor, sendo assim com sua eleição, foi inevitável a retirada dos EUA de diversos acordos multilaterais, por julgar esses prejudiciais à economia, desenvolvimento ou mesmo à segurança do país. Adicionalmente, pôde-se verificar que algumas medidas foram motivadas pela oposição, quase irrestrita, às realizações do governo Obama.

As maiores divergências concentram-se nas questões afetas ao Programa nuclear do Irã. Obama dedicou-se a construir durante seus dois mandatos uma rede de sanções, com o apoio internacional, capaz de persuadir, após um período de quase quarenta anos e facilitado por mudanças na política interna no Irã, o governo de Teerã para a retomada das

negociações. O acordo não era exatamente aquele desejado pelos EUA, mas segundo o próprio Obama atenderia às necessidades de ambos os países naquele momento. Tratava-se de um acordo apto para resolver o problema de desenvolvimento de armas nucleares e, ainda que temporariamente, sanar o impasse sobre o enriquecimento de urânio pelo governo iraniano, em troca de supervisão realizada pela AIEA, seguida da redução das sanções econômicas específicas. Em teoria, isso iria garantir a paz e estabilidade da região, além de reduzir a distância diplomática entre EUA e Irã, o que facilitaria novas tratativas no futuro (UNITED STATES, 2015b).

Como o Acordo não era dotado de mecanismos capazes de impedir que o Irã descumprisse os seus termos, acabou sendo alvo de severas críticas não só de Trump, mas de parte significativa dos estadunidenses, comunidade judaica e grupos de interesse, o que culminou na denúncia do acordo nuclear com o Irã, pelos EUA, em 2018. Segundo Maklad (2021), o JCOPA é fonte de controvérsias e discussões, mas a saída dos EUA, com exceção de Israel e Arábia Saudita, foi recebida de modo negativo, pela Comunidade internacional<sup>52</sup>. Ao retirar-se do acordo, Trump degradou ainda mais a relação entre EUA e Irã, arruinou os avanços diplomáticos de seu antecessor e contribuiu para que Teerã descumprisse, deliberadamente, alguns dos termos do acordo, além de promover o aumento da violência na região.

---

<sup>52</sup> A Comunidade internacional, como o próprio nome denuncia, necessariamente pressupõe a existência de coletividades nacionais, ou estatais, com as suas características, estruturas e instituições. Mais precisamente, pressupõe a existência, em cada uma das citadas coletividades, daquelas entidades políticas “soberanas” que nela desenvolvem suas funções no interesse da coletividade e nela exercitam os relativos poderes, assim como daquelas entidades menores que, como satélites, completam a ação das primeiras. Como uma coletividade inter-individual pressupõe a existência, no ambiente natural em que essas aparecem, das pessoas físicas que a compõem, do mesmo modo uma coletividade como a Comunidade internacional, formada por entidades políticas soberanas, pressupõem a existência destas mesmas entidades nos ambientes sociais que a expressam (AGO, 2008).

Ainda sobre o Irã, uma diferença notável, que vai muito além do discurso, pode ser verificada a partir da análise da *National Security Strategy of the United States of America*, transmitida em 2015 e 2017. Em 2015, durante a administração de Obama, o Irã é pouco citado e não é tratado como ameaça direta, embora o seu Programa Nuclear seja evidenciado como motivo de grande preocupação não só dos EUA, mas também do mundo. Sendo assim, faz-se necessário um esforço diplomático, em paralelo com a aplicação de sanções, para fortalecer o regime global de não proliferação nuclear e garantir que o Irã faça uso da energia nuclear para fins pacíficos. Em 2017, já no governo de Trump, a abordagem é totalmente distinta, e o Irã é classificado como um estado pária, sendo tratado como elemento desestabilizador de sua região e fonte de preocupação para os EUA e aliados. O Irã é avaliado como o grande apoiador de grupos terroristas, que trabalham para a destruição dos EUA. Da mesma forma que o seu Programa Nuclear, o desenvolvimento de mísseis balísticos pelo Irã são uma ameaça para a segurança de todo o Oriente Médio e EUA, sendo assim faz-se necessário o desenvolvimento de um sistema de defesa antimísseis, com o apoio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>53</sup>.

A partir da teoria dos jogos de dois níveis, é possível entender melhor as atitudes de ambos os administradores, em relação ao acordo nuclear com o Irã. Primeiramente, atendendo a expectativa internacional e fortalecendo sua posição no nível I, Obama endossou o JCOPA. Aproveitando-se da oportunidade aberta com as polêmicas e problemas observados no governo Bush, no que tange à política praticada no Oriente Médio, implementou uma diplomacia baseada no diálogo e evitou a imposição da força militar.

---

<sup>53</sup> A Organização do Tratado do Atlântico Norte é uma aliança de segurança nacional entre os EUA, Canadá e seus aliados europeus. Foi formado após a Segunda Guerra Mundial para manter a paz e incentivar a cooperação política e econômica em ambos os lados do Oceano Atlântico. Os membros fundadores da OTAN assinaram o Tratado do Atlântico Norte em 4 de abril de 1949. Atualmente são 30 países membros independentes (KIMBERLY, 2022).

Em um segundo momento, durante a gestão Trump, contrariando o desejo internacional, promoveu a denúncia do acordo. Aproveitando-se das duras críticas aos resultados alcançados por Obama na questão do acordo nuclear do Irã, Donald Trump atendeu aos desejos e percepções da maior parte dos estadunidenses, *lobby*, grupos de interesse e coalizões pró-Israel. Dessa forma, ao afastar-se do Irã, consolidou a sua posição no nível II, mesmo que a postura ou decisão tenham sido consideradas como incoerentes no nível I. Tal fato evidenciou a complexidade da relação entre os dois níveis, conforme previamente explicado por Putnam.

A fim de permitir a consolidação das ideias e fatos apresentados nesse trabalho, o próximo capítulo apresentará as considerações finais alusivas às mudanças na política externa dos EUA em relação ao Programa nuclear do Irã, durante as administrações de Barack Obama e Donald Trump.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Barack Obama e Donald Trump protagonizaram uma das maiores polarizações políticas da história dos EUA. As aparentes diferenças mostraram-se presentes em discursos, programas de governo e ações propriamente ditas, fruto de uma composição das características individuais de cada presidente, influência da agenda político-partidária, grupos de interesse e coalizões. Contudo, ao efetuar a análise é possível verificar, também, semelhanças. Sendo assim, ainda que grande parte das realizações de Obama tenham sido alvo de duras críticas ou simplesmente desfeitas durante a administração de Trump, é preciso avaliar criteriosamente as informações disponíveis, bem como as consequências de atos e programas, a fim de reunir os elementos necessários para atender ao propósito dessa dissertação e responder ao seguinte questionamento: quais as mudanças registradas na política externa dos EUA em relação ao Programa nuclear do Irã, entre as administrações dos presidentes Barack Obama e Donald Trump?

A grande semelhança foi evidenciada durante a abordagem das questões que envolvem Israel, uma vez que como grande aliado e destino de grandes somas de recursos financeiros e militares, esse estado está inserido em uma região de reconhecido valor estratégico, berço de diversos conflitos e grupos radicais. Israel é inimigo declarado do Irã desde a Revolução de 1979 e com isso qualquer oportunidade que possa resultar no desenvolvimento de armas é tratada como ameaça por estadunidenses e israelenses. Dessa forma, o programa nuclear do Irã é visto como fonte de instabilidade no Oriente Médio, e recebe a forte oposição do estado israelense.

Obama acreditava que ao permitir a execução de um programa nuclear controlado, estaria garantindo que o Irã usaria a energia nuclear para fins pacíficos. Trump

por outro lado, estava certo das intenções do Irã, o que resultou na retirada dos EUA do JCPOA e restabelecimento das sanções econômicas. Contudo, ressalta-se que mesmo percorrendo caminhos distintos, o objetivo de Obama e Trump era a manutenção do poder israelense e a segurança de Israel e dos EUA. Ressalta-se que ambos os administradores não acreditavam no discurso ou atitudes do Irã, contudo Obama decidiu investir em um acordo, com a cooperação internacional, a fim de possibilitar uma condução limitada e amplamente vigiada do programa nuclear iraniano.

O terrorismo foi combatido e priorizado por ambos os governos, que atuaram de modo similar e estimularam a participação de aliados no combate e no enfraquecimento de diversas organizações radicais, além autorizar a morte de líderes terroristas.

Ao abordar as diferenças, verifica-se a tentativa de desconstruir, por parte de Donald Trump, parcela significativa do legado de Barack Obama, entre eles o JCPOA. É importante perceber que na questão do programa nuclear do Irã, a cultura político-partidária divergente, entre Republicanos e Democratas, exerceu peso nas decisões de ambos os Presidentes e que Trump estava alinhado com os desejos da maioria do público interno, representado não somente pelo eleitorado estadunidense, mas também por grupos de interesse e coalizões pró-Israel. Sendo assim, enquanto Obama buscou a aproximação com o Irã e negociação dos termos do acordo nuclear, Trump o rejeitou desde o início, justamente por não acreditar no Irã e avaliar que o JCPOA carecia de termos que impedissem o governo de Teerã de desenvolver mísseis balísticos e apoiar o terrorismo.

As diretrizes e ações, em relação ao programa nuclear iraniano e ao Irã propriamente dito, nas gestões de Obama e Trump, foram materializadas na *National Security Strategy of the United States of America*, transmitidas em 2015 e 2017, respectivamente. O referido documento oficializou uma grande mudança na política externa dos EUA em relação

ao Irã e ao seu programa nuclear, acompanhando a política praticada pelo Negociador-Chefe no nível I.

As mudanças registradas na postura diplomática dos EUA, no período supracitado, possuem raízes no seu público interno e percepções individuais dos presidentes sobre o que é melhor para o crescimento do país. A relevância do público interno e do administrador para a consecução de acordos internacionais, encontram ampla aderência com a teoria dos jogos de dois níveis.

A teoria dos jogos de dois níveis de Putnam mostrou-se capaz de elucidar a compreensão das principais forças atuantes sobre o processo decisório do Negociador-Chefe, nesse caso o Presidente dos EUA, sendo possível verificar o papel do público doméstico como grande fonte do poder político e maior influenciador das decisões e agenda do governante. Contudo, ficou evidenciada a necessidade de alinhamento entre os níveis I e II para evitar-se a possível rejeição de um acordo. A teoria permitiu, ainda, demonstrar o entrelaçamento e influência mútua entre os públicos doméstico e externo, além de destacar a importância e a autonomia do Negociador no processo de assinatura de um acordo.

Após as análises dos capítulos anteriores, é possível concluir que o propósito deste trabalho foi alcançado, uma vez que a lente teórica dos jogos de dois níveis mostrou-se concordante com os fatos observados, permitindo assim, evidenciar as principais semelhanças e diferenças da política externa dos EUA, nos governos de Obama e Trump, com relação ao programa nuclear do Irã.

Ressalta-se que este estudo não esgota o referido assunto, sendo assim, sugere-se como tema para futuras pesquisas a possível aliança entre Rússia, China e Irã como uma espécie de eixo anti-Occidente e o seu impacto na retomada do programa nuclear iraniano.

## REFERÊNCIAS

AGO, Roberto. Características gerais da comunidade internacional e do seu direito. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, Florianópolis, v. 29, n. 56, p. 9-28, jun. 2008. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es>>. Acesso em: 27 jul. 2022.

AMERICAN ISRAEL PUBLIC AFFAIRS COMMITTEE. Washington, DC, 2022. Disponível em: <<https://www.aipac.org/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ANTI-ballistic missile (ABM) treaty: 26 May 1972. *In*: ARMS CONTROL ASSOCIATION. Washington, DC: Arms Control Association, 2022. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/treaties/anti-ballistic-missile-treaty>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ARI, Tayyar. Comparing the Bush, Obama and Trump foreign policies: continuity and change in american middle east policy. *In*: ÖKE, Mim Kemal; YAZĐCĐ, Hanefi (ed.). **Ultra-nationalist policies of Trump and reflections in the world**. Berlin: Peter Lang, 2020. p. 45-72. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/338558545>>. Acesso em: 15 maio 2022.

BAHGAT, Gawdat. Nuclear proliferation: the Islamic Republic of Iran. **International Studies Perspectives**, Pennsylvania, v. 7, n. 2, p. 124-136, May 2006. Disponível em: <<https://web.s.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=d8c1b72a-19dc-44da-b4d7-9034757de785%40redis>>. Acesso em: 23 maio 2022.

BENJAMIN Netanyahu, Israel's unseated long-term leader. **BBC News**, London, 13 Jun. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-18008697>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BORTOLOSSI, Humberto; GARBUGIO, Gilmar; SARTINI, Brígida. **Uma introdução à teoria econômica dos jogos**. Rio de Janeiro: IMPA, c2007. 188 p.

CANIPE, Chris. Republicans take control. **The Wall Street Journal**, New York, 20 Jan. 2017. Disponível em: <<https://www.wsj.com/graphics/congress-control/>>. Acesso em: 28 jun. 2022.

CARVALHO, Maria Luiza de Oliveira. **O lobby de Israel na política estadunidense e o Acordo Nuclear Iraniano**. 2017. 77 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais, Centro Universitário de



Brasília, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/11152>>. Acesso em: 26 maio 2022.

CARTER, Jimmy. **Keeping faith**: memoirs of a president. New York: Bantam Books, 1982. 622 p.

CENTER FOR ARMS CONTROL AND NON-PROLIFERATION (U. S.). **Iran and the additional protocol**. Washington, DC: CACNP, 2022. Disponível em: <<https://armscontrolcenter.org/factsheet-iran-and-the-additional-protocol/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

CORDESMAN, Anthony H.; GOLD, Bryan; COUGHLIN-SCHULTE, Chole; CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (Washington, DC). **Iran**: sanctions, energy, arms control and regime change. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014. *E-book*.

CHRISTOFF, Peter. The promissory note: COP 21 and the Paris Climate Agreement. **Environmental Politics**, United Kingdom, v. 25, n. 5, p. 765-787, 3 June 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644016.2016.1191818>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

DEUS, Ruth Elisa Correia da Fonseca da Costa. A política externa americana: os desafios geopolíticos dos mandatos de Barack Obama. **Revista de Ciências Militares**, Lisboa, v. 4, n. 1, p. 367-393, 1 maio 2016.

DIEHL, Paul F.; IRISH, Adam; KULKARNI, Shyam. The Bush doctrine and the use of force: reflections on rule construction and application. **Loyola University Chicago International Law Review**, Chicago, v. 9, n. 5, p. 71-101, 2011. Disponível em: <<https://lawecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=lucilr>>. Acesso em: 20 maio 2022.

DROGAN, Mara. The nuclear imperative: atoms for peace and the development of U.S. policy on exporting nuclear power, 1953-1955. **Diplomatic History**, Wilmington, v. 40, n. 5, p. 948-974, Nov. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/dh/dhv049>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

FELTON, Lena. Read Trump's speech withdrawing from the Iran deal. **The Atlantic**, Washington, DC, 8 May 2018. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/05/full-transcript-iran-deal-trump/559892/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

FONSECA, Leandro Dalalibera. Acordo nuclear entre Irã e grupo 5+1: uma análise sob a perspectiva da interdependência complexa. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 353-368, 18 out. 2018.

FREIDE, Reis. A nova política de defesa dos EUA sob o controle de Donald Trump (e o novo paradigma da prestação de serviços de defesa). **Lusíada**: Política Internacional e Segurança, Lisboa, n. 16, p. 45-75, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.34628/xvnw-gt08>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

GALLUP. American's favorability ratings of Iran 1989-2016. *In*: DUGAN, Andrew. After nuclear deal, U.S. views of Iran remain dismal. **Gallup**, Washington, 17 Feb. 2016a. 1 gráfico. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/189272/after-nuclear-deal-views-iran-remain-dismal.aspx>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

GALLUP. American's Views on the Iran Nuclear Deal 2016. *In*: DUGAN, Andrew. After nuclear deal, U.S. views of Iran remain dismal. **Gallup**, Washington, 17 Feb. 2016b. 1 gráfico. Disponível em: <<https://news.gallup.com/poll/189272/after-nuclear-deal-views-iran-remain-dismal.aspx>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

GAY, John Allen. Let's make a deal. **The National Interest**, Washington, n. 131, p. 46-52, May/June 2014. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/44153291>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

GHAMARI-TABRIZI, Behrooz. Memory, mourning, memorializing: on the victims of Iran-Iraq war, 1980- present. **Radical History Review**, New York, v. 2009, n. 105, p. 106-121, 1 Out. 2009. Disponível em: <<https://web.s.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=79efa9ad-9f92-42f8-987f-1bcc8cb6dafb%40redis>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

GLASS, Andrew. President Bush cites 'axis of evil,' Jan. 29, 2002. **Politico**, Arlington, VA, 29 Jan. 2019. Disponível em: <<https://www.politico.com/story/2019/01/29/bush-axis-of-evil-2002-1127725>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

GONTIJO, Raquel; JANUÁRIO, Luiza Elena. O programa nuclear iraniano e o regime de não-proliferação: dilemas para o futuro. **Meridiano 47**, Belo Horizonte, v. 21, p. 1-12, jul. 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.20889/M47e21007>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

HODGE, Mark; CLEVINGER, Nina. It's their party: what is the difference between Republican and Democrat? **The Sun**, London, 20 Oct. 2021. Disponível em:

<<https://www.thesun.co.uk/news/2091742/republicans-democrats-differences/>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. **International criminal court**. Geneva, 29 Oct. 2010. Disponível em: <<https://www.icrc.org/en/war-and-law/international-criminal-jurisdiction/international-criminal-court>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

JEFFREY, James F. **The Trump foreign policy legacy in the Middle East**. **Duvar English**, Istanbul, 14 Apr. 2021. Disponível em: <<https://www.duvarenglish.com/the-trump-foreign-policy-legacy-in-the-middle-east-news-57073>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

KERR, Paul. **Iran, Russia reach nuclear agreement**. **Arms Control Today**, Washington, v. 35, Apr. 2005. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/act/2005-04/iran-nuclear-briefs/iran-russia-reach-nuclear-agreement>>. Acesso em: 1 jun. 2022.

KIMBERLY, Amadeo. What is NATO? **The Balance**, New York, 18 July 2022. Disponível em: <<https://www.thebalance.com/nato-purpose-history-members-and-alliances-3306116>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

KROENIG, Matthew. The return to the pressure track: the trump administration and the iran nuclear deal. **Diplomacy & Statecraft**, London, v. 29, n. 1, p. 94-104, Jan. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09592296.2017.1420529>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

LANDER, Mark. Trump abandons nuclear deal he long scond. **The New York Times**, New York, 8 May 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html>>. Acesso em: 02 de jun. 2022.

LANTIS, Jeffrey S. "Winning" and "losing" the Iran nuclear deal: how advocacy coalitions and competition shape U.S. foreign policy. **Politics & Policy**, Malden, v. 47, n. 3, p. 464-505, June 2019. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/polp.12299>>. Acesso em: 6 jun. 2022.

LIDDEL HART, Basil Henry. **Strategy**. 2nd. ed. New York: Meridian, 1991.

MAGNOLI, Demétrio (org.). **História das guerras**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006. 469 p.

MAKLAD, Hussein Talal. Security of the Middle East in light of the Iranian nuclear deal. **Contemporary Arab Affairs**, Damasco, v. 14, n. 2, p. 24-38, June 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1525/caa.2021.14.2.24>>. Acesso em: 20 maio 2022.

MINGST, Karen A.; ARREGUÍN-TOFT, Ivan M. Princípios de Relações Internacionais. Tradução de Cristiana de Assis Serra. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 590p. Título original: *Essentials of international relations*.

PARRISH, Scott; WEHLING, Fred (comp.). **Russian-Iranian Nuclear Cooperation**: the 1998 Moscow summit. Monterey: James Martin Center for Nonproliferation Studies, 31 August 1998. Disponível em: <<https://nonproliferation.org/russian-iranian-nuclear-cooperation-the-1998-moscow-summit/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

PARSI, Trita. **A single roll of the dice**: Obama's diplomacy with Iran. New Haven: Yale University Press, 2012. 290 p.

PEAKE, Jeffrey S. The decline of treaties? Obama, Trump, and the politics of international agreements. *In*: MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE, 76., 2018 Chicago. **Proceedings** [...]. Chicago: MPSA, 2018. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3153840](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3153840)>. Acesso em: 20 maio 2022.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A diplomacia presidencial de Barack Obama: boletim de análise de conjuntura em relações internacionais. **Meridiano 47**, Belo Horizonte, n. 105, p. 8-11, abr. 2009. Disponível em: <<https://web.s.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=e7a03468-ef85-415a-b109-a7b199d387f5%40redis>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. President (2017-2021: Trump). **National security strategy of the United States of America**: December 2017. Washington, DC: The White House, 2017. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2017/>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 431-460, Summer, 1988. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2706785?seq=1>>. Acesso em: 05 abr. 2022.

REIS, Tiago, Ceteris Paribus: entenda o que é e como aplicar esse conceito econômico. **Suno**, São Paulo, 14 set. 2018. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/ceteris-paribus/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ROBINSON, Kali. What is Hezbollah? **Council on Foreign Relations**, New York, DC, 25 May 2022. Disponível em: <<https://www.cfr.org/background/what-hezbollah>>. Acesso em: 2 jun. 2022.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da; PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de Abreu. Iran talks: das palavras aos atos. a declaração de Teerã e o plano de ação conjunto de Genebra em perspectiva. **Contexto Internacional (PUC)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 655-682, jul./dez. 2014.

ROEHLICH, Elisabeth. The Cold War, the developing world, and the creation of the International Atomic Energy Agency (IAEA), 1953–1957. **Cold War History**, Vienna, v. 16, n. 2, p. 195-212, 28 Jan. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14682745.2015.1129607>>. Acesso em: 8 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Russia, Iran sign deal to fuel Bushehr reactor. **Arms Control Today**, Washington, v. 36, Nov. 2006. Disponível em: <<https://www.armscontrol.org/act/2006-11/iran-nuclear-briefs/russia-iran-sign-deal-fuel-bushehr-reactor>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005. 383 p.

SCHOTT, Jeffrey J. **Understanding the trans-pacific partnership**: overview. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2013. Disponível em: <[https://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/7137/overviewiie7137.pdf](https://www.piie.com/publications/chapters_preview/7137/overviewiie7137.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2022.

SIROHI, Seema. US Spent \$2.8 trillion on fighting terrorism, but to what end? We don't know. **The Wire**, Delhi, 17 May 2018. Disponível em: <<https://thewire.in/world/us-spent-2-8-trillion-on-fighting-terrorism-but-to-what-end-we-dont-know>>. Acesso em: 1 maio 2022.

THOMPSON, Loren. Top five steps Trump has taken to prepare the U.S. military for whatever comes next. **Forbes**, New York, 6 Jan. 2020. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2020/01/06/top-five-steps-trump-has-taken-to-prepare-the-us-military-for-whatever-comes-next/?sh=7b1557782ee5>>. Acesso em: 10 maio 2022.

\_\_\_\_\_. Threats to the vital interests of the United States in next 10 years: development of nuclear weapons by Iran. *In*: DUGAN, Andrew. After nuclear deal, U.S. views of Iran remain dismal. **Gallup**, Washington, 17 feb. 2016b. 1 gráfico. Disponível em:

<<https://news.gallup.com/poll/189272/after-nuclear-deal-views-iran-remain-dismal.aspx>>. Acesso em: 19 jun. 2022.

TOURINHO, Marcos. O Acordo Nuclear com o Irã: o papel e as contribuições das sanções internacionais. **Política Externa**, São Paulo, v. 24, n. 1/2, p. 53-63, jul./dez. 2015.

UNGER, David. The foreign policy legacy of Barack Obama. **The International Spectator**, Roma, v. 51, n. 4, p. 1-16, 14 out. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2016.1227914>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

UNGER, David. The Foreign Policy Legacy of Barack Obama. **The International Spectator**, [S.L.], v. 51, n. 4, p. 1-16, out. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2016.1227914>. Acesso em: 04 abr. 2022.

UNITED NATIONS. **About us**. Geneva: United Nations, 2022a. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

UNITED NATIONS. Office for Disarmament Affairs. **Biological weapons convention**. New York: UNODA, 2022b. <Disponível em: <https://www.un.org/disarmament/biological-weapons/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

UNITED NATIONS. Office for Disarmament Affairs. **Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons (NPT)**. New York: UNODA, 2022c. Disponível em: <<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/#:~:text=The%20NPT%20is%20a%20Iandmark,and%20general%20and%20complete%20disarmament>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

UNITED NATIONS. Security Council. **United Nations Security Council**. New York: United Nations, 2022d. Disponível em: <<https://www.un.org/securitycouncil/>>. Acesso em: 25 abr. 2022.

UNITED STATES. Federal Bureau of Investigation. **Osama bin Laden**. Washington, DC: FBI, 2022b. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/history/famous-cases/osama-bin-laden>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

UNITED STATES. President (2009-2017: Obama). **National security strategy**: February 2015. Washington, DC: The White House, 2015a. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015/>>. Acesso em: 5 jul. 2022.

UNITED STATES. White House. **George W. Bush**: the 43rd president of the United States. Washington, DC: White House, 2022d. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/george-w-bush/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. White House. **Barack Obama**: the 44th president of the United States. Washington, DC: White House, 2022a. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/barack-obama/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. White House. **Donald Trump**: the 45th president of the United States. Washington, DC: White House, 2022b. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/donald-j-trump/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. White House. Office of the Press Secretary. **Remarks by the president on the Iran nuclear deal**. Washington, DC, 5 Aug. 2015b. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/08/05/remarks-president-iran-nuclear-deal>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

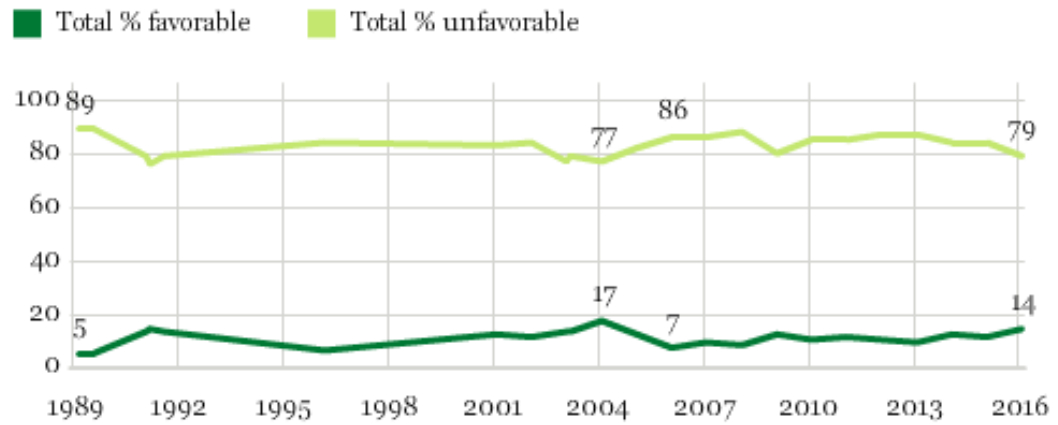
WILLIAMS, Jennifer. Read: Trump's Iran nuclear deal speech full text. **Vox**, Washington, 8 May 2018. Disponível em: <<https://www.vox.com/world/2018/5/8/17332494/read-trump-iran-nuclear-deal-speech-full-text-announcement-transcript>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

WILSON, Scott. Obama searches for Middle East peace. **The Washington Post**, Washington, DC, 14 July 2012. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/politics/obama-searches-for-middle-east-peace/2012/07/14/gJQAQQiKIW\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/obama-searches-for-middle-east-peace/2012/07/14/gJQAQQiKIW_story.html)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

## ANEXO A

*Americans' Favorability Ratings of Iran*

Next, I'd like your overall opinion of some foreign countries. What is your overall opinion of Iran? Is it very favorable, mostly favorable, mostly unfavorable or very unfavorable?



GALLUP®

FIGURA 1 – Percentual da população estadunidense favorável ao Irã  
Fonte: GALLUP, 2016a.



## ANEXO B

*Americans' Views on the Iran Nuclear Deal*

Do you approve or disapprove of the Iran nuclear agreement?

	<b>Approve %</b>	<b>Disapprove %</b>	<b>Net approval (pct. pts.)</b>
National adults	30	57	-27
Republicans	9	80	-71
Independents	30	53	-23
Democrats	51	38	13

Feb. 3-7, 2016

GALLUP®

FIGURA 2 – Aprovação da população estadunidense ao Acordo Nuclear do Irã  
 Fonte: GALLUP, 2016b.