

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ARTHUR PEIXOTO GONÇALVES

A ESPADA E O ESCUDO DE ISRAEL NOS ESTADOS UNIDOS:
Uma Análise da Influência do *Lobby* Israelense na Política Externa Americana

**BRASÍLIA
2021**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ARTHUR PEIXOTO GONÇALVES

A ESPADA E O ESCUDO DE ISRAEL NOS ESTADOS UNIDOS:
Uma Análise da Influência do *Lobby* Israelense na Política Externa Americana

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao curso de graduação em
Relações Internacionais da Universidade de
Brasília, como requisito e título de Bacharel
em Relações Internacionais.

Orientador: Juliano da Silva Cortinhas

BRASÍLIA
2021

AGRADECIMENTOS

A Deus e a seu filho, Jesus, que, por meio do Espírito Santo, me concederam o dom da vida e que têm sido generosos comigo e com a minha família desde sempre.

À Virgem Maria, que, por muitas noites, escutou as minhas preces e intercedeu por mim ao longo desta monografia.

Aos meus pais, Ricardo e Sérgia, que sempre me criaram com muito amor e dedicação, sempre me incentivando ao longo da graduação e, pelos quais, sou capaz de hoje me formar em uma universidade tão boa quanto a UnB.

Ao meu orientador de monografia, Juliano Cortinhas, por ter aceitado me orientar e me guiar ao longo desta monografia e por ter tido paciência em responder minhas dúvidas mesmo em momentos inoportunos. Sem sua ajuda esta monografia não poderia ter sido realizada da maneira que foi.

A minha namorada, Alessandra, que foi a principal responsável por ter aberto meus olhos para o mundo acadêmico, tendo sido a principal incentivadora desta monografia. Obrigado por sua paciência, amor, ternura e por tirar minhas inúmeras dúvidas ao longo desse processo.

Ao meu amigo, Rafael, que, por vezes, tirou dúvidas minhas a respeito de qual caminho tomar nesta monografia e cuja partilha de sua experiência em sua própria monografia foi de muita valia.

Aos meus amigos, Arthur, Mariana, Guilherme, Marçal e Iara, cuja companhia – física ou virtual – durante o tempo ocioso do processo de escrita desta monografia foi bastante enriquecedora.

RESUMO

Em 2007, Mearsheimer e Walt publicaram o livro *The Israel lobby and American foreign policy*, no que foi uma culminação de um artigo publicado pelos dois autores, em 2006, sob o título de *The Israel lobby*. No livro, os autores realizam uma ampla investigação, na qual reúnem uma coleção de evidências a respeito da influência do *lobby* israelense na política externa americana. O *lobby* consiste em um conjunto de organizações formadas por judeus e gentios, que atuam de modo a influenciar a formulação da política externa americana para que ela possa beneficiar o Estado de Israel. Para alcançar seu objetivo, as diversas organizações integrantes do *lobby* se utilizam de estratégias que vão desde o financiamento de campanhas eleitorais até o financiamento de *think tanks* que emitam opiniões favoráveis a Israel e que ajudem a moldar a visão dos tomadores de decisão e, também, da opinião pública americana. Destarte, este trabalho foi realizado com o objetivo de demonstrar, por meio de diversos exemplos, como se dá a influência do *lobby* israelense na política externa americana.

Palavras chave: grupos de interesse, EUA, Israel, política internacional, política externa

ABSTRACT

In 2007, Mearsheimer and Walt published the book *The Israel lobby and American foreign policy*, in what was a culmination of an article published by the two authors in 2006 under the title *The Israel lobby*. In the book, the authors conduct an extensive investigation, in which they gather a collection of evidence regarding the influence of the Israel lobby on American foreign policy. The lobby consists of a set of organizations formed by Jews and Gentiles, which act in order to influence the formulation of American foreign policy so that it can benefit the State of Israel. To achieve their goal, the various organizations that make up the lobby use strategies that range from financing electoral campaigns to financing think tanks that issue opinions favorable to Israel and that help shape the view of decision-makers and also American public opinion. Therefore, this work was carried out with the objective of demonstrating, through several examples, how the Israeli lobby influences American foreign policy.

Key words: interest groups, USA, Israel, international politics, foreign policy

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA ENQUANTO AMBIENTE DE DISPUTA DOS GRUPOS DE INTERESSE.....	8
1.1. O interesse nacional ou (o racional por trás da política externa).....	8
1.2. A análise de dois níveis: entre o doméstico e o internacional.....	11
1.3. Os lobbies enquanto atores políticos.....	14
1.4. As grandes teorias dos grupos de interesse	15
1.4.1. A teoria pluralista dos grupos.....	16
1.4.2. A lógica da ação coletiva	19
1.4.3. A teoria neopluralista dos grupos.....	21
1.5. Participação e influência.....	23
1.5.1. Os PACs.....	23
1.6. Alcançando objetivos	26
2. O LOBBY ISRAELENSE.....	28
2.1. Quando sionismo e americanismo se encontram: as origens do <i>lobby</i>	28
2.2. Os principais atores do <i>lobby</i>	32
2.3. As esferas de poder decisório na política externa e o <i>lobby</i>	34
2.4. A ferramenta de convencimento do <i>lobby</i>	38
3. A INFLUÊNCIA DO LOBBY DE ISRAEL.....	43
3.1. Os ganhos do <i>lobby</i> na questão Israel x Palestina	43
3.2. Os “párias” e o <i>lobby</i>	52
3.2.1. O <i>lobby</i> e Golã.....	52
3.2.2. O <i>lobby</i> e o Iraque	55
3.2.3. Israel e os temores de um Irã atômico	59
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	64
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66

INTRODUÇÃO

Há, no campo das relações internacionais, a tendência em tratar os Estados como atores racionais, em uma abordagem realista. Contudo, tal abordagem, por vezes, não se mostra eficaz em explicar algumas das decisões tomadas pelos Estados, ou mesmo o meio pelo qual se chega até elas. É, nesse sentido, que se justifica o estudo dos grupos de interesse, que atuam no seio dos Estados, junto ao poder decisório, com o intuito de influenciar os rumos das políticas públicas.

Dentre os diversos grupos de interesse que operam nos Estados Unidos, um, em especial, se destaca pela sua capacidade de galvanizar o apoio de segmentos importantes da população e da opinião pública americana e, concomitantemente, ter suas demandas atendidas pelo Congresso e, às vezes, pelo poder executivo do país. Esse é o *lobby* israelense, um *lobby* étnico americano que, como descrito por Mearsheimer e Walt no livro *The Israel lobby and US foreign policy* (2007), abarca um conjunto de organizações americanas pró-Israel que buscam beneficiar o país do Oriente Médio por meio de pressões políticas.

É com base no trabalho de Mearsheimer e Walt (2007), que o trabalho aqui realizado se baseia em grande medida. Dessa maneira, há uma divisão em três partes; a primeira, onde são apresentadas as bases teóricas que fundamentam o trabalho; a segunda, na qual o *lobby* tem sua estrutura e funcionamento formalmente apresentados e, por fim, a terceira, onde são apresentados exemplos da influência do *lobby* na política externa americana em momentos distintos.

No primeiro capítulo, o foco é em apresentar as teorias que explicam o funcionamento dos grupos de interesse. Para isso, são trazidas três teorias; a transacional, a pluralista, e a neopluralista. Todas elas trazem, em alguma medida, contribuições importantes ao trabalho; contudo, pela natureza de atuação do *lobby*, que se beneficia de seu poderio financeiro para desequilibrar as decisões democráticas a seu favor, opta-se pela utilização da teoria neopluralista. Para além disso, há o emprego do jogo de dois níveis, que leva em conta tanto o ambiente doméstico, quanto o internacional, para a realização da análise de conjuntura (PUTNAM, 1988).

No segundo capítulo há uma contextualização das atribuições constitucionais dos poderes legislativo e executivo no que concerne à política externa americana. Ademais, essa contextualização auxilia na compreensão da preferência do *lobby* em atuar de forma

majoritária no Congresso. Para além da definição das funções dos dois poderes, há, também, uma contextualização do poder da opinião pública nos Estados Unidos, de modo a demonstrar sua importância para o *lobby* israelense. Por fim, há uma recapitulação histórica do surgimento do *lobby* enquanto agente político e de seu conseqüente fortalecimento, nos anos 1980, bem como a apresentação de seus principais entes e objetivos a serem alcançados.

No terceiro capítulo ocorre a culminação dos capítulos anteriores. Nele, há uma divisão em duas partes; a primeira, que trata de casos envolvendo a influência do *lobby* israelense e questões concernentes ao impasse palestino-israelense; e a segunda, na qual são apresentados os demais exemplos de influência das organizações que compõem o *lobby*. A razão para tal divisão se dá, essencialmente, pelo fato de que, pela própria natureza do Estado de Israel, levando em conta sua criação e sua situação geopolítica atual, as questões envolvendo o país e os territórios palestinos ocupam o cerne das questões, justificando, assim, uma atenção especial para o tema. Para além disso, é preciso ressaltar que, devido ao fato de Mearsheimer e Walt (2007) terem realizado a mais ostensiva e completa pesquisa no que concerne ao *lobby* israelense até o momento, a grande maioria dos casos retratados nesse trabalho será retirada do livro dos autores, havendo uma complementação com outros casos mais atuais.

Assim, por meio do auxílio de teorias advindas da Ciência Política, em conjunto com a análise de dois níveis, busca-se realizar um trabalho capaz de romper com algumas das limitações clássicas das RI, ao tratar o Estado não como um ator dotado de vontades próprias, mas sim, como a culminação de uma série de disputas de interesses ocorridas em seu cerne. Para além disso, busca-se demonstrar como os grupos de interesse, muito em parte devido ao seu poderio financeiro e a sua capacidade de agir coordenadamente, podem ser atores fundamentais para a compreensão plena de determinadas ações executadas pelo Estado.

1. A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA ENQUANTO AMBIENTE DE DISPUTA DOS GRUPOS DE INTERESSE

Diversas teorias buscam explicar os processos envolvendo a formulação da política externa americana. Para alguns, como será demonstrado na próxima seção, esses processos residem naquilo que diversos autores definem como decisão racional, moldura teórica utilizada por vertentes clássicas como o Realismo e o Liberalismo. Ambos definem que a base do processo decisório é o “interesse nacional”, com o Estado sendo o ator central das decisões. Essa teoria, contudo, não é suficiente para explicar muitas das ações tomadas pelos Estados, especialmente no caso dos Estados Unidos, que estão, por vezes, sujeitos às pressões dos grupos de interesse. Neste capítulo, será realizada uma discussão teórica a respeito da tomada de decisão no contexto americano, de modo a demonstrar como os *lobbies* e, no caso deste trabalho, o *lobby* israelense, atuam e influenciam no processo de tomada de decisão.

1.1. O interesse nacional ou (o racional por trás da política externa)

O atendimento ao interesse nacional é uma justificativa comumente utilizada, não apenas pelo governo dos Estados Unidos ao realizar sua política externa, como também é um dos argumentos preferidos dos diversos *lobbies* que atuam em Washington, incluindo o *lobby* israelense (WALT; MEARSHEIMER, 2007, p. 111). Definir o seu significado, contudo, pode resultar em algumas noções um tanto quanto generalistas, afinal, o que é o interesse nacional e por que ele é reivindicado por tantos grupos?

Hollis e Smith (1990) argumentam que o interesse nacional é a fonte da ação estatal. Weldes (p. 276, 1996), em seu *Constructing national interests*, argumenta que o interesse nacional importa de duas maneiras; em primeiro lugar, é o meio pelo qual os tomadores de decisão compreendem os objetivos a serem perseguidos e, em segundo lugar, fornece legitimidade para a ação estatal.

Na teoria realista, tanto na corrente tradicional quanto na neoclássica, o interesse nacional ocupa um papel central no campo de explicações das ações estatais (WELDES, 1996). Morgenthau argumenta em seu *In defense of the national interest: a critical examination of american foreign policy* (1951), que os Estados vivem em uma situação de anarquia perpétua no sistema internacional e que, por isso, seu interesse seria o de proteger a sua existência dos demais Estados.

Weldes (1996) aponta que a forma de pensar o interesse nacional pela teoria realista desemboca em alguns problemas, sendo o mais notável deles a sua imprecisão em definir a ação estatal. A autora argumenta que “A teoria nos diz que os Estados perseguem, ou deveriam perseguir, segurança e, para essa finalidade, poder e riqueza, mas não nos diz por quais meios o Estado irá ou deveria fazer...”¹ (WELDES, 1996, p. 278, tradução livre). Weldes (1996) destaca também que, para a teoria realista, as ameaças enfrentadas pelos Estados são auto evidentes; contudo, isso não explicaria o porquê de algumas situações particulares serem consideradas uma ameaça ao Estado.

Wendt, em sua clássica obra *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics* (1992, p. 395, tradução livre), responde às lacunas da teoria realista, argumentando que “A anarquia é o que os Estados fazem dela”². Ou seja “[...] tanto o Estado quanto as identidades sobre as quais esses interesses dependem se escoram não somente sobre a estrutura do sistema, mas também, sobre os ‘significados coletivos constituintes das estruturas que organizam’ a ação estatal”³ (WELDES, 1996, p. 279, tradução livre). Weldes prossegue, argumentado que “[...] Estados são apenas analiticamente, mas não de fato, atores unitários.”⁴ (WELDES, 1996, p. 280, tradução livre). Ou seja, os significados que objetos, ações e eventos têm para um Estado são, em verdade, aqueles percebidos pelos indivíduos por trás da administração do Estado, que os interpretam de acordo com sua própria visão de mundo (WELDES, 1996, p. 280).

Em sua obra *American foreign policy* (2010), Jentleson, de certa maneira, dialoga com essa noção ao realizar uma conceituação em 4P’s do interesse nacional americano. Na definição do autor, cada um dos P’s diz respeito a um vértice teórico da teoria de relações internacionais, sendo eles: poder, paz, prosperidade, princípios (JENTLESON, 2010, p. 9). O autor argumenta que a escolha em 4P’s reside na complexidade de se definir o interesse nacional, acrescentando que, por diversas vezes, eles se complementam. Os 4P’s, portanto, servem mais como forma de mostrar a miríade de escolhas possíveis para um problema de política externa nas mãos do tomador de decisão.

¹ *It tells us that states pursue, or should pursue, security and, as a means to that end, power and wealth, but it does not tell us what exactly that means that states will, or should do...* (WELDES, 1996, p. 278).

² *Anarchy is what states make of it* (WENDT, 1992, p. 395).

³ *[...] both the interests of states and the identities on which those interests depend rest not solely upon the structure of the system but also upon the ‘collective meanings that constitute the structures that organize’ state action* (WELDES, 1996, p. 279).

⁴ *[...] states are only analytically, but not in fact, unitary actors.* (WELDES, 1996, p. 112).

De acordo com Weldes (1996, p. 283), é precisamente pela ideia preponderantemente do que é o interesse nacional que são refletidas as percepções daqueles que estão no comando do Estado, que definem o conceito com base nas representações de quem está do lado de “lá” e do lado de “cá”, quem são os agressores e a melhor forma de se lidar com eles. A autora cita o caso da política externa americana no pós-Guerra, em que houve a construção da noção de que os EUA haviam vencido a Guerra e que, por isso, deveriam ser os líderes do mundo democrático contra Estados totalitários, como a União Soviética, defendendo assim a liberdade e a democracia (WELDES, 1996, p. 283). Weldes resume o interesse nacional da seguinte forma: “Os interesses nacionais são, então, construções sociais que emergem de um processo onipresente e inevitável de representação por onde o significado é criado.”⁵ (WELDES, 1996, p. 283, tradução livre).

Hastedt (2020) se esquivava de realizar uma genealogia do interesse nacional como a de Weldes (1996), argumentando apenas que há muitas teorias distintas e destacando duas formas diferentes de se pensar o interesse nacional. Na primeira, há uma pirâmide na qual estão agrupados diversos interesses e objetivos societários e grupais de longo prazo, enquanto a segunda linha de raciocínio se preocupa em categorizar os possíveis problemas a serem enfrentados pela política externa americana em três: i) ameaças que oferecem risco e desafios diretos e imediatos à sobrevivência dos EUA. ii) ameaças que envolvem desafios imediatos aos EUA, mas que não ameaçam sua sobrevivência. iii) ameaças que afetam o interesse nacional dos EUA, mas que não são diretas ou imediatas (HASTEDT, 2020, p. 5).

Considerando o papel ilustrativo e seus respectivos pares teóricos, os quatro P’s de Jentleson (2010) dialogam com a tipificação de Hastedt (2020), e podem ser sucintamente definidos da seguinte forma: o P de poder diz respeito ao aspecto mais realista da política externa, indo ao encontro das ideias de teóricos como Morgenthau, dando enfoque a ideias como a disputa por poder e ao caráter anárquico do sistema. O P de paz se relaciona com a noção de idealismo institucional, destacando o papel desempenhado pela diplomacia através dos diplomatas e embaixadores americanos em tempos de guerras e de crises, assim como a crença nas instituições internacionais como componentes essenciais à manutenção da paz. O P de prosperidade ressalta estratégias de política externa focadas na economia, com duas escolas como as principais; a “economista”, que preza por uma balança comercial favorável e crescimento econômico, e a escola imperialista, que percebe a política externa dominada

⁵ *National interests, then, are social constructions that emerge out of a ubiquitous and unavoidable process of representation through which meaning is created.* (WELDES, 1996, p. 283).

pelos interesses capitalistas e de outras elites. Por fim, o P de princípios enfatiza o caráter do idealismo democrático, que está atrelado ao mito do “excepcionalismo americano”⁶ e à noção de que o país tem o dever de promover a democracia ao redor do mundo.

O conceito de interesse nacional e, principalmente, os debates em torno de como ele é construído, estão longe de ser unanimidades no campo das Relações Internacionais, e considerando o histórico de discussões em torno do termo, talvez nunca seja. Contudo, é inegável que, independentemente da definição utilizada, ele exerce um papel fundamental na construção e execução da política externa americana, bem como um instrumento indispensável para a análise desta. Na próxima seção, será ampliado o debate sobre os processos de formação das decisões governamentais a partir da análise do ambiente doméstico em que tais escolhas são formuladas, de maneira a compreender como o interesse nacional é criado e incorporado na política externa daquele país.

1.2. A análise de dois níveis: entre o doméstico e o internacional.

O campo das Relações Internacionais buscou, em seu início, encontrar a explicação para o comportamento dos Estados no sistema internacional em uma das três figuras apresentadas por Waltz (WALTZ apud NOONE, 2019, p. 4). Essas figuras se dividiam em três níveis: o nível sistêmico, baseado na posição dos Estados face ao sistema internacional; o nível estatal, onde a análise é focada em aspectos institucionais, sociais e políticos de um dado Estado; e o nível individual, onde o foco são os comportamentos e motivações do cidadão de um Estado a nível individual (WALTZ apud NOONE, 2019, p. 4). A visão de Waltz, de cunho realista, contudo, dava prioridade a variáveis próprias do nível sistêmico para explicar os fenômenos do campo das RI. Contudo, a partir do final dos anos 1960, com Allison, haveria uma mudança que afetaria profundamente o campo das RI nos anos vindouros e que, de certa maneira, exerce uma grande influência até os dias de hoje.

Graham Allison, em seu *The essence of decision: explaining the cuban missile crisis* (1968), foi um dos pioneiros de uma tendência de análise que viria a atingir seu ápice nos anos 1970, no campo das RI, ao unir os dois níveis de análise para explicar a crise dos mísseis de Cuba, ocorrida em 1962. Allison faz uso de três modelos para explicar o processo de tomada de decisão dos Estados Unidos no evento. O primeiro modelo, de cunho clássico, trata o Estado como um “ator racional”, uma perspectiva típica da teoria realista de RI. O segundo

⁶ Noção de que os EUA são os escolhidos pelos céus para resguardarem a liberdade do mundo (JENTLESON, 2010, p. 17).

e o terceiro modelos, no entanto, escapam dessa visão realista tradicional. No segundo modelo, as decisões e escolhas tomadas no primeiro modelo são vistas “[...] como resultados das deliberações e interação dentro do leque de alternativas permitidas pela estrutura organizacional e rotina relevantes.”⁷ (KELLERMAN, 1983, p. 351, tradução livre). Sobre esse modelo, Kauppi e Viotti (2013, p. 158, tradução livre) escrevem que “[...] esta percepção deve muito à perspectiva de Max Weber sobre a racionalidade burocrática definida como rotineira das funções organizacionais recorrentes nos esforços para alcançar eficiências”.⁸ O terceiro modelo, por sua vez, não percebe as decisões tomadas pelo Estado nem como fruto de escolhas racionais, tampouco como fruto de *outputs*, mas sim, como resultado de barganhas negociadas entre diferentes atores no governo nacional (KELLERMAN, 1983).

Com base nisso, Cortinhas (2012) argumenta que os três níveis incorporam essa noção e se complementam entre si. Entre as características mais proeminentes do primeiro nível está o fato de que o tomador de decisão toma suas decisões com base em suas próprias percepções do cenário internacional, com essas decisões possuindo um alto grau de centralização (CORTINHAS, 2012, p. 48). No segundo nível, há a noção de que o governo de um país não é composto apenas pelo chefe de Estado e seus assessores, mas, também, por organizações que possuem interesses próprios (CORTINHAS, 2012, p. 48). Essas organizações, comumente atreladas a um pequeno grupo, buscam influenciar, através de pressões e negociações, o comportamento do tomador de decisão, o que, em última instância, afeta o equilíbrio democrático (CORTINHAS, 2012, p. 49). Por fim, no terceiro nível, percebe-se que o poder decisório é fragmentado e que as decisões tomadas são resultado dos diferentes níveis de poder dos agentes envolvidos nas negociações, tornando os governantes, amiúde, reféns de interesses econômicos (CORTINHAS, 2012, p. 51-52).

Dando sequência ao debate, Putnam (1988), tendo como inspiração os trabalhos de James Rosenau nos anos 1960 e 1970, e a escola burocrática de análise de política externa, escreve seu *Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games*. Ali, o autor propõe o jogo de dois níveis através do seguinte cenário: um encontro entre duas organizações visando a assinatura de um acordo, cujo qual, para ser aceito, deve ser ratificado por cada uma das organizações. Esse processo pode ser caracterizado em dois níveis: i) barganha entre os negociadores, visando um acordo e ii) discussões separadas entre cada um dos negociadores e

⁷ “[...] as outputs of the deliberations and interaction within the range of alternatives allowed by the relevant organizational structure and routine.” (KELLERMAN, 1983, p. 351).

⁸ “[...] this insight owes much to Max Weber’s perspective on bureaucratic rationality defined as routinizing recurrent organizational functions in efforts to achieve efficiencies.” (KAUPPI; VIOTTI, 2013, p. 158).

seus respectivos grupos a respeito da ratificação ou não ratificação do acordo (PUTNAM, p. 436, 1988).

Como colocado por Noone (2019, p. 5), nesse cenário o chefe de Estado⁹, por meio de seus diplomatas, busca alcançar o melhor resultado *vis-à-vis* outros chefes de Estado presentes na negociação, ao mesmo tempo em que busca alcançar uma decisão capaz de satisfazer a população doméstica de seu Estado. A ratificação é o elemento que une os dois estágios, sendo definida como um termo genérico para se referir a quaisquer decisões ocorridas no segundo estágio e que tenham por objetivo viabilizar a ratificação do acordo no primeiro estágio, seja formal ou informalmente (PUTNAM, 1988, p. 436).

Segundo Putnam (1988), a ratificação pode ser um processo peculiar às democracias, visto que essa envolve uma série de etapas que podem atrasar, reformular ou até mesmo rejeitar os termos originais propostos na negociação. Contudo, como argumenta o autor, esse processo não precisa, necessariamente, passar por esferas democráticas propriamente ditas. Em outras palavras, o significado de “ratificação” para Putnam (1988) envolve apenas a aprovação ou não aprovação¹⁰ dos termos do acordo, ocorridos no primeiro estágio. Destarte, é importante destacar que o único freio ao processo de ratificação é o fato de que um acordo realizado no primeiro estágio não pode ser modificado no segundo estágio sem que as negociações no primeiro estágio sejam reabertas. Isso obriga que o negociador leve informações a respeito do *win-set* a nível doméstico para os seus pares no ambiente internacional (PUTNAM, 1988, p. 437).

Ao conjunto de acordos possíveis no primeiro estágio e que levariam à ratificação desse no segundo estágio, Putnam (1988) define como *win set*. Ou seja, quanto maior o *win set* de um acordo no nível i), maior a chance de o acordo ser ratificado. Indo além, quanto maior o *win set* for para cada uma das partes envolvidas na assinatura do acordo no nível i), maiores as chances de ratificação do acordo. Na definição desse processo, Putnam (1988) usa o termo sobreposição de *win sets*. De acordo com Putnam (1988), o *win set* pode ser determinado por três fatores: i) preferências e coalizões no nível dois, ii) instituições no nível dois e iii) estratégias de negociação no nível um.

⁹ Entende-se por chefe de Estado o líder do governo, para o qual os diplomatas envolvidos nas negociações respondem diretamente.

¹⁰ Quaisquer modificações nos termos do acordo celebrado no primeiro estágio contam como não aprovação, a menos que a modificação em questão tenha sido aceita por todas as partes signatárias do acordo (PUTNAM, 1988, p. 437).

Assim como Allison, Putnam argumenta que os dois níveis de análise devem ser utilizados na análise das decisões de política externa de um governante (CORTINHAS, 2006). É importante salientar que, no modelo de Putnam, devido à dinâmica das pressões sofridas pelos constituintes, não há uma sequência lógica a ser seguida. Como colocado por Cortinhas (2006, p. 81)

O processo de tomada de decisão é muito mais complexo, pois abarca não somente a ratificação posterior pelos atores domésticos, mas também a pressão que eles exercem sobre os tomadores de decisão, a partir do momento em que passam a fazer consultas e barganhas internas para formular suas posições iniciais acerca das ações na esfera internacional.

Outros autores, como Keohane, Nye e Judith Goldstein, adotam uma perspectiva construtivista para explicar a tomada de decisão. Segundo Goldstein, levar em conta apenas as variáveis estruturais e domésticas na análise é insuficiente, devendo ser complementada por uma análise das crenças que levaram o ator à tomada de decisão (KAUPPI; VIOTTI, 2013).

O jogo de dois níveis é, certamente, uma ferramenta valiosa na análise da política externa de um país e é capaz de fornecer explicações satisfatórias a respeito da interação entre as esferas doméstica e internacional. Contudo, como apontado por Noone "[...] provavelmente não nos dirá muito sobre o porquê de terem escolhido chegar à mesa de negociação em primeiro lugar, nem dirá muito sobre os estados que escolheram não vir à mesa de negociação".¹¹ (NOONE, 2019, p. 14, tradução livre). É, precisamente por essa razão, que se faz necessário o uso de ferramentas, como a análise histórica, o conhecimento da estrutura do sistema doméstico do objeto de pesquisa em questão e os atores responsáveis por moldá-lo. Na próxima seção deste capítulo, será definido o que são os *lobbies* e como se dá sua atuação.

1.3. Os *lobbies* enquanto atores políticos

Até aqui foram apresentados os conceitos de interesse nacional, como essa noção é rejeitada por alguns teóricos e como a análise de dois níveis pode trazer contribuições importantes no que concerne à análise de política externa. Antes que se prossiga para os próximos componentes deste trabalho, é necessário, antes, apresentar o que são esses grupos e qual definição será utilizada neste trabalho.

Em sua obra *American foreign policy* (2010), Jentleson (2010, p. 49, tradução livre) define os grupos de interesse da seguinte maneira: “Grupos de interesse são “organizações

¹¹ “[...] it probably will not tell us very much about why they chose to arrive at the bargaining table in the first place, nor will it say a lot about states that chose not to come to the bargaining table at all” (NOONE, 2019, p. 14).

formais de pessoas que partilham uma mesma visão ou condição social e que se unem na esperança de influenciar políticas governamentais.”¹² Essa conceituação de Jentleson (2010) representa, também, a visão de *lobby* abordada neste trabalho.

Ainda de acordo com Jentleson (2010), os *lobbies* podem ser agrupados em três grandes categorias: grupos econômicos, grupos identitários, grupos políticos. Para além desses grupos, Jentleson (2010) cita o Estado e os governos locais e estrangeiros, que, apesar de não serem grupos de interesse *de facto*, também buscam afetar e influenciar a política externa. O *lobby* abordado neste trabalho se encaixa na segunda categoria trazida pelo autor, refletindo um grupo que está mais preocupado com interesses étnicos, culturais, ou religiosos, do que com o fator econômico.

Wittkopf et al destacam em *American foreign policy: pattern and process* (2008) como o sistema político americano é marcado pela constante atuação dos grupos de interesse. Os autores argumentam que o país é um sistema político “dominado pela sociedade”¹³, cujos diversos grupos buscam influenciar a formulação de políticas públicas que, por sua vez, são elaboradas por uma minoria que não reflete as bases demográficas da nação. Drutman (2020) destaca como a prática do *lobbying*, em especial o corporativo, tem crescido em Washington, e tende a continuar crescendo nos próximos anos.

Diante de um sistema político tão complexo quanto o americano, os efeitos do *lobbying* podem render frutos interessantes para os diversos grupos de interesse, que buscam exercer sua influência nos mais diferentes campos; seja através da opinião pública, do executivo, ou do legislativo. Nesse contexto tão amplo de organizações e formas organizacionais, surgem também teorias que buscam explicar a lógica por trás da ação de tais grupos. A próxima seção deste trabalho se preocupará em apresentar e definir as principais delas.

1.4. As grandes teorias dos grupos de interesse

Tentativas de se estabelecer uma teoria adequada para o estudo da influência dos grupos de interesse sobre os tomadores de decisão não são novas. Em 1987, por meio de sua obra *Influence groups and theories of power in America*, McFarland dividiu em três as teorias

¹² “Interest groups are “formal organizations of people who share a common outlook or social circumstance and who band together in the hope of influencing government policy.” (JENTLESON, 2010, p. 49).

¹³ “[...] *society-dominated political system.*” (WITTKOPF et al, 2008, p. 298).

que buscam realizar essa tarefa: pluralista, transacional e o modelo “tríade”. Mais recentemente, Cortinhas (2012), em sua tese de doutorado intitulada *Em nome da Defesa Nacional: os condicionantes da continuidade de gastos em defesa no pós-Guerra Fria*, também realizou uma divisão em três teorias para explicar a influência dos grupos de interesse sobre os tomadores de decisão americanos. Assim como em McFarland, estão presentes na divisão de Cortinhas as teorias pluralista e transacional. A diferença fica por conta da teoria neopluralista, que à época de McFarland ainda não era tão bem desenvolvida e que, no trabalho de Cortinhas, toma o lugar do modelo “tríade”. Neste capítulo, será utilizada a mesma divisão empregada no trabalho de Cortinhas (2012) para apresentar as teorias mais relevantes para o estudo da temática.

1.4.1. A teoria pluralista dos grupos

A teoria pluralista moderna tem em Dahl e em Truman alguns de seus principais expoentes (CORTINHAS, 2012, p. 159). As raízes da teoria, no entanto, são mais profundas e estão intimamente ligadas à escola da teoria elitista de democracia e, em especial, ao trabalho desempenhado por Schumpeter em seu *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943), como argumentado por Costa (2007).

Schumpeter (1943) parte de uma crítica à teoria tradicional de democracia – que, por sua vez, tem influência do pensamento clássico – para elaborar sua tese. Costa (2007) argumenta que o ponto focal das críticas de Schumpeter (1943) à teoria democrática tradicional se concentra na crença, por parte dos teóricos tradicionais, em um modelo de democracia direta, invocando a memória das antigas assembleias populares da Grécia antiga, nas quais os cidadãos tinham participação ativa nas decisões tomadas. Costa (2007) define a posição de Schumpeter em relação à impossibilidade do modelo democrático tradicional nas sociedades modernas da seguinte maneira:

“Para ele, o processo de surgimento e consolidação dessas novas sociedades foi acompanhado por modificações na teoria da democracia, na qual se incorpora como desdobramento necessário à concepção de representação. O povo não mais participaria diretamente das decisões, mas constituiria uma representação” (COSTA, 2007, p. 218).

No lugar dessa teoria tradicional, Schumpeter define o sistema democrático como um sistema no qual as elites competem livremente pelos votos dos eleitores (SCHUMPETER, 2003). Ou seja, para Schumpeter, a democracia, antes de ser um sistema político, é um método, que é definido da seguinte forma: “o método democrático é aquele arranjo

institucional para chegar a decisões políticas nas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de um esforço competitivo pelo voto do povo.”¹⁴ (SCHUMPETER, p. 269, 2003, tradução livre).

A noção de competição entre as elites no seio do sistema democrático, desenvolvida por Schumpeter, influenciou em grande medida a teoria pluralista, que percebe a competição como elemento fundamental das interações entre os grupos de interesse. Cortinhas (2012, p. 159) ressalta a presença dessa noção nos escritos de James Madison (1787a), ao colocar que “[...] a formação de grupos é um processo natural da sociedade e, portanto, haveria um equilíbrio entre os grupos e contra grupos, que representariam os mais diversos interesses da sociedade perante o governo [...]”.

É a partir dessa noção de competição e de demais ideias presentes na teoria elitista de Schumpeter, que Dahl irá fundamentar o seu conceito de pluralismo (COSTA, 2007). Contudo, antes de se avançar de vez na teoria pluralista, é necessário apresentar um dos mais importantes conceitos forjados por Dahl, a “poliarquia”. Tal termo surge, pela primeira vez, em 1953, elaborado por Dahl e Lindblom (COPPEDGE et al, 2018), mas ganha corpo apenas em 1971, com o livro *A preface to democratic theory*, de Dahl, que tinha o objetivo de caracterizar os diferentes tipos de democracia presentes na sociedade americana.

No livro, Dahl faz uma diferenciação entre duas vertentes: a madisoniana e a populista¹⁵. O autor, então, argumenta que dois métodos podem ser utilizados para a construção de uma teoria da democracia; um método de maximização e um método descritivo¹⁶. É importante perceber que, apesar dessa distinção, Dahl é categórico ao afirmar que ambos não são excludentes e que, por diversas vezes, tais métodos devem ser empregados juntos (DAHL, 2006, p. 63).

A partir da conceituação dos métodos de maximização e descritivo, Dahl elabora oito regras¹⁷ que devem ser observadas em regimes democráticos e que, em última instância, os diferenciariam dos demais regimes. Esse conjunto de regras proposto por Dahl vem

¹⁴ “*the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote*” (SCHUMPETER, 2003, p. 269).

¹⁵ A primeira pode ser definida, grosso modo, como uma teoria que objetiva maximizar a existência de uma república não tirânica, enquanto a segunda preza por soberania popular e igualdade política (DAHL, 2006, p. 63)

¹⁶ No primeiro, a democracia poderia ser definida através de processos governamentais específicos que maximizariam um conjunto de objetivos pré-estabelecidos; enquanto o segundo apanharia aqueles países que são considerados democracias por variados cientistas políticos e analisaria quais as características partilhadas por esses países e quais as condições sociais necessárias para que sejam alcançadas (DAHL, 2006, p. 63).

¹⁷ Tais regras dizem respeito, essencialmente, às condições ideais que devem ser observadas para que o processo de votação democrática seja observado.

acompanhado de uma ressalva do autor quanto à sua aplicabilidade prática: “Porque organizações humanas raramente e talvez nunca alcancem os limites postulados por essas oito condições, é necessário interpretar cada uma das oito condições como o final de um *continuum* ou escala junto às quais qualquer organização pode ser mensurada”¹⁸ (DAHL, 2006, p. 73, tradução livre). O autor prossegue e fornece a conceituação daquilo que pode ser entendido como “poliarquia” no mundo contemporâneo:

“Além disso, as “poliarquias” incluem uma variedade de organizações a que os cientistas políticos ocidentais normalmente chamariam democráticas, incluindo certos aspectos dos governos de Estados-nação como os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, as Dominações (África do Sul possivelmente à exceção dos países escandinavos, México, Itália e França; estados e províncias do Canadá; numerosas cidades e vilas; alguns sindicatos; numerosas associações como as Associações de Pais e Mestres, capítulos da Liga das Mulheres Eleitoras, e alguns grupos religiosos; e algumas sociedades primitivas.”¹⁹ (DAHL, 2006, p. 74, tradução livre).

Essa noção de poliarquia diz muito do que representa a teoria pluralista de Dahl, que pode ser sintetizada da seguinte forma: “Para o autor, a síntese de sua teoria é que os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre diferentes grupos. O poder é partilhado entre grupos governamentais e interesses externos que exercem pressão sobre eles.” (COSTA, 2007, p. 220).

Para além da noção de coexistência de diversos grupos com interesses distintos, é importante ressaltar que a visão pluralista percebe a competição como elemento fundamental das interações entre os grupos de interesse.

O outro importante teórico pluralista, Truman, tem em sua obra *The Governmental process* (1951) a pedra basilar de suas ideias. Ali, o autor argumenta que o comportamento político de um grupo é fruto de um processo modernizante, que aumenta as diferenças sociais e a proliferação de grupos, gerando um aumento da importância e influência desses últimos na sociedade. Para além disso, a visão de Truman acerca desse processo pode ser colocada da seguinte forma: “Dentro desse contexto, Truman percebe o gatilho da ação dos

¹⁸ “Because human organizations rarely and perhaps never reach the limit set by these eight conditions, it is necessary to interpret each of the conditions as one end of a continuum or scale along which any given organization might be measured.” (DAHL, 2006, p. 73).

¹⁹ “Furthermore, “polyarchies” include a variety of organizations which Western political scientists would ordinarily call democratic, including certain aspects of the governments of nation states such as the United States, Great Britain, the Dominions (South Africa possibly excepted, the Scandinavian countries, Mexico, Italy, and France; states and the provinces of Canada; numerous cities and towns; some trade unions; numerous associations such as Parent-Teachers’ Associations, chapters of the League of Women Voters, and some religious groups; and some primitive societies” (DAHL, 2006, p. 74).

grupos como uma perturbação no ambiente, cujos grupos afetados respondem com atividade política e demandas por ação governamental”²⁰ (STONE, 1993, p. 278, tradução livre).

A visão pluralista tradicional – especialmente a de Dahl – é demasiadamente focada no aspecto participativo da democracia. Contudo, como apontado por Krause (1982) e, especialmente, Stone (1993), deixa a desejar no aspecto da política econômica. Stone (p. 279, 1993) destaca como as desigualdades financeiras e a capacidade organizacional dos grupos mais bem afortunados, no que concerne ao capital, podem afetar e desequilibrar a igualdade entre os membros dos diferentes grupos: “Aqueles com a aposta mais alta em uma questão política podem prover um forte e durável apoio político aos seus aliados nos poderes executivo e legislativo para formam um “triângulo de ferro”.”²¹ (STONE, 1993, p. 279, tradução livre). É buscando responder a essas lacunas que se desenvolve a teoria abordada na próxima seção deste capítulo; a teoria transacional de Mancur Olson.

1.4.2. A lógica da ação coletiva

Mancur Olson (1971) argumenta que os grupos surgem como uma maneira de se alcançar objetivos em comum partilhados entre seus membros. Ao mesmo tempo, o autor argumenta que essa comunhão de interesses não é suficiente para que o grupo seja bem sucedido em alcança-los, com esses últimos sendo dependentes de diversos fatores, como o próprio tamanho do grupo em questão (OLSON, 1971, p. 35). Para compreender como isso se dá, é importante, primeiro, entender o ponto de partida do autor.

A tese defendida por Olson se desenvolve como uma resposta à teoria tradicional dos grupos, analisada no subtítulo anterior, que, de maneira geral, argumenta que “organizações e grupos privados são onipresentes, e que essa onipresença é devido à fundamental propensão humana de formar e se juntar em associações”²² (OLSON, 1971, p. 17, tradução livre). O autor acrescenta, dizendo que:

“Assim, na medida em que a teoria tradicional faz alguma distinção entre pequenos e grandes grupos, é aparentemente em relação à escala das funções que desempenham, e não em relação à medida em que conseguem desempenhar essas funções ou à sua capacidade de atrair membros. Ela presume que os pequenos e

²⁰ “Within this context, Truman sees the trigger of group activity as disturbance in the environment, to which affected groups respond with political activity and demands for governmental action” (STONE, 1993, p. 278).

²¹ “Those with the greatest stake in a policy question might provide strong and durable political support to their allies in the legislative and executive branches to form an “iron triangle”.” (STONE, 1993, p. 279).

²² “In its most casual form, the traditional view is that private organizations and groups are ubiquitous, and that this ubiquity is due to a fundamental human propensity to form and join associations” (OLSON, 1971, p. 20).

grandes grupos diferem em grau, mas não em espécie.”²³ (OLSON, 1971, p. 20).

Olson termina seu raciocínio argumentando que, em verdade, essa ideia não se sustenta com base nas evidências empíricas e que os grupos grandes e pequenos operam em lógicas fundamentalmente distintas (OLSON, 1971). O que então propõe o autor? Olson (1971) rebate a ideia defendida pela teoria tradicional dos grupos argumentando que, em verdade, o tamanho dos grupos é um fator crucial em seu desempenho. Segundo Olson, as dificuldades organizacionais enfrentadas por um grupo estão diretamente ligadas ao seu tamanho. Isso se deve, principalmente, pela facilidade de a figura do “carona”²⁴ surgir em grupos grandes, visto que, nessas condições, a chance de que a sua não participação seja percebida pelos demais integrantes do grupo é menor (CORTINHAS, 2012, p. 159).

Analiseemos essas duas colocações postas pelo autor. Em um grupo grande, o fato de os maiores membros serem responsáveis por proverem maior parte dos benefícios leva à ideia, entre os menores membros, de que eles sempre terão acesso ao bem comum, uma vez que, como o próprio nome dá a entender, ele está ao alcance de todos. Essa situação, como bem colocado por Cortinhas (2005), dá lugar ao chamado problema do “carona”, no qual alguns dos membros de um grupo não contribuem para o alcance do bem comum porque a contribuição exercida pelos seus maiores membros é capaz de satisfazer às necessidades do grupo como um todo. Como colocado por Olson: “Em resumo, quanto maior o grupo, menos ele irá expandir seus interesses.”²⁵ (OLSON, 1971, p. 36).

Para além dessa diferenciação sistemática no comportamento entre grupos grandes e pequenos, Olson (1971) realiza uma diferenciação no comportamento dos grupos de mercado e os demais no que concerne à maneira como esses lidam com a inclusão ou exclusão de novos membros. Essa diferença residiria na variante da oferta, como colocado por Olson:

“A resposta é que em uma situação de mercado, o bem-coletivo – o maior preço, nesse contexto – é tal que, caso uma firma venda mais naquele preço, as outras devem vender menos, de forma que o benefício provido é fixado na demanda;

²³ “Thus in so far as the traditional theory draws any distinction at all between small and large groups, it is apparently with respect to the scale of the functions they perform, not the extent they succeed in performing these functions or their capacity to attract members. It assumes that small and large groups differ in degree, but not in kind.” (OLSON, 1971, p. 20).

²⁴ Indivíduo que não arca com os custos necessários para que o grupo alcance o bem coletivo, mas que, ainda assim, goza de seus benefícios.

²⁵ “In short, the larger the group, the less it will further its common interests” (OLSON, 1971, p. 36).

mas em situações fora do contexto mercadológico o benefício de um bem coletivo não é fixado na demanda.”²⁶ (OLSON, 1971, p. 37, tradução livre).

Ou seja, precisamente pelo fato de os grupos de mercado estarem mais sujeitos às leis da oferta e da demanda, eles se tornam grupos mais excludentes, visto que, diferentemente de outros grupos, não há um incentivo para que o membro mais próspero arque com o bem comum dos demais. Ora, em um grupo de mercado todos os seus membros são potenciais concorrentes, algo que não necessariamente está presente em um *lobby*, visto que: “Normalmente em uma situação de mercado o que uma firma captura outra firma não pode obter; essencialmente em uma situação fora desse contexto o que um consome o outro também pode se beneficiar.”²⁷. (OLSON, 1971, p. 37, tradução livre).

Partindo desse princípio, o que diferencia se um grupo será inclusivo ou exclusivo é o fato de que, diferentemente das empresas privadas, os *lobbies* costumam beneficiar a todo um setor, o que lhes confere vantagem em negociações (OLSON, 1971, p. 37). É importante frisar essa versatilidade no comportamento dos grupos posto que, em determinados momentos, um grupo pode agir para atingir objetivos econômicos e, portanto, escassos, e se comportar como um grupo exclusivo. Concomitantemente, em situações de cunho político, o mesmíssimo grupo pode atuar de maneira conciliadora para atingir os seus objetivos.

Uma vez explicada a lógica da ação coletiva e seus impactos nas dinâmicas internas dos grupos, é importante nos debruçarmos sobre outra teoria que, assim como a lógica da ação coletiva, também busca explicar o comportamento dos grupos de interesse na sociedade, a teoria neopluralista. Na próxima seção deste trabalho iremos expor seus principais conceitos e pilares.

1.4.3. A teoria neopluralista dos grupos

A teoria neopluralista pode ser considerada, de certa maneira, uma resposta dialética da teoria pluralista tradicional e da teoria transacional. Nela, os problemas de ação coletiva descritos na obra de Olson são relegados a situações específicas e a influência dos grupos sobre os tomadores de decisão é afetada por questões contingenciais (CORTINHAS, 2012, p. 164).

²⁶ “The answer is that in a market situation the “collective good”-the higher price-is such that if one firm sells more at that price, other firms must sell less, so that the benefit it provides is fixed in supply; but in nonmarket situations the benefit from a collective good is not fixed in supply” (OLSON, 1971, p. 37).

²⁷ “Usually in a market situation what one firm captures another firm cannot obtain; essentially in a nonmarket situation what one consumes another may also enjoy” (OLSON, 1971, p. 37).

Em *Pluralism, reformed pluralism, and neopluralism: the role of pressure groups in policy-making* (1990), Martin J. Smith destaca a preocupação dessa teoria com o poder político desproporcional de grupos economicamente favorecidos e coloca da seguinte forma a diferença entre a teoria neopluralista e a teoria pluralista tradicional: “Diferente dos pluralistas clássicos, eles não percebem os poderes compensatórios como suficientes para contrabalancear o poder dos negócios e portanto há o perigo de que esse poder corrompa o processo democrático.”²⁸ (SMITH, 1990, p. 316, tradução livre).

Em sua obra *Neopluralism* (2007), McFarland destaca o papel da teoria neopluralista em responder ao questionamento colocado pela teoria da ação coletiva de Olson do porquê haver tantos grupos de interesse nos Estados Unidos. Um dos mais proeminentes teóricos neopluralistas a estudar a questão, Walker (1991) atribui aos chamados benfeitores ou patronos o papel de organizadores dos grupos de interesse, com cerca de metade dos grupos de interesse estudados por ele tendo sido organizados por esses atores políticos. A partir dessa observação, Walker expande a noção de “patrono”, notando a importância desses agentes para compreender o engajamento dos membros de um *lobby* mesmo quando não há um impacto direto para esses. Nesse sentido, o autor percebe o governo – especificamente o federal – como um patrono importante para a atuação dos *lobbies* ao organizar diversos grupos (MCFARLAND, 2007, p. 55-56).

Para além dessa explicação fornecida por Walker (1991) e outros teóricos, há outras três teorias que buscam responder ao fenômeno do surgimento em profusão de grupos de interesse. A primeira diz respeito ao papel dos grupos sociais como fonte da expansão repentina dos *lobbies*, uma vez que esses grupos abarcam membros com preferência por atuarem dentro de organizações politicamente consolidadas para atingirem seus objetivos (MCFARLAND, 2007, p. 56). A segunda trata-se de uma hipótese formulada pelo cientista político Hugh Heclo (1978), que trabalha com o conceito de “problemas de rede”. De acordo com ele, cada *lobby* seria, em verdade, parte de uma rede mais ampla e relacionada a um determinado problema (MCFARLAND, 2007, p. 56). Por fim, a última teoria representa uma extensão do conceito de “benefícios seletivos” de Olson, argumento que um grupo pode ser organizado sobre a ideia de benefícios exclusivos para seus membros (MCFARLAND, 2007, p. 57).

²⁸ “Unlike the classic pluralists they do not see the countervailing powers as sufficient to check business and so there is a danger its power will corrupt the democratic process” (SMITH, 1990, p. 316).

O neopluralismo, portanto, para além de incorporar elementos presentes na teoria pluralista de Dahl, incorpora também elementos da teoria transacional, sendo um dos principais indicadores dessa amalgamação o fato de que a teoria neopluralista “reconhece domínios políticos caracterizados por uma singularidade de organização de grupo, que levam a decisões políticas desiguais” (MCFARLAND, 2007, p 59, tradução livre).

É precisamente pelo estudo aqui realizado tratar de um caso no qual um *lobby* exerce um papel desequilibrante frente ao Congresso e ao executivo dos Estados Unidos, especialmente, em um único sentido (CORTINHAS, 2012), que a teoria neopluralista torna-se a mais adequada.

1.5. Participação e influência

Foi demonstrado, ao longo deste capítulo, as razões que levam os grupos a se formarem, bem como estabelecido o uso da perspectiva neopluralista como chave de análise, o que, imediatamente, estabelece uma ligação a uma visão focada, especialmente, na influência do poder econômico nas relações governamentais. O que ainda não foi esclarecido, contudo, é como o sistema político americano organiza-se de uma maneira particularmente favorável à ação dessa força. Nesta seção, o foco estará em destrinchar aquilo que a literatura aponta como um dos principais instrumentos de financiamento da política americana e que consiste, também, em uma das principais armas políticas dos *lobbies*, mas que, por suas especificidades, merecem ser tratados em uma seção à parte: os *Political Action Committees*.

1.5.1. Os PACs

Os PACs (*Political Action Committee*) são comitês que existem com o objetivo de arrecadar fundos e arcar com gastos de campanha política (OPEN SECRETS, 2021). Atualmente, os PACs podem contribuir com 5000 dólares por candidato a cada eleição e devem se registrar na FEC (*Federal Election Commission*) em até dez dias após a sua formação (OPEN SECRETS, 2019). A existência dos PACs remonta à primeira metade do Século XX, em 1944, quando o primeiro PAC – fundado pelo Congresso das Organizações Industriais (CIO) – foi criado como forma de arrecadar fundos para a campanha de reeleição do então presidente Franklin D. Roosevelt (OPEN SECRETS, 2021). Atualmente, os chamados “PACs de liderança”²⁹ devem reportar quais candidatos financiam, de acordo com as normas do *Honest Leadership and Open Government Act*, aprovado em 2007 (OPEN SECRETS, 2021).

²⁹ PACs estabelecidos por membros ou ex membros do Congresso americano, bem como por outras figuras influente da política americana (OPEN SECRETS, 2019).

Para além dos PACs convencionais e dos “PACs” de liderança, há os super PACs, que nada mais são do que PACs que não realizam doações para candidatos ou partidos, mas que realizam intervenções pontuais em corridas eleitorais nacionais, advogando em prol da vitória ou derrota de um determinado candidato (OPEN SECRETS, 2021).

A influência dos PACs no jogo político americano é um fenômeno há muito estudado, estando, por vezes, amalgamado com o estudo do comportamento dos *lobbies*. Contudo, a relação entre os *lobbies* e os PACs é um tanto quanto turva, e essa natureza ambígua está refletida também na literatura, que é dividida quanto ao grau de parentesco entre essas organizações e os *lobbies*. Como destacado por Lowery e Gray (1997, p. 321, tradução livre)

“É importante que retratar PACs como se eles fossem iniciativas completamente novas pode ser válido se eles forem veículos primários para influenciar eleições ao invés de extensões de *lobbying*. Estabelecer PACs para influenciar eleições sem referenciá-los a objetivos de *lobbying* seria uma nova atividade necessitando uma decisão original pelas organizações de apoio.”³⁰

Wright (1985) destaca duas estratégias utilizadas pelos PACs em seus esforços de influenciarem os resultados das eleições. A primeira (tipo 1) diz respeito à tentativa de manter ou eleger novos representantes que sejam simpáticos aos valores do PAC em questão; enquanto a segunda (tipo 2) foca-se em tentar mudar a opinião de congressistas e trazê-los para junto das causas representadas pelo PAC (WRIGHT, 1985, p. 402-403). Essa segunda estratégia é mais utilizada por PACs associados a organizações lobistas profissionais.

Wright (1985) destaca ainda que, ao contrário do que é comumente apregoado, os PACs trabalham com um alcance bastante limitado de atuação. Isso acontece, em primeiro lugar, porque as doações são arrecadadas no nível local, o que leva, em segunda instância, a atuações independentes dos esforços de *lobbying* em Washington. Mas, afinal, isso indicaria que os PACs são irrelevantes para o jogo político americano? Em verdade, como o próprio Wright (1985, p. 412) coloca: “O crescimento dos PACs pode ter alterado a maneira como os congressistas alocam seus recursos escassos de *staff* e tempo. Hoje, os congressistas devem passar uma grande parte do tempo cortejando antigos e potenciais doadores para suas

³⁰ “It is important that treating PACs as if they were entirely new enterprises might be valid if they are primarily vehicles for influencing elections rather than extensions of *lobbying*. Establishing PACs to influence elections without reference to *lobbying* goals would be to a new activity necessitating an original decision by the supporting organizations” (GRAY; LOWERY, 1997, p. 321).

campanhas”³¹. Ou seja, as conclusões do estudo de Wright (1985) não buscam provar a eficiência ou ausência dessa por parte dos PACs, mas sim, seu funcionamento.

A influência dos PACs no processo político americano pode ser mais facilmente constatada no artigo de Hall e Wayman (1990), intitulado *Buying time: moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees*. Ali, os autores argumentam que, conhecendo a estrutura descentralizada do Congresso, os grupos de interesse reconhecem que os recursos alocados ao nível dos comitês são mais bem investidos, com esse processo aumentando as chances de esses grupos receberem a simpatia de audiências favoráveis (HALL; WAYMAN, p. 801, 1990). Para além disso, os PACs, ao alocarem seus recursos de maneira racional, buscam não apenas conseguir o voto de um determinado parlamentar, mas sim, a sua devoção, seu “vigor”, em relação às causas relacionadas ao objetivo pretendido (HALL; WAYMAN, 1990, p. 802).

Brunnel (2005) corrobora com a argumentação trazida por Hall e Wayman (1990) e tem mérito em ampliar o escopo de seu estudo de maneira a abranger de maneira esmiuçada a simbiose entre os PACs e os *lobbies*, debruçando-se sobre as preferências ideológicas dos PACs. O autor discorda da noção de que grupos de interesse e PACs não possuem preferências ideológicas e estariam interessados apenas em conseguir acesso ao Congresso por meio das doações de campanha. Brunnel argumenta que “Se um grupo de interesse toma o tempo e o esforço necessários para começar um PAC, arrecadar dinheiro, e distribuir esses dólares àqueles que estão à procura de cargos, o grupo deve ter definidas algumas preferências políticas.”³² (BRUNNEL, 2005, p. 683, tradução livre). Brunnel (2005, p. 687) conclui afirmando que, para além das razões comumente citadas pela literatura para explicar as motivações das doações de campanha – como o acesso ao poder legislativo –, estão também razões partidárias e ideológicas.

Compreender o funcionamento dos PACs fornece uma base importante e necessária para compreender as dinâmicas do sistema político americano. Contudo, é necessário compreender também como a prática do *lobbying* se articula, sendo impossível compreender inteiramente o funcionamento dos PACs sem conhecer as principais táticas utilizadas pelos

³¹ “The growth of PACs may have altered the way congressmen allocate their scarce resources of staff and time. Today, congressmen must spend a great deal of time courting past and potential contributors to their campaigns” (WRIGHT, 1985, p. 412).

³² “If an interest group takes the time and effort required to start a PAC, raise money, and distribute those dollars to office-seekers, the group must have some defined policy preferences” (BRUNNEL, 2005, p. 683).

lobbies. Na próxima e última seção deste capítulo, iremos conceituar as principais técnicas utilizadas pelos grupos de interesse.

1.6. Alcançando objetivos

Em 1999, Goldstein publicou uma obra que viria a ser referência no estudo das táticas utilizadas pelos grupos de interesse para atingirem seus objetivos. Intitulado *Interest groups, lobbying, and participation in America*, o livro revelou-se como um dos principais estudos sistemáticos sobre as táticas e dinâmicas de atuação dos *lobbies* no sistema político americano. Nele, Goldstein (1999) identifica a estratégia de *grassroots* como uma das táticas mais utilizadas³³ pelos grupos de interesse. Nela, o foco está em conseguir atingir o Congresso por meio da população, galvanizando a comunicação dessa com os parlamentares, enviando correspondências e sinalizando apoio ou reprovação a determinados projetos de lei, de modo a aumentar a pressão sobre os parlamentares.

Para além da tática de instrumentalização das massas, Goldstein (1999) discorre também sobre a necessidade de os *lobbies* se atentarem aos fatores responsáveis por afetarem o comportamento dos legisladores. O autor argumenta que, para que uma questão seja capaz de ser relevante aos olhos do constituinte, ele precisa ser convencido de que ela é um tema caro aos eleitores e que pode vir a ser um empecilho em uma futura candidatura à reeleição; caso contrário, o legislador fica livre para agir à sua maneira (GOLDSTEIN, 1999, p. 38). Nesse sentido, Goldstein (1999) faz questão de destacar como os *lobbies* necessitam passar sua mensagem da forma mais clara possível, de modo a ressaltar os benefícios da posição em questão de um determinado assunto. A tática de *grassroots*, ao empregar cidadãos comuns em suas ações, cumpre bem essa tarefa, dando um ar de credibilidade e verossimilhança à mensagem (GOLDSTEIN, 1999, p. 40).

Para além dessa abordagem, vale destacar também a visão apresentada por Hall e Deardoff (2006), do *lobbying* como um subsídio legislativo. Os autores argumentam que, em uma interação entre o lobista e o parlamentar, o primeiro, por seu alto grau de conhecimento em uma seara específica, é capaz de informar e, de certa maneira, moldar as ações do parlamentar. Os autores argumentam que, em troca, os legisladores passam a procurar os lobistas como forma de se instruírem sobre determinados assuntos (HALL; DEARDOFF,

³³ À época em que escreveu o livro, o número de artigos sobre a prática de *grassroots lobbying* aumentava em um ritmo substancial, com o total do início da década de 1990 sendo três vezes maior do que o número de artigos publicados nos anos 1980 (GOLDSTEIN, 1999, p.24).

2006, p. 75). Ainda que essa prática não seja um ato criminoso por si só, é preciso estar atento aos seus impactos, que, como veremos no próximo capítulo, pode gerar resultados expressivos para os *lobbies*.

Através das teorias expostas neste capítulo, foi possível estabelecer uma conexão entre o papel exercido pelos grupos de interesse e os processos de tomada de decisão a nível estatal. Para além disso, foi possível constatar que, no caso do *lobby* apresentado neste estudo, fatores associados a vantagens organizacionais e de capital protagonizam um papel importante em suas ações, o que, em última instância, torna o uso da teoria neopluralista como viés de análise adequado. O próximo capítulo irá trazer a identificação do *lobby* israelense, suas estratégias, bem como seus principais atores e objetivos a serem alcançados.

2. O LOBBY ISRAELENSE

O “*lobby* israelense” passa a ganhar muita atenção após Mearsheimer e Walt escreverem o artigo *The Israel lobby*, em 2006, que veio a se tornar o livro *The Israel lobby and U.S. foreign policy* (2007). Em ambas as obras, os autores identificam o *lobby* israelense como uma importante força motriz na política externa americana, capaz de influenciar significativamente o valor de verbas destinadas à ajuda internacional, orçamentos de defesa e, até mesmo, a estratégia geopolítica dos EUA. O *lobby* é definido pelos autores como “[...] um termo guarda-chuva para abranger a extensa coalizão de indivíduos e organizações que lutam ativamente em prol de uma política externa americana pró Israel.” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 112, tradução livre).

Um ponto importante e que deve ser destacado é que, apesar de ser uma coalizão, o *lobby* não é uma instituição homogênea. Pelo contrário, muitos de seus principais agentes apresentam discordâncias quanto à estratégias de ação, ainda que o objetivo comum entre eles seja o de contribuir para a construção de uma política externa americana mais amigável em relação à Israel. A partir disso, será apresentada a origem do *lobby*, de modo a ressaltar como esse foi beneficiado por uma série de dinâmicas de poder próprias da democracia americana. Em seguida, serão abordados os principais atores do *lobby*, seus objetivos e como essas organizações se relacionam com os poderes legislativo e executivo americanos, bem como a forma utilizada pelos integrantes do *lobby* para convencer a opinião pública daquele país.

2.1. Quando sionismo e americanismo se encontram: as origens do *lobby*

Apesar de o *lobby* israelense se consolidar enquanto força política influente nos Estados Unidos somente nos anos 1980 (MEARSHEIMER; WALT, 2007), as ideias que propiciaram e influenciaram o seu surgimento remontam a décadas anteriores. Afinal, só existe um *lobby* israelense porque há Israel e a existência desse como Estado nação moderno é tão recente quanto o próprio *lobby*, estando diretamente ligada a uma corrente de pensamento denominada como sionismo.

O sionismo tem sua origem em um movimento ideológico religioso, profundamente enraizado nas orações judaicas que conclamam pela volta à terra de Sião (COHEN, 2003). A corrente ideológica sionista moderna surgiu no século XIX, em meio à efervescência e à ascensão dos Estados nação europeus, que deixou os judeus à mercê de um antissemitismo crescente e que, por consequência, levou à popularização de um sentimento nacionalista

próprio entre os judeus. Esse movimento teve, inicialmente em Theodor Harzl, seu principal nome (COHEN, 2003). Harzl era um judeu húngaro, que tinha como objetivo a criação de um Estado nação a ser ocupado pelos judeus.

Ao longo do tempo, o movimento evoluiu, principalmente após a criação do Estado de Israel, em 1948. Sasson (2014) estabelece que a mobilização sionista da diáspora judia nos EUA pode ser caracterizada em três etapas: personalização, diversificação organizacional e polarização. Cada uma dessas diz respeito a um novo modelo de interação entre as mais novas gerações diaspóricas de judeus americanos e o Estado de Israel, que pode ser caracterizado por um aumento no consumo de informações a respeito de Israel, por uma maior emissão de opiniões sobre o país e por um alto grau de polarização na emissão dessas opiniões.

A trajetória do sionismo enquanto movimento político nos Estados Unidos se deve, em grande parte, ao jornal *Maccabaeen*, fundado em 1901. Até então, as ideias sionistas não encontravam ressonância na população judia americana e, tampouco, nos demais americanos. O foco do jornal, em seu início, foi direcionado a imigrantes judeus já consolidados no país, que ao menos falassem o inglês. Esses imigrantes eram, em sua maioria, vindos do leste europeu, com o jornal sendo praticamente irrelevante para os imigrantes vindos da Europa ocidental (COHEN, 2003).

Naquela época, os editores, que defendiam a necessidade de expandir o público do jornal, especialmente aos imigrantes ocidentais, que eram percebidos como pessoas de cultura e que já haviam experimentado a liberdade; logo, relevantes ao movimento de libertação do povo judeu (COHEN, 2003). Para alcançar esse objetivo, os editores do *Maccabaeen* chegaram à conclusão de que o imigrante europeu ocidental só poderia ser conquistado através do apelo ao idealismo. Com o decorrer do tempo, os líderes do jornal, que até o momento seguiam a ideia de Harzl – advogar em favor de uma terra na Palestina para a construção do Estado judeu – passaram a defender a noção do despertar da consciência nacional judia como um pré-requisito aos esforços políticos de se obter um Estado nacional judeu (COHEN, 2003, p. 18-19).

A partir do argumento de propagar o sentimento nacional judeu, o jornal logo passou a receber críticas a respeito de como o sentimento nacional judeu poderia coincidir com o sentimento americanista. Diante desse novo desafio, o jornal passou a publicar matérias nas quais argumentava que ambos os sentimentos eram compatíveis com a noção de uma América

plural, construída sob o suor de diversos imigrantes, assim como artigos culturais focados em estabelecer uma ligação entre o sionismo e o americanismo (COHEN, 2003).

Com o início da Segunda Guerra, em 1914, o movimento sionista americano sofreu grandes transformações. Devido ao conflito, a WZO (*World Zionist Organization*) não poderia mais realizar suas reuniões, o que levou à criação de um órgão substituto nos Estados Unidos, o PZC (*Provisional Zionist Committee*), fato que imediatamente elevou o status do sionismo no país (COHEN, 2003, p. 32).

Durante a guerra, o PZC, juntamente com o AJC (*American Jewish Committee*) e o governo americano, articularam diversas ações com o objetivo de prestar auxílio às populações judias afetadas pelo conflito e que contribuíram para o fortalecimento do discurso de que o sionismo e o americanismo poderiam coexistir (COHEN, 2003). Embora o movimento sionista tenha semeado durante a Primeira Guerra, esse não foi capaz de responder aos anseios mais básicos da população judia americana – especialmente a mais jovem – do período a respeito de temas como o antissemitismo, o lugar dos judeus na política americana e os limites da aceitação em uma América cristã (COHEN, 2003, p. 38).

Sasson (2014) descreve um cenário de competição pairando entre as diferentes organizações sionistas americanas e palestinas pelo posto de liderança na *World Zionist Organization* nessa época. No âmbito doméstico, as organizações americanas disputavam com grupos sionistas e não sionistas pelo apoio de judeus americanos. Os grupos sionistas da época, como a *Zionist Organization of America* (ZOA), a Hadassah e o *Labor Zionists* estavam engajados na arrecadação de fundos, que tinham a *United Palestine Appeal* (UPA) como destino – uma organização focada em construir assentamentos judeus na Palestina (SASSON, 2014).

Com a Segunda Guerra Mundial e o colapso das instituições judias na Europa, as organizações sionistas localizadas nos Estados Unidos tiveram um grande influxo de novos membros, com os principais grupos sionistas americanos alcançando a marca de mais de 500.000 membros (SASSON, 2014, p. 17). Esse aumento no número de membros, aliado ao choque provocado pelos horrores do recém terminado conflito mundial, levou os grupos sionistas americanos a adotarem uma postura proativa em direção à criação de um Estado judeu na Palestina (SASSON, p. 17-18, 2014). Dentre as ações adotadas pela frente sionista, estiveram a publicação de propagandas e ações de *lobbying*, que incluíram diversas visitas ao então presidente americano, Harry Truman (SASSON, 2014).

Como colocado por Rossinow (2018, p. 23) em seu artigo intitulado “*The edge of the abyss*”: *the origins of the Israel lobby, 1949-1954*, logo após Israel ter sua existência reconhecida pela ONU, em 1948, os principais grupos de apoiadores localizados nos Estados Unidos do então recém criado Estado nação eram, em sua maioria, judeus sionistas. Para além disso o AIPAC (*American Israeli Political Action Committee*), que hoje representa a principal face do *lobby* israelense já existia na época, sob o nome de *American Zionist Committee for Public Affairs* (AZCPA), tendo começado suas atividades no ano de 1954. Todos esses grupos se tornaram, após a Segunda Guerra, os principais fiadores da causa israelense no planeta, com a *United Jewish Appeal* (UJA) chegando a arrecadar quantias que podiam chegar de \$60 a \$75 milhões de dólares anualmente para projetos desenvolvidos em Israel (SASSON, p. 20, 2014).

Apesar dessa presença maciça de grupos e indivíduos preocupados em auxiliar Israel, os maiores parceiros desse último durante os anos de 1950 e 1960 foram a Grã-Bretanha e a França (SASSON, 2014). A situação passa a mudar de figura apenas após a guerra dos seis dias, em 1967, quando o presidente Richard Nixon toma partido dos israelenses ao afirmar que os territórios conquistados por Israel só deveriam ser retornados após um acordo de paz. Mearsheimer e Walt (2007), assim como Sasson (2014), atribuem esse posicionamento a uma estratégia de política externa americana em busca de uma maneira de contrabalancear a presença soviética no Oriente Médio.

A partir dos anos 1980, mais especificamente em 1981, o AIPAC lançou uma grande campanha em oposição à proposta do presidente Reagan de vender um moderno sistema de vigilância aérea para a Arábia Saudita. O movimento iniciado pela organização contou com o apoio da *House of representatives*, que votou contra, mas acabou derrotado no Senado. Contudo, o episódio serviu como um marco do poder conquistado pelos grupos pró-Israel, notado por toda a casta política dos Estados Unidos, marcando a entrada do *lobby* israelense, e especialmente o AIPAC, nas páginas frontais do jogo político americano (SASSON, 2014, p. 26).

Para além do crescimento do *lobby* israelense, as décadas de 1970 e 1980 presenciaram o florescimento de um amplo sentimento pró-Israel entre os judeus americanos. Havia entre a comunidade judia americana um sentimento simbólico em relação ao país, que era visto como um renascimento da cultura judia após o Holocausto (SASSON, 2014). Durante o período, houve um aumento no interesse pelo aprendizado da língua hebraica em

escolas judias e o ensinamento de informações sobre o país nos sermões realizados nas sinagogas (SASSON, 2014). Contudo, ao final da década de 1980, episódios como a espionagem do exército americano por parte de um soldado de ascendência judia e a resposta palestina a Israel por meio da Intifada diminuíram o apoio de setores liberais americanos ao país (SASSON, 2014).

A trajetória do movimento sionista americano ao longo do século XX culminou não apenas em sua difusão na cultura e política americanas (COHEN, 2003), (SASSON, 2014), como levou à cisão entre as organizações que compõem o que veio a ser definido como *lobby* israelense (2007). Na próxima e derradeira seção deste capítulo serão abordados os principais alvos e interesses dos constituintes do *lobby*.

2.2. Os principais atores do *lobby*

Como demonstrado na seção passada, a história das organizações sionistas nos Estados Unidos remonta a um período de mais de 100 anos, durante os quais os diversos eventos e disputas entre as partes integrantes culminaram no atual *lobby*. Foi durante o século XX que o AIPAC, sua principal organização, e o *lobby* israelense em si se consolidaram enquanto atores relevantes da política americana. Apesar de haver discordâncias entre alguns dos membros, até os anos 1990 o *lobby* foi marcado por relativa uniformidade em prol dos interesses de Israel (MEARSHEIMER; WALT, 2007), (SASSON, 2014). Contudo, a partir dos Acordos de Oslo e das falhas nas tratativas de Camp David, as diferenças entre os entes do *lobby* se acentuaram, culminando em sua divisão em alas de esquerda, centro e direita (SASSON, 2014).

Em 1991, com o final da Guerra do Golfo, o presidente George H. W. Bush convocou Israel e os palestinos para negociações. O presidente americano propôs conceder empréstimos para a realocação de judeus soviéticos em Israel, contanto que o país paralisasse sua expansão de assentamentos na Palestina e fosse à mesa de negociações. Enquanto as principais organizações pró-Israel dos Estados Unidos, como o AIPAC, discordaram ou se mantiveram em silêncio, duas organizações de esquerda, a *New Jewish Agenda* e a *Americans for Peace Now* foram a favor da proposta do presidente americano (SASSON, 2014). Esse foi só o prenúncio de uma ruptura entre as facções integrantes do *lobby* israelense.

Em 1993, o governo israelense, em meio dos Acordos de Oslo e por meio do primeiro ministro Yitzakh Rabin propôs o reconhecimento mútuo entre Israel e a Organização para a

Libertação da Palestina, assim como o planejamento para a retirada das tropas israelenses da Faixa de Gaza e da Cisjordânia. Houve, a partir desse momento, a consolidação da ruptura no *lobby* israelense (SASSON, 2014).

Após as falhas nos Acordos de Oslo e nas reuniões em Camp David, cresceu-se na ala ideológica de esquerda do *lobby* a noção de que a militância do AIPAC e de outros componentes do *lobby* israelense atrapalhava a idoneidade dos Estados Unidos como árbitro do conflito Israel-Palestina (SASSON, 2014). Como forma de contrabalancear a influência do AIPAC surge, em novembro de 2007, a J Street.

Atualmente, o *lobby* israelense pode ser dividido em três alas ideológicas, entre as quais a ala de centro é a de maior poder e influência (SASSON, 2014). É também na ala de centro que se encontra o AIPAC, que viu seu orçamento saltar de \$14.5 milhões, em 2000, para \$67 milhões em 2010 (SASSON, 2014, p. 44).

Apesar das divergências ideológicas, todas as alas do *lobby* reclamam para si o título de pró-Israel, apresentando ligeiras diferenças ideológicas entre si. Como forma de ilustrar os objetivos das diferentes frentes do grupo, serão apresentadas aqui as visões de algumas das principais organizações do *lobby*, conforme a divisão elaborada por Sasson (2014, p. 45).

Em seu site, a J Street se descreve como uma organização responsável por coordenar movimentos americanos pró-paz, pró-Israel em busca de fazer com que os Estados Unidos adotem políticas que incorporem os valores judeus e democráticos capazes de tornarem Israel em uma terra democrática para os judeus (J STREET, 2021). A organização também possui cinco princípios: i) compromisso com o apoio do povo e do Estado de Israel, ii) uma solução para o conflito entre Israel e Palestina que reside na criação de dois Estados, iii) os apoiadores americanos têm o direito e o dever de se manifestarem quando políticas ou ações do Estado de Israel prejudicam, a longo prazo, os interesses dos Estados Unidos, de Israel e do povo judeu, iv) a crença de que o debate vigoroso e respeitoso sobre Israel beneficia a comunidade judia americana e Israel, e v) o trabalho da organização é baseado em valores judeus e democráticos, sobre os quais a organização foi criada (J STREET, 2021).

A Zionist Organization of America, da ala de direita do *lobby*, é uma das mais antigas organizações do grupo, tendo sido fundada em 1897. Em seu site a organização se define como uma defensora de Israel e do povo judeu, lutando contra todas as formas de antissemitismo e promovendo o direito de os judeus ocuparem e viverem as terras

historicamente pertencentes ao povo judeu (ZOA, 2021). Para além disso, a organização também é contra a criação de um Estado palestino, argumentando que isso ameaçaria a existência do Estado israelense, e combate a “mentira” de que Israel é um “ocupante” de sua própria terra (ZOA, 2021). A organização se orgulha de ter sido a responsável por mover a embaixada dos EUA para Jerusalém; por ter obtido o reconhecimento, por parte dos EUA, de que as colinas do Golã pertencem a Israel; por terem deportado criminosos de guerra nazistas e outras ações (ZOA, 2021). Ademais, a organização promove o intercâmbio promove assistência legal sem custos para estudantes pró-Israel em diversos campi universitários (ZOA, 2021).

O AIPAC, da ala de centro, é talvez a principal e mais conhecida organização do *lobby* israelense, tendo sido o ente do *lobby* que mais contribuiu com doações de campanha, tanto no ciclo eleitoral atual de 2021/2022, quanto na série histórica do site, que vai do ciclo eleitoral de 1990 a 2022 (OPEN SECRETS, 2021). Em seu site, o grupo se denomina como uma organização americana que advoga por uma relação forte entre Estados Unidos e Israel, de forma a melhorar a segurança dos dois países (AIPAC, 2021). Entre as atuais pautas legislativas do grupo estão i) a oposição ao terrorismo palestino, ii) oposição aos boicotes a Israel, iii) normalização das relações árabe-israelenses, iv) oposição à restrição de ajuda americana a Israel, v) apoio aos veteranos dos exércitos israelense e americano, e vi) apoio à ajuda securitária dos EUA a Israel (AIPAC, 2021).

Ao longo desta seção pôde ser demonstrado o funcionamento da política externa americana e como essa opera por meio de princípios, nomeadamente o idealismo-pragmático, como forma de alcançar seus objetivos. Nesse contexto, o executivo e o legislativo daquele país operam, por vezes, uma relação conflituosa no que se refere ao caminho a ser adotado pelo país na política externa. É em meio a esse cenário que operam as diversas facções do *lobby* israelense, cada uma agindo de acordo com o que acreditam ser o melhor para as relações entre Estados Unidos e Israel. Na próxima seção será abordado como esses grupos alcançam seus objetivos de política externa e qual a sua influência no que tange à formulação de diretrizes de política externa pelos Estados Unidos.

2.3. As esferas de poder decisório na política externa e o *lobby*

A política externa americana é, constitucionalmente, uma obrigação compartilhada entre os poderes executivo e legislativo. Contudo, há uma tradição e formalidade entre ambos que determina que o presidente tem a prerrogativa de formular a política externa e de assinar

tratados, cabendo ao legislativo apenas fiscalizar e ratificar os acordos assinados pelo presidente (TOWER, 1981). Apesar dessa tradição, há muito mais envolvido na relação entre essas duas esferas de poder, principalmente no que concerne ao limite do poder de cada uma delas na formulação da política externa americana.

De acordo com a constituição dos Estados Unidos, o Congresso possui quatro poderes relacionados à política externa: i) o poder de aconselhar e de consentir na assinatura de tratados, ii) confirmar compromissos presidenciais, iii) um conjunto de poderes de guerra, e iv) regular o comércio (HASTEDT, 2020, 136). Há também algumas ferramentas utilizadas para que o Congresso possa influenciar a política externa americana, sendo estas i) seu poder legislativo geral³⁴, ii) seu poder sobre o orçamento federal, e iii) seus poderes de supervisão do poder executivo (HASTEDT, 2020, 146).

O poder executivo, por seu turno, apesar das amarras da constituição, desenvolveu estratégias, ao longo do tempo, para driblá-las e possuir maior autonomia. Quatro são as estratégias empregadas pelos presidentes com essa finalidade: i) acordos executivos, ii) declarações de assinatura, iii) nomeações para-oficiais de embaixadores, e iv) engajamento em guerras não declaradas (HASTEDT, p. 166, 2020).

Diversos autores já se debruçaram a respeito da disputa entre os poderes executivo e legislativo pelo controle da política externa americana. Em seu artigo intitulado *Congress versus the president: the formulation and implementation of american foreign policy* (1981), Tower destaca o caráter cíclico dos embates entre os poderes. O autor faz uma breve recapitulação histórica da política externa americana; partindo dos anos 1920 – quando o país passa a adotar uma postura mais internacionalista que nos séculos anteriores – até o início dos anos 1980, de onde escreve. Tower (1981) argumenta que a noção de que o poder executivo possui primazia sobre questões de política externa remete aos primeiros textos Federalistas, quando o país havia recém conquistado sua independência. Nesse contexto, entendia-se que o Congresso representava interesses paroquiais, em grande parte concorrentes entre si, condição que tornaria virtualmente impossível a formulação de uma política externa nacional. Soma-se a isso o fato de que o presidente, assim como seu vice, são os únicos cargos eleitos com o objetivo de governar toda a nação (TOWER, 1981, p. 232).

³⁴ Consiste em quatro formas básicas: resolução simples, resolução concorrente, resolução conjunta e carta legislativa (HASTEDT, 2020, p. 146).

Lindsay, em seu artigo *Why the Hill matters* (1992-1993), argumenta a respeito da crença comumente difundida de que o Congresso não cumpre um papel importante no que tange à formulação da política externa americana, por vezes apenas aprovando as decisões que chegam do presidente. De acordo com o autor, a razão para essa percepção reside no fato de que a influência do Congresso possui, por vezes, um caráter indireto no processo de formulação de política externa (LINDSAY, 1992-1993).

Em um período mais recente, Tama (2019) em seu artigo *Forcing the president's hand: how the U.S. Congress shapes foreign policy through sanctions legislation* aprofunda a discussão entorno da influência do legislativo em moldar a política externa americana. O autor argumenta que o Congresso, com relativa frequência, é capaz de vencer o presidente e fazê-lo assinar sanções ou tomar ações que, de outra maneira, ele não tomaria (TAMA, 2019).

De acordo com dados trazidos por Tama (2019), os legisladores americanos iniciaram 38% dos esforços levantados pelos Estados Unidos para ameaçar ou impor sanções em outros países. O autor prossegue, argumentando que, em situações normais, as sanções tendem a galvanizar apoio bipartidário do Congresso e oposição do presidente. De acordo com Tama (2019), isso reside na diferença de responsabilidades das partes com relação à política externa e prestação de contas à população. O presidente tende a ser responsabilizado pela saúde econômica do país e pela proteção da segurança nacional, sendo, portanto, incentivado a adotar políticas que, de maneira geral, possuam mais chances de aumentar o padrão econômico e de bem-estar da nação. O Congresso, por seu turno, apesar de também receber cobranças por parte de eleitores e grupos de interesse, não costuma ser responsabilizado por resultados de políticas públicas, o que lhes permite formular ações de política externa que encontram respaldo na população, independentemente de seus possíveis resultados (TAMA, 2019, p. 3-4).

Essa diferença entre os dois poderes influencia, portanto, a abordagem dos integrantes do *lobby* ao tentarem influenciar os tomadores de decisão. Em *The Israel lobby and American foreign policy* (2007), Mearsheimer e Walt argumentam que os atores do *lobby* perseguem duas estratégias como forma de influenciar a formulação da política externa americana: “primeiro, eles exercem significativa influência no processo de formulação política em Washington. Em segundo lugar, essas organizações percorrem distâncias significativas para assegurar que a opinião pública sobre Israel seja favorável [...]” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 151, tradução livre). Mearsheimer e Walt (2007) prosseguem com o argumento,

afirmando que o *lobby* goza de particular influência em Capitol Hill³⁵. As razões para esse foco no Congresso se devem, essencialmente, à maneira como a política doméstica americana se organiza e, conseqüentemente, às atribuições de cada um dos poderes no que concerne a assuntos de política externa.

Dentre as organizações que fazem parte do *lobby*, a AIPAC é a de maior relevância, tanto em atuação, quanto em prestígio diante do ambiente político americano. Um dos meios utilizados por ela para conseguir arrecadar apoio dos parlamentares está intimamente conectado a um tópico já abordado no primeiro capítulo deste trabalho, as doações de campanha. Segundo Mearsheimer e Walt (2007), esse processo se dá de algumas maneiras. Uma dessas maneiras está relacionada ao poder econômico dos próprios indivíduos constituintes do AIPAC, que realizam vastas contribuições a campanhas políticas. A outra, está relacionada à capacidade da AIPAC de funcionar como um intermediário entre candidatos e possíveis doadores de campanha. Devido ao fato de o grupo não ser um PAC, ele não pode realizar doações, compensando essa impossibilidade ao promover reuniões entre os candidatos e potenciais doadores de campanha e ao apresentar esses últimos a PACs pró Israel (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 154).

De acordo com dados do site *Open Secrets*, durante o ciclo eleitoral de 2020 o lobby israelense doou cerca de \$33 milhões, dentre os quais, pouco mais de \$27 milhões vieram de indivíduos. Tais números reforçam a influência e relevância do AIPAC, que é a principal organização do *lobby* e é capaz de influenciar campanhas, tanto para o bem quanto para o mal, dependendo de quão pró-Israel um candidato está disposto a ser.

Um episódio revelador a respeito do poder do AIPAC em influenciar o desempenho eleitoral de um candidato pode ser encontrado nas eleições para senador de 2006. À época, grupos pró-Israel ajudaram o senador Joseph Lieberman a se reeleger em uma candidatura independente após ter perdido as primárias do partido democrata para Ned Lamont. Lieberman recebeu mais de \$145 mil de diferentes PACs pró Israel, enquanto nenhum desses grupos realizou doações a Lamont (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 156). Como destacado por Mearsheimer e Walt (2007), isso não significa que o *lobby* é capaz de decidir os resultados de absolutamente todas as eleições, mas sim que seus componentes são capazes de, por vezes, alterar de modo significativo a balança eleitoral.

³⁵ Região onde está localizado o Congresso americano.

Com relação ao executivo, a influência do *lobby* está ligada, essencialmente, ao impacto da comunidade judia nas eleições (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Em verdade, a demografia judia é um dos principais atores no que tange às doações de campanhas eleitorais nos Estados Unidos, sendo a responsável por 50% das doações recebidas pelo partido Democrata e por 25% das recebidas pelo partido Republicano (SHARON, 2016). Tais dados revelam o caráter relativamente bipartidário dos judeus americanos, o que contribui para a sua relevância. Soma-se a isso o fato de que a maior parte dessa demografia se encontra nos chamados *swing states*³⁶ (SHARON, 2016).

Ainda de acordo com Sharon (2016), a maior parte dos judeus não vota de acordo com os interesses de Israel, mas sim, de acordo com suas ideologias, majoritariamente liberais. Apesar desse aspecto importante, Walt e Mearsheimer (2007) destacam o também importante fato de que candidatos que se mostrem contra Israel possuem menores chances de receberem doações de campanha.

Para além da afinidade demográfica, um outro meio pelo qual o *lobby* exerce influência sobre o executivo é por meio de suas tradicionais organizações, como a AIPAC, já citada anteriormente (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Além do já mencionado papel de intermediação desempenhado por essas organizações, há estruturas próprias associadas a elas, como a Conferência de Presidentes, que tem como principal objetivo pressionar o executivo quando esse adota posições contrárias aos interesses do *lobby* (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 165). Mearsheimer e Walt (2007) destacam, ainda, um terceiro meio utilizado pelo *lobby* para exercer sua influência em relação ao executivo; a presença de indivíduos que partilham do mesmo alinhamento ideológico que o *lobby* em altos cargos burocráticos no executivo.

Todas essas medidas adotadas pelo *lobby*, contudo, talvez não fossem tão efetivas se ele não fosse também capaz de galvanizar a opinião pública, de modo a incutir na população a ideia de que os interesses americanos e israelenses são os mesmos. A próxima seção deste capítulo irá abordar como o *lobby* busca moldar a opinião pública americana e qual a importância dessa para o seu sucesso.

2.4. A ferramenta de convencimento do *lobby*

³⁶ Estados chave para as eleições americanas, que por não possuírem uma maioria considerável de Republicanos ou Democratas, e que, por essa característica, são disputados pelos candidatos dos dois partidos.

Mearsheimer e Walt (2007) destacam que canalizar a opinião pública americana é uma função crítica para o *lobby*. Isso se deve ao fato de que uma discussão ampla a respeito de Israel e de suas políticas nos territórios ocupados no Oriente Médio poderia levar a população americana a discutir o apoio ao país. Segundo os autores, a fim de cumprir esse objetivo, as organizações ligadas ao *lobby* realizam esforços nos mais diversos fronts, seja por meio de *think tanks*, da mídia ou da academia. Nesta seção, será realizada uma breve exposição das táticas utilizadas pelo *lobby* para galvanizar a opinião pública a favor de Israel.

Diversos autores já buscaram precisar como a opinião pública se encaixa na formulação da política externa americana. Em sua obra *The mood/interest theory of American foreign policy* (1985), Holmes argumenta a respeito da ciclicidade da opinião pública americana e faz uma divisão entre dois grupos; i) introvertidos e ii) extrovertidos, argumentando que ambos correspondem a ciclos alternados da política externa dos Estados Unidos. O primeiro se refere aos períodos no qual a atuação do país no campo externo é mais tímida e, o segundo, quando mais enérgica (HOLMES, 1985, p. 20).

Kertzer (2013) aponta para a importância da opinião pública ao influenciar o comportamento do cidadão americano com relação à política externa, uma vez que, como argumentado por Hastedt (2020, p. 7, tradução livre): “Para ser bem sucedida, uma política externa deve ser apoiada pelo público americano”³⁷. Essa visão é compartilhada por Soroka (2003), que acrescenta ainda o papel fundamental da mídia no processo de formação da opinião pública, especialmente no que concerne a direcionar a atenção dos telespectadores para tópicos específicos das relações internacionais. Diante disso, a autora argumenta que “[...] se nós aprendemos sobre esses eventos, é quase certo que seja um produto da cobertura midiática.”³⁸ (SOROKA, 2003, p. 43, tradução livre).

No livro *American public opinion toward Israel* (2021, p. 1), Cavari e Freedman argumentam que a opinião pública americana é bem formada a respeito de Israel, com 69% da população possuindo uma visão muito positiva do país, de acordo com pesquisa realizada em 2019 pela Gallup. Os autores destacam ainda que esse número tem crescido, apesar do concomitante aumento nas diferenças partidárias com relação a Israel³⁹. Para além disso, os

³⁷ “In order to succeed, a foreign policy must be supported by the American public” (HASTEDT, 2020, p. 7).

³⁸ “[...] if we learn about these events, it is almost surely the product of media coverage.” (SOROKA, 2003, p. 43).

³⁹ Os autores argumentam que há um racha partidário no que concerne ao apoio a Israel entre as duas principais demografias eleitorais americanas: Republicanos e Democratas, algo que até o final da década de 1990 não acontecia (CAVARI; FREEDMAN, 2021).

autores destacam como Israel representa uma exceção no padrão da opinião pública americana, com a população apoiando Israel em virtualmente todos os temas, mesmo aqueles que, à primeira vista, podem ter potencial de polarização, como é o caso das relações entre aquele país e a Palestina. Esse entusiasmo se revela de forma ainda mais abrangente quando comparado com a opinião de outros países, com os Estados Unidos liderando diversas pesquisas de opinião a respeito do apoio da população em relação ao conflito entre Israel e Palestina. Em verdade, Cavari e Freedman (2021, p. 18) argumentam que os Estados Unidos se revelam como um notável *outlier* no que concerne ao sentimento positivo sobre Israel.

Smith, em seu livro *Big Israel: how Israel's lobby moves America* (2016), argumenta, contrariando curiosamente o estudo de Cavari e Freedman (2021), que apesar das vastas quantias investidas pelo *lobby*, o apoio da população americana a Israel é baixo. O autor argumenta que a razão pela qual essa baixa adesão não se traduz nas pesquisas se deve, essencialmente, a uma perspectiva enviesada. Já no início da pesquisa, surgem perguntas que induzem o entrevistado a uma determinada resposta (SMITH, 2016). Apesar de aparentemente contraditório com o exposto por Mearsheimer e Walt (2007), isso não significa que o *lobby* venha falhando em seu objetivo. Deve-se lembrar, em primeiro lugar, que a função da opinião pública para o *lobby* consiste em servir como pressão sobre os tomadores de decisão. Logo, ainda que o apoio a Israel possa não ser tão alto quanto o imaginado na prática, o valor divulgado pelas pesquisas ainda cumpre seu papel de servir como uma “amostra” para os tomadores de decisão e, portanto, atende aos interesses do *lobby*. Soma-se a isso o fato de que o *lobby*, devido à sua coesão, é capaz de engajar um grupo mais “barulhento” do que seria um grupo maior, mas sem tanta coesão. Essa capacidade de galvanizar e concentrar o apoio beneficia o *lobby* face aos tomadores de decisão, como demonstrado pelas teorias transacional e neopluralista explicadas acima.

Essas pesquisas, contudo, são apenas um termômetro a respeito da relação e opinião da população americana sobre Israel, o que por si só não explica as ferramentas utilizadas pelo *lobby* para moldá-la, ainda que sejam úteis para medir o grau de sucesso das ferramentas empregadas pelo *lobby*. Ou seja, é preciso ir além dessas para compreender o que é a opinião pública para os atores do *lobby*.

Mearsheimer e Walt (2007), como descrito acima, descrevem diversas frentes pelas quais o *lobby* tenta instrumentalizar a opinião pública americana. Um desses meios é a imprensa. O papel da mídia, segundo os autores, especialmente da mídia especializada e dos

grandes conglomerados jornalísticos, consiste em transmitir uma mensagem favorável a respeito de Israel. Isso não deve, contudo, ser confundido com velhas, e outras nem tão velhas assim, teorias antissemitas a respeito do controle exercido pelos judeus sobre os meios de informação. O que os autores querem dizer, em verdade, é que muitos dos grandes veículos de comunicação, seja devido a relações com organizações integrantes do *lobby*, seja por pressão dos leitores – que muitas vezes organizam boicotes a jornais que fazem uma má retratação de Israel – influenciam para que Israel seja quase sempre retratado de maneira positiva na mídia americana (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Essa retratação positiva de Israel pela mídia americana é percebida também por outros autores. Em seu livro *The power of Israel in the United States* (2006), Petras aponta para a cobertura desigual das ações israelenses e palestinas no confronto entre as duas nações pela mídia – nesse caso, pela BBC. Segundo o autor, “O que é chocante a respeito da representação das agressões de Israel são retratadas na mídia é a forma como elas justificam e legitimam os crimes mais hediondos, com imagens extremamente explícitas e uma linguagem hipócrita.” (PETRAS, 2006, p. 106-107). A visão de Petras, ainda que um tanto quanto apaixonada a respeito do tema, encontra respaldo na realidade, com Sadiq e Zahoor (2021) argumentando que a mídia tradicional tende a retratar o país por um prisma unilateral. Para além disso, Durante e Zhuravskaya (2018) destacam que Israel tende a escolher a hora de realizar seus ataques em território palestino, de modo a preservar uma boa imagem diante da mídia, em especial, a americana.

Para além da mídia, há outras duas estratégias mostradas por Mearsheimer e Walt (2007) que merecem ser tratadas neste trabalho. A primeira delas diz respeito aos *think tanks*. Segundo os autores, tais organizações funcionam como as principais articuladoras do debate sobre Israel na sociedade civil. Ainda de acordo com os autores, os *think tanks* ligados ao *lobby* costumam ser as principais fontes de informação a respeito de Israel consultadas pela mídia, o que contribui para a retroalimentação de uma visão positiva de Israel nos grandes veículos de informação americanos (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Os autores prosseguem, argumentando que muitos dos *think tanks* “[...] distribuem memorandos de política breves e de fácil compreensão aos legisladores e outros oficiais do governo, organizam seminários, cafés da manhã de negócios; e resumos para oficiais e suas comitivas; e encorajam seus próprios analistas a publicarem artigos de opinião [...]” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 175). Soma-se a isso o fato de que instituições como o Brookings, e o American Enterprise Institute fornecem conselheiros para campanhas presidenciais e oficiais para novas administrações, funcionando também como um porto

seguro para essas pessoas quando elas se encontram fora do poder (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 175).

Por fim, a segunda estratégia mencionada pelos autores são as táticas empregadas pelo *lobby* como forma de tentar silenciar seus opositores. Mearsheimer e Walt (2007) apresentam a acusação de antissemitismo como uma das principais armas do *lobby* para calar seus opositores. Em boa parte das vezes em que há críticas, ou até mesmo questionamentos a respeito de algumas das ações tomadas pelo *lobby* ou pelo governo de Israel, surgem acusações de antissemitismo direcionadas aos autores desses questionamentos.

Um ponto importante levantado pelos autores é o de que há um histórico dos apoiadores de Israel de levantarem acusações de uma nova onda antissemita quando o país enfrenta momentos conturbados no cenário internacional, como em 1974, quando Israel sofria pressão para desocupar terras conquistadas em 1967. Ou durante o início dos anos 1980, quando Israel era criticado por aumentar seus acampamentos no Líbano, coincidindo com o período onde os Estados Unidos estava vendendo armas para aliados árabes (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Todas essas estratégias empregadas pelo *lobby* para galvanizar a opinião pública acabam tendo um único motivo; o de insuflar a população a ter uma visão pró-Israel. Isso, em última instância, aumenta as chances de uma maior mobilização das camadas populares – o chamado *grassroots lobbying* – sempre que Israel necessitar de apoio nas esferas decisórias dos Estados Unidos. Logo, ao se compreender as razões por trás da tentativa de domínio da opinião pública pelo *lobby*, compreende-se melhor como se dá a dinâmica desse nas esferas de poder decisório abordadas anteriormente neste capítulo.

Ao longo deste capítulo foram demonstradas as fundações do *lobby* israelense, bem como suas estratégias mais importantes de atuação para demonstrar seu poder aos tomadores de decisão ou para maximizar sua força junto à opinião pública. Mais do que isso, houve uma exposição pormenorizada da maneira como o *lobby* se organiza, demonstrando seus principais atores, objetivos e métodos. Logo, foi possível compreender uma fração da dimensão de seu poder diante do cenário político americano. No próximo capítulo, serão levados em conta tanto as teorias apresentadas no primeiro capítulo quanto a estrutura do *lobby* apresentada no segundo para ilustrar casos paradigmáticos da atuação do *lobby* israelense na política externa americana.

3. A INFLUÊNCIA DO *LOBBY* DE ISRAEL

No primeiro capítulo deste trabalho, foram apresentadas as principais teorias a respeito da análise dos grupos de interesse, com o argumento de que a teoria neopluralista é a que mais bem atende aos objetivos pretendidos aqui. No segundo capítulo, foi apresentado o *lobby* israelense, seus principais atores, objetivos e táticas, onde pôde ser constatado como o seu poder emana, essencialmente, de sua capacidade de desequilibrar, tanto financeiramente, quanto politicamente, o sistema político americano. Agora, no terceiro capítulo, serão apresentados alguns exemplos paradigmáticos da atuação do *lobby* na política externa americana, de modo a ilustrar como os elementos apresentados nos capítulos anteriores se inserem e se comportam em debates específicos da política externa daquele país.

É importante, antes de prosseguir com o capítulo, esclarecer que o intento aqui não é fazer um estudo de caso, mas sim, apresentar exemplos concretos da ação do *lobby* na política externa americana. Ademais, o capítulo se baseará na segunda metade do livro *The Israel lobby and American foreign policy* (2007) como fonte de boa parte dos exemplos aqui retratados. A razão para tal se deve, essencialmente, ao fato de que a obra de Mearsheimer e Walt representa não apenas o maior, mas também, o mais completo estudo das ações do *lobby* no cenário político americano.

3.1. Os ganhos do *lobby* na questão Israel x Palestina

Dentre os muitos tópicos defendidos pelos entes do *lobby*, a normalização das relações palestino-israelense ocupa, talvez, o topo de sua lista de preocupações. Independentemente da orientação ideológica da organização, como demonstrado no capítulo 2, ou da forma a se alcançar esse objetivo, todas elas apresentam em maior ou menor grau, a solução do conflito entre palestinos e israelenses como uma das prioridades a serem alcançadas em seus esforços lobísticos. Muito mais do que isso, as relações entre Israel e Palestina representam processos turbulentos e divisivos mesmo dentro do *lobby* israelense. Ao longo desta seção, serão demonstrados diversos eventos e processos relacionados às relações palestino-israelenses, com foco em demonstrar como se deram as ações do *lobby* em diversos momentos da política externa americana para influenciar a seu favor esse processo.

As tensões entre os dois povos remontam à criação do Estado de Israel, ainda em 1948, e perduram até o tempo presente. Contudo, é a partir da consolidação do *lobby* enquanto ator político relevante no contexto político americano, a partir dos anos 1980, que a

sua atuação na questão se intensifica (MEARSHEIMER; WALT, 2007), (SASSON, 2014). O ápice desse crescimento em importância do *lobby* remonta, também, a divergências internas entre seus integrantes a respeito de qual estratégia adotar nos chamados Acordos de Oslo, como demonstrado por com base em Sasson (2014) no segundo capítulo deste trabalho.

A partir das falhas nas tratativas dos Acordos de Oslo, houve uma cisão entre os membros do *lobby*. De um lado, aqueles que defendiam uma solução que passava pelo estabelecimento de dois Estados na região, encabeçada pela ala de esquerda do *lobby*; e do outro, a ala composta pelo centro e pela direita, que não acreditava na viabilidade da proposta, buscando sabotá-la em diversas ocasiões (SASSON, 2014).

Sasson (2014) aponta em seu livro que, diante do anúncio dos Acordos de Oslo, a Organização Sionista da América (ZOA, em inglês), um dos principais entes do *lobby*, enfrentara uma crise. A organização não possuía um corpo profissional de membros e havia assinalado positivamente para negociações de paz entre israelenses e palestinos. Contudo, a presidência da organização foi cooptada, em outubro de 1993, por uma chapa de *hawks* após Morton Klein vencer a eleição para o cargo.

A partir desse ponto, a ZOA passou a adotar uma postura contrária aos Acordos de Oslo, contando com o apoio de membros do partido conservador israelense, Likud, que à época estavam visitando os Estados Unidos. Sasson (2014) registra em seu livro uma fala do então presidente do partido à época, Benjamin Netanyahu, a respeito da relação entre as duas organizações: “Eu irei realizar o *lobby* em Israel e os judeus americanos irão realizar o *lobby* na América. Eu penso que seja uma boa divisão do trabalho.” (NETANYAHU apud SASSON, 2014, p. 35, tradução livre). Netanyahu, assim como membros de destaque do cenário político israelense – entre eles o ex ministro da defesa de Israel, Ariel Sharon, e o ex primeiro ministro de Israel, Yitzhak Shamir – passaram a integrar uma coalizão de organizações da ala ideológica de direita do *lobby*. Essa última contava tanto com organizações seculares, como a ZOA e *Americans for a Safe Israel*, quanto instituições ligadas ao judaísmo ortodoxo, como o *National Council of Young Israel* e a *The Orthodox Union* (SASSON, 2014, p. 35).

A recém formada coalizão se concentrou no *lobby* ao Congresso, promovendo uma legislação que atrelasse a assistência financeira à Autoridade Palestina a certificações anuais de que ela cumprisse o tratado de Declarações e Princípios – assinado entre Israel e a Organização para Liberação Palestina, contendo uma série de acordos que deveriam reger as

relações entre os governos israelense e palestino (ISRAEL..., 1993), (SASSON, 2014). O primeiro ministro israelense, Rabin, juntamente com a AIPAC e a Conferência de Presidentes, havia realizado *lobby* para que os Estados Unidos contribuíssem com um quarto do valor do fundo de \$2 bilhões destinados à Autoridade Palestina. Graças aos esforços encabeçados pela ZOA, esse fundo foi condicionado a uma revisão anual por meio da emenda Specter-Shelby (SASSON, 2014, p. 35). Para além do condicionamento da ajuda financeira à Autoridade Palestina, a ZOA e demais organizações da ala de direita tentaram ainda frear os Acordos de Oslo ao trazerem de volta antigas propostas sobre a mudança da embaixada americana em Israel de Tel Aviv para Jerusalém (SASSON, 2014).

Até esse momento, apesar do clima turbulento no interior do *lobby*, o então primeiro ministro israelense, no campo da política internacional Yitzhak Rabin, e o Movimento para a Libertação Palestina (MPL), clamavam por reconhecimento mútuo dos dois países. A situação muda de figura em 1995, com o assassinato do primeiro ministro israelense, evento que coincide com uma transição da política israelense para a ala de direita do *lobby* após Benjamin Netanyahu se tornar o novo primeiro ministro israelense (SASSON, 2014, p. 36), em junho de 1996.

Sob Netanyahu, Israel anunciou planos de expandir os acampamentos judaicos para a Cisjordânia e a Faixa de Gaza. Essa decisão foi acompanhada, nos Estados Unidos, por uma reação adversa da ala de esquerda do *lobby*. As organizações envolvidas estavam sob a liderança da *Americans for Peace Now*, que tinha sido recém criada com o objetivo de apoiar os Acordos de Oslo (SASSON, 2014). Dentre as ações empregadas pelo grupo, estava a tentativa de persuadir o *National Jewish Community Relations Advisory Council* – uma das esferas onde as diversas organizações integrantes do *lobby* se reuniam – a adotar uma resolução que apoiasse o processo de paz e que freasse as ambições expansionistas de Netanyahu na Cisjordânia e na faixa de Gaza (SASSON, 2014, p. 36).

Sasson (2014) destaca que, pouco tempo após as ações da ala partidária de esquerda, um grupo que incluía membros das alas conservadora e reformadora, bem como ex membros da Conferência de Presidentes publicaram um anúncio no *New York Times*. Ali, o grupo agradecia a secretária de Estado da administração Bill Clinton, Madelaine Albright, por exercer um papel de liderança em nome dos EUA no processo de paz entre Israel e Palestina (SASSON, 2014). Esse anúncio foi depois acompanhado por uma carta, assinada por proeminentes líderes judeus, que fazia um apelo à secretária Albright para que ela

pressionasse o Linkud e o primeiro ministro Netanyahu a realizarem concessões a fim de alavancar as negociações entre palestinos e israelenses (SASSON, 2014, p. 37).

Assim, com o intuito de manter o processo de paz em ação, Clinton e Albright pediram a Netanyahu que Israel abrisse mão de 13% do território da Cisjordânia. O primeiro ministro israelense, por sua vez, procurou o AIPAC e a Conferência de Presidentes para apoiarem sua posição de negativa frente à proposta do governo americano (SASSON, 2014). Em resposta ao apelo de Netanyahu, a AIPAC recrutou 81 senadores e 150 membros do Congresso para assinarem uma carta apoiando a posição de Netanyahu, o que não ocorreu por parte da Conferência de Presidentes – uma organização que reúne os principais líderes dos grupos de interesse integrados ao *lobby* israelense (SASSON, 2014, p. 37). Em verdade, a carta do AIPAC foi confrontada por uma carta da Conferência de Presidentes direcionada à administração Clinton pedindo para que o governo americano continuasse as negociações de paz, proposta endossada pela ala de esquerda do *lobby* (SASSON, 2014).

Em 1999, a eleição do representante do partido trabalhista israelense, Ehud Barak, levou o AIPAC a abrir mão de sua posição anterior de negar a criação de um Estado palestino (SASSON, 2014). Contudo, enquanto os líderes palestinos e israelenses se reuniam em Camp David, em 2000, para negociar os últimos passos do acordo, havia na imprensa judia uma desconfiança a respeito do preparo dos judeus americanos integrantes do *lobby* com relação aos compromissos a serem abraçados por Israel.

Diante dessa situação, a ZOA publicou um anúncio, assinado por trinta judeus proeminentes dos Estados Unidos, se opondo à proposta do primeiro ministro de conceder a soberania sobre o Templo do Monte – um dos locais sagrados para os judeus – à Palestina (SASSON, 2014). O anúncio, que serve como um exemplo chave da capacidade de galvanização da opinião pública e do *lobby grass roots* por parte do *lobby*, dizia “Israel não deve abrir mão do local mais sagrado do Judaísmo”⁴⁰ (SASSON, 2014, p. 38, tradução livre). Em 2000 os Acordos de Oslo haviam naufragado e uma nova Intifada havia sido declarada, colocando um fim, ainda que momentâneo, às disputas facciosas dentro do *lobby* e, também, à criação de um Estado palestino (SASSON, 2014).

Em seu livro, Mearsheimer e Walt (2007) trazem outro exemplo importante da atuação do *lobby*. Os autores argumentam que, durante o final de 2001 e ao longo de 2002, a administração Bush buscava reduzir o sentimento anti-americanista no mundo árabe. Para

⁴⁰ “Israel Must Not Surrender Judaism’s Holiest Site” (SASSON, 2014, p. 38).

isso, pressionaram Israel para que o país freasse sua sanha expansionista nos territórios ocupados e advogando, novamente, pela criação de um Estado palestino.

Com a aproximação entre os Estados Unidos e os países árabes no pós 11 de setembro, havia o temor por parte do governo israelense de que os Estados Unidos pudessem abrir mão do país em prol de melhorar sua relação com os árabes (MEARSHEIMER; WALT, 2007). A situação chegou a um ponto em que Sharon, então primeiro ministro israelense, comparou as ações políticas americanas às do primeiro ministro inglês Neville Chamberlain⁴¹, o que causou a ira do presidente americano. A situação foi agravada pela recusa do primeiro ministro israelense em atender aos pedidos de George W. Bush para que ele retirasse suas tropas dos territórios ocupados o mais rápido possível (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Contudo, como argumentado pelos autores, os Estados Unidos não apenas não foram capazes de frear as ambições israelenses, como se tornaram apoiadores das políticas linha dura do país frente aos palestinos. As razões para isso são muitas, mas passam, em grande parte, pelo recém declarado inimigo número um dos Estados Unidos à época; o terrorismo. Para que esse objetivo fosse atingido, o *lobby* atuou em duas frentes, tanto no poder executivo quanto no legislativo.

No executivo, os esforços se concentraram em colocar pressão na administração Bush para que permitisse que o IDF⁴² permanecesse nos territórios palestinos recém conquistados por quanto tempo Sharon julgasse necessário. Para isso, a *Anti Defamation League*, por meio de seu presidente, Abraham Foxman, enviou uma carta a Collin Powel, então secretário de Estado, na qual se colocava como extremamente preocupado com as posições adotadas pelo governo americano. As críticas foram acompanhadas por Mortimer Zuckerman, presidente do conselho de administração da Conferência de Presidentes das Maiores Organizações Judias da América⁴³, que argumentara que os esforços de Bush em pressionar Israel haviam sido inapropriados e iam na contramão da posição americana na guerra ao terror (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

No legislativo, o *lobby* contou com o apoio de oitenta e nove senadores, que enviaram uma carta ao presidente Bush agradecendo-o por ter se recusado a encontrar-se com Yasser Arafat, líder da causa palestina, até que ele tomasse ações concretas para a redução da

⁴¹ Um dos responsáveis pelo Acordo de Munique, que concedeu os Sudetos da Checoslováquia aos nazistas.

⁴² *Israeli Defense Force*, o exército de Israel.

⁴³ *Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations* em inglês.

violência direcionada a Israel. Para além disso, o esforço conjunto do *lobby* insistiu para que os Estados Unidos não restringissem possíveis retaliações, por parte de Israel, a ataques provenientes dos territórios palestinos (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 207). As ações do *lobby* funcionaram e, por volta de novembro daquele ano, as relações entre os dois países já haviam recuperado boa parte de sua amistosidade.

Mearsheimer e Walt (2007) argumentam a respeito de um episódio bastante curioso, ocorrido em 2002, quando, de acordo com os autores, o *lobby* humilhou George Bush. A ocasião tem início em março de 2002, quando um atentado à bomba vitima trinta israelenses durante as celebrações da Páscoa judaica. Apesar de a Autoridade Palestina ter imediatamente condenado a ação e prometido processar legalmente os culpados, Sharon lançou mão da operação *Defensive Shield*, pela qual Israel tomou o controle das principais áreas palestinas localizadas na Cisjordânia.

Bush, que previu que a ação israelense causaria dano à imagem americana no Oriente Médio e, conseqüentemente, à guerra ao terror, pediu a Israel, no dia 4 de abril, para que parasse com sua incursão a territórios palestinos e retirasse suas tropas. Poucos dias depois, em 7 de abril, foi a vez da conselheira de segurança nacional da administração Bush, Condoleezza Rice, dizer que as tropas deveriam ser retiradas por Israel imediatamente. Como forma de aliviar a tensão entre israelenses e palestinos, o secretário de Estado Powell foi ao Oriente Médio no mesmo dia das declarações de Rice tentar convencer ambos os lados a cessarem de lutar e a negociarem (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Mearsheimer e Walt (2007) prosseguem, argumentando que, não muito tempo depois dessas ações, a administração Bush passou a ser criticada e pressionada a mudar suas ações. Em primeiro lugar, as críticas se direcionavam a Powell, que era visto por muitos como hostil a Israel e que, somado a isso, iria se encontrar com Arafat. Segundo os autores, Powell passou a sentir pressão com relação à sua visita vindo, não apenas da mídia e de grupos conservadores pró-Israel, como também do Pentágono e da Casa Branca. Mesmo Benjamin Netanyahu, que já não era mais primeiro ministro e estava promovendo Israel nos EUA, se pronunciou, dizendo que a viagem de Powell não geraria frutos (SCIOLINO, 2002). Essa predição, no final, se demonstrou correta, como argumentado por Mearsheimer e Walt (2007).

O outro polo das críticas se concentrou no presidente Bush, que enfrentava pressão de líderes judaicos e cristão evangélicos. Soma-se a isso o fato de que, dentro da Casa Branca,

membros importantes como Dick Cheney – vice presidente de Bush – demonstravam ser favoráveis à necessidade de dar apoio a Israel (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Em meio a esse contexto, diversas organizações do *lobby* também pressionavam intensamente o presidente americano. Houve um protesto em Washington, em abril daquele ano, organizado pela Conferência de Presidentes e pela Conferência dos Judeus Unidos⁴⁴, que chegou a contar com a presença de Netanyahu e de demais figuras influentes para o contexto do *lobby* (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 210). Os autores chamam a atenção para o comentário de um oficial do governo americano naquela ocasião, que dissera “nós ouvimos tanto dos líderes judeus, ver essa quantidade de judeus aparecer para isso [protesto] irá dizer muito.”⁴⁵ (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 210, tradução livre).

Os esforços do *lobby* também se manifestaram no Congresso, que presenciou a visita de Netanyahu também em abril, quando o ex primeiro ministro israelense se reuniu com quarenta senadores (MEARSHEIMER; WALT, 2007). O resultado dessa visita pôde ser observado por uma resolução emitida pelo Congresso americano no dia 2 de maio de 2002. Ali estavam destacados o apoio a Israel e mencionavam o papel primordial da cooperação entre os dois países no combate ao terrorismo, bem como a condenação do apoio a Yasser Arafat, que era destacado nas resoluções como um dos principais responsáveis pelo terrorismo (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Os esforços do *lobby*, contudo, não pararam por aí. Alguns dias depois da publicação das resoluções, uma delegação bipartidária do Congresso americano declarou que Sharon não deveria ceder às pressões da administração Bush de negociar com Arafat (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 210). É então que entra em cena o cerne da argumentação de Mearsheimer e Walt (2007): quando uma semana após a publicação das resoluções, no dia 9 de maio, um subcomitê do Congresso se encontrou para deliberar a respeito de um orçamento extra de \$200 milhões para auxiliar no combate ao terrorismo. A administração Bush, obviamente, foi contra, mas não pôde fazer muito. Powell chegou a ser enviado para negociar com os congressistas, mas assim como havia ocorrido durante o processo de publicação das resoluções, o *lobby* agiu novamente, com a proposta sendo aprovada. Diante das circunstâncias, Bush assinou a nova legislação (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 210).

⁴⁴ *United Jewish Communities* em inglês.

⁴⁵ “we hear so much from Jewish leaders, to see that many Jews turn out for this [rally] will just speak volumes.” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 210).

Para além desses dois exemplos, será apresentado mais um, mais recente, envolvendo o presidente Obama, que chegou ao cargo de presidente dos Estados Unidos com uma posição notadamente mais favorável à causa palestina que os presidentes anteriores. Contudo, mesmo a administração de Obama não foi capaz de resistir aos esforços do *lobby*.

Como colocado por Weiming Zhao, em seu artigo intitulado *The new Middle East policy of the Obama administration* (2009), publicado durante o primeiro ano de governo de Obama, o presidente americano fora eleito prometendo devoção particular ao processo de paz no Oriente Médio. Mais do que isso, o assunto ocupava uma posição privilegiada na plataforma eleitoral de Obama, que, por diversas vezes, havia criticado a abordagem de Bush ao Oriente Médio. Contudo, a política externa dos Estados Unidos sob Obama não foi feita apenas de mudanças em relação à administração anterior. Assim como ocorreu em Bush, a administração Obama elegeu o combate ao terrorismo como a grande ameaça à segurança dos Estados Unidos (ZHAO, 2009). De certa forma, essa posição de continuidade também pôde ser observada no que concerne às relações entre Estados Unidos e Israel.

Em seu artigo *Obama's legacy on Israel/Palestine* (2016), Ruebner dialoga com o texto de Zhao (2009) ao ressaltar o caráter idealista de Obama com relação ao conflito entre israelenses e palestinos antes de alcançar o cargo de presidente, em 2009. Para além do otimismo com relação aos palestinos, Ruebner (2016) lembra também que, em 2008, Obama chegou a discursar em uma conferência do AIPAC. Ali, Obama afirmou que Jerusalém era incontestavelmente a capital de Israel, além de classificar o movimento social palestino Boicote, Desinvestimento e Sanções⁴⁶ (BDS) como intolerante (RUEBNER, 2016, p. 51).

Percebe-se, portanto, um caráter ambíguo nas ações do presidente americano. Embora Obama tenha acenado para Israel durante a conferência do AIPAC, o mesmo Obama chegou a reconhecer em uma palestra na Universidade do Cairo, em 2009, que era inegável que palestinos, sejam eles muçulmanos ou cristãos, sofriam perseguição em sua terra natal (THE WHITE HOUSE, 2009). Ruebner (2016) argumenta que a percepção do presidente Obama com relação a Israel começa a mudar depois de o presidente americano conhecer conselheiros ligados à ala liberal do *lobby* (RUEBNER, 2016).

Durante os primeiros dias de Obama no escritório presidencial, havia a percepção de que, de fato, o novo presidente americano adotaria uma política mais igualitária com relação ao conflito israelense-palestino. Essa percepção foi alavancada com a nomeação do ex líder

⁴⁶ *Boycott, Divestment and Sanctions*.

da maioria no Senado, George Mitchel, que era um árabe americano e que, durante a administração Bush, havia assinado um relatório em que clamava Israel para que congelasse seus assentamentos ilegais (RUEBNER, 2016).

Contudo, ao longo de seu mandato Obama se demonstrou muito mais pró-Israel do que indicava durante sua campanha presidencial. Ruebner (2016) argumenta que, com o passar do tempo, Obama recuou de sua posição enérgica e pessoal em favor da criação de um estado palestino, para uma mais tradicional e que refletisse melhor a posição histórica dos Estados Unidos enquanto advogado de Israel. Grande parte disso, segundo o autor, deve-se aos esforços do *lobby*.

A influência do *lobby* na administração Obama é observada em diversos momentos. No mesmo mês em que a secretária de estado Hillary Clinton ordenou a Israel que suspendesse os acampamentos ilegais, em maio de 2009, o *lobby*, por meio do AIPAC, mobilizou 76 senadores e 328 representantes a assinarem uma carta. Nela, o grupo solicitava que o presidente parasse de “lavar roupa suja” com Israel em público e que desistisse de tentar congelar os acampamentos israelenses (RUEBNER, 2016). Como resposta, Obama nomeou Dennis Ross, notadamente pró-Israel, a um posto do Conselho Nacional de Segurança⁴⁷, onde ele ficou encarregado de todos os assuntos relacionados ao Oriente Médio e onde pôde frear todas as tentativas de congelamento dos acampamentos israelenses (RUEBNER, 2016). Para além da nomeação, Obama também se desculpou com os líderes das organizações judias americanas (RUEBNER, 2016).

Durante a conferência política do AIPAC, em 2011, Obama se mostrou, mais uma vez, disposto a agradar aos interesses do *lobby* israelense. À ocasião, Obama tocou em diversos temas, com especial ênfase na questão palestina, sobre a qual ele declarou que

“Nenhum voto nas Nações Unidas irá, jamais, criar um estado palestino independente. E os Estados Unidos irão se manifestar contra esforços de destacar Israel nas Nações Unidas ou em qualquer fórum internacional. A legitimidade de Israel não deve ser debatida. Esse é meu compromisso, minha promessa a vocês.”
(THE WHITE HOUSE, 2011, tradução livre).

Outro ponto que merece destaque é o aumento do orçamento destinado a Israel com Obama. Sob sua administração, o auxílio militar anual a Israel foi de \$2.55 bilhões para \$3.1 bilhões, o que levou Andrew Shapiro – membro de um think tank ligado ao *lobby* – a exaltar Obama como um dos presidentes americanos mais generosos a Israel na história (U.S.

⁴⁷ *National Security Council.*

DEPARTMENT OF STATE, 2010). Por fim, pouco antes de encerrar o seu mandato, Obama renovou o memorando entre os dois países, aumentando o auxílio anual a Israel para a quantia de \$3.8 bilhões, que inclui \$500 milhões anuais destinados a programas de defesa antimísseis (RUEBNER, 2016).

Ao longo desta seção foram apresentados diversos exemplos de resultados favoráveis ao *lobby* em questões de política externa americana concernentes a Israel e à Palestina. Foi constatada a natureza volátil e adaptativa desse em diversos contextos e administrações distintas. Na próxima e derradeira seção deste trabalho, serão apresentados exemplos da maneira como o *lobby* age para assegurar seus interesses contra outro importante adversário político israelense, o Irã.

3.2. Os “párias” e o *lobby*

Ao longo da última seção, foi demonstrado como o *lobby* exerce um papel amplo em questões que concernem às disputas entre Israel e Palestina. Contudo, uma das grandes preocupações de Israel e, conseqüentemente, do *lobby*, na política externa, é a ascensão do Irã enquanto potência nuclear, uma vez que os iranianos ocupam o posto de principal rival, em termos militares, do Estado de Israel. Ademais, deve-se destacar os esforços do *lobby* em conter os demais adversários de Israel na região, como a Síria, e o Iraque.

Mearsheimer e Walt (2007, p. 200) argumentam que tornar Israel a principal potência militar do Oriente Médio representa um dos principais objetivos do *lobby*, de forma a balancear a disputa de poder na região. Uma das formas de se alcançar essa meta, além das generosas ajudas econômicas e militares ao país, é impedindo que Estados rebeldes adquiram armas nucleares, como mencionado acima. Contudo, essa não é a única plataforma do *lobby*, que costuma advogar por medidas extremas, que envolvem a derrubada de regimes políticos e o uso de tropas militares americanas nos ditos países (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 200). Nesta seção, serão demonstrados exemplos que ilustram os esforços do *lobby* em frear, por diferentes meios, esses importantes adversários geopolíticos de Israel.

3.2.1. O *lobby* e Golã

A Síria representa um exemplo interessante da influência do *lobby*. O país não contava e não conta com um exército pujante. Esse fato é destacado por Mearsheimer e Walt (2007, p. 264), que rememoram a facilidade do IDF em enfrentar e derrotar as forças siríacas durante a invasão do Líbano. Uma das grandes questões apontada pelos autores respeito da Síria é o seu

apoio a grupos terroristas como o Hezbollah, que, diferentemente de outros grupos, como a Al Qaeda, não representava uma ameaça direta ao território americano.

Para além do combate ao terrorismo, o embate entre o *lobby* e a Síria remete a uma disputa territorial sobre as Colinas de Golã, território anexado por Israel durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967, e que foi acompanhada pela remoção de 80 mil siríacos de suas casas (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 99). Em 1981, as colinas foram anexadas em definitivo por Israel, que passou a estender e aplicar sua lei sobre o território.

Desde então, a Síria tem se buscado reaver o território em negociações que foram marcadas por altos e baixos desde os anos 1990. Primeiro, com o primeiro ministro Rabin, que demonstrava claras intenções de retornar as colinas à Síria, de acordo com as fronteiras de 1964, em troca de uma completa normalização das relações entre ambos os Estados (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Apesar do assassinato de Rabin, em 1995, as conversas a respeito da devolução do território permaneceram estáveis, contando, inclusive, com um apoio demasiado da administração Clinton, que gozava de uma boa relação com a Síria.

A situação começa a mudar em 1999, com Barak na posição de primeiro ministro israelense complicando as negociações após saber que a opinião pública israelense não era favorável ao acordo, que depois veio a colapsar. Desde então, os sucessores de Barak no cargo de primeiro ministro têm se distanciado cada vez mais da devolução das colinas à Síria. Ehud Olmert, primeiro ministro israelense entre 2006 e 2009, chegou a dizer que “as Colinas de Golã irão permanecer em nossas mãos para sempre”⁴⁸ (OLMERT apud MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 268, tradução livre).

Os autores ainda chamam a atenção para o fato de que Israel busca retratar a Síria como um Estado rebelde como forma de justificar sua posição intransigente. Ademais, Mearsheimer e Walt argumentam que “[...] as políticas israelenses em relação a Damasco, quaisquer que sejam elas, determinam grande parte das políticas dos EUA em relação a Síria, e não o contrário.”⁴⁹ (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 271, tradução livre).

Esse processo descrito pelos autores se intensificou após o 11 de setembro, principalmente devido aos esforços do *lobby*, e podem ser exemplificados por dois acontecimentos. Em 2002, o AIPAC promoveu legislação para que a Síria fosse formalmente

⁴⁸ “*the Golan Heights will remain in our hands Forever.*” (OLMERT apud MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 268).

⁴⁹ “[...] *Israeli policy toward Damascus, whatever it might be, largely determines U.S. policy toward Syria, not the other way around.*” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 271).

incluída no chamado “eixo do mal”. No primeiro semestre daquele ano, o congressista Engel introduziu no Congresso o Ato de Prestação de Contas da Síria⁵⁰, que propunha sanções ao país caso esse não retirasse suas tropas do Líbano, entregasse suas armas de destruição em massa e parrasse de apoiar o terrorismo (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 274). A proposta recebeu amplo apoio do Congresso e de inúmeros integrantes do *lobby*, mas foi rechaçada pela administração Bush, que temia pelo enfraquecimento de seus esforços em promover a guerra do Iraque e por estar receosa porque a Síria poderia parar de fornecer informações sobre a Al Qaeda (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Contudo, após a invasão de Bagdá, em 2003, a proposta recuperou fôlego e os esforços do *lobby* foram revigorados, dessa vez motivados não apenas em alterar o comportamento da Síria, como também em derrubar seu regime (MEARSHEIMER; WALT, 2007). A partir desse momento, deu-se início a uma movimentação envolvendo tanto membros influentes de alto escalão ligados ao executivo, como John Bolton⁵¹, quanto *think tanks* ligados ao *lobby*, como o WINEP⁵² (Instituto de Washington para Políticas no Oriente Próximo, em português), de forma a pressionar a administração Bush (MEARSHEIMER; WALT, 2007). O Ato foi novamente introduzido no Congresso em 12 de abril daquele ano e, contando com apoio maciço do AIPAC, foi aprovado tanto na Câmara, quanto no Senado. No dia 12 de dezembro daquele ano, Bush assinou a nova legislação (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Anos depois, em 2019, o presidente Trump reconheceu a soberania de Israel sobre as colinas de Golã, em uma ação que gerou críticas não apenas de países árabes e muçulmanos, como também de atores importantes da comunidade internacional, como a ONU (TRUMP..., 2019). Netanyahu, por sua vez, demonstrou otimismo exacerbado pela ação do presidente americano, chegando a inaugurar uma comunidade chamada Trump Heights nas colinas de Golã, em homenagem a Trump, que era considerado um grande amigo de Israel pelo primeiro ministro (NETANYAHU..., 2019).

As relações de Trump com o *lobby* remetem a um período anterior à sua vitória nas eleições presidenciais. Ainda em 2016, quando era pré-candidato ao executivo, Trump discursou na conferência anual do AIPAC, em um discurso carregado de nacionalismo e xenofobia, direcionada, principalmente, a muçulmanos. Dentre os diversos tópicos abordados

⁵⁰ *Syria Accountability Act*.

⁵¹ Secretário de Estado assistente à época.

⁵² *Washington Institute for Near East Policy*.

pelo candidato à presidência, o Irã foi o tema central – algo que será abordado nas próximas seções – o que não impediu Trump de tecer um breve comentário sobre as Colinas de Golã, que segundo ele, seriam utilizadas pelos iranianos como ponto estratégico para atacar Israel (KHAN et al, 2020).

Em *Trump and the Golan Heights: a political “quickie” for a turbulent Middle East!* (2019), Al-Burai investiga as motivações por trás do reconhecimento, por parte de Trump, da soberania de Israel sobre as Colinas. Al-Burai (2019) argumenta que a decisão de Trump está ligada, primordialmente, a dois atores; Benjamin Netanyahu e a ala cristã sionista do *lobby*. O primeiro exercia, desde a administração Obama, um papel importante na realização de *lobby* para uma mudança de paradigma na política externa americana para o Oriente Médio, além de ter sido beneficiado politicamente pela decisão de Trump, de quem se tornou amigo. O segundo representava uma das principais bases de apoio de Trump em sua eleição presidencial, com cerca de 80% dos evangélicos brancos americanos tendo votado nele (AL-BURAI, 2019).

Ademais, Al-Burai (2019) destaca que o movimento de Trump em reconhecer a soberania israelense sobre as Colinas emana de dois princípios pragmáticos: aplacar os ânimos da base de apoio evangélica sionista, visando as eleições de 2020; e cimentar as relações com o AIPAC (AL-BURAI, 2019, p. 4). As decisões de Trump, mais uma vez, demonstraram como o *lobby* exerce um papel categórico em mudar os rumos da política externa americana. Na próxima seção, será abordado um dos exemplos mais paradigmáticos e controversos da atuação do *lobby* na política externa americana, a invasão ao Iraque em 2003.

3.2.2. O *lobby* e o Iraque

A invasão ao Iraque representa um dos episódios mais marcantes da política externa recente americana. O que, a princípio, havia sido justificado por uma alegação de posse iraquiana de armas de destruição em massa provou-se falso. Desde então, diversos estudiosos têm buscado as razões por trás das motivações americanas em invadir o país, com explicações que vão desde a busca por petróleo, encontrada em Chomsky (HEWISON, 2007), até o combate ao terrorismo.

Walt e Mearsheimer (2007) contribuem para essa discussão, argumentando que, apesar de não ter sido o único catalisador, o *lobby* exerceu um papel importante na decisão dos Estados Unidos de invadir o Iraque. De acordo com os autores, um dos principais motivos da

invasão ao Iraque foi a proteção de Israel (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Mearsheimer e Walt (2007) baseiam essa crença no fato de que, antes de a invasão ocorrer, havia a crença, entre os indivíduos e grupos que a incentivaram, de que o conflito iria beneficiar tanto os americanos quanto os israelenses. Ademais, os autores chamam a atenção para o papel desempenhado por atores específicos, especialmente, das fileiras neoconservadoras do *lobby* em advogar pela guerra (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 231).

Mearsheimer e Walt (2007) citam diversos oficiais governamentais que afirmaram que a guerra do Iraque estava ligada à segurança do Estado de Israel. Para corroborar o argumento, os autores citam nomes como Philip Zelikow, que era membro do *Foreign Intelligence Advisory Board*⁵³ entre os anos de 2001 e 2003, além de ter sido o diretor executivo da comissão do 11/09 e conselheiro da secretária de Estado Condoleezza Rice. Zelikow teria dito a uma audiência da Universidade da Virgínia que: “A real ameaça é a ameaça contra Israel. E essa é a ameaça que não se ousa dizer o nome, porque os europeus não ligam muito para a ameaça. E o governo americano não deseja se debruçar sobre isso retoricamente, porque não é uma opinião popular (ZELIKOW apud MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 231).

Para além de Zelikow, os autores também citam o general Wesley Clark, que declarou:

“Aqueles que agora estão a favor deste ataque irão lhe dizer calmamente, e privadamente, que é provavelmente verdade que Saddam Hussein não representa ameaça aos Estados Unidos. Mas eles temem que, em algum momento, ele possa decidir usar uma arma nuclear, caso a tivesse, utilizá-la contra Israel.” (CLARK apud MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 231, tradução livre).

Os autores também citam jornalistas, figuras públicas e jornais que, antes e depois da guerra, atribuíam a Israel um dos papéis principais no conflito. Todos esses relatos trazidos pelos autores servem para dar sustentação ao argumento principal, que é o seguinte: Israel, apesar de possuir uma rivalidade histórica com o Iraque – intensificada a partir dos anos 1970 – e o medo de que o país fosse capaz de confeccionar uma arma nuclear, não interveio diretamente em favor da invasão. Em verdade, os responsáveis pelo ato foram os neoconservadores do *lobby* (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

A relação dos dois – *lobby* e Israel – durante o episódio, contudo, foi de parceria, uma vez que os israelenses logo se juntaram aos neoconservadores para fazer com que os Estados Unidos fossem para a guerra. Os autores argumentam que Israel começou a se mover ainda

⁵³ Comitê responsável por aconselhar o presidente americano em decisões de política externa.

em 2002, pouco antes de a administração Bush iniciar sua justificativa para a guerra do Iraque diante da opinião pública americana (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Nesse contexto, Netanyahu – que à época não ocupava o cargo de primeiro ministro – foi até os Estados Unidos, onde se encontrou com políticos proeminentes e com jornais, como o *The Washington Post*, para alertar o país a respeito de Saddam Hussein. Ao mesmo tempo, o primeiro ministro Shimon Peres argumentava que o líder iraquiano estava desenvolvendo armas nucleares, que representavam um perigo para os Estados Unidos e que ele seria uma ameaça tão grande quanto Osama Bin Laden (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 234).

Apesar dessas ações, os israelenses agiam com cautela, muito em parte devido ao fato de que havia a consciência, entre eles, de que um segmento da mídia americana já atribuía aos israelenses a responsabilidade pela participação americana na Guerra do Golfo (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Contudo, os israelenses continuaram a advogar pela guerra nos bastidores. No final de 2002, circulava entre líderes israelenses e pró-israelenses um memorando intitulado “*talking about Iraq*”⁵⁴, que fornecia as diretrizes que deveriam guiar as declarações a respeito do país. Além disso, Sharon haveria dito a políticos e diplomatas israelenses para se manterem quietos a respeito da guerra, a fim de não parecer que Israel advogava em favor de os EUA derrubarem Hussein (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 238).

A ação do *lobby* em meio a esse contexto, se deve, como mencionado nos parágrafos anteriores, à influência da ala neoconservadora, que contava com membros em esferas decisórias próximas ao executivo e que, portanto, tinham a capacidade de influenciar a política do país. Havia, entre os muitos nomes dessa ala, oficiais diretamente ligados à administração Bush, como Paul Wolfowitz e Douglas Feith, números 2 e 3 entre os civis do Pentágono, e John Bolton, subsecretário de Estado para controle de armas e segurança internacional (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 239).

Feith, por exemplo, era conhecido por seu comprometimento de longa data com o Estado de Israel e por estar intimamente ligado a linha dura do *lobby*, possuindo vínculos com organizações como o Jewish Institute for National Security Affairs e a Zionist Organization of America. John Bolton também era conhecido por ser um aliado fiel de Israel, tendo defendido incessantemente os interesses do país durante o período em que foi embaixador dos Estados Unidos na ONU. A simpatia de Bolton por Israel era tanta que, em maio de 2006, um

⁵⁴ Falando sobre o Iraque, em português.

embaixador israelense brincou que Bolton trabalhava como um agente secreto do país na ONU (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Os autores também argumentam que os neoconservadores do *lobby* haviam iniciado a campanha para uma invasão ao Iraque antes mesmo de a administração Bush chegar ao poder. Em 1998, o grupo enviou duas cartas ao presidente Clinton, nas quais requisitavam pela deposição de Saddam Hussein (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Houve também, no mesmo ano, o engajamento do grupo para que o Congresso americano passasse o *Iraq Liberation Act*⁵⁵, que conclamava os EUA a depor o regime de Hussein e a promover um regime democrático em seu lugar (CONGRESS, 1997-1998). Apesar do esforço, nem Clinton, nem Bush foram convencidos a apoiar uma invasão ao país.

A situação muda de figura com o 11/09, que representou a oportunidade ideal para o *lobby* vender a guerra para Bush. Como colocado por Kagan, um dos nomes mais proeminentes da ala neoconservadora, que afirmou que o *lobby* tinha em mãos uma “abordagem pronta para o mundo”, em um contexto em que, tanto o presidente, quanto o vice, buscavam soluções para um desastre sem precedentes (PACKER apud MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 246). Logo, poucos dias após o atentado, a ala neoconservadora começou a agir, com Wolfowitz advogando por um ataque ao Iraque em uma reunião sediada em Camp David, no dia 15 de setembro. Em verdade, Wolfowitz fora tão incisivo em sua proposta de invadir o Iraque que Dick Cheney, o vice presidente de Bush, o exortou a diminuir sua insistência pela deposição de Hussein (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 246).

Mearsheimer e Walt (2007) ainda fazem duas considerações a respeito do papel desempenhado pelos neoconservadores. A primeira diz respeito ao fato de que eles estavam obcecados por remover Hussein do poder, de tal modo que alguns oficiais de governo retratavam a fixação como quase religiosa. A segunda diz respeito ao fato de que havia pouco otimismo para uma guerra com o Iraque no departamento de Estado; as exceções sendo John Bolton e David Wursmer, que eram intimamente ligados à Casa Branca (MEARSHEIMER; WALT, 2007). Petras (2006) também destaca o papel desempenhado pelos oficiais de governo neoconservadores em advogar pela guerra. Ele ainda cita organizações tradicionais do *lobby*, como o AIPAC, a Conference of Presidents e a Anti-Defamation League como atores importantes na promoção à guerra.

⁵⁵ Ato de Liberação do Iraque.

Por fim, Mearsheimer e Walt (2007) terminam o argumento dizendo que a invasão do Iraque faz parte de um plano maior dos Estados Unidos para transformar o Oriente Médio em um ambiente mais amistoso tanto para os Estados Unidos quanto para Israel. Nesse sentido, a invasão do Iraque serviria não apenas para depor Hussein, como também para implantar a democracia no país, que serviria como fonte de exemplo para os demais países da região.

Como pôde ser observado, a guerra do Iraque é um dos casos mais controversos a envolver a influência do *lobby*. Isso se deve, principalmente, ao fato de que diversos estudiosos de diversos campos diferentes já se debruçaram sobre a questão e chegaram a conclusões distintas sobre os principais responsáveis pelas ações americanas. Ao mesmo tempo, as evidências empíricas que demonstram a proximidade entre oficiais de governo ligados ao executivo e ao *lobby* não devem ser ignoradas. É, precisamente por esse motivo, que a guerra do Iraque figura aqui como um dos exemplos de influência do *lobby* na política externa americana. Na próxima e última seção deste capítulo, o foco será em demonstrar como o *lobby* busca exercer pressão sobre a política americana em assuntos envolvendo o que talvez seja o principal rival geopolítico de Israel, o Irã.

3.2.3. Israel e os temores de um Irã atômico

Os Estados Unidos vivem uma relação conturbada com o Irã desde a revolução islâmica de 1979. Desde então, a relação entre os dois países foi marcada por sanções e por uma política de contenção do país. Israel, por sua vez, também partilhou da animosidade iraniana após a deposição do Xá⁵⁶, em 1979. Mearsheimer e Walt (2007) argumentam que, assim como a Síria, o Irã também financia organizações terroristas como o Hezbollah e o Hamas. Para além disso, os autores destacam três aspectos nos quais o Irã se diferencia da Síria: o primeiro diz respeito ao fato de que o Irã está desenvolvendo a capacidade de criar mísseis capazes de carregar ogivas nucleares; o segundo, diz respeito ao fato de que os líderes iranianos, especialmente na época do livro, apresentavam um forte caráter antissemita, chegando até mesmo a negar o holocausto; e o terceiro diz respeito à capacidade de o Irã dominar o Golfo Pérsico. Ou seja, parte do receio israelense com relação ao país se justificam. Contudo, como argumentado pelos autores, o *lobby* busca alterar a percepção dos Estados Unidos para que, assim como Israel, o país enxergue o Irã como uma ameaça.

Durante os quinze anos que anteciparam o livro escrito por Mearsheimer e Walt (2007), o *lobby* perseguiu diversas estratégias, que os autores julgam como insensatas, para

⁵⁶ Título concedido aos monarcas iranianos no período que antecede a revolução de 1979.

que os Estados Unidos tomassem ações com relação ao Irã. Essa insensatez, ainda de acordo com os autores, mais prejudicou do que contribuiu para que o Irã interrompesse seu programa nuclear.

A partir de 1993, Israel, por meio de seu primeiro ministro Yitzhak Rabin, e do ministro das relações exteriores, Shimon Peres, passou a advogar pela posição de que o Irã representava uma ameaça tanto para Israel quanto para os Estados Unidos. Essa postura derivou, sobretudo, do fortalecimento dos indícios de que o Irã planejava colocar em ação seus planos de adquirir uma arma atômica, ainda no início dos anos 1990 (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 283). Diante desse contexto, a construção do Irã como um inimigo em comum aos dois países visava fazer com que o país substituísse um papel que, antes, era da União Soviética.

A pressão dos israelenses funcionou, e foi atendida pela administração Clinton, que passou a adotar uma política de dupla contenção em relação ao Irã. Mais do que isso, a política foi anunciada no *think tank* ligado ao *lobby*, *Institute for Near East Policy*, tendo sido divulgada como uma cópia de uma proposta israelense (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 286-287). A nova política exortava os Estados Unidos a abandonarem sua estratégia de agirem como um mediador distante do Golfo Pérsico para, no lugar, estacionar tropas na Arábia Saudita e no Kuwait como forma de conter o Irã e o Iraque. Para além da contenção, havia também a intenção de mudar o comportamento do Irã, tornando-o mais democrático. (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Ao longo da administração Clinton, a política de dupla contenção foi fortemente influenciada pelo *lobby*. Havia o crescimento, em Washington, da preocupação a respeito da capacidade do país em monitorar e disciplinar os dois países. Logo, para contrabalancear as incertezas a respeito da política, Israel e o *lobby*, principalmente por meio do AIPAC, pressionaram fortemente o executivo para que levasse em frente a dupla contenção (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 282).

Um dos maiores exemplos dessa pressão pôde ser observado em 1995. À época, Sharon criticava a forma como os Estados Unidos haviam implementado o plano de contenção, argumentando que ele era ineficaz devido à incapacidade do país em bloquear o fluxo de dinheiro entre Estados Unidos e Irã (MEARSHEIMER; WALT, 2007). A partir desse momento, tanto o AIPAC quanto Israel passaram a se mobilizar de forma a evitar esse fluxo entre os dois países.

O primeiro passo foi dado ainda em 1994, com o AIPAC publicando um artigo que descrevia o Irã não apenas como uma ameaça a Israel, mas também, aos Estados Unidos e ao Ocidente (POLLACK, 2002). Em abril de 1995, por meio do documento “*Comprehensive U.S. sanctions against Iran: a plan for action*”⁵⁷, o AIPAC detalhou a forma como deveriam ser tomadas as ações para frear o fluxo econômico entre Estados Unidos e Irã. Concomitantemente, o Congresso se articulava para aprovar sanções ao país. Contudo, a administração Clinton travou sua aprovação (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

O sucesso do *lobby* na questão só se manifestou em março, após o Irã anunciar que a empresa americana Conoco seria a responsável por desenvolver a exploração de um dos campos de petróleo do país. O acordo foi anulado por Clinton, no dia 14 de março, que atribuiu parte da pressão pela decisão a Edgar Bronfman, presidente do *World Jewish Congress* (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 288).

Anos depois, na administração Bush, a política de dupla contenção desmoronou após os eventos do 11/09. A partir desse momento, o país passou a perseguir três políticas a fim de avançar a pauta securitária americana na região: derrotar o terrorismo, promover a democracia, e interromper o desenvolvimento de armas de destruição em massa (PRESSMAN, 2009, p. 152). Aliado a essa mudança de política, estava também a mudança no posto de principal rival dos americanos, agora ocupado pelo Iraque. Essa mudança contou com a aprovação do *lobby*, que exigia, como única ressalva, que os Estados Unidos voltassem sua atenção para o Irã depois de derrubarem Hussein do comando do país (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

A partir de 2003, o *lobby* voltou a ter o Irã como alvo principal. Em 19 de maio de 2003, foi introduzida no Congresso americano o *Iran Democracy Act*⁵⁸, de autoria do senador Sam Brownback. O projeto declarava, entre outras coisas, a promoção da democracia no Irã como uma política dos EUA (CONGRESS, 2003-2004). A legislação foi aprovada pelas duas casas do Congresso no final de julho daquele ano e contou com o apoio de organizações do *lobby*, como o AIPAC e o *Jewish Institute for National Security of America* (MEARSHEIMER; WALT, 2007).

Para além do interesse da ala neoconservadora em derrubar o regime iraniano, havia a preocupação com o poderio nuclear do país. Enquanto os países europeus buscavam uma

⁵⁷ Sanções americanas compreensivas contra o Irã: um plano de ação, em português.

⁵⁸ Ato Democrático do Irã, em português.

saída diplomática, com França, Grã-Bretanha e Alemanha oferecendo melhores condições de comércio caso o Irã paralisasse seu programa de enriquecimento de urânio (DUNN, 2007). Os Estados Unidos, por sua vez, adotaram uma postura mais assertiva, chegando a considerar uma reação militar contra o país (DUNN, 2007). No decorrer da administração, Bush ainda chegou a incluir o Irã no “eixo do mal” e se recusou a levar adiante as conversas com Khatami, presidente do país. O iraniano havia tentado estabelecer uma tentativa de diálogo com a Casa Branca, argumentando estar disposto a conversar sobre tudo; desde a solução de dois Estados do conflito israelense-palestino proposta pelos sauditas, até o *status* do programa nuclear iraniano (ALBARASNEH; KHATIB, 2019). A recusa de Bush e o fracasso de Khatami levaram à eleição de Ahmadinejad, que, em seu discurso na ONU, em 2005, argumentou que o país tinha direito de possuir armas nucleares (IRAN..., 2005).

Albarashnesh e Khatib argumentam, no artigo *The US policy of containing Iran – from Obama to Trump 2009-2018*, que a política de contenção adotada pelos americanos durante as administrações de Obama e Trump foi de consistência, mas incapaz de mudar o comportamento do regime iraniano. Para além disso, os autores também destacam a relativa continuidade da administração Obama em relação à administração Bush, com o presidente americano utilizando uma estratégia que mesclava o uso de sanções e da diplomacia. Como colocado por Pollack e Takeyh, em *Doubling Down on Iran* (2011, p. 7, tradução livre), a administração Obama “[...] tem pacientemente perseguido uma política de duas vias que busca persuadir as lideranças iranianas a abrirem mão de suas ambições de possuírem armas nucleares por meio de uma série de incentivos positivos e negativos.”

É também durante a administração Obama que o *lobby* sofreu uma de suas maiores derrotas, no Acordo do Irã de 2015, também conhecido como JCPOA⁵⁹ (plano compreensivo de ação conjunta). Naquele contexto, o *lobby* buscava manter o *status quo* e evitar que os Estados Unidos assinassem o acordo. Tal derrota ocorreu mesmo com o *lobby* se beneficiando de uma vantagem organizacional em relação ao governo – que se encontrava dividido – e pelo fato de não haver um consenso com relação ao interesse nacional americano em relação ao acordo. Além disso, é preciso lembrar que, em 2010, o *lobby* havia sido capaz de aprovar sanções contra o Irã.

Afinal, como o *lobby* foi capaz de sofrer uma derrota com tantos fatores a favor? A resposta para a pergunta reside em Benjamin Netanyahu, que, percebendo a simpatia do

⁵⁹ *Joint comprehensive plan of action*

partido Republicano para com Israel, decidiu direcionar seus esforços quase que completamente para o partido (RYNHOLD, 2020). A estratégia de Netanyahu resultou em seu infame discurso ao Congresso americano, em 2015, onde, após ser convidado pelos republicanos, John Boehner e Mitch McConnell, se dirigiu ao Congresso fazendo menções explícitas a Obama e se aproximando dos democratas (BEAUCHAMP, 2015). Rynhold (2020) argumenta que, ao realizar esse discurso, Netanyahu contribuiu para a descredibilização do caráter bipartidário do AIPAC e, ao se aglutinar a outros fatores, como cisões internas do *lobby*, contribuiu para a derrota do AIPAC.

Apesar do golpe sofrido em 2015, a semente plantada por Netanyahu floresceu sob a administração Trump. Ainda quando era apenas um pré-candidato à presidência, como mostrado algumas seções acima, Trump discursou na Conferência Anual do AIPAC. Ali, Trump, que tinha no *lobby* um importante aliado, colocou o Irã como uma das principais ameaças a Israel, afirmando que o país tinha intenções de atacar Israel (Al-Burai, 2019).

A proximidade e influência do *lobby* com Trump se tornou evidente ao longo de sua administração. Trump nomeou John Bolton, um dos principais nomes da ala neoconservadora do *lobby*, para o cargo de conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos e reiterou uma política mais linha dura com relação ao acordo nuclear. Em 8 de maio de 2018, o presidente se retirou do acordo assinado por Obama em 2015 e restabeleceu as sanções (ALBARASNEH; KHATIB, 2019). Os autores prosseguem, argumentando que Trump se utilizou de uma estratégia multifocal para exercer pressão sobre o Irã, atuando nos campos democrático, militar e econômico. Vale destacar ainda que, a estratégia de Trump com relação ao Irã foi desenhada por dois nomes, Mike Pompeo e John Bolton, com o último sendo um dos principais nomes da ala neoconservadora do *lobby*, e com ambos adotando uma postura demasiadamente belicosa.

Como pôde ser demonstrado ao longo deste capítulo, o *lobby* atuou e atua em diversas frentes para conseguir alcançar seus objetivos na política externa americana. O alvo preferencial do *lobby* é o legislativo, conforme estabelecido no segundo capítulo do trabalho, mas o executivo também representa um alvo importante do *lobby*, que exerce sua influência não apenas por meio de doações de campanha, mas também, pelo seu vasto pessoal ligado às mais altas esferas do poder decisório americano. O *lobby*, ainda que conte com divergências internas, é capaz de ser altamente coeso e, por isso, consegue alcançar seus objetivos de forma tão consistente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *lobby* israelense, como pôde ser demonstrado ao longo deste trabalho, se caracteriza pela sua enorme influência na política externa americana. Em verdade, uma das razões para o fascínio, ou a curiosidade que ele desperta, está relacionada ao seu potencial organizacional. Potencial esse que, em grande parte, deve-se à capacidade de coesão e resiliência do grupo. Sim, é verdade que o *lobby*, muito mais do que um simples grupo, é uma reunião de grupos, cada um com visões conflitantes entre si. Diante disso, poder-se-ia questionar até que ponto é válido abarcar todas essas denominações sob um mesmo termo, ou se de fato existe um *lobby* israelense. Contudo, é possível justificar sua utilização, sobretudo ao se observar como, por diversos momentos, como no pós-11 de setembro, os diferentes membros do grupo se uniram ao redor de um objetivo maior.

Essa capacidade do *lobby* em conseguir driblar os efeitos decorrentes da lógica da ação coletiva, descritos por Olson (1971), se deve àquilo que Cortinhas (2012, p. 164) argumenta como sendo decorrente do fato de que tais problemas podem ser “relativizados em situações específicas”. Para além disso, os membros do *lobby* são capazes de atuar diretamente no segundo nível de análise descrito por Allison e Zelikow (1999), de modo a influenciar diretamente as ações dos tomadores de decisão. Diante desses dois fatores, parte dos questionamentos a respeito da influência do *lobby* está solucionada.

O restante da influência do *lobby* pode ser caracterizado pela sua habilidade em galvanizar setores importantes da sociedade americana. Afinal, apesar de não ser composto apenas por judeus, o *lobby* israelense ainda é um *lobby* étnico, o que poderia indicar que seu alcance estaria fadado a tocar apenas membros da comunidade judia americana e alguns poucos membros integrantes da diáspora judaica. Contudo, as diversas organizações do *lobby* – em especial, o AIPAC – são capazes de mobilizar grandes conglomerados de mídia e, mais do que isso, criarem opiniões, por meio de *think tanks*, que justifiquem e promovam a versão israelense da pauta da vez para um grande número de pessoas.

Em verdade, o grande êxito dos integrantes do *lobby* israelense está em seu americanismo. Por americanismo, quer-se dizer a capacidade de travestir as pautas do *lobby* como sendo parte do *ethos* americano, como se a defesa incondicional de Israel representasse, também, a defesa dos Estados Unidos. Obviamente, essa capacidade do *lobby* em conseguir transmitir os interesses de Israel como iguais aos interesses americanos não é sempre vitoriosa. Contudo, mesmo nos momentos em que o *lobby* enfrentou derrotas – como no caso

do acordo nuclear com o Irã, em 2015 – é possível perceber que o resultado se deu, em grande medida, devido a uma tentativa de separação entre os interesses americanos e israelenses. Logo, a principal diferença entre o *lobby* israelense e os demais *lobbies*, principalmente os étnicos, para além do grande volume de capital, reside em sua capacidade de instrumentalizar as pautas de política externa americana a seu favor.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIPAC action center. AIPAC, 2021. Disponível em: <https://takeaction.aipac.org/y1wjJP1>. Acesso em: 11 set 2021.

ABOUT us. AIPAC, 2021. Disponível em: <https://www.aipac.org/about>. Acesso em: 11 set 2021.

ABOUT us. J Street, 2021. Disponível em: https://jstreet.org/about-us/#.YT_9aVVKjiU. Acesso em: 11 set 2021.

ALBARASNEH; A. A.; KHATIB, D. K. The US policy of containing Iran – from Obama to Trump 2009-2018. **Global Affairs**, vol. 5, n. 4-5, p. 369-387. <https://doi.org/10.1080/23340460.2019.1701951>.

AL-BURAI, A. A. Trump and the Golan Heights: a political “quickie” for a turbulent Middle East! **Al Jazeera Centre for Studies**, 1 mai 2019.

ALLISON, Graham T. **The essence of decision**. Primeira edição. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

BEAUCHAMP, Z. The Netanyahu speech controversy, explained. **Vox**, 3 mar 2015. Disponível em: <https://www.vox.com/2015/3/2/8130977/netanyahu-speech-explained>. Acesso em: 15 out 2021.

BRUNNEL, T. L. (2005). The Relationship between political parties and interest groups: explaining patterns of PAC contributions to candidates for congress. **Political Research Quarterly**. v. 58(4), 681–688. doi:10.1177/106591290505800415.

CAVARI, Amnon; FREEDMAN, Guy. **American public opinion toward Israel: from consensus to divide**. United States: Routledge Taylor & Francis Group, 2021.

COHEN, Naomi W. **The americanization of zionism, 1897-1948**. United States: Brandeis University Press, 2003.

COPPEDGE M, et al. Measuring poliarchy across the globe, 1900, 2017. **Studies in Comparative International Development**. v. 54, p. 71-95, 9 jul 2018.

CORTINHAS, J. S. **Em nome da Defesa Nacional: os condicionantes da continuidade de gastos em defesa dos EUA no pós-Guerra Fria**. Brasília: 2012.

CORTINHAS, J. S. Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa. **Relações Internacionais em Revista**. n. 6, p. 69-101, 2006.

COSTA, H. O. Democracia e participação na teoria pluralista. **Cronos**. vol. 8, n. 1, p. 215-228, jan/jun 2007.

DAHL, R. A. Poliarchy, pluralism and scale. **Scandinavian Political Studies**. v. 7, n. 4, p. 225-240, 1984.

DUNN, D. H. “Real men want to go to Tehran”: Bush, pre-emption and the Iranian nuclear challenge. **International Affairs**, vol. 83, n. 1, p. 19-38, 2007.

ESTADOS UNIDOS. The White House. Remarks by the presidente at Cairo University, 6-04-09. Cairo: Office of the Press Secretary, 4 jun 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>. Acesso em: 15 out 2021.

DURANTE, R; ZHURAVSKAYA, E. Attack when the world is not watching? U.S. News and the Israeli-Palestinian conflict. **Journal of Political Economy**, vol. 126, n. 3, p. 1085-1133, 2018.

ESTADOS UNIDOS. [105th Congress (1997-1998)]. **Congress of the United States of America**. Washington, DC: 2003. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-bill/4655>. Acesso em: 16 out 2021.

ESTADOS UNIDOS. [108th Congress (2003-2004)]. **Committee on foreign affairs of the United States of America**. Washington, DC: Congresso dos Estados Unidos da América, 2003. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/senate-bill/1082?r=97&s=1>. Acesso em: 15 out 2021.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of State. The Obama administration’s approach to U.S. – Israel security cooperation: preserving Israel’s qualitative military edge, 6 jul 2010. Washington, DC. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/t/pm/rls/rm/144753.htm>. Acesso em: 15 out 2021.

GOLDSTEIN, Kenneth M. **Interest groups lobbying and participation in America**. Estados Unidos: Cambridge University Press, 1999.

GRAY, V; LOWERY, D. Reconceptualizing PAC formation: it’s not a collective action problem, and it may be na Arms race. **American Politics Quaterly**. v. 25, n. 3, p. 319-346, 1997.

HALL, R. L; WAYMAN, F. W. Buying time: moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees. **The American Political Science Review**. v. 84, n. 3, p. 797-820, set 1990.

HALL, R. L; DEARDORFF, A.V. Lobbying as legislative subsidy. **American Political Science Review**. v. 100, n. 1, p. 69-84, 2006.

HASTEDT, Glenn P. **American foreign policy: past, present, and future**. Décima segunda edição, United States: Rowman & Littlefield, 2020.

HEWISON, K. Noam Chomsky on Indochina and Iraq: an interview. **Journal of Contemporary Asia**, vol. 37, n. 4, p. 1-13, nov 2007.

HOLLIS, M; SMITH S. **Explaining and understanding International Relations**. Oxford: Clarendon, 1990.

HOLMES, Jack E. **The mood/interest theory of american foreign policy**. United States: The University Press of Kentucky, 1985.

HUNGTINTON, Samuel P. **American politics: the promise of disharmony**. United States: Harvard University Press, 1981.

IRAN is resolved to pursue nuclear program. **CNN**, 18 set 2005. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wVaB71cIwzg&t=3430s>. Acesso em: 15 out 2021.

ISRAEL. [Israel Ministry of Foreign Affairs]. **Declaration of Principles**. Israel, 13 set 1993. Disponível em: <https://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20principles.aspx>. Acesso em 3 nov 2021.

JENTLESON, B. W. **American Foreign Policy: the dynamics of choice in the 21st century**. Estados Unidos: W.W. Norton & Company, 2010.

KAUPPI, Mark V.; VIOTTI, Paul R. **International Relations Theory**. Quinta edição. United States: Pearson, 2012.

KHAN, M. H. et al. A critical discourse analysis of anti-muslim rhetoric in Donald Trump's historic 2016 AIPAC policy speech. **Journal of Muslim Minority Affairs**, vol. 40, n. 4, p. 543-558, 2020.

KERTZER, J. D. Making sense of isolationism: foreign policy mood as a multilevel phenomenon. **The Journal of Politics**, vol. 75, n. 1, p. 225-240, jan 2013.

KISSINGER, H. Continuity and change in american foreign policy. **Society**, vol. 35, p. 184-192, 1998.

LINDSAY, J. M. Congress and foreign policy: why the hill matters. **Political Science Quarterly**, vol. 107, n. 4, p. 607-628, 1992-1993.

LINDSAY, J. M. Deference and defiance: the shifting rhythms of executive-legislative relations in foreign policy. **Presidential Studies Quarterly**, vol. 33, n. 3, p. 530-546, set 2003.

MARTIN J. SMITH (1990). Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in **Policy-Making**, 38(2), 302–322. doi:10.1111/j.1467-9248.1990.tb01495.x.

MEARSHEIMER; John J; WALT, Stephen M. **The Israel lobby and US foreign policy**. United States: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

MCFARLAND, A.S. Interest groups and theories of power in America. **British Journal of Political Science**. vol. 17, n. 2, p. 129-147, 1987. DOI: 10.1017/S0007123400004683.

MCFARLAND, A. S. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**. vol. 10, p. 45-66, 2007. doi: 10.1146/annurev.polisci.10.072005.152119.

MORGENTHAU, H. J. In defense of the national interest: a critical examination of american foreign policy. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

NETANYAHU inaugurates new Golan community honoring Trump. The Times of Israel, 16 jun 2019. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-inaugurates-new-golan-community-honoring-trump/>. Acesso em: 15 out 2021.

NOONE, Harry (2019). Two-Level Games and the Policy Process: Assessing Domestic–Foreign Policy Linkage Theory. **World Affairs**, (), 004382001983907–. doi:10.1177/0043820019839074

WHAT is a PAC? Open Secrets.org. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/political-action-committees-pacs/what-is-a-pac>. Acesso em: 4 mai 2021.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Estados Unidos: Harvard University Press, 2002.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**. v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

PETRAS, James. **The power of Israel in the United States**. United States: Clarity Press Inc, 2006.

POLLACK, Kenneth M. **The threatening storm: the case for invading Iraq**. First edition. United States: Random House, 2003.

POLLACK, M. K.; TAKEYH R. Doubling down on Iran. **The Washington Quarterly**, vol. 34, n. 4, p. 7-21, 2011. 10.1080/0163660X.2011.608334.

POLICY agenda. AIPAC, 2021. Disponível em: <https://www.aipac.org/policy>. Acesso em: 11 set 2021.

PRESMANN, J. Power without influence. **International Security**, vol. 33, n. 4, p. 149-179, 2009.

PRO-Israel. Open Secrets, 2021. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/industries/indus.php?cycle=2022&ind=Q05>. Acesso em 11 set 2021.

ROSSINOW, D. “The Edge of the Abyss”: The Origins of the Israel Lobby, 1949-1954. **Modern American History**, vol. 1, n. 1, p. 23-43, 2017. <https://doi.org/10.1017/mah.2017.17>.

RUEBNER, J. Obama’s legacy on Israel/Palestine. **Journal of Palestine Studies**, vol. 46, n. 1, p. 50-64, 2016.

RYNHOLD; J. Divide and rule: discursive authority, identity dissonance, ethnic lobbies, and US foreign policy, or how presidente Obama defeated AIPAC over the 2015 Iran deal. **Foreign Policy Analysis**, vol. 17, n. 2, p. 1-21, abril 2021. <https://doi.org/10.1093/fpa/orab005>.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism & Democracy**. Estados Unidos: Routledge, 2003.

RYNHOLD; J. Divide and rule: discursive authority, identity dissonance, ethnic lobbies, and US foreign policy, or how presidente Obama defeated AIPAC over the 2015 Iran deal. **Foreign Policy Analysis**, vol. 17, n. 2, p. 1-21, abril 2021. <https://doi.org/10.1093/fpa/orab005>.

SADIQ, N; ZAHOR, M. Digital public sphere and Palestine-Israel conflict: a conceptual analysis of news coverage. **Liberal Arts & Social Sciences International Journal (LASSIJ)**, vol. 5, n. 1, p. 168-181, 2021.

SASSON, Theodore. **The new american zionism**. United States: New York University Press, 2014.

SCIOLINO, E. Mideast turmoil: Israel; Netanyahu says Powell mission “won’t amount to anything” and urges Arafat exile. **The New York Times**, 11 abr 2002. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2002/04/11/world/mideast-turmoil-israel-netanyahu-says-powell-mission-won-t-amount-anything-urges.html>. Acesso em: 15 out 2021.

SHARON, J. U.S jews contribute half of all donations to the Democratic Party. **The Jerusalem Post**, 27 set 2016. Disponível em: <https://www.jpost.com/us-elections/us-jews-contribute-half-of-all-donations-to-the-democratic-party-468774>. Acesso em: 23 set 2021.

SMITH, GRANT F. **Big Israel**: how Israel’s lobby moves America. Washington: Institute for Research: Middle Eastern Policy, Inc., 2016.

SMITH, M. J. Pluralism, reformed pluralism and neopluralism: the role of pressure groups in policy-making. **Political Studies**. v. 38, p. 302-322, 1990.

SOROKA, S. N. Media, public opinion, and foreign policy. **Press/Politics**, vol. 8, n. 1, p. 27-48, 2003.

TAMA, J. Forcing the president's hand: how the US Congress shapes foreign policy through sanctions legislation. **Foreign Policy Analysis**, vol. 0, p. 1-20.

THE complete transcript of Netanyahu's address to Congress. Washington Post, mar 3 2015. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/03/03/full-text-netanyahus-address-to-congress/>. Acesso em: 15 out 2021.

TOWER, J. G. Congress versus the presidente: the formulation and implementation of american foreign policy. **Foreign Affairs**, vol. 60, n. 2, p. 229-246, 1981.

TRUMAN, D.B. **The governmental process**. Primeira edição. New York: Knopf, 1951.

WHAT is the ZOA? Zionist Organization of America, 2021. Disponível em: <https://zoa.org/about/>. Acesso em: 11 set 2021.

WELDES, J. Constructing national interest. **European Journal of International Relations**, vol. 2, p. 275-318, 1996.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, vol 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WITTKOPF, E.R.; MCCORMICK, J.M. Congress, the president, and the end of the Cold War. **Journal of Conflict Resolution**, vol. 42, n. 4, p. 440-466, 1998.

WITTKOPF, E.R. et al. **American foreign policy: pattern and process**. Segunda edição, United States: Thomson Wadsworth, 2008.

WRIGHT, J. R. PACs, contributions, and roll calls: an organizational perspective. **The American Political Science Review**. v. 79, 1985.

ZHAO, W. The new Middle East policy of the Obama administration. **Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)**, vol. 3, n. 2, p. 12-24, 2009.