



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

ADAN MARTINS CAETANO

O *LOBBY* NA POLÍTICA MUNDIAL:

A Federação Russa e a tentativa de criação de um *lobby* permanente nos EUA

BRASÍLIA
2020

ADAN MARTINS CAETANO

O *LOBBY* NA POLÍTICA MUNDIAL

A Federação Russa e a tentativa de criação de um *lobby* permanente nos EUA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

BRASÍLIA
2020

ADAN MARTINS CAETANO

O *LOBBY* NA POLÍTICA MUNDIAL:

A Federação Russa e a tentativa de criação de um *lobby* permanente nos EUA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

BRASÍLIA, ____/____/____

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador

Professor(a) Avaliador(a)

AGRADECIMENTOS

Ao nos aproximarmos de uma nova fase em nossas jornadas, inúmeras reflexões preenchem nossas mentes. A busca pelo nosso grande propósito de vida possui aspectos e particularidades diferentes para cada um dos seres humanos. Contudo, à medida em que despertei o amor pelo aprendizado constante, o processo até a “linha de chegada” tem sido minha verdadeira paixão, porque cada aprendizado adquirido é uma benção que me permite estar cada vez mais próximo da realização de minhas metas, objetivos e sonhos. O conhecimento é uma das chaves que nos liberta da escravidão mental e, se aliado à sabedoria, nos transforma em seres humanos de valor, capazes de influenciar positivamente na vida dos outros e proporcionar mudanças significativas em nosso interior e ao nosso redor.

Sou eternamente grato ao Universo por sacudir minha vida com energias positivas e por me abençoar tão magnificamente. Deus sempre esteve comigo nos momentos delicados e, sobretudo, nas partes mais especiais (de alegria, de união, de inspiração, de ensino e aprendizado, de conquistas, de amor e inúmeros outros que o nível de meu intelecto e sensibilidade ainda não estão prontos para captar). À Natureza, infelizmente oferecer minha gratidão não é suficiente frente aos graves problemas ambientais que a Terra tem sofrido e, como um de seus filhos que se engrandece por sua presença e com o tanto que nos provêm, sinto a necessidade de transcender palavras e tomar ações em prol de sua proteção. Eu nada seria sem os grandes heróis de minha vida: Danilo (querido irmão e inteligentíssimo visionário); Regina (mãe extraordinária e exemplo de sororidade, de integridade, de ética e de proteção); e Márcio (estimado pai, que motivou minha paixão pela sétima arte, pelos esportes e pelos livros). Aos meus admiráveis professores, os quais tenho a honra de incluir em meu círculo de amizades: Frederico Dias, Aline Sapiezinskas, Aline Thomé, Claudio Tadeu, Danilo Porfírio, Gleisse Ribeiro, João Paulo, Lucas Portela, Luciano Muñoz, Martin Adamec, Patrícia Alves, Priscila Quintiere, Raphael Spode, Raquel Boing, Renata Rosa (a magnífica) e Sabrina Durigon, obrigado por instigarem minha curiosidade, por acreditarem em minhas ideias, por sua humildade e exímio conhecimento, que faz jus às características do curso de Relações Internacionais. Espero continuar aprendendo mais com vocês ao longo do tempo. Meus agradecimentos também vão para os verdadeiros amigos e amigas que adentraram minha vida dentro e fora do ambiente universitário. Não haveria espaço suficiente para dizer o quanto vocês foram (e são) importantes nessa jornada e, como não temos medo de sonhar alto, ainda que todos os passos pareçam ser o primeiro, seguimos adiante em nossa ‘Lenda Pessoal’.

RESUMO

O *lobby* político é um mecanismo inerente à defesa de interesses e, tanto no âmbito interno quanto externo dos Estados, possui o papel fundamental de interferir e influenciar nos processos de tomadas de decisão. Considerando-se a importância do *lobby* nos cálculos políticos e nos jogos de poder da política mundial, o objetivo central do trabalho é abordar e investigar o *lobby* na política mundial, por meio da tentativa russa de criação de um *lobby* permanente nos Estados Unidos e, por sua vez, como influenciou nos processos de tomada de decisão da política externa dos EUA diante da crise na Síria durante os governos Obama e Trump. Propõe-se, portanto, apresentar argumentos que conceituam a ferramenta do *lobby* e a distinguem do exercício de corrupção, ao passo que se delimitar as características do *lobby* no Kremlin e em Washington, bem como a função de grupos de pressão no processo de aproximação e afastamento entre as duas potências.

Palavras-chave: *Lobby* político; *lobby* russo; política mundial; Estados Unidos; Rússia; Congresso Estadunidense; grupos de pressão; grupos de interesse; crise na Síria; relações internacionais.

ABSTRACT

Political lobbying is a mechanism inherent to the defense of interests and, both internally and externally to States, has the fundamental role of interfering and influencing decision-making processes. Considering the importance of lobbying in political calculations and power games in world politics, the central objective of the essay is to address and investigate lobbying in world politics, through the Russian attempt to create a permanent lobby in the United States and, in turn, time, how it influenced US foreign policy decision-making processes in the face of the crisis in Syria during the Obama and Trump governments. It is proposed, therefore, to present arguments that conceptualize the lobby tool and distinguish the practice of corruption, while delimiting the lobby features in the Kremlin and Washington, as well as the role of pressure groups in the cooperation process or rivalry between the two governments.

Keywords: Political lobby; Russian lobby; world politics; U.S; Russia; American Congress; pressure groups; interest groups; crisis in Syria; international relations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 ESTRUTURA ANALÍTICA, O QUE É <i>LOBBY</i>?	10
1.1 A ESTRUTURA DO CONGRESSO NORTE-AMERICANO.....	17
1.2 O EXEMPLO DO <i>LOBBY</i> ISRAELENSE NOS EUA	21
2. O <i>LOBBY</i> RUSSO E O <i>AMERICAN WAY OF STRATEGY</i>	29
3 OS EUA, A RÚSSIA E A CRISE NA SÍRIA	42
3.1 GUERRA FRIA: A POLÍTICA ESTADUNIDENSE PARA A RÚSSIA	44
3.2 O <i>LOBBY</i> RUSSO E O ‘GIRO’ NA RELAÇÃO EUA X RÚSSIA.....	47
3.3 A CRISE NA SÍRIA: OBAMA, TRUMP, PUTIN E O FUTURO DAS RELAÇÕES EUA-RÚSSIA.....	52
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	65

INTRODUÇÃO

Para os analistas e estudiosos de política mundial, as relações internacionais são indubitavelmente marcadas pela imprevisibilidade como um fator expressivo nos cálculos políticos e, principalmente, nos jogos de poder e processos de tomadas de decisão. Com a intensificação da corrida presidencial entre Donald Trump e Joe Biden entende-se que, em primeiro lugar, os recentes eventos nos Estados Unidos da América colocam os candidatos à Casa Branca em xeque diante do colégio eleitoral e da sociedade norte-americana, que requer transformações consideráveis na política, na economia e nas questões sociais do país. Em uma segunda dimensão, a definição do presidente dos Estados Unidos possui impacto direto na política mundial, porque o poder de influência do país e a interdependência entre os agentes das relações internacionais são congruentes ao atual rumo do sistema internacional.

Raciocinando sobre essas questões e sublinhando as novas suspeitas de interferência de *hackers* russos nas eleições estadunidenses, o presente trabalho tenciona discutir o papel do *lobby* na política mundial e sua importância para influenciar e interferir nos processos de tomadas de decisão sobre questões estratégicas no âmbito interno e externo dos Estados. A pesquisa buscará responder ao seguinte problema: o *lobby* russo influenciou nos processos de tomada de decisão da política externa dos EUA diante da crise na Síria durante os governos Obama e Trump? Nesse contexto, será analisada a tentativa da Federação Russa de criação de um *lobby* permanente nos Estados Unidos da América para a defesa de interesses e, desde já, buscar-se-á romper com o primeiro estereótipo relacionado à prática de *lobby* – corrupção. A metodologia para esse ensaio pautar-se-á em diversas fontes de conhecimento sobre política e fomentação de ideias, como jornais especializados e conceituados, discursos de líderes políticos, grupos de representação e organizações governamentais, produções da sétima arte, índices, trabalhos de artigos, periódicos, revistas e, sobretudo, argumentos de nomes respeitados no campo de estudos das relações internacionais e governamentais – a citar, Alexander Hamilton, Andrei Tsygankov, Andrey Sushentsov, Hunter Cawood, James Madison, John Mearsheimer, Joseph Nye, Michael Lind, Norberto Bobbio, Sergey Kostyaev, Stephen Walt, Taisiya Bekbulatova e outros nomes tratados com seriedade durante a construção deste trabalho.

A investigação do presente trabalho foi dividida em três capítulos e uma conclusão. No capítulo 1, intitulado “Estrutura Analítica, o que é *Lobby*?” os leitores serão situados aos conceitos do *lobby* e aos parâmetros de delimitação dessa ferramenta para o exercício da defesa

de interesses. Para isso, argumentar-se-á sobre as diferenças entre *lobby*, grupos de pressão, grupos de interesse e partidos políticos utilizando-se do embasamento teórico específico. Ainda no primeiro capítulo, será discutido a estrutura do Congresso Estadunidense, justamente porque é o principal alvo de interferência de grupos de pressão e grupos de interesses privados ou governamentais e, nesse sentido, compreender-se-á a justificativa do exercício de *lobby* como um mecanismo de fortalecimento da prática democrática, ratificado pela Constituição Americana e o motivo pelo qual o Capitólio possui mais poder do que o presidente. A primeira parte se encerra com uma breve análise sobre o *lobby* de Israel nos Estados Unidos, por ser considerado o exemplo de maior sucesso de defesa de interesses estrangeiros no país, constituindo, portanto, aspectos importantes para a comparação com a tentativa de criação do *lobby* russo no Congresso Norte-Americano.

O segundo capítulo, nomeado “O *Lobby* Russo e o *American Way of Strategy*” buscará transpor a barreira de discussões sobre o funcionamento do *lobby* no âmbito interno do governo do Kremlin e apontar as características do sistema político russo, que tornam mais complexas a apresentação de reivindicações e propostas de modificações políticas ao governo russo em comparação com o sistema estadunidense. Em termos gerais, os leitores serão situados aos fatos que transmitem a dificuldade da Rússia de fazer defender seus interesses em Washington e, especialmente, a barreira que grupos de interesses privados russos não conseguem transpor para apresentar seus anseios diante dos *policy makers* norte-americanos. A discussão também apresentará o ponto de vista estratégico do chamado “*American Way of Strategy*” – uma política norteadora dos princípios estadunidenses e fortemente enraizada nas ações estratégicas dos Estados Unidos.

O terceiro capítulo, titulado “Os EUA, a Rússia e a Crise na Síria”, objetiva demonstrar a trajetória histórica do relacionamento entre os Estados Unidos da América e a Federação Russa, com foco nas circunstâncias especiais do cenário internacional que proporcionaram momentos de aproximação e cooperação, e outros de esfriamento na interação entre as duas potências. Ao mesmo tempo, a discussão sobre um *lobby* antirruso nos EUA despertará a atenção para o comportamento dos agentes diante da situação de crise na Síria e, em especial, sua repercussão durante as eleições presidenciais norte-americanas responsáveis pela transição da administração de Barack Obama para o governo de Donald Trump. Por fim, o papel do *lobby* nessas circunstâncias seria identificado como uma ferramenta de atraso à cooperação entre as duas potências, em razão de sua execução por grupos estrangeiros poderosos no Congresso Estadunidense contrários à aproximação de Washington com o Kremlin. Ainda no terceiro

capítulo, o dilema da segurança internacional e as dificuldades de desvinculação dos interesses russos à perda de poder ou redução dos valores estadunidenses serão criticados em decorrência da capacidade dos agentes construírem alianças poderosas para propósitos maiores e interesses pertinentes aos dois lados.

1 ESTRUTURA ANALÍTICA, O QUE É *LOBBY*?

O presente capítulo tenciona definir o mecanismo de *lobby* e suas características como ferramenta útil à defesa de interesses. Serão apresentadas as principais diferenças entre *lobby*, grupos de pressão, grupos de interesses e partidos políticos, da mesma forma que atribuir-se-á o caráter democrático e a dissociação desse mecanismo de defesa de interesses com a famigerada corrupção. Ainda neste primeiro capítulo, haverá uma seção responsável por explicar a estrutura do Congresso Estadunidense, favorável à atuação do *lobby* em seus processos de tomada de decisão, e uma segunda seção que apresenta uma breve análise referente ao *lobby* de Israel nos EUA, com o intuito de fundamentar as bases de argumentação dos capítulos subsequentes. Em razão dessas condições, optou-se pela manutenção desses períodos, como seções deste capítulo.

As relações internacionais contemporâneas são resultadas de um longo processo de transformações nos Estados e sociedades nacionais do sistema internacional, que crava alguns de seus elementos antes mesmo da consolidação do Estado moderno, em advento dos Tratados de Münster e Osnabrück, que mais tarde ficariam conhecidos como a Paz de Vestefália de 24 de outubro de 1648 responsável pelo fim à Guerra dos Trinta Anos e determinante para a composição das linhas fronteiriças oficiais, bem como dos aspectos de soberania de territórios na Europa.

Dos primeiros “testes” do regime de governo democrático na civilização grega antiga à consolidação das organizações internacionais e à transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento que caracterizam a atual fase das relações internacionais, a *política* sempre esteve presente como o mecanismo responsável por alimentar o sistema de escolhas e decisões condizentes a um contexto. Nesse sentido, compreender o significado de *política* é fundamental para atingir o propósito deste trabalho sobre a estrutura analítica do *lobby* e seu papel de interferência nos processos de tomada de decisão em democracias.

Segundo Bobbio (1983, p. 954), o termo *política* passou “a ser comumente usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado”, ainda que a ação política não seja exclusividade do Estado em si. Do ponto de vista da tipologia clássica das formas de poder, Bobbio (1983) refere-se à *política* como um mecanismo de atividade ou práxis humanas, vinculado diretamente ao poder, seja em termos de domínio da natureza ou na relação de um sujeito impor a própria vontade e determinação a outrem.

Nesse sentido, infere-se que em sua real aplicação, todos os atos do Estado são considerados políticos, contudo, nem toda política é estritamente ligada ao Estado. A definição de *política* se complementa pela própria interação entre os sujeitos (Estado – Indivíduos), por meio da vinculação de poder, entendido como “a posse dos meios que permitem alcançar justamente uma ‘vantagem qualquer’ ou os ‘efeitos desejados’, inclusive nos processos de tomada de decisão” (BOBBIO, 1983, p. 955).

Divididas em três categorias pela tipologia moderna, as formas de poder econômico, ideológico e político permitem o enriquecimento do debate, na medida em que tais ramificações do poder são usadas com a finalidade de gerar fomentações nos processos de tomada de decisão. Bobbio (1983, p. 955) afirma:

Além do poder político, considerado a *ultima ratio* em todos os contextos, porque se baseia na posse de instrumentos mediante os quais se exerce a força física, há também os poderes econômico e ideológico. O econômico se vale da posse de certos bens considerados necessários e que, em situação de escassez ou não, são utilizados para induzir aqueles que não os possuem a manter certo comportamento, mediante promessa e concessão de vantagens, enquanto o poder ideológico se baseia na influência que as ideias formuladas de um certo modo, expressas em certas circunstâncias, por uma pessoa investida de certa autoridade e difundidas mediante certos processos, exercem sobre a conduta dos consociados.

Ilustres estudiosos dos comportamentos interpessoais nos processos decisórios nas relações internacionais – a exemplo de Keohane e Nye – diriam que a história política, sem qualquer sobressalto, é constituída pela dependência mútua entre os entes que exercem a prática política, sejam esses indivíduos da sociedade civil em interações com seus respectivos governos e/ou com a comunidade internacional (e vice-versa) ou, sejam esses, outros atores do sistema internacional como os próprios Estados e os organismos internacionais que possuem a difícil missão de deliberar assuntos das mais diversas camadas da agenda internacional que também geram repercussão nos âmbitos nacionais, regionais e no dia a dia das civilizações.

A *política* é, portanto, e antes de adentrar no contexto de sua relação estreita com a ferramenta do *lobby*, um elemento de fomentação da realidade empírica e epistemológica em que se situam as relações governamentais, as relações internacionais e os arranjos de integração global. Em um dos debates mais interessantes sobre política nacional e mundial, Keohane e Nye (2001, p.3) argumentam que “vivemos em uma era de interdependência tal, que o poder das nações tornou-se mais ilusório, exigindo que os cálculos de poder sejam ainda mais delicados e enganosos do que em épocas anteriores” e, nesse sentido, o equilíbrio entre as potências e a segurança das nações “embora enraizadas na agenda tradicional dos assuntos

internacionais, não definem exclusivamente os perigos ou nossas possibilidades [...] o mundo tornou-se interdependente em economia, comunicação e aspirações humanas” (KEOHANE; NYE, 2001, p.3) e como o externo é estritamente conectado ao interno, a pergunta deve direcionar-se à maneira como os atores políticos são influenciados a tomar decisões num jogo em que escolhas específicas não trazem resultados favoráveis a todos os lados.

A idealização de *lobby* finalmente se projeta na argumentação e traz consigo uma série de repercussões, que na maioria das vezes são mal interpretadas e, portanto, estigmatizam seu verdadeiro propósito: a defesa de interesses. Ainda que intimamente correlacionados, a prática de *lobby* não deve ser confundida com as acepções relativas aos *grupos de interesses* e aos *grupos de pressão*.

A definição de *lobby* (ou *lobbying*) corresponde ao próprio processo “por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos *policy makers* os desejos de seus grupos” (BOBBIO, 1983, p. 563). O que parece simples numa primeira observação, em verdade é algo mais complexo do que parece, porque os agentes que exercem atividades relacionadas ao *lobby* são representantes de grupos de interesses específicos ou da sociedade civil, especializados nas áreas que são responsáveis por defender e seu papel pode ser tão favorável quanto desfavorável a outras partes. Isso implica num jogo sensível de determinação, pelos *policy makers*, de qual parte poderá favorecer da melhor forma os interesses do Estado e da sociedade em termos políticos, econômicos, sociais-culturais, ecológicos e até mesmo militares, ainda que nos Estados cujo regime de governo (ou sistema político) é o democrático – isto é, aqueles que em tese a “autoridade emana do conjunto de cidadãos, buscando-se nos princípios de igualdade e liberdade, o governo que permita sua participação da vida política por meio de eleições, plebiscitos, referendos, e que garanta a liberdade de expressão e manifestação de suas opiniões” (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 2020) – a maioria dos processos de tomada de decisão seja influenciada pela ação do *lobby* de poderosos articuladores políticos.

Em sua origem inglesa, a palavra *lobby* refere-se a *hall*, uma variedade de salão ou corredor e, segundo a Politize (2016), esses respectivos lobbies de hotéis e congressos eram os recintos onde importantes *policy makers* e outros grupos específicos se reuniam para desenvolver articulações e “pressões”, estando, portanto, diretamente relacionados à criação da expressão de *lobby*. De acordo com Said Farhat (2007, apud POLITIZE, 2016), em sua obra “*Lobby, o que é, como se faz: ética e transparência na representação junto a governos*”:

É apontado o surgimento da expressão à época do presidente dos Estados Unidos, Ulysses S. Grant, que costumava se dirigir ao *lobby* do Hotel Willard para fumar seus charutos e simplesmente relaxar. Lá, ele era abordado por diversas pessoas e grupos que queriam expor suas reivindicações e de certa forma influenciar as decisões públicas. Grant costumava chamar essas pessoas de lobistas do Hotel Willard.

Em uma composição mais plástica em vista disso, *lobby* também pode ser definido como a ação de tentar “persuadir um político, o governo, ou um grupo oficial de que algo em particular deveria ou não deveria acontecer, ou de que determinada lei deveria ser modificada” (CAMBRIDGE DICTIONARY, 2020). Outro importante estudioso, responsável por tentar expandir o conhecimento da prática de *lobby*, o editor sênior da “*Encyclopaedia Britannica*”, Brian Duignan (2019), vai além e argumenta que *lobby* é “qualquer tentativa de indivíduos ou grupos de interesse privado de influenciar as decisões do governo, estendendo os esforços à influência nos votos de legisladores [...] assim, *lobby* se torna inevitável em qualquer sistema político”.

As concepções dissertadas a respeito de *lobby* podem ser explanadas, ainda, na medida em que Souza (2011, apud POLITIZE, 2016) afirma que tal prática é uma atividade de pressão sobre algum poder da esfera política, que pode ser exercido por grupos civis que estão presentes nos corredores do Senado Federal, com a finalidade de convencer políticos a votarem a favor ou contra tal projeto, ou praticado por grupos profissionais que representam grandes corporações, partidos políticos ou grupos empresariais.

Se aderirmos às explicações supracitadas, ainda nos resta um problema a ser resolvido quanto à compreensão da estrutura analítica de *lobby*, que é justamente distinguir seu significado entre expressões habitualmente usadas em seu lugar, como as de *grupos de interesse*, de *grupos de pressão* e, conseqüentemente, de *partidos políticos*. Grupos de interesse são “qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, levam adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes conditivas” (TRUMAN, 1951, apud BOBBIO, 1983, p. 564), porém esses grupos nem sempre atuam formalmente e nem dependem, essencialmente, das relações com o meio político governamental.

Por outro lado, constituídos de maneira formal e agindo sob a égide da consecução de seus fins, estão os *grupos de pressão*, que em sua práxis são unidos por motivações comuns, mas também buscam “através do uso de sanções ou da ameaça de uso delas, influenciar sobre decisões que são tomadas pelo poder político, para mudar a distribuição prevaiente de bens, serviços, honras e oportunidades, ou para conservá-la frente às ameaças de intervenção de

outros grupos ou do próprio poder político” (BOBBIO, 1983, p. 564). Dessa forma, é necessário entender que ao se discutir sobre pressão no âmbito político, o mesmo “não se refere à possibilidade de obter acesso ao poder político, mas sim à possibilidade de recorrer a sanções negativas (punições) ou positivas (prêmios), a fim de assegurar a determinação imperativa dos valores sociais através do poder político” (BOBBIO, 1982, p 564).

Em outras palavras, os *grupos de pressão* são grupos organizados que sempre atuam por meio de *lobby*, querendo influenciar sobre diversas matérias numa sociedade, com o intuito de manter um *status quo*, ou para gerar transformações em seu favor, mas resguardam suas ações no sentido de não buscarem participar diretamente na gestão do poder político, nem no processo eleitoral, ou seja, querem apenas estar próximos com maior facilidade e capacidade de influenciar as opções no poder político.

Para distinguir os *grupos de pressão* dos *partidos políticos*, Bobbio (1983, p. 564-565) coloca os termos em contraposição pela definição de suas características:

Os grupos de pressão surgem se esforçando por fazer frente a um problema e depois se transformam para prestar serviços necessários aos seus associados, enquanto os partidos políticos, já no momento de sua constituição, se colocam como representantes de muitos interesses [...] o mais correto seria dizer, porém, que mesmo as funções de transmissão do questionamento político, de recrutamento político, de participação política, de integração social, e de mediação entre sociedade e Governo sejam desenvolvidas tanto por grupos de pressão quanto por partidos políticos, há pelo menos três funções que são desenvolvidas apenas pelos partidos políticos: a função de competição eleitoral, a função de gestão direta do poder e talvez a função de expressão democrática.

Tomados os esclarecimentos sobre essas expressões e assumindo que o *lobby* é uma ferramenta poderosa e habitualmente utilizada para influenciar no processo de tomada de decisões na política nacional e internacional dos Estados, quais são os limites reais e legalmente permitidos para sua execução? Afinal, o *lobby*, conforme abordado, é intimamente ligado à política e não se restringe ao aumento da interdependência mundial, ao contrário, torna-se mais abrangente.

O impacto do *lobby* sobre a representação de interesses é imensa e muitas vezes se discute sob quais termos seus impactos são bons para a sociedade e para os sistemas políticos democráticos. Oliveira (2004, p. 78-79) explica que o papel de um lobista se estende para além da famigerada pressão e complementa:

O lobista é responsável pela identificação do problema e do objetivo pretendido; a construção e compreensão do cenário político; o monitoramento político e análise do poder Legislativo ou *tracking*; a criação da estratégia de ação, que consiste em

identificar como resolver um problema, podendo ocorrer pela apresentação de uma proposição, projeto de lei ou emenda; traçar uma estratégia de comunicação, marcando audiências, levando os tomadores de decisão a eventos educacionais; apresentando informação imparcial e confiável, baseada em estudos acadêmicos e pareceres técnicos e; a execução do corpo a corpo, período em que os lobistas procuram aliados e ‘inimigos’ de seus interesses, a fim de convence-los a contribuir para o alcance do fim pretendido.

Vale ressaltar, que dentre tantas atribuições que um lobista possui, o exercício do *lobby* em si não é “bom” ou “ruim”, haja vista que não se trata de juízo de valor, mas de um instrumento de manifestação, cuja defesa de interesses pode influenciar no processo de tomada de decisão de agendas benéficas ou não para a sociedade como um todo.

Contudo, sempre há limites que determinam se a prática de determinadas atividades é legalmente permitida. Especialistas apontam que o *lobby* é legalmente aceito desde que não se transforme em tráfico de influência, por meio do manuseio de sua posição política sobre o processo decisório para “intermediar interesses entre a esfera pública e a esfera privada”; ou quando é utilizado para receber e repassar propinas, com a finalidade de atender interesses próprios e, nesse sentido, indo além da persuasão e subornando os *policy makers* a votarem contra ou a favor de determinados projetos; ou ainda, “na medida em que uma diligência ou projeto aprovado sob influência de *lobby*, seja usada para beneficiar uma empresa ou grupo em particular” (OLIVEIRA, 2004).

Nos Estados Unidos da América – um dos principais atores do sistema internacional que esta pesquisa se concentra – o *lobby* em sua terminologia e práxis é considerado um elemento inerente à democracia participativa e recebe um tratamento diferenciado em relação a uma considerável parcela de Estados do sistema internacional, a exemplo da República Federativa do Brasil (no território brasileiro, o termo recebe uma carga extremamente negativa, em razão de contextos políticos e históricos, que cravam a utilização de *lobby* como ferramenta para fins corruptivos). Os norte-americanos compreendem que *lobby* afeta a todos e, de maneira contraposta ao suborno, que prevê o favoritismo de determinado indivíduo ou grupo, sua execução é considerada um “importante estímulo para um governo produtivo, porque fornece acesso aos *policy makers* do governo, atua como uma ferramenta educacional e permite que interesses individuais ganhem poder em números” (WEISER, 2019).

James Madison – um dos *Founding Fathers* e 4º presidente dos Estados Unidos – compôs um dos ensaios do conjunto de textos, futuramente conhecidos como *Federalist Papers*, que serviram como fortes argumentos a favor da ratificação da então vindoura Constituição

Americana. Segundo Madison (1788, p. 134-135) a gestão de “facções”, que para ele eram justamente os “grupos de indivíduos que compartilham um propósito em comum em interesses sociais, econômicos ou intelectuais” possuem atribuições importantes que interferem nos processos de tomada de decisão e, portanto:

Duas opções são apresentadas por Madison: proibir a influência de facções na política ou permiti-la e concordar que interesses privados influenciem no jogo político. Madison explica a escolha da segunda opção dizendo que a ‘busca pela satisfação do interesse pessoal é enraizada à natureza humana’ [...] o objetivo é reconciliar o interesse dos cidadãos, federalismo e democracia, permitindo as ações de organizações privadas, porque suas influências compensarão a geração de leis representando um compromisso social. Isso também permitiria que a população se expressasse mais frequentemente do que durante as eleições presidenciais organizadas a cada quatro anos.

Especificamente, o direito de exercer *lobby* é resguardado pela Proteção da 1ª Emenda e, portanto, enraizado na Constituição dos EUA, que se traduz como um poder de pressionar. Em 1995, o Congresso Estadunidense aprovou a Lei de Divulgação de *Lobby* – conhecida como *Lobbying Disclosure Law of 1995* – que em seu texto prevê a garantia de registro público do *lobby*, com o intuito de “permitir ao público avaliar quaisquer influências indevidas que possam estar afetando a tomada de decisões no governo” (WEISER, 2019) e ainda, segundo a BBC (2013):

A lei americana sobre *lobby* requer que as entidades, indivíduos ou empresas declarem trimestralmente informações, como valores gastos, a área na qual se fez o *lobby* e o departamento em que foi exercido [...] membros do Congresso são proibidos de aceitar presentes ou viagens pagas por lobistas, exceto em condições pontuais [...] há também um período de dois anos para que congressistas e funcionários públicos possam prestar serviços de *lobby* após deixarem seus postos públicos.

A prática de *lobby* como instrumento de influência nos processos de decisão política legitimado no Congresso Estadunidense – por muitos considerado o guardião da democracia no Ocidente – por vezes é alvo de fortes questionamentos de analistas políticos e proporciona enriquecedores argumentos para o debate em questão. Ressalta-se, por exemplo, que um dos principais motivadores da prática de *lobby* está na prerrogativa dos lobistas tornarem suas preocupações conhecidas para a agenda política e, nesse sentido, terem constituído a capacidade de gerar transformações no nível executivo, legislativo e federal, conforme abordado por Nogriss (2016) em “*Lobbying: the political influence in USA*”, que sublinha a construção da capacidade de influência num processo a longo prazo, por meio do estabelecimento de fortes contatos com políticos e, por muitas vezes, acompanhados de benefícios financeiros relacionados a campanhas eleitorais.

Em outras palavras, ainda que hajam mecanismos de limitação à interferência nos processos de tomada de decisão, o *lobby* permanece muitas vezes atrelado com financiamentos que, espera-se, sejam proporcionados em conformidade com as leis.

O cientista político e teórico das relações internacionais, o norte-americano John J. Mearsheimer, em coautoria com o desenvolvedor da ideia de equilíbrio da teoria das ameaças, Stephen M. Walt, discutem na obra “*The Israel Lobby and US Foreign Policy – Is It Love or the Lobby?*” o impacto do *lobby* quanto arma para o desenvolvimento de políticas externas nos Estados Unidos e, nesse sentido, atribuem o julgamento de *lobby* como o processo por meio do qual “uma coalização solta de indivíduos e organizações trabalham ativamente para moldar a política externa dos Estados Unidos e [...], portanto, tal termo pode ser um tanto enganoso, na medida em que alguns membros não se envolvem em atividades formais de *lobby*” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p.63). Inserindo um propósito mais pragmático às atividades de *lobby* exercidas por grupos de pressão, Mearsheimer e Walt (2007) tentam deixar clara sua crença de que, “não obstante, seja lá quais forem suas diferenças, indivíduos e organizações lobistas compartilham o desejo de promover um relacionamento especial com os Estados Unidos em prol de seus interesses particulares” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p.64).

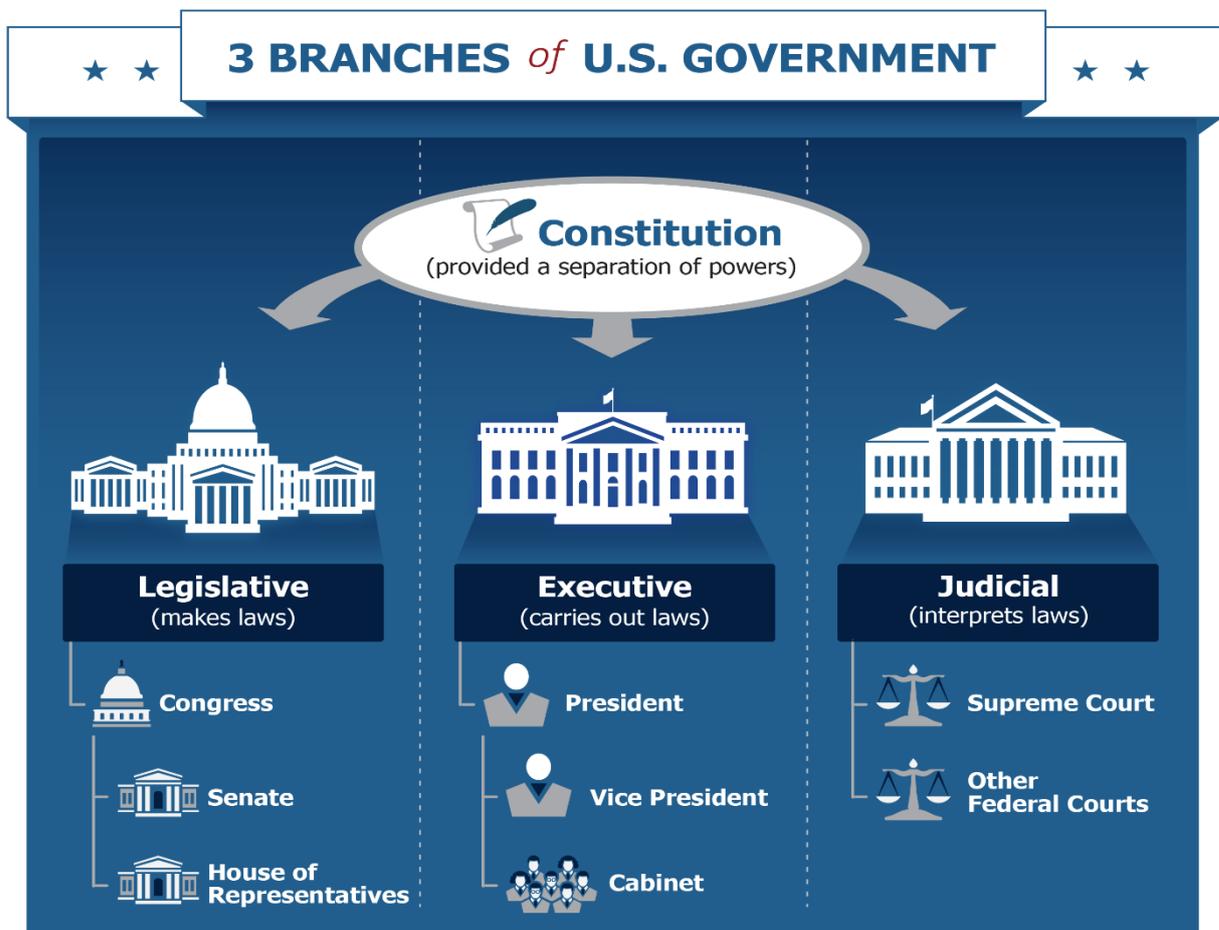
1.1 A ESTRUTURA DO CONGRESSO NORTE-AMERICANO

Em 1776, reunidos no Salão da Independência, na Filadélfia, o Congresso Continental das colônias britânicas na América do Norte proclamou que as treze colônias originais dos EUA se tornaram, doravante, “Estados livres e independentes”. O ato conhecido como a Declaração da Independência dos Estados Unidos reconheceu o poder vital de união para a construção de uma terra governada pela liberdade e instituiu os primeiros moldes para um dos sistemas políticos mais originais e divergentes do mundo político. Em 1788, os delegados da Convenção da Filadélfia concluíram a composição do governo federal ao ratificarem a Constituição dos Estados Unidos da América.

O alicerce da Constituição Americana é o princípio baseado no modelo de divisão equitativa dos poderes extraído dos ensaios do iluminista francês Montesquieu, mas que na política estadunidense recebeu a nomenclatura de ‘*checks and balances*’ – pesos e contrapesos. Sob essa prerrogativa, as três instituições do Estado com vínculo direto aos processos de tomada de decisão – o executivo (Presidente e Gabinete), o legislativo (Casa dos Representantes e Senado) e o Judiciário (Suprema Corte e tribunais regionais) – exercem suas atividades com

autonomia, mas também com capacidades reguladoras das atividades uns dos outros para impedir a sobreposição de um poder sobre o(s) outro(s). Mais do que apenas a disseminação do poder entre as ramificações, o sistema de *'checks and balances'* ratificado pela Constituição determina que as mesmas possuem diferentes mandatos, como forma de freio adicional à rápida mudança política. Darlington (2020) explica que “enquanto o presidente tem um mandato de quatro anos, os membros do Senado servem por seis e os membros da Câmara dos Deputados por dois [...] já os membros da Suprema Corte efetivamente servem a vida toda”.

Figura 1 - The 3 Branches of U.S. Government



Fonte: USAGOV (2019)

Mesmo que as ramificações de poder político supracitadas apresentem uma indiscutível interdependência guiada pelo sistema de *'checks and balances'*, existem atributos especiais, a exemplo da Casa Branca – que resguarda o potencial de “gerenciar assuntos nacionais e o funcionamento do governo federal, emitir ordens executivas para afetar as políticas internas e assinar ou vetar a legislação aprovada pelo Congresso” (DARLINGTON, 2020) e, ainda, de exercer a autonomia estatal por meio da aplicação do poder econômico, poder sobre a opinião

e o poder de ignição da máquina de guerra (*ultima ratio*) como afirmado por Edward H. Carr (1939) –, que tornam a discussão sobre o funcionamento das tomadas de decisão nos Estados Unidos mais complexa.

Contudo, como parte fundamental da construção do conhecimento epistemológico deste trabalho, nossa discussão buscará apresentar a estrutura da Câmara dos Representantes e do Senado, que filtram e definem as atividades de *lobby* mais incisivas no Congresso Estadunidense. Segundo Darlington (2020), ainda que em todos os sistemas políticos exista uma desconexão entre os acordos formais estabelecidos nas leis e os acordos informais, como ocorre na prática, nos Estados Unidos essa desconexão é mais acentuada do que na maioria dos outros regimes democráticos, porque a Constituição Americana permaneceu inalterada, mesmo com as transformações expressivas no cenário das relações internacionais e no contexto interno do país. A consequência dessa decisão influenciou diretamente na “realidade de como o sistema político norte-americano opera e determina novas formas de atuação que nem sempre são evidentes” (DARLINGTON, 2020), mas acabam assumindo um impacto imprevisto. As práticas de ‘represamento’ na esfera doméstica e a recusa de invocar a Resolução dos Poderes de guerra apesar de grandes invasões militares, na esfera internacional – demonstrando a expansão significativa de poder do Presidente em detrimento do Congresso – servem como demonstrativos dessas mudanças na operação do sistema político estadunidense, contudo, Darlington (2020) faz uma contribuição gentil a esse estudo apontando como consequência dessas mudanças, o “impacto do financiamento privado de campanhas políticas, de lobistas e grupos de interesses especiais na tomada de decisões políticas que aumentou consideravelmente” e completa:

Os candidatos levantam seu próprio dinheiro para campanhas e efetivamente não há limite para o dinheiro que pode ser gasto, graças aos comitês de ação política e os níveis de despesa. Na corrida presidencial de 2012, Barack Obama e Mitt Romney gastaram mais de um bilhão de dólares em suas campanhas, sendo que uma parte considerável desse dinheiro surgiu do investimento de grupos lobistas e de interesses especiais que definitivamente fazem alguns observadores descreverem o sistema político americano como uma plutocracia, uma vez que é efetivamente controlado por finanças privadas de poderosos grupos.

Sem muita surpresa, grande parte da atuação dos grupos de interesses e *lobby* se concentra no Congresso Estadunidense, como anteriormente abordado e muito disso se deve pelas características inerentes à Câmara dos Representantes (Deputados) e o Senado. A Câmara dos Representantes (Deputados) é a câmara baixa da legislatura bicameral norte-americana e quando criada, “os ‘*Founding Fathers*’ dos Estados Unidos pretendiam que a Câmara fosse a entidade politicamente dominante no sistema federal e principal fórum de debate político”

(DARLINGTON, 2020). Seus membros têm um papel fundamental nos processos de impeachment contra Presidente ou Vice-Presidente (estabelecendo as acusações que são repassadas ao Senado para julgamento), realizar a escolha de Presidente quando o Colégio Eleitoral estiver empatado, ratificar – juntamente com o Senado – a ação do poder executivo na declaração de guerra e apresentar os projetos de lei para celebração no Senado.

Por outro lado, o Senado representa a câmara alta na legislatura bicameral, planejada com a intenção dos autores da Constituição Americana de ser um “órgão regulador cujos membros fossem responsáveis por ratificar tratados, realizar a seleção do Vice-Presidente quando o Colégio Eleitoral estiver empatado e exercer o papel fundamental de iniciar e aprovar legislação” (DARLINGTON, 2020), além de aconselharem e consentirem nomeações de membros do Gabinete, juízes da Suprema Corte, juízes federais e embaixadores. Esse conjunto de atributos particulares, são motivos importantes pelos quais os dois componentes do Congresso sofrem tantas tentativas de influência e interferência nas tomadas de decisão por grupos lobistas representantes de interesses que, retomando as discussões anteriores sobre legalização do *lobby* no país, são abertamente aceitos e incentivados.

Smith (2016) aponta que o complexo sistema político norte-americano é alvo da forte pressão exercida por grupos de interesse estadunidenses ou não – desde que suas atividades sejam reconhecidas pelo Congresso Estadunidense – e “fazem do total dos cem senadores e dos 435 membros votantes da Câmara dos Representantes a principal ponte para suas intermediações, afinal, saem das casas que compõem o Capitólio, as decisões e regulações de leis da América”. Nessa perspectiva, percebe-se, portanto, que as práticas de *lobby* deferidas por grupos de pressão e por grupos de interesse privado para intervir nos processos de tomada de decisão no Congresso Norte-Americano abarcam os próprios benefícios legislativos, como também podem significar a garantia de critérios político-econômicos em prol de grupos étnicos, religiosos e estrangeiros, o controle de taxas às megaempresas de petróleo, o predomínio do conjunto de medidas que nem sempre são favoráveis à sociedade como um todo, em detrimento de outras menos influentes para os *policy makers* e, ainda, o apoio direto do governo norte-americano às políticas externas de outros Estados.

Ressalta-se, que expressões governamentais como as supracitadas são reais e visíveis a análises mais substanciais das relações governamentais e internacionais e providenciam um caráter importante no campo de estudos sobre a maneira com a qual os processos de tomada de decisão em democracias são afetados por atividades externas como a do *lobby*. Nos Estados

Unidos, o Comitê de Assuntos Públicos de Israel na América (AIPAC, na sigla em inglês), é o exemplo mais emblemático desse tipo de atuação, conforme será discutido no próximo tópico.

1.2 O EXEMPLO DO *LOBBY* ISRAELENSE NOS EUA

Em 2007, ano de plena corrida presidencialista nos Estados Unidos da América (EUA), John Mearsheimer escreveu que seria impossível determinar o rumo das eleições nos EUA, porém realizou uma análise singular sobre o papel do *lobby* israelense no Congresso para as determinações da política externa estadunidense aplicada ao Oriente Médio e, dessa forma, como tal ferramenta de *lobby* foi (e continua sendo) decisiva nas eleições norte-americanas.

Sublinho adiante, uma breve análise de como opera o factível *lobby* de Israel nos Estados Unidos com base nos estudos de Mearsheimer e Walt (2007), considerando que esse é o exemplo de promoção de interesses estrangeiros mais claro e incisivo no Congresso Estadunidense. Espera-se que tal modelo sirva de base para levantar argumentos e reflexões para a construção dos fundamentos explicativos e comparativos com a atuação do *lobby* russo nos EUA e sua implicância à temática da Síria durante os governos de Barack H. Obama e Donald Trump.

Independentemente de quais fossem os desafios e o partido político do (a) presidente que assumisse o cargo em 2008, ou mesmo nas eleições posteriores, Mearsheimer e Walt (2007) garantem que, em relação a Israel, os candidatos (as) sérios expressariam seus “mais profundos comprometimentos em manter inflexível o apoio dos EUA para/com o Estado judaico, fazendo deixar claro que se eleitos, os EUA se manteriam firmemente comprometidos em defender os interesses de Israel sob toda e quaisquer circunstâncias” principalmente no que tange às relações com o Irã.

Numa primeira dimensão, o impacto de tal afirmação parece duvidoso para àqueles desatentos à capacidade de transformação do *smart power*. O Comitê de Assuntos Públicos de Israel na América (AIPAC), por exemplo, revela com clareza e pragmatismo que a influência externa nas tomadas de decisão do Congresso Estadunidense não só acontece em momentos-chave da política norte-americana, como também intervém de maneira crucial nas determinações finais. Fundado em janeiro de 1963, o AIPAC é uma “organização bipartidária comprometida unicamente com o fortalecimento, a proteção e a promoção do relacionamento EUA-Israel de maneira a aumentar a segurança de ambos Estados”, bem como atuar com os

policy makers na garantia de cultivo dos relacionamentos em torno de “valores compartilhados e capacitação de líderes pró-Israel em toda a América, incluindo os das comunidades judaica, afro-americana, hispânica, cristã, progressista, veterana e estudantil” (AIPAC, 2020).

De maneira ainda mais desmistificada, a missão, assegurada como o compromisso do AIPAC, é “exortar todos os membros do Congresso Estadunidense a apoiarem Israel por meio da ajuda externa, parcerias governamentais, esforços conjuntos antiterrorismo e promoção da paz por meio de uma solução negociada de dois Estados” – entre o Estado Judaico de Israel e o Estado Palestino desmilitarizado – que, conforme a própria organização afirma, ainda que não classifique, apoie ou contribua com candidatos políticos, possui um *lobby* doméstico legalmente registrado e apoiado por contribuições privadas dentro e fora dos Estados Unidos da América.

A título de exemplo do impacto de uma organização como o AIPAC, Mearsheimer e Walt (2007) citam que, quando o então senador Barack Obama manifestou certa simpatia à causa dos palestinos durante a campanha presidencialista já em 2007, demonstrou uma posição reclusa quanto às transformações da política externa norte-americana meses depois, quando antes de uma audiência do AIPAC garantiu que “não faria nada para mudar a relação EUA-Israel”. Mearsheimer e Walt (2007) são bastante diretos quanto às motivações que explicam um comportamento – ironicamente – de “harmonia de interesses” entre os candidatos (as) e os *policy makers* norte-americanos ao tratarem das políticas direcionadas a Israel como uma espécie de concessão de “passe-livre” ao Estado Judaico. A razão – explicam Mearsheimer e Walt (2007) – não está no fato de Israel ser um parceiro estratégico vital para os Estados Unidos ou um aliado que compartilha dos mesmos valores estadunidenses e torna a “guerra ao terror” mais fácil (o que não é verdade), mas sim no substancial poder de indução nos processos de tomada de decisão do *lobby* israelense.

Esse *lobby* é “uma frouxa coalizão de indivíduos e organizações que ativamente trabalham para manusear a política externa estadunidense em uma direção pró-Israel” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 21). Fugindo das teorias conspiratórias de dominação do poder político, trata-se de um poderoso grupo de interesse composto por judeus e gentios, que visa pressionar a causa israelense sobre a influência da política externa estadunidense, fazendo os *policy makers* acreditarem que ambos, o Estado Judaico e os Estados Unidos serão beneficiados. E sem infringir golpes à atividade de participação política democrática, os grupos de pressão pró-Israel garantem a legitimidade em suas ações.

Mearsheimer e Walt (2007, p. 21-22) afirmam que “o *lobby* israelense se tornou gradualmente tão poderoso nos EUA que mesmo os candidatos (as) ao alto cargo prestam muita atenção aos seus desejos” e ainda expressam:

Os indivíduos e grupos nos Estados Unidos que compõem esse respectivo *lobby* se preocupam profundamente com Israel e não querem que os políticos americanos critiquem sua posição. Ao invés disso, esses grupos querem que os líderes estadunidenses tratem Israel como o quinquagésimo-primeiro Estado. Democratas e republicanos, nesse contexto, temem a influência do *lobby* e sabem que qualquer político que desafie suas políticas tem poucas chances de se tornar presidente.

Em outras palavras, o poder político do *lobby* israelense estende seu impacto à dimensão de debates dos(as) candidatos(as) ao cargo máximo da Casa Branca e são um ponto crucial na agenda presidencial, principalmente por ter impacto direto na política externa estadunidense no Oriente Médio.

De acordo com Mearsheimer e Walt (2007), os Estados Unidos estiveram envolvidos no Oriente Médio desde os primeiros dias da República, com sua atividade centrada em programas educativos ou trabalhos missionários. Desde a Segunda Guerra Mundial, a maior potência do mundo “tem desempenhado um papel significativo e aumentativo no Oriente Médio, impulsionados inicialmente pelos interesses no petróleo, depois pelo anticomunismo e, com o decorrer do tempo, por sua crescente relação com Israel” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 23).

De modo evidente, ao apoiar a fundação do Estado de Israel em 1948, os *policy makers* estadunidenses estabeleceram uma tentativa de posicionamento equilibrado entre Israel e os países árabes – se esquivando de quaisquer compromissos formais com os israelenses – para não comprometer os cálculos de interesses estratégicos mais importantes e palpáveis naquele contexto. Contudo, “essa situação mudou gradualmente nas décadas seguintes, em resposta a eventos como a Guerra dos Seis Dias, as vendas de armas soviéticas a vários Estados árabes e, principalmente, a crescente influência de grupos pró-Israel nos Estados Unidos da América” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 23).

Não havia nada predeterminado sobre a relação especial entre os Estados Unidos da América e o Estado de Israel. Houve, entretanto, uma série de transformações, decisões transitórias e repercussões pragmáticas no cenário mutável das relações internacionais que levaram os dois Estados a estabelecerem vínculos políticos, econômicos, militares, estratégicos e até mesmo sociais-culturais que incidem na interdependência e forte influência israelense nos

processos de tomada de decisão no Congresso Estadunidense. Consoante às argumentações de Mearsheimer e Walt (2007, p. 23):

Nas décadas posteriores à Guerra dos Seis Dias, de fato, os Estados Unidos muniram Israel com um nível de apoio material e diplomático que supera o provimento que oferece a qualquer outro país. Essa ajuda é amplamente incondicional: independentemente das ações executadas por Israel, o nível de apoio permanece praticamente inalterado. Em particular, os Estados Unidos sempre favorecem os israelenses em detrimento dos palestinos, e raramente pressionam o Estado Judaico a parar de construir assentamentos e estradas na Cisjordânia.

No Congresso Norte-Americano, o *lobby* israelense se consolidou, em particular, a partir dos anos de 1990, em decorrência das políticas adotadas pelos EUA em relação ao Irã – e outros Estados árabes – e fortemente influenciado pelos desejos sucessivos de grupos pró-Israel nos Estados Unidos e pelas aspirações do governo judaico. Essa parceria inequívoca a Israel “solapou a posição pró-América em Beirute, fortaleceu o Hezbollah e levou o Irã, a Síria e o próprio Hezbollah a se aproximarem [...] resultados que dificilmente podem ser considerados bons para Washington ou Jerusalém” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 24). O *lobby* de Israel se mostrou tão efetivo e claro, que fizeram com que os *policy makers* tomassem (e continuem tomando) decisões que abastecem o antiamericanismo no mundo árabe e islâmico, e fortaleçam a ameaça do terrorismo internacional – endurecendo, inclusive, a resolução de outros problemas que Washington tem apontado como fundamentais, a exemplo do amadurecimento do programa nuclear do Irã, o conflito econômico com a China e a crise energética.

Para Mearsheimer e Walt (2007, p. 26) a reputação de grupos pró-Israel é formidável dentro do Beltway¹ e faz com que lobistas, a exemplo do AIPAC, “não apenas exerçam influência significativa sobre processos políticos nas administrações de governos Democratas e Republicanos, como ainda se tornem mais poderosos no Capitólio”. Em uma das passagens de “*The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*” (2007, p. 26-27) a título de reafirmação do poder do *lobby* israelense no Congresso Norte-Americano, é dito que “Michael Massing, ex-editor executivo da *Columbia Journalism Review*, relatou que um funcionário do Congresso simpático a Israel lhe disse que ‘poderiam contar com mais da metade dos membros da casa – cerca de 250 a 300 políticos – para reflexivamente apoiarem tudo o que o AIPAC quisesse’”.

¹ Comumente utilizada nos Estados Unidos para tratar de questões da política norte-americana, a expressão idiomática “Dentro do Beltway” (ou “Inside the Beltway”, em inglês) faz referência a assuntos considerados extremamente relevantes ao governo federal dos EUA, inclusive para a presidência, os senadores, os deputados, os lobistas e os fornecedores.

O que torna a interferência pró-Israel tão efetiva nos processos de tomada de decisão e evidenciam o papel da política como um “mecanismo de atividade ou práxis humanas vinculado diretamente ao poder” (BOBBIO, 1983) é referenciado por Mearsheimer e Walt, ao argumentarem da dificuldade dos estadunidenses de estabelecerem um debate franco sobre a legitimidade de atuação israelense na política norte-americana. Para os autores, além dos grupos de pressão israelenses poderem contar com membros importantes do poder legislativo e até mesmo com parte de um número considerável de cidadãos estadunidenses que acreditam firmemente na existência de poderosas razões morais e estratégicas por trás do apoio estadunidense aos interesses pró-Israel, os lobistas “estão sempre ansiosos para anunciar sua rápida capacidade de intervenção e desafiar quem sugerir que sua influência seja muito grande ou prejudicial aos interesses dos EUA” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 27).

É importante destacar que o *lobby* não é uma organização hierárquica regida por uma associação de indivíduos delimitados. Em verdade, deve-se entender que entre os fatores essenciais na composição de um *lobby* efetivo há a real necessidade de um objetivo declarado e, no caso dos EUA, incentivar o governo e o público norte-americano a fornecer ajuda material e/ou mecanismos de facilitação da atuação política, bem como aproximar pessoas influentes que auxiliem em objetivos prioritários. Em um nível diferente, não são poucos os exemplos de sucesso atingidos por lobistas de diferentes setores nas políticas elaboradas e executadas pelo poder político norte-americano, uma das principais razões que levam especialistas e estudiosos a questionarem a facilidade que esses grupos atingem seus objetivos. Demonstrando descontentamento com esse cenário, Mearsheimer e Walt (2007) dissertam:

Uma das características da vida política americana desde a fundação do país é a atividade de grupos de pressão que têm se tornado cada vez mais poderosos conforme sua influência entre políticos-chave aumenta. Os cubano-americanos, por exemplo, fizeram *lobby* para manter o embargo ao regime de Fidel Castro, os armênio-americanos pressionaram Washington a reconhecer o genocídio de 1915, bem como limitar as relações dos EUA com o Azerbaijão e os lobistas indianos se uniram para apoiar o tratado de segurança e acordos de cooperação nuclear [...] na outra ponta, está o *lobby* de Israel que se tornou extremamente forte se comparado ao *lobby* árabe e que verdadeiramente não traz benefícios para os EUA, como também não acontece para Israel.

Os grupos lobistas que realmente objetivam atingir uma linha direta de reivindicações de seus interesses e que estabelecem meios de priorizar o debate de seus temas no Congresso ou na Casa Branca – a depender de qual braço compete decidir por cada agenda – nutrem seus esforços na nomeação de indivíduos simpáticos às suas causas em posições-chave e, portanto,

“o *lobby* deles se intensifica para moldar os cálculos políticos de funcionários que possam estar tentados a traçar um curso independente” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 151) e assim ganhar espaços nos órgãos de tomada de decisões para garantir “apoio acrítico às suas motivações como a escolha política mais ‘inteligente’, independentemente do que as visões pessoais dos legisladores ou *policy makers*” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 151). Em suma, poderosos agentes governamentais estrangeiros, grupos de interesses e de pressão, a exemplo do AIPAC, “alcançam seus propósitos restringindo as políticas que os principais funcionários do governo estadunidense estão dispostos a considerar, pressionando-os a tomar medidas que favoreçam os interesses defendidos pelo *lobby*” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 151) e que, como consequência, geram dificuldades aos líderes e ambos partidos políticos dos Estados Unidos em sustentar iniciativas às quais os lobistas se opõem, em razão da interdependência entre esses agentes.

A breve análise sobre o *lobby* de Israel nos Estados Unidos da América permite que alguns parâmetros importantes sejam levantados antes de se introduzir a questão sobre o *lobby* da Rússia nos EUA. Deve-se esclarecer que o despertar do ímpeto pelos estudos do *lobby* pró-Israel nos EUA surge exatamente da relação especial consolidada entre os dois Estados e, especialmente, em como a influência do Estado Judaico afeta uma das maiores democracias do mundo. Vale ressaltar, que esse debate reverbera para os mecanismos e fatores que sintetizam a capacidade de utilização do *lobby* como uma arma de intervenção nos processos políticos que atingem diversas dimensões, seja nos níveis local, regional ou mundial, e que vão além dos temas de segurança da *realpolitik*. No sistema internacional, os laços diplomáticos, militares e econômicos constituem uma parte importante e de instância especial nos processos de tomada de decisão final de governos soberanos, mas também, o âmbito das relações internacionais e institucionais expressa exceções a esse sistema e o próprio relacionamento entre os Estados Unidos e Israel servem como exemplo disso: em *Beyond Realpolitik*, temos que “o que torna a relação EUA-Israel tão especial é justamente o grau de cooperação, confiança, apoio e compartilhamento de motivações” (WAXMAN, 2007, p. 97). Em outras palavras, “enquanto a noção de Israel como um ativo estratégico contribui para uma explicação da política dos EUA em relação a Israel, a lógica subjacente à política de apoio quase incondicional deve ser encontrada em outro lugar” (STEPHENS, 2006).

No próximo capítulo, discorrer-se-á sobre o *lobby* russo e a tentativa de criação de uma estrutura de atuação nos EUA. Ao contrário do que ocorre com o *lobby* israelense, um eventual

lobby russo é fortemente afetado por motivações históricas divergentes, mas também por outros contextos e fatores que intensificam uma abordagem repulsiva ou anulatória às investidas do Kremlin em Washington, como a própria incidência do “American Way of Strategy” sobre grupos e comunidades russas no país. Se verificará que, com exceção de interesses circunstâncias ou estratégicos, a influência russa nos EUA possui fraquezas estruturais em razão da escassez de fontes de pressão eficazes na política doméstica norte-americana e por conta da ausência daquilo que Stephens (2006) determina como cultura política doméstica.

De acordo com Stephens (2006), a cultura política doméstica é um elemento de grande valia nos processos de tomada de decisão de políticas externas, porque é por meio das aproximações com a cultura política doméstica de um Estado, que a sociedade em geral e os *policy makers* daquele determinado país moldam a forma como eles percebem o mundo e outros Estados. “No caso do Estado Judaico, os americanos (incluindo os tomadores de decisão) perceberam a história, as lutas e as aspirações de Israel como semelhantes e, portanto, um com o qual podem se identificar e simpatizar” (WAXMAN, 2007, p. 107).

A política externa dos Estados Unidos da América produz consequências para o mundo todo, em especial, pela posição que o país atingiu e regozija no sistema político internacional atualmente. Nesse debate, o poder de decisão do presidente e do Congresso Estadunidense é o primeiro atributo que se pensa na análise da formulação e aplicação da política externa do país, entretanto, ainda que o líder da Casa Branca detenha a maior quantidade de poderes que qualquer chefe do executivo no mundo ou que seja do legislativo o papel de declarar guerra, ratificar tratados e exercer o controle sobre o tesouro nacional, a realidade dos processos de tomada de decisão é bem mais complexa. Em *United States Foreign Policymaking: Institutions and the Process*, procura-se sublinhar o aspecto da política externa como uma política de Estado, não uma política de governo e, quando se trata de um “maquinário governamental” tão complexo como o dos EUA, analistas procuram deixar claro que outras instituições e agentes da sociedade civil são forças importantes no processo de formulação de políticas externas. Siddiqi e Butt (2013, p. 45) versam:

Os chamados tomadores de decisão devem escolher entre opções disputadas e comprometidas, que conseguem sobreviver aos confrontos de interesses institucionais – e às vezes pessoais [...] não importando como uma determinada política seja originada, para ser implementada, ela deve percorrer várias instituições e agências de formulação de políticas externas, cada uma com seus próprios motivos, mentalidade e, o mais importante, grau de autoridade.

Essencialmente, é importante ressaltar que “o padrão de tomada de decisão é diferente no caso de políticas a longo prazo e em situações de emergência” (SIDDIQI; BUTT, 2013, p.46) e, principalmente, quando essa última questão está inserida em um contexto de segurança nacional – os cálculos políticos e decisões “são normalmente gerenciados pelo presidente e seus assessores mais próximos” (SIDDIQI; BUTT, 2013, p.46), por outro lado, no jogo das políticas a longo prazo “estão envolvidos vários departamentos e suas burocracias, instituições, grupo de pressão e interesses” (SIDDIQI; BUTT, 2013, p.46).

Sendo assim, os leitores chegam ao fim deste capítulo, que buscou transmitir a verdadeira essência e objetivo da utilização do *lobby* na política – a citar, a defesa de interesses. Nesse sentido, foi possível estabelecer os parâmetros que tornam o *lobby* uma ferramenta inerente à política e às modalidades de poder, definidas com base na interpretação dos autores referenciados. Espera-se que os leitores tenham compreendido, ademais, que tal ferramenta utilizada, principalmente, por grupos de interesses e grupos de pressão não remonta aos famigerados métodos de corrupção que, em verdade, extrapolam os limites e direitos relativos ao *lobby* político, devendo ser considerados como crimes, a exemplo do tráfico de influência. Em especial, este capítulo trouxe um período importante sobre a fundamentação do *lobby* como instrumento democrático enraizado à própria Constituição Norte-Americana, tendo em vista que o alvo da análise se pautará na política externa estadunidense, ao mesmo tempo em que se explicou o funcionamento do sistema de ‘*checks and balances*’, que aperfeiçoou a teoria dos poderes de Montesquieu e garantem que nenhuma das ramificações do governo se sobressaia sobre as outras. Por fim, foi apresentada uma pequena análise do funcionamento do *lobby* israelense nos EUA, como o principal exemplo de investida estrangeira bem-sucedida nos processos de tomada de decisão estadunidenses. Para isso, foram atribuídas partes das argumentações de grandes especialistas no assunto, incluindo os trabalhos de Mearsheimer e Walt, sobre a implicância dessa influência no poderio norte-americano e, ainda, como desde a fundação do país, a atividade de grupos de pressão tem se tornado cada vez mais poderosa, conforme o crescimento de sua influência entre políticos-chave.

2. O LOBBY RUSSO E O AMERICAN WAY OF STRATEGY

Neste segundo capítulo, o objetivo central será investigar a estrutura governamental russa e, assim, analisar as circunstâncias que permitem ou restringem a execução de *lobby* por grupos de pressão e grupos de interesses no Kremlin. Este capítulo é fundamental, pois irá explorar as diferenças entre o *modus operandi* do *lobby* político na Rússia e nos Estados Unidos proporcionando o levantamento de razões significativas pelas quais as reivindicações e interesses do Kremlin ou da comunidade russa nos EUA, recebem um tratamento diferenciado em relação aos grupos de pressão e aos grupos de interesses consolidados no âmbito político norte-americano. Para fomentar essas ideias, também se discutirá o conhecido *American Way of Strategy*, como princípio norteador das decisões políticas estadunidenses.

Em 1955, durante as conferências de celebração dos dez anos de fundação das Nações Unidas, o então Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld, proferiu um discurso sobre seu ponto de vista a respeito da organização do sistema internacional e da relação entre os agentes transnacionais. Segundo Hammarskjöld (1955), “diplomacia e política não são jogos de vontade e habilidade em que os resultados independem do caráter dos envolvidos no jogo, [...] os resultados não são determinados pela capacidade superficial dos agentes, mas pela consistência dos atores em seus esforços e pela validade de seus ideais” (informação verbal).² Dag Hammarskjöld apresenta em tal argumento um dos – se não o mais importante – princípios que consolidam a defesa e proteção de interesses por meio do *lobby*, que se traduz pela capacidade dos agentes de validar e tornar factível os ideais que possuem e, portanto, influenciar outros nos processos de tomada de decisão, ora no âmbito interno, ora âmbito externo.

A interferência de grupos de interesse e grupos de pressão nas políticas internas e externas dos Estados Unidos segue a organização do Congresso Estadunidense, com base nos desígnios e princípios estabelecidos pela Constituição Americana, conforme previamente analisado. Entretanto, a lógica de funcionamento do *lobby* dentro da Federação Russa é uma matéria que requer atenção, porque se tornará argumento útil à compreensão dos mecanismos de defesa estadunidenses em relação à criação de um *lobby* russo no país e, conseqüentemente, de garantia do “*American Way of Strategy*”. No que tange ao ordenamento jurídico da Rússia, o conceito de *lobby* não se encontra de maneira clara e sua atividade, portanto, não é formalmente regulamentada, assim como decorre na República Federativa do Brasil, a título de

² Discurso proferido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld, em 1955.

comparação. Contudo, a profissão de lobista não é proibida pela estrutura governamental russa e a Constituição Russa de 1993 concede aos cidadãos o direito de associação para proteger seus interesses, ao passo que garante também a liberdade de atividade dessas associações. As definições de relações governamentais estão associadas ao exercício de mediação entre o Estado e as empresas do país, buscando-se a defesa dos interesses dos empreendedores – uma acepção congruente à definição de *lobby*.

Taisiya Bekbulatova (2019) argumenta que os lobistas russos “são contratados para trabalhos individuais, e não para trabalhos regulares e contínuos”, como na realidade norte-americana. Além disso, mesmo que a constituição do país sugira a liberdade dos indivíduos, empresas e grupos de interesses na defesa de seus ideais e reivindicações, de fato a participação de lobistas nos processos de tomada de decisão na Rússia é bastante restrito, porque os canais de comunicação são praticamente monopolizados. Bekbulatova (2019) explica:

O processo de tomada de decisão na Rússia é informal e ocorre em grande parte a portas fechadas. Esse arranjo se deve em parte às peculiaridades do Estado russo contemporâneo. Os lobistas russos enfrentam muitos desafios, entre os quais a abordagem repressiva do país para redigir novas normas legislativas. Os legisladores tendem a recorrer a proibições diretas sempre que elaboram novos regulamentos e, como resultado, os lobistas passam a maior parte do tempo tentando impedir a próxima proibição, muitas vezes lutando em oposição a argumentos exclusivamente políticos a favor de legislação que perturba indústrias inteiras.

Ainda no âmbito interno, os lobistas na Federação Russa detêm como principal instrumento para influenciar o processo de tomada de decisão, a especialidade de fornecer informações às autoridades estaduais, adquirida por meio de seus contatos com associações, grupos industriais e, sobretudo, de coalizões públicas. Vale ressaltar, que as associações públicas são os órgãos mais incisivos na promoção dos interesses públicos na Rússia e sua atividade é regulada e registrada pelo Ministério da Justiça. Os esforços para a celebração de legislação com caráter especial que regula o exercício de *lobby* na Rússia tiveram início em 1990, impulsionados pela transição do país para a chamada sociedade do conhecimento e em razão de sua maior abertura política e econômica, porém nenhum rascunho de proposta sobre regulamentos satisfaz os próprios profissionais do setor, que apontam a inclusão de uma lei distorcida pelos parâmetros dos legisladores ao ordenamento jurídico russo como ainda pior. A ausência de regulamentação da profissão de lobista proporciona consequências diretas como a associação da atividade à prática de corrupção, ainda que a maioria de tais profissionais esteja preocupada em formular agendas, apresentá-la de maneira coerente aos parceiros, adquirir aliados estáveis e propor uma interação sábia com oponentes ou opositores. Taisiya

Bekbulatova (2019) afirma que, em “contraposição à atuação de lobistas imaculados, existe um grande mercado negro para ‘fixadores’ que doam para a realização de subornos que os favoreça”, isto é, os “fixadores” operam onde há dinheiro do governo envolvido.

Segundo a KESAREV³ (2009), não existe registros oficiais de lobistas ou atividades relacionadas à *lobby* na Rússia, porque não há um código de conduta consagrado na lei; porém as organizações públicas que optam por se registrar no Ministério da Justiça, sob condição para receber todos os direitos e benefícios previstos na Lei Federal das Associações Públicas da Federação Russa, devem:

Publicar um relatório anual sobre o uso de seus bens; informar às autoridades responsáveis sobre a continuação de suas atividades; informar às autoridades estaduais responsáveis sobre a quantidade de dinheiro e outras propriedades recebidas de fontes estrangeiras e para que serão utilizados os fundos; manter relatórios contábeis e estatísticos; e fornecer informações sobre suas atividades às autoridades responsáveis.

Esclarecido o panorama geral sobre os principais atributos à utilização da ferramenta de *lobby* para interferir nos processos de decisão na Rússia e defender interesses específicos, infere-se algumas questões relevantes sobre como isso afeta a relação do Kremlin com Washington. Quando se trata de modelos que trazem significado à ordem política estadunidense, Lind (2006, p.25) afirma que "o internacionalismo liberal serve aos interesses dos ideais americanos, porque a autodeterminação nacional é a pré-condição para o republicanismo democrático, isto é, um sistema de governo incompatível com o domínio estrangeiro". Em primeiro lugar, é evidente que diferente dos russos – e como proposto pelo primeiro capítulo deste trabalho –, os estadunidenses possuem um sistema político-jurídico que além de regulamentar o funcionamento do *lobby*, o classifica como mecanismo essencial para a consolidação do exercício democrático, ratificado pela Constituição Americana. Em aditamento, ainda que a formação da Federação Russa seja consequência de uma série de reformas no sistema político após a eclosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que tenderam para um afrouxamento do regime de governo totalitarista e proporcionaram a inserção de uma vertente semidemocrática, a máquina governamental russa é considerada praticamente um único organismo, enquanto as instituições norte-americanas aperfeiçoam a lógica de distribuição dos poderes legislativo, executivo e judiciário, por meio

³ KESAREV é a empresa de assessoria líder em assuntos públicos em toda a Rússia, Ásia Central, Comunidade de Estados Independentes (CEI), Comunidade Econômica Europeia (CEE) e Turquia. As informações do trecho de referência foram apresentadas por Evgeny Roshkov, Pavel Melnikov e Yury Panasik.

da aplicação do sistema de “*checks and balances*”. Outro aspecto que merece comparação, diz respeito à constância e ao registro de atuação de empresas, de grupos da sociedade civil e de grupos de interesse envolvidos na promoção de políticas públicas ou na defesa de interesses nos EUA. Tal realidade não é similar ao que versa o ordenamento jurídico russo, que concede aos respectivos atores, o caráter de registro voluntário. Talvez essas divergências no *modus operandi* na Rússia e nos EUA sejam suficientes para explicar por que os *policy makers* norte-americanos não são a favor da criação de um *lobby* russo permanente no país; porém as causas profundas por trás desse fato se estendem para além de outras perspectivas no ponto de vista das relações internacionais.

Recorda-se que a atuação de grupos de pressão e grupos de interesses não é uma condição exclusiva aos países regidos pelo sistema político democrático, ainda que a maioria dos processos de tomada de decisão seja exercida a portas fechadas nos regimes semidemocráticos ou totalitários – o que efetivamente gera repulsa dos Estados liberais. Em verdade, uma das funções principais do analista político incide sobre avaliar se a ação desses grupos em sistemas democráticos ou totalitaristas favorecem (ou representam) um papel degenerativo desses sistemas ou se desenvolvem funções necessárias à preservação e moldagem de cada regime de governo.

Durante as campanhas eleitorais norte-americanas de 2008, Barack Obama afirmou que travaria uma luta contra a forte influência do *lobby* no Congresso Estadunidense e fomentou que se eleito manteria o controle sobre o governo, o qual as organizações lobistas acreditavam que possuíam, após terem “colocado o governo americano em um jogo que apenas eles poderiam ganhar”. Na medida em que a corrida presidencial se tornava cada vez mais favorável à eleição de Obama e o Colégio Eleitoral assumira o papel de reiterar os votos da população estadunidense, Barack Hussein Obama II finalmente se consagrou com o cargo de Presidente dos Estados Unidos da América. Embora não haja dúvidas de que seu governo seja considerado um dos mais estáveis e respeitados na história política dos EUA somando, ainda, a importância que representou em termos de representatividade nas posições de poder do país (que sofre com diversos dilemas de segregação étnico-social), os avanços do governo não foram suficientes para enfrentar as dificuldades diante da tentativa de reforma do sistema político e de modificar o mecanismo operacional do *lobby* no país. Ironicamente, houve um fortalecimento das conexões que o próprio presidente Obama mantinha com, também, grupos lobistas. Como exemplo desse fato, a Suprema Corte dos Estados Unidos aprovou, em 2010, a utilização do

lobby como parte nas campanhas eleitorais, desde que a partir de 60 dias antes das eleições, fortalecendo mais ainda a atuação de grupos de interesse na arena política estadunidense – em 2014, os números apontaram para mais de US\$3 bilhões investidos por organizações lobistas em campanhas políticas, em especial, por meio de ONGs que possuem o direito de contribuição ilimitada.

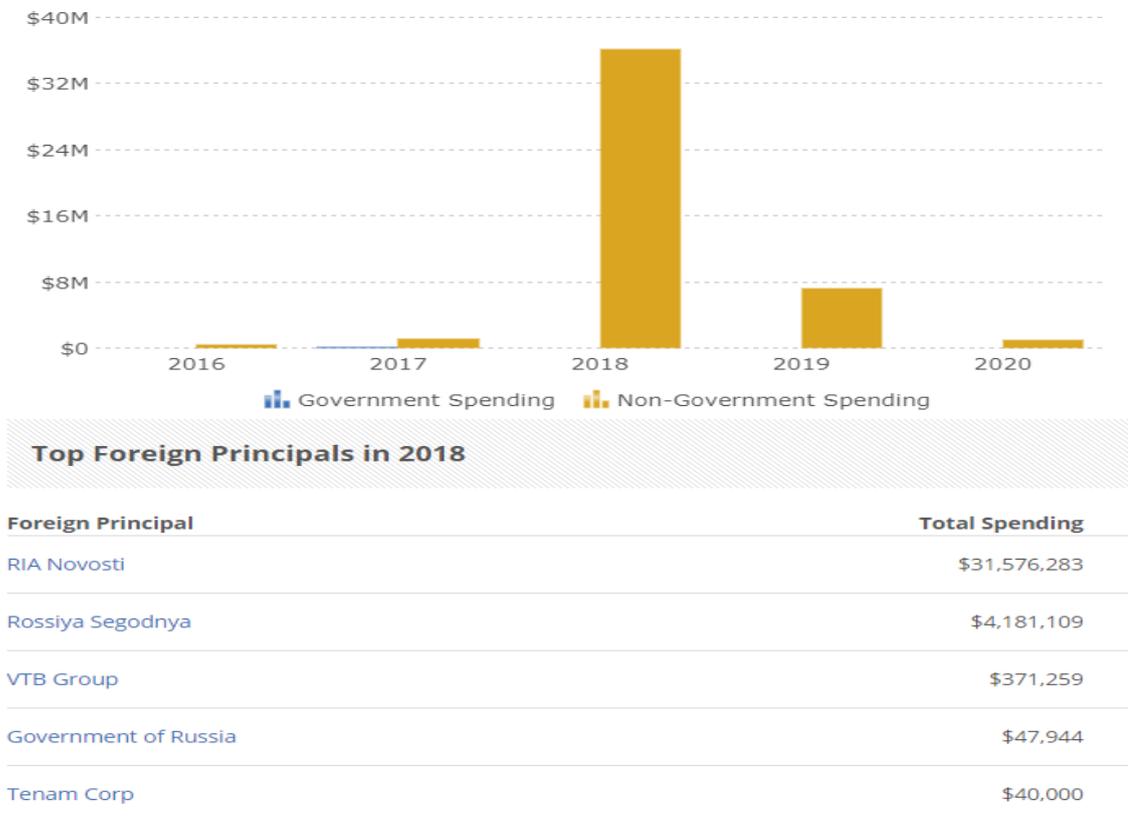
As causas que envolvem as reflexões apresentadas e as estratégias de defesa norte-americana, contra a inserção de um lobby russo permanente em Washington, pode ser simplificada da seguinte forma: na prática, acredita-se que a Rússia não serve aos ideais do povo russo, mas unicamente ao seu projeto governamental. De tal forma, isso faz com que a atuação de lobistas no país seja interpretada como um esforço para garantir que os interesses da sociedade civil e de grupos empresariais/industriais não seja completamente obstruído pelos ensejos do Estado, o que ocorre em direção contrária à proposta norte-americana. Mais do que isso, o governo de Washington entende que a atuação de lobistas ou representantes de entidades russas nos EUA, portanto, não tenciona defender os interesses da comunidade russa no país, muito menos convergir sua postura aos valores estadunidenses, e sim disseminar os ideais do governo do Kremlin nos Estados Unidos. Agora imaginemos, por conseguinte, os inúmeros benefícios que grupos de pressão e grupos de interesses obtêm por sua participação indireta na política estadunidense. Doravante, tomemos como prognóstico o impacto de organizações como o AIPAC (responsável pelo *lobby* judeu) nos processos de tomada de decisão norte-americanos, os quais John Mearsheimer, por exemplo, expressa seu profundo descontentamento com o poder (ou a capacidade) que grupos desse tipo possuem para interferir na política interna e externa dos EUA, inclusive considerando tal fator como enfraquecedor à soberania e como empecilho aos interesses norte-americanos. Finalmente, consideremos dentro dessa análise conjuntural, a inserção de um *lobby* russo, favorável aos interesses de um Estado notoriamente divergente da maior democracia de mercado do mundo. Para os políticos estadunidenses, impedir a investida desses atores no Capitólio se transforma num exercício de garantia da liberdade e soberania, assim como de proteção de seus ideais.

Desde o início de sua formação, com os eventos que culminaram na Guerra de Secessão (1861-1865), como nos demais envolvimento em conflitos internos e externos que levaram à consolidação da nação norte-americana e ao desenvolvimento dos Estados Unidos da América como a maior potência mundial no âmbito das relações internacionais, o país contou com o apoio praticamente incondicional de homens e mulheres que morreram para proteger os

valores de liberdade que tanto prezam. Em essência, Michael Lind argumenta que a tal luta pela liberdade é uma "luta pela liberdade dos cidadãos nos Estados Unidos, no sentido de tornarem seu próprio governo, forte o suficiente para protegê-los de tudo que seja contra sua liberdade" (2006, p. 4) e, portanto, essa prerrogativa não se resume à administração do Estado, mas também à defesa contra a influência e interferência de governos estrangeiros. Lind (2006, p. 4) afirma que "o propósito do *'American Way of Strategy'* sempre foi a defesa do *'American Way of Life'*" (Estilo de Vida Americano). O contexto da Guerra Fria serve para aproximar essa definição, ao passo que à época, o Conselho Nacional de Segurança encaminhara um documento intitulado NSC-68, ao então presidente Harry Truman, que apresentava uma estratégia de contenção da União Soviética, como expressado por Lind (2006). O NSC-68 foi adotado e colocado em prática até meados dos anos 1980 e "em essência, possuía o propósito fundamental de assegurar a integridade e vitalidade de nossa livre sociedade, fundada sobre a dignidade e importância do indivíduo" (LIND, 2006, p.4), inclusive adotando-se medidas que impossibilitassem a propaganda russa no país.

Notoriamente, a maioria dos estudos relativos à atuação lobista nos Estados Unidos está concentrada na força de influência do Oriente Médio e poucos Estados da Ásia, como a China e a Coreia do Sul. Curiosamente, porém, o aumento do nível de democracia nos EUA com o passar dos anos gerou mais espaço para a atuação do *lobby* estrangeiro no país, o que também favoreceu o crescimento da presença de representantes dos interesses russos, ainda que, desde 1942, "governo, corporações, bancos, mídia de massa, partes políticas, os próprios indivíduos e outras entidades russas, contratem consultores de Washington D.C, para negociar com o governo estadunidense" (KOSTYAEV, 2012, p.1) e que esse crescimento seja expressamente instável e não permanente, como se pode notar pelos índices de gastos com *lobby* estrangeiro nos Estados Unidos entre 2018 e 2019 (Figura 2):

Figura 2 – Government and Non-Government Spending



Fonte: OpenSecrets.org (2020)

É um fato de bastante repercussão, mas é inequívoco afirmar que existe *lobby* russo nos Estados Unidos. Entretanto, recorrendo à definição de Dag Hammarskjöld – do início deste capítulo – de que na arena política “[...] os resultados não são determinados pela capacidade superficial dos agentes, mas pela consistência dos atores em seus esforços e pela validade de seus ideais” (HAMMARSKJÖLD, 1955), a abordagem russa jamais foi capaz de validar seus esforços, nem de apresentar seus reais interesses aos *policy makers* norte-americanos, o que faz com que muitos especialistas questionem se realmente há um *lobby* russo no Congresso Estadunidense. Os estadunidenses "sempre acreditaram que Estados liberais são superiores aos Estados não liberais, e que dentre os Estados liberais, aqueles com constituições republicanas democráticas são os melhores" (LIND, 2006, p.253). Sendo assim, proporcionar mais oportunidades e experiências de inserção da sociedade e de outros grupos na política norte-americana transparece algo normal para o exercício democrático – a exemplo da aprovação da utilização do *lobby* como parte nas campanhas eleitorais pela Suprema Corte dos Estados Unidos, em 2010. Por outro lado, isso não quer dizer que os *policy makers* estadunidenses estão preparados para ouvir os interesses de grupos que não seguem seus mesmos valores (ou melhor,

grupos que eles acreditam que não seguem seus mesmos valores). Ademais, “o principal fator que moldou as decisões estratégicas dos Estados Unidos tem sido o medo de outras grandes potências” (LIND, 2006, p.253) e, nesse sentido, estar atento a possíveis engrandecimentos da Rússia (ou dos representantes de seus interesses) nos processos de tomada de decisão do país, é uma medida que toma a atenção de Washington.

Percebe-se, então, uma frustração na tentativa de se criar um *lobby* russo permanente nos EUA, muitas vezes impossibilitado pelos axiomas percebidos por um lado (o estadunidense) em relação aos elementos históricos, políticos, econômicos e até mesmo socioculturais do outro (o russo), mas também é apontado que boa parte da inconstante influência russa nos processos de decisão nos EUA decorre de uma falta de engajamento e interação política para a modificação da imagem da Rússia na terra dos norte-americanos. Segundo Kostyaev (2012, p.1), “os imigrantes russos nos Estados Unidos tentam se assimilar à sociedade o mais breve possível e não procuram constituir organizações para representa-los politicamente”, e essa é uma das circunstâncias que fazem com que o alcance das técnicas de *lobby* russo seja pouco eficaz nos Estados Unidos. Ainda de acordo com Kostyaev (2015, p. 9), “a Rússia precisa apoiar o interesse em estudos russos nas universidades ocidentais e em grupos especialistas em natureza investigativa. Futuros líderes políticos, jornalistas e acadêmicos deveriam compreender melhor a cultura, história e política do país” e com isso incentivar o rompimento de paradigmas que impedem sua melhor associação política a outros Estados.

Desde o colapso da União Soviética, o *lobby* russo passou por diferentes estágios ao longo de seu processo evolutivo, até alcançar a famigerada "era de ouro" da privatização do *lobby* russo, a partir da metade dos anos de 1990 até os anos 2000. O fundador do Comitê de Assuntos Públicos da Rússia⁴, Hunter Cawood, acredita que o momento atual possui uma oportunidade de mudar drasticamente o curso na política russa e, para ele, isso se inicia com o lançamento de um “*lobby* pró-Rússia mais embasado para conquistar os corações e mentes de seus antigos adversários, os EUA” (CAWOOD, 2019), porque sabe-se que “o *lobby* é o combustível que alimenta a máquina de política norte-americana” (CAWOOD, 2019) e muitos estadunidenses, políticos ou não, sabem disso. Dentro desse contexto, Rodrigo Lopes (2019) discute que, atualmente, a Rússia tem buscado ampliar esse alcance por meio de grandes investimentos em agências de notícias estatais, assim como na abertura de escritórios, na

⁴ O Comitê de Assuntos Públicos da Rússia (Ru-PAC) é uma organização independente dedicada ao desenvolvimento e fortalecimento do relacionamento entre os Estados Unidos e a Rússia.

contratação de jornalistas locais e no estabelecimento de parcerias com veículos regionais de comunicação. A agência de notícias russa *Sputnik* é o exemplo mais claro de como o Kremlin tem incentivado a propagação e o fornecimento de noções sobre a política do governo e conhecimentos sobre a sociedade russa para o público no exterior. Segundo Lopes (*ibidem*), “o conglomerado da *Sputnik* foi criado por decreto presidencial de Vladimir Putin e incorpora o antigo serviço de notícias *RIA Novosti* e a *Rádio Voz da Rússia*”, no entanto, Lopes (2019) observa que na prática, a *Sputnik* visa:

Irradiar a narrativa do governo Vladimir Putin e concorrer com as narrativas de veículos de comunicação norte-americanos, a exemplo da rede CNN, de jornais como o NYT e de agências de notícias como a Associated Press (AP). A diferença é que essas são empresas privadas, que, com décadas de atuação, baseiam-se em princípios de independência jornalística, diversidade de pontos de vista e adotam tom crítico aos governos de seus países.

Da mesma maneira, Cawood (2019) se diz surpreso pelo fato da Rússia ainda ser tão relutante em arriscar um *lobby* nos EUA com parâmetros mais descentralizados e “continuar não investindo em esforços relacionados ao *lobby* que realmente influenciam o cenário político americano” (CAWOOD, 2019), tendo em vista que a Rússia se enquadra entre os dez países que mais gastam dinheiro com *lobby* estrangeiro nos EUA, conforme os dados do Center for Responsive Politics a seguir:

Figura 3 - Top 10 Países Classificados por Gastos com *Lobby* nos EUA

Country	Total Spending
Israel	\$99,358,131
South Korea	\$98,827,421
Japan	\$83,038,817
Liberia	\$72,339,166
Marshall Islands	\$69,744,402
Saudi Arabia	\$57,328,735
Ireland	\$52,232,577
United Arab Emirates	\$44,253,313
China	\$42,294,646
Russia	\$40,402,512

Fonte: OpenSecrets.org (2019)

Em conjunto a esses fatores, volto a ressaltar que *lobbies* não são operados sozinhos. Há muito tempo, a incompatibilidade de valores e interesses dos EUA, em particular, para com a Rússia, levaram à criação de uma estratégia de defesa antirrusa apoiada não apenas por *policy makers* norte-americanos, como também pelo *lobby* de grupos de interesses judeus. Essa iniciativa seguiu o “*American Way of Strategy*” e foi cunhada por muitos especialistas como “Russofobia”. Tsygankov (2009, p.14-15) explica:

A Russofobia tornou-se o assunto unificador da preocupação norte-americana, bem como uma estratégia bem-sucedida para reunir partidários, mobilizar a mídia e promover uma agenda política antirrusa [...] A russofobia, neste caso, é entendida como um medo do sistema político da Federação Russa [...] Três mitos centrais da russofobia dizem respeito à nacionalidade, ao sistema político e à política externa. Primeiro, os russófbos sempre viram a Rússia como um império que oprime nacionalidades. Segundo, eles invariavelmente apresentam a Rússia como um poder autocrático que despreza os direitos dos cidadãos e, em vez disso, concentra recursos econômicos e militares nas mãos do Estado. Terceiro, sob todas as circunstâncias, os russófbos suspeitam das políticas internacionais da Rússia, particularmente quaisquer tentativas de reconstruir relacionamentos com os países ocidentais.

Outro argumento de Hunter Cawood acentua essa perspectiva, na medida em que destaca (em referência à Figura 3) que “a Rússia não estaria nesse quadro, se não fosse pelo fato dos EUA terem forçado os meios de comunicação russos como a RIA Novosti e a Russia Today a registrarem-se como agentes estrangeiros” (CAWOOD, 2019), porque na prática “cerca de 36, dos 40 milhões de dólares representados no quadro acima, foram investidos pela RIA Novosti e Russia Today desde 2017 para simplesmente poderem manterem sua transmissão nos Estados Unidos” (CAWOOD, 2019).

O cenário atual – que proporcionou novas oportunidades – também, gerenciou estruturas mais complexas, na medida em que, a partir de 2015, o objetivo do *lobby* russo passa a ser inserido no contexto das sanções impostas pelos EUA e pela União Europeia (UE). Zabrovskaya (2015) argumenta que “com as tentativas do Ocidente de imputar pressão em Moscou com sanções econômicas, os empresários russos e o Kremlin estão investindo seus esforços na realização de *lobby* nos Estados Unidos (e na União Europeia) para minimizar seus efeitos”, entretanto, Kostiaev (2015, p. 6), intensifica o diálogo apontando que “trabalhar com consultores estadunidenses não será suficiente para resolver a maioria dos campos estratégicos, bem como as sanções econômicas contra as companhias russas” e, com ironia, completa dizendo que “o *lobby* não é uma chave mágica que abre todas as portas, mas sim um tipo de graxa que facilita o movimento da chave” (KOSTIAEV, 2015, p. 6).

Em “*Por que a Rússia não possui um Lobby nos Estados Unidos?*”, Andrey Sushentsov⁵ (2018), atribui uma gentil análise a este trabalho, de estratégias que considera necessárias para fazer com que os *policy makers* norte-americanos passem a ouvir o lado russo – não necessariamente o lado do governo do Kremlin – e possivelmente reduzir a imagem de “bad guy” da Rússia nas relações internacionais. Para Sushentsov (2018) são apresentados três grandes empecilhos na tentativa de consolidação do *lobby* russo nos EUA:

Primeiro, a formação do *lobby* russo nos EUA é um desafio intelectual. A elite russa considera difícil de acreditar que a política norte-americana seja competitiva; de que seus resultados não são predefinidos; de que uma verdadeira discussão de política externa esteja tomando parte e que polemize na sociedade, e de que a imprensa e o Congresso não atuem de forma bem orquestrada. Segundo, a Rússia não acredita que a ideologia norte-americana seja o motivo chave por trás das ações estadunidenses. Russos pós-soviéticos têm perdido toda sua fé na ideologia enquanto, ao contrário, mais americanos sinceramente acreditam em sua eficácia. Terceiro, a elite russa acredita que um *lobby* violará a soberania americana e ‘desde que nós não queiramos que os americanos argumentem suas ideias lobistas no Parlamento Russo, nós não faríamos isso nos EUA’.

Sushentsov (2018) defende que dentre os motivos para essa percepção está que, “distintamente de suas contrapartes europeia, turquesa, israelense ou chinesa, a elite da Rússia não estudou nos EUA, não possui contatos bem estabelecidos e acesso às instituições e autoridades americanas”. Em aditamento à perspectiva de Sushentsov, Hunter Cawood (2019) serve outro exemplo de como os grupos de interesse russos podem abrir caminhos para a inserção de seu *lobby* no Congresso Estadunidense, que seria gerando meios de “educar” os *policy makers* sobre suas reais intenções e, ademais, “construir conexões e relacionamentos, submeter artigos para os principais meios de comunicação, organizar e participar de eventos, formular recomendações políticas”. Progressivamente, Sushentsov (2018) sustenta que:

É necessário estabelecer uma filial do centro analítico da Rússia em Washington [...] que deveria submeter colunas para a mídia de ponta, artigos para a imprensa analítica, organizar discursos em universidades e com *think tanks*⁶, participar de eventos seculares na capital, mistura-se com círculos ativos politicamente, consultar conselhos editoriais nas mídias de comunicação principais e responder a questões informais de escritórios do Congresso e órgãos governamentais. É importante que esse centro seja legalizado sob as leis americanas e que qualquer contato com analistas russos não seja percebido como comprometedor.

⁵ Andrey Sushentsov é Diretor do Instituto Estatal de Relações Internacionais de Moscou (MGIMO), membro do Conselho de Política Externa e de Defesa e do Grupo de Trabalho sobre o Futuro das Relações Russo-Americanas.

⁶ Think Tanks podem ser grupos de pensadores e entidades que exploram questões importantes para sociedade.

A difícil relação entre o *lobby* russo e o *American Way of Strategy* é instigada por muitos fatores, como analisado no decorrer deste capítulo. Em primeiro lugar, dispõe-se que as divergências no âmbito político e econômico são elementos importantes, porque se de um lado os EUA são orgulhosos pela consolidação do regime de governo democrático e por aperfeiçoar o sistema econômico de mercado, a Federação Russa continua defendendo seu estilo um pouco mais conservador, ainda que após os eventos que resultaram na eclosão da União Soviética (URSS) o país seja considerado semidemocrático e detentor de uma economia menos planificada. Segundo, a própria ideologia estabelecida pelos norte-americanos e a interpretação da defesa de interesses – por parte de representantes e grupos russos – como uma maneira de fomentação dos ideais do governo de Moscou em Washington provocam a criação de mecanismos de “defesa” antirrusso, naquilo que muitos vão considerar como um tratamento “russóphobo”. Terceiro, entende-se que as disparidades na organização político-jurídica nos Estados Unidos e na Rússia, no que diz respeito à aceitação e participação de grupos de pressão e de interesse, da organização civil, de associações públicas e de redes de comunicação nos processos de tomada de decisão são, também, apontados como coeficientes que aumentam esse distanciamento entre os *policy makers* estadunidenses e lobistas russos. Numa quarta dimensão, nota-se que o baixo interesse na agenda política e no incentivo à formação de políticas públicas nos EUA, por parte da comunidade russa imigrante demonstram um problema estrutural e também aquilo que os especialistas chamam de capacidade de substituição dos valores, e até mesmo dos interesses, de comunidades estrangeiras dentro dos EUA, pelo “*American Way of Life*”. Nesse sentido, acrescenta-se o próprio aspecto religioso à discussão, já que em termos comparativos, o *lobby* israelense nos Estados Unidos é favorecido (dentre outras causas discutidas no primeiro capítulo) pela presença de numerosos políticos judeus no Congresso Estadunidense. A quinta razão desse envolvimento instável se dá pela incapacidade dos grupos de pressão e grupos de interesses russos de esclarecer suas reais intenções como organizações e sociedades independentes do governo de Moscou, que buscam ter suas perspectivas, ideias e reivindicações ouvidas pelos *policy makers*. A sexta condição recai nas próprias investidas do governo de Moscou em setores que não geram o impacto desejado sobre os processos de tomada de decisão e, muito menos, favorecem a desconstrução da visão distorcida de que os estadunidenses possuem da Rússia.

Sendo assim, compreende-se que os responsáveis por articular em prol das relações russo-americanas detêm uma tarefa complicada e de grande relevância não só do ponto de vista das relações internacionais. Se bem-sucedido, um *lobby* russo eficaz não garantiria a disposição

de ajuda incondicional dos estadunidenses em diferentes situações ou mesmo alcançaria o nível diplomático que o governo de Washington possui com o Estado de Israel. Todavia, se bem-sucedido, a relação entre os dois países poderia tomar proporções singulares, como determina Cawood (2019):

Um *lobby* pró-Rússia poderia reescrever o futuro para gerar colaboração na luta contra o terrorismo e manutenção da estabilidade regional. Poderia convencer Washington a reafirmar acordos nucleares que fizessem ambos países e o mundo largamente seguros. E, ao invés de uma política externa americana que demonstre desconsideração pelos interesses russos, um *lobby* pró-Rússia poderia promover um futuro de respeito mútuo.

No capítulo seguinte buscar-se-á examinar a geopolítica da Rússia e dos Estados Unidos relativa à Síria. No primeiro momento, os leitores deparar-se-ão com o diálogo sobre a construção das relações entre os dois Estados diante do perigo da máquina de guerra alemã, durante a Segunda Guerra Mundial; no segundo instante serão estabelecidos os parâmetros da política desenvolvida pelo Congresso Estadunidense para conter a influência soviética durante a Guerra Fria com base na aplicação do *American Way of Strategy*. E por fim, os pilares da discussão serão encerrados pela proposta de examinar as semelhanças (e claro, as diferenças) dos governos Obama, Trump e Putin sobre a instabilidade na Síria. Almeja-se que os leitores visualizem o cenário geopolítico e os conceitos de utilização da ferramenta do *lobby* aplicados no bojo da problemática no Oriente Médio, levando em consideração os esforços de aproximação dos países, bem como as capacidades de interferência dos grupos de pressão na fomentação de um *lobby* antirrusso custoso à aproximação do Kremlin e Washington.

3 OS EUA, A RÚSSIA E A CRISE NA SÍRIA

Este terceiro capítulo tratar-se-á da relação entre os Estados Unidos e a Rússia, por meio de uma abordagem histórica que remete à cooperação militar entre esses dois Estados para o combate à máquina de guerra nazista, aos momentos de tensão e modificação nas perspectivas políticas durante a Guerra Fria e aos períodos de distanciamento e aproximação entre os governos de Washington e do Kremlin. Os pontos centrais deste capítulo final serão distribuídos em três seções que irão abordar a política estadunidense para a Rússia durante a Guerra Fria, seguida pela questão do *lobby* russo e uma breve possibilidade de giro nas relações EUA-Rússia com o advento da ameaça terrorista e, por fim, a questão da crise na Síria e o futuro das relações entre as duas potências, analisando-se a posição do *lobby* russo diante dos governos Obama e Trump.

Em meados de 1941, a Alemanha Nazista comandada por Adolf Hitler quebrou o acordo de não-agressão – conhecido como Pacto Molotov-Ribbentrop – ao arquitetar a Operação Barbarossa que determinou o início da guerra na Frente Oriental, com a invasão de tropas do Eixo à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) de Josef Stalin. Naquele mesmo ano, o Congresso Estadunidense ouviu o então presidente Franklin D. Roosevelt proferir um discurso que, diante da realidade histórica, diferira da tradicional política de não-intervenção dos Estados Unidos no âmbito externo. Na ocasião, Roosevelt (1941) destacou que “a ordem mundial que os Estados Unidos procuram é a de cooperação entre os Estados livres; trabalhando juntos em uma amigável e civilizada sociedade”, nos parâmetros que recordam à ideia de desenvolvimento do sistema internacional para uma sociedade internacional – descrita nos trabalhos de Hedley Bull (1977). As palavras de Roosevelt poderiam ter ressoado de maneira questionável e, conforme Lind intervém, “quando os líderes americanos seguiram o ‘*American Way of Strategy*’, eles consequentemente guiaram a república estadunidense do sucesso ao sucesso e, por outro lado, quando eles se desviaram dessa conduta, os resultados se mostraram desastrosos” (LIND, 2006, p.249). No entanto, o líder estadunidense manteve intrínseco ao seu discurso a retórica de intervenção no contexto internacional como condição necessária para pôr fim à ameaça aos valores de liberdade e assegurar a manutenção dos princípios políticos, econômicos e sociais do país.

De fato, assim que o Congresso Estadunidense aprovou a antecipação do envio de tropas norte-americanas à Europa e, na medida em que as relações entre Franklin D. Roosevelt, Josef Stalin e Winston Churchill adquiriam mais força no combate à máquina de guerra alemã, a

ideia mantida pelos *policy makers* dentro do Beltway era a de que os Estados Unidos estabeleceriam alianças poderosas, porém transitórias, tendo em vista os interesses e peculiaridades circunstanciais daquele período, e seguindo a lógica de eximir o país de assuntos estrangeiros, conforme as alianças militares tivessem cumprido seu propósito. O sucesso da força militar conjunta foi tal, que os líderes dos EUA, da URSS e do Reino Unido anteciparam reuniões e conferências (a exemplo da significativa Conferência de Yalta) para definir os parâmetros da nova organização da balança de poder antes mesmo da conclusão da Segunda Guerra Mundial. O cenário foi propício para reinterpretações de antigos antagonistas, que poderiam transformar-se em aliados de longa data. Nota-se, ainda, que a aproximação entre russos e norte-americanos naquele período, ainda que motivada pelos preceitos da guerra, poderia significar mudanças importantes rumo à cooperação entre as duas potências e, nesse contexto, chama a atenção justamente o forte impacto que os líderes da época possuíam, uns em relação aos outros, quando nos processos de tomada de decisão, a exemplo das tratativas políticas de reconstrução da Europa com a iminente aproximação do fim do conflito.

Por um curto período de tempo, os Estados Unidos e a União Soviética foram beneficiados pelos esforços e decisões conjuntas, contudo, a simples ideia de possíveis influências ou interferências nos processos de tomada de decisão por governos estrangeiros ou representantes políticos externos foi interpretada de maneira significativamente negativa pelos *policy makers* estadunidenses e expressou motivo suficiente para que tais congressistas – inclusive lobistas e grupos de pressão – reagissem aos impactos da intensidade da interdependência gerada entre os dois Estados, como uma ameaça aos princípios de liberdade e valores norteadores da política norte-americana – uma intimidação ao *American Way of Strategy*.

Viu-se no primeiro capítulo – em referência à concepção de Bobbio (1983) – que o termo poder é compreendido como um mecanismo que tenciona fazer com que outros atuem ou se comportem de determinada maneira. Esse exemplo serviu bem aos estadunidenses, pois nas palavras de Lind (2006, p.258-259):

Os americanos usaram seu poder para remodelar o ambiente ao seu redor, para que não precisem reformular sua sociedade. Em vez de adaptar seu modo de vida ao mundo que encontraram, eles adaptaram a ordem mundial ao seu modo de vida [...] inexoravelmente, ao estimular uma ordem internacional capaz de tornar desnecessário o estado de constante sentinela, os Estados Unidos têm sido guiados pelo esclarecido interesse próprio, não pelo altruísmo. Procuraram criar um mundo mais seguro para preservar seu próprio modo de vida, não trazer liberdade, democracia, ou prosperidade para outras nações.

Os argumentos que introduzem este capítulo são fundamentais à presente análise, uma vez que servem como base para a construção do cenário em que de fato poder-se-á explorar os estágios de desenvolvimento e formas de articulação pelas quais o governo russo e diferentes grupos de interesses se apoiaram para explorar brechas no sistema político estadunidense e interferir ou simplesmente influenciar nos processos de tomada de decisão nos Estados Unidos, isto é, utilizarem-se de *lobby* para a defesa de seus interesses. Por conseguinte, novamente o(a) leitor(a) deparar-se-á com circunstâncias singulares referentes ao tratamento dado pelo Capitólio às iniciativas russas, da mesma forma que se notará uma incidência mais clara de *lobby* advinda do Kremlin, em detrimento à atuação de grupos russos privados ao longo do tempo, que irá proporcionar os moldes para o entendimento da relação entre os EUA e a Rússia aplicada à crise na Síria.

3.1 GUERRA FRIA: A POLÍTICA ESTADUNIDENSE PARA A RÚSSIA

A Guerra Fria trouxe parâmetros diferentes às relações internacionais. O predomínio do poder de influência por parte das superpotências e a atemorização em relação às armas de destruição em massa ditaram o comportamento dos tomadores de decisão e consumiram o intelecto de muitos analistas das relações internacionais, que efervesceram a prerrogativa de medo e segurança na atuação dos Estados na política mundial. Segundo Keohane e Nye, “durante a Guerra Fria, ‘segurança nacional’ era um *slogan* que os líderes políticos estadunidenses usavam para gerar apoio para suas políticas; a retórica da segurança nacional justificava estratégias projetadas, a um custo considerável, para reforçar a estrutura econômica, militar e política do ‘mundo livre’” (2001, p.5). Nesse mesmo cenário, o desdobramento e alto nível de interdependência entre as sociedades nacionais favoreceu o dinamismo de novos atores nacionais e internacionais, cujas atividades passaram a afetar instâncias importantes dos governos estatais, os quais desenvolveram instituições e novas regras para inúmeras matérias. Keohane e Nye (2001, p.5) enfatizam:

A interdependência afetou (e afeta cada vez mais) a política mundial e o comportamento dos Estados, mas as ações governamentais também influenciam os padrões de interdependência. Ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições para certos tipos de atividades, os governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestaduais.

Sendo assim, essa aceleração da interdependência, ocasionada pelas mudanças no século XX, determinaram novos espaços de discussão, dinamismo e atuação nas relações internacionais e no âmbito interno dos Estados, especialmente, para aqueles que já seguiam

um regime de governo democrático. Finalmente, “nessa política da interdependência estão envolvidos interesses nacionais e transnacionais, bem como governamentais. [...] as políticas internas e externas se tornam estreitamente ligadas” (KEOHANE; NYE, 2001, p.7), revelando que novas formas de conflito iriam surgir ao longo do tempo. Foi necessário, portanto, compreender que as abordagens tradicionais das relações internacionais seriam insuficientes para captar todos os aspectos oriundos da complexa interdependência que se projetara. Diante dessa realidade, o impacto da interdependência teve um caráter especial nos países de sistema político democrático como os EUA, porque se por um lado os norte-americanos se autodeclaravam como a maior democracia do Ocidente, por outro lado teriam que lidar com as consequências de tal aptidão, em razão da expressividade que novos grupos e atores passaram a adquirir no cenário político nacional e mundial, inclusive sobre a reivindicação de interesses e a capacidade de interferir em determinados processos de tomada de decisão no Capitólio – como é possível notar por meio da forte presença do *lobby* de Israel em questões de defesa e segurança da política estadunidense.

Keohane e Nye (2001) discutem que o simbolismo de segurança nacional e, paralelamente, a grave ameaça sentida pelos norte-americanos, foram produtos das características da Guerra Fria, que colocaram em perspectiva o surgimento do que, em verdade, Tsygankov (2009) irá chamar de *lobby* antirruso, em razão da efetiva participação de grupos de pressão e representantes estrangeiros para justamente reduzir ainda mais as relações entre os EUA e a União Soviética. No presente ensaio, muitos fatores foram discutidos sobre as diferenças entre as superpotências, que colocaram em xeque os principais empecilhos para a formulação de um *lobby* russo efetivo nos EUA – faço referência à análise apresentada no capítulo II -, contudo, a propaganda antirrusa nos Estados Unidos foi inexoravelmente enriquecida pela ação de grupos lobistas como o AIPAC, com o intuito de excluir quaisquer possibilidades de influência russa nos processos de tomada de decisão norte-americanos – posição que caminhava de acordo com os cálculos da administração de Washington.

Em 1961, Robert McNamara⁷ recebeu a aprovação do Capitólio e apoio do então presidente John F. Kennedy para estabelecer a Agência de Inteligência e Defesa (DIA, na sigla em inglês) sob o *slogan* de “fornecer inteligência sobre militares estrangeiros para prevenir e vencer guerras de forma decisiva”. Passado apenas um ano de sua criação, Joseph Carroll, que

⁷ Robert S. McNamara foi o Secretário de Defesa dos Estados Unidos da América no período de 1961 a 1968, durante os governos de J.F. Kennedy e L.B. Johnson.

exercia o cargo de diretor da agência, “iniciou uma série de medidas de *lobby* para que fosse aprovado o envio de aeronaves Lockheed U-2 para reconhecimento na metade ocidental de Cuba”⁸, sob as suspeitas do gerenciamento de mísseis com capacidade nuclear da URSS, instalados na ilha. Instaurados os longos treze dias da crise do Caribe de 1962, o dilema da segurança internacional e a imagem de *bad guy* do sistema internacional – conferida aos russos – atingiu níveis ainda maiores. A ocasião foi bastante substanciosa do ponto de vista das relações internacionais e, em especial, na relação EUA-URSS, porque, em primeiro lugar, a crise demonstrou a escalada de um novo equilíbrio forças e, em segundo lugar, pelo fato das hostilidades terem que dar espaço às negociações, bem como a desconfiança abrir margem à utilização da ferramenta do *lobby* entre os próprios entes governamentais, que enfim puderam convencer-se de optar por decisões de concórdia – por sua vez, o sucesso do *lobby* foi garantido, portanto, pela “consistência dos atores em seus esforços e pela validade de seus ideais” (HAMMARSKJÖLD, 1955). Pouco tempo depois, McNamara foi responsável por um *briefing* relatando que os EUA não seriam capazes de controlar a proliferação de armas nucleares da URSS, contudo, “a cooperação com a União Soviética, da qual os EUA necessitavam, não se materializaria se os Estados Unidos permitissem que seus aliados tivessem armas nucleares” (SCOBLIC, 2009) e “recomendou uma proibição abrangente de testes, um acordo de não-proliferação e garantias de segurança para Estados sem armas nucleares” (SCOBLIC, 2009), iniciativa que deu as bases para a celebração do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, em 1968, com a presença dos Estados Unidos e da União Soviética.

Todavia, mesmo com os ensaios de aproximação entre as duas potências, inclusive com episódios históricos de cooperação – que contaram com a colaboração e influência de grupos de pressão expressivos da comunidade científica – a exemplo da aprovação no Congresso Estadunidense para a realização do Projeto Apollo-Soyuz⁹ (ou Soyuz-Apollo) que deram um alívio geral às tensões políticas, outros dilemas alcançaram o patamar de preocupações nacionais e internacionais “à medida que a sensação de ameaça à segurança na Guerra Fria diminuía e a competição econômica estrangeira, e o conflito de distribuição doméstica aumentavam” (KEOHANE; NYE, 2001, p.6). Indubitavelmente, inúmeros grupos de

⁸ Informações detalhadas pela matéria “DIA’s Role During the Cuban Missile Crisis” – (DIA, 2014).

⁹ Segundo Jim Bridenstine (NASA Blogs, 2020), administrador da National Aeronautics and Space Administration (NASA), a Missão Apollo-Soyuz “simbolizou o potencial do que poderia ser alcançado quando as nações trabalharem juntas para promover objetivos mútuos [...] e juntas, nossas nações expandiram os limites da tecnologia e empreenderam novos desafios em nome da humanidade”.

interesses, lobistas e entidades governamentais russas ainda teriam a difícil missão de minorar os efeitos da péssima imagem russa criada no imaginário dos *policy makers* norte-americanos e, curiosamente, incentivada por outros grupos de pressão e grupos de interesses estrangeiros, com maior afinidade nos EUA. Seguindo a lógica da argumentação, espera-se que os leitores tenham observado os fatos históricos e assumido a presença de *lobby* delimitando as escolhas dos atores em diferentes circunstâncias. Vale ressaltar, que para além do *lobby* apreendido no poder legislativo, os exemplos expressam a caracterização das relações históricas entre os Estados Unidos e a Rússia, marcadas pela temática da defesa nacional e da segurança internacional e, sendo assim, pela tentativa de influência entre os governos soberanos na maior parte do tempo.

3.2 O LOBBY RUSSO E O ‘GIRO’ NA RELAÇÃO EUA X RÚSSIA

Há uma determinação levantada por Andrei Tsygankov (2009) que aponta para existência, ao longo da história, de pelo menos três comportamentos que organizam a convivência entre a Rússia e os Estados Unidos no sistema internacional: a primeira seria uma parceria mutuamente benéfica (como a colaboração para o Projeto Apollo-Soyuz); em seguida destaca-se um comportamento de engajamento limitado (a exemplo da aliança construída entre as duas potências para combater a máquina de guerra nazista); e por fim, um esforço de contenção (verificado expressivamente durante a Guerra Fria). Outrossim, na interação entre os dois países, o *lobby* russo possui fatores endógenos e exógenos indispensáveis à análise, pois determinam a influência qualitativa dessa ferramenta nos Estados Unidos e, de tal forma, são didaticamente explicados por Sergey Kostyaev (2012, p.2-3) em *Russian Lobbying in the United States: Stages of Evolution* da seguinte forma:

Os parâmetros endógenos do *lobby* russo nos Estados Unidos são, em primeiro lugar, o nível de democracia na Rússia, medido pelo índice Freedom House. [...] em segundo lugar, encontra-se a participação do *lobby* russo na atuação do governo no produto interno bruto, como resultado da privatização da economia medida pelo Serviço Estatístico Federal da Rússia. [...] O último fator endógeno é determinado por recursos, isto é, aliados do governo, número de ex-funcionários do governo empregados pela organização como lobistas, recursos financeiros globais e tamanho da associação. [...]. Em relação aos fatores exógenos do *lobby* russo nos Estados Unidos, destacam-se a influência dessa ferramenta nas políticas presidenciais, nos custos e impactos orçamentários, nas logísticas do processo legislativo, nas políticas eleitorais, no ambiente legal dos Estados Unidos e no baixo grau de organização da diáspora, que nada mais é do que o deslocamento russo aos Estados Unidos.

As várias denominações que compõem esses fatores endógenos e exógenos do *lobby* russo exprimem uma das características principais da interdependência complexa defendidas

por Keohane e Nye (2001) que ponderam sobre esse nível operante de dependência mútua no atual sistema internacional, identificando a existência de numerosos meios e atuação política e conexão da sociedade. Em outras palavras, Keohane e Nye (2001, p.21) afirmam que:

Múltiplos canais conectam a sociedade, incluindo laços informais entre elites governamentais e acordos formais de chancelaria; laços informais entre elites não-governamentais e organizações transnacionais (como bancos ou corporações multinacionais). Esses canais podem ser resumidos como relações interestaduais, transgovernamentais e transnacionais. Transgovernamental se aplica quando relaxamos a suposição ‘realista’ de que os Estados agem coerentemente como unidades e transnacional se aplica quando relaxamos a suposição de que os Estados são as únicas unidades.

A eclosão da União Soviética fez transparecer esses fatores endógenos e exógenos de maneira singular, porque enfim parecia que a recém constituída Federação Russa seria responsável por uma transição importante em seu antigo regime de governo e buscaria estabelecer novos vínculos com os atores do sistema internacional, em especial, com seus antigos rivais, os Estados Unidos da América. Os eventos de 11 de setembro, que aconteceram em solo norte-americano, serviram para fortalecer a ideia de giro nas relações entre os EUA e a Rússia, que enxergaram o desenvolvimento do terrorismo de maneira expressivamente perigosa e trágica. À época, tal qual expressa Tsygankov, o já presidente Vladimir Putin foi “reconhecidamente um dos primeiros a conferir amplo apoio a Washington nas operações militares no Afeganistão e ofereceu o compartilhamento de inteligência, liberação do espaço aéreo russo para missões de socorro, participação de busca e salvamento, e armamento antiaéreo contra as forças do Talibã” (TSYGANKOV, 2009, p.3).

Naquele momento, parecia que finalmente a Federação Russa estivesse pronta para formular políticas de aproximação mais incisivas e que os velhos entraves contra o *lobby* russo nos EUA comesçassem a ser destrinchados pela atuação de grupos de interesses e lobistas russos dentro do Beltway, como consequência de uma possível tentativa de reconstrução da percepção sobre a Rússia no país norte-americano. Tsygankov (2009, p.1) destaca:

Uma nova oportunidade para criar uma parceria mutuamente aceitável se apresentou após os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, quando as duas nações pareciam preparadas para cooperar no combate ao terrorismo, na não proliferação nuclear, no desenvolvimento de energia e no fortalecimento de instituições políticas internacionais. Com a Guerra Fria deixada para trás e com a convergência de interesses importantes, os dois lados tiveram a oportunidade de desenvolver seu relacionamento em uma parceria estratégica e em uma aliança militar.

Surgira um significativo ensejo de formular um laço de cooperação entre as duas nações, que conforme Tsygankov (2009, p.3) “poderia ter evoluído gradualmente, além do combate ao terrorismo, para outros aspectos vitais das relações internacionais, como pobreza, segurança energética, instabilidade política e proliferação de armas”. Mais do que isso, foi um momento especial na relação bilateral EUA-Rússia na qual a Casa Branca e, em partes, o Congresso Estadunidense, demonstraram “maior sensibilidade aos argumentos da Rússia de que sua luta na Chechênia fazia parte de uma guerra global ao terror” (TSYGANKOV, 2009, P.3). Novamente, as conexões entre o Kremlin e Washington pareciam ser fortalecidas pela existência de uma ameaça comum, que proporcionou mudanças consideráveis ao sistema internacional. Para Tsygankov (2009, p.4-5) o líder russo declarara a existência da crença das duas nações de que novos desafios e ameaças globais exigiriam uma base qualitativamente nova para aquele relacionamento e que estariam alcançando um novo patamar estratégico, o que não seria surpresa, àquela altura, Putin ter manifestado o interesse do país de integrar a OTAN – inclusive com o apoio de outros membros da aliança militar. Contudo, o *lobby* russo não conseguiu fazer florescer a defesa de interesses no Capitólio, mas sim, – ao contrário do que era almejado pelos políticos e lobistas russos – houve a atuação de outros grupos de pressão contra a aproximação dos dois Estados. De maneira bastante enfática, Tsygankov (2009, p.13) defende que:

Uma explicação convincente da mudança de política sobre a Rússia nos EUA deve incorporar a própria política interna na formação da política externa dos EUA [...] que inclui interesses especiais, grupos étnicos e *lobbies* que tradicionalmente desempenham um papel importante na formação de políticas da nação, e seria igualmente significativo, investigar a estrutura e o potencial de um *lobby* antirruso.

Ainda de acordo com Tsygankov (2009, p.2), as relações contemporâneas EUA-Rússia seguem propriamente esse caráter de “cooperação em algumas questões e restrições comportamentais preestabelecidas” em outras situações. Por conseguinte, raramente houve o nível de aprofundamento desejado pelos principais grupos de interesse na relação entre as duas potências. Sublinha-se, ademais, que “os Estados Unidos e a Rússia são aliados ou rivais, a depender das questões em jogo. Eles não são inimigos, mas essa estranha mistura de cooperação e rivalidade serve como mais um indicador da falta de clareza entre as duas nações” (TSYGANKOV, 2009, p.2).

A parceria Rússia-EUA não durou conforme o planejado e logo os desenvolvimentos inicialmente encorajadores se transformaram em uma competição renovada em diversas

questões. Desde o princípio, “enquanto a Rússia esperava uma ampla assistência na reforma de sua economia, o Ocidente estava principalmente interessado em reduzir as ameaças nucleares provenientes da região” (TSYGANKOV, 2009, p.1) e, nesse sentido, essas ocasiões pareciam ter “produzido no intelecto norte-americano, a ideia de que o acentuado declínio econômico da Rússia faria com que o país fosse menos insistente em seus próprios interesses nacionais e concordaria em seguir a agenda política de Washington” (TSYGANKOV, 2009, p.1). Ainda sobre a questão de cooperação na luta contra o terrorismo, mesmo com algumas reuniões sobre segurança ocorridas entre Moscou e o Conselho da OTAN, “os dois lados se trataram novamente como inimigos em potencial, não como parceiros, e Washington fez pouco para integrar a Rússia nas instituições de segurança ocidentais ou tratar de suas preocupações” (TSYGANKOV, 2009, p.7-8), isto é, qualquer tipo de *lobby* russo nos EUA era refutado pelo Capitólio. A pressão sobre o Congresso Estadunidense motivou a desistência de Washington em manter o compromisso inicial de levar as relações com o Kremlin para outro nível de cooperação e, a partir disso, mostrou-se que o próprio exercício da democracia norte-americana pode muitas vezes ser falha e menos benéfica do que parece, quando o *lobby* de grupos estrangeiros é definitivo em tomadas de decisão estratégicas do governo. Além disso, Tsygankov (2009) argumenta que os *policy makers* norte-americanos não estavam preparados para tolerar a Rússia tomando quaisquer iniciativas no Cáucaso e que “em vez de ver o país como necessitado de maior estabilização em resposta a uma longa depressão econômica e muitas vulnerabilidades de segurança, a Casa Branca se concentrou em ver a Rússia como insuficientemente democrática” (TSYGANKOV, 2009, p.7).

O ano de 2008 representou um contraste nos fatores exógenos do *lobby* russo. Segundo Kostyaev (2012, p.5), “o relacionamento Putin-Bush se deteriorou, porém, as eleições de Barack Obama e Dmitry Medvedev lideraram ao então chamado ‘reset’, causando um impacto misto nas campanhas lobistas diversas”. Se anteriormente a administração Bush se transformou em uma forte crítica aos direitos humanos na Rússia, “a administração Obama buscou aproximar as relações EUA-Rússia, principalmente pela redução das críticas negativas à democracia, ao ordenamento jurídico e aos direitos humanos” (KOSTYAEV, 2012, p. 5-6). E qual seria a importância entre o *lobby* russo nos EUA e o ‘reset’ iniciado pelo governo de Barack Obama? Essa estava diretamente ligada ao fato de que “o novo governo dos Estados Unidos tentou oferecer ao Kremlin garantias de que o ressentimento mútuo da era Bush era história” (ZYGAR, 2016). Em outras palavras, isso significaria oportunidades para a Rússia transformar sua imagem nos Estados Unidos de uma maneira positiva. Essa nova tentativa de

reaproximação, por exemplo, poderia engendrar confiança às redes de comunicação russa no país americano, a exemplo da *Russia Today* ou da *RIA Novosti*. Não seria exagero imaginar a formação de grupos de interesses mais expressivos que poderiam se tornar grupos de pressão anos mais tarde, caso o ‘reset’ realmente perdurasse. E o *lobby* de empresas russas nos EUA, enfim ganharia bases mais estáveis para a defesa de interesses.

Entretanto, Andrei Tsygankov materializa-se novamente no debate e aponta que os Estados Unidos operam a partir de uma concepção profundamente etnocêntrica do mundo – algo que indubitavelmente remonta à própria lógica do *American Way of Strategy* aqui discutida – e completa dizendo que “os americanos estavam interessados em ver o mundo através de suas próprias lentes e atribuir a ele seus próprios estereótipos culturais” (TSYGANKOV, 2009, p.29). Em sua percepção, o *lobby* russo nos Estados Unidos da América é frustrantemente fraco em razão do esforço constante da classe política em exercer seu poder em suporte à russofobia. Tsygankov (2009, p.39) esclarece:

Internamente, o relativo sucesso da Russofobia tornou-se possível devido a três condições interrelacionadas: um público amplamente desinformado, elites manipuladoras e a ausência de um *lobby* russo efetivo nos Estados Unidos. A primeira questão é que os americanos estão mal informados sobre as realidades russas e suas opiniões continuam fortemente dependentes de como as relações EUA-Rússia são apresentadas pela mídia e pelos políticos.

Outrossim, essa mesma russofobia não possuiria o respectivo sucesso caso – paradoxalmente – fosse possível o desenvolvimento de um *lobby* russo permanente na mesma proporção que outros *lobbies* estrangeiros dentro do Beltway e Tsygankov (2009, p.43-45) completa:

Outros grupos étnicos – judeus, chineses, latinos, europeus e árabes – são influentes ou pelo menos notáveis, mas os russos estão conspicuamente ausentes da política americana. Isso torna a Rússia extremamente vulnerável às críticas daqueles que estão ansiosos para reconstruir e explorar uma imagem inimiga. [...]. Os especialistas reconhecem que a comunidade de observadores da Rússia está dividida e que a divisão, que vai até a Casa Branca, foi responsável pela ausência de uma política coerente com o país.

Doravante, em sentido à conclusão deste trabalho, os leitores poderão examinar a postura dos EUA e da Rússia sobre duas questões com bastante repercussão: a primeira dessas questões se condiciona pela atuação dos Estados Unidos da América em relação à crise na Síria e, nesse sentido, será feita uma revisão comparativa entre as principais diferenças e semelhanças na política externa dos governos de Barack Obama e Donald Trump a partir da

construção do cenário político e do envolvimento estadunidense no país totalitário – ao mesmo tempo em que serão mencionados os usos de sanções contra a Federação Russa em consequência de seu apoio às forças de Bashar al-Assad. A partir dessa dinâmica entre os países, o segundo ponto a ser explorado se pauta no famoso escândalo de envolvimento do *lobby* russo nas eleições norte-americanas de 2016 que, por fim, fundamentarão os últimos pilares para o entendimento da instabilidade no processo de criação de um *lobby* russo permanente nos Estados Unidos, com capacidade efetiva de interferir nos processos de tomada de decisão.

3.3 A CRÍSE NA SÍRIA: OBAMA, TRUMP, PUTIN E O FUTURO DAS RELAÇÕES EUA-RÚSSIA

A enorme interdependência de fatores e aspectos que compõem o campo de estudos das relações internacionais tornam a análise da política mundial e das circunstâncias atribuídas ao sistema internacional um exercício bastante interessante (e ao mesmo tempo deveras complexo), na medida em que os profissionais e estudiosos do campo se deparam com a capacidade de incluir perspectivas divergentes em seu método analítico e desenvolvem novas descobertas do ponto de vista epistemológico e pragmático, e soluções para velhos conflitos. A história deixa clara que os vários elementos responsáveis pela interação entre os atores das relações internacionais são mecanismos importantíssimos para compreender, e até mesmo determinar, a forma como esses atores irão agir no sistema internacional. Do ponto de vista dos Estados, sejam esses fundamentados por fatores como interesses circunstanciais ou pelo próprio poder de influência exercido sobre seus processos de tomada de decisão, as relações entre os EUA e a Rússia sofreram com diferentes acontecimentos que, por conseguinte, afetaram a cooperação entre as duas potências. Todavia, esse trabalho também se presta a argumentar em contraposição ao que talvez ainda seja um grande desafio para o analista político das relações internacionais, que é a propensão de muitos estudiosos enxergarem as dinâmicas entre a Rússia e os EUA como exclusivamente relativas às marcas deixadas pela Guerra Fria. Jacob Shapiro (2017) – Diretor de Análise de Futuros Geopolíticos da *Russia In Global Affairs* – reitera esse argumento ao afirmar que diagnosticadas as políticas das duas potências em relação à crise na República Árabe Síria “é tentador ver as intervenções dos EUA e da Rússia na Síria como uma extensão da Guerra Fria e interpretar cada movimento de cada lado, como parte de uma disputa de soma zero por influência” sob estruturas que “estão desatualizadas e são inadequadas para a situação atual na Síria ou para seu futuro” (SHAPIRO, 2017).

Em primeiro lugar, compreende-se que o conflito na Síria configura um jogo político composto por inimigos e aliados situacionais envolvidos em disputas religiosas, clivagens étnicas, confrontos por poder e recursos, além de tentativas de reconciliação até então frustradas diante da geopolítica do Oriente Médio. A região é conhecida também pelas duras investidas militares dos Estados Unidos, que contribuíram expressivamente para o antiamericanismo no Oriente Médio e que, curiosamente, tiveram uma considerável influência do *lobby* de Israel dado seu poder de manipulação no Capitólio a favor dos interesses judaicos. Recordar-se que em razão dos ataques terroristas de 11 de setembro, os *policy makers* norte-americanos (assim como o povo estadunidense) enxergou um vislumbre de ameaça ao já discutido *American Way Strategy* e aos princípios majoritários da comunidade estadunidense. Consequentemente, o Capitólio logo aprovou uma estratégia rígida de combate ao terrorismo, que determinou, em 2003, o envio de tropas ao Iraque sob a suspeita de que o país – e seu regente Saddam Hussein – estaria compactuando com líderes do grupo radical Al-Qaeda e detendo armas de destruição em massa. Apesar das ofensivas terem sido decisivas para a liberação do Kuwait – anexado durante o regime de Hussein – e a eliminação do ditador ter sido considerada um sucesso, principalmente em Washington, Maloney¹⁰ (2020) explica que:

A invasão dos Estados Unidos criou um vácuo de poder, que foi rapidamente preenchido por políticos e forças de segurança xiitas, muitos dos quais mantinham relações de longa data com os oficiais e o governo iraniano. Desde então, o Irã teve um relacionamento individual muito próximo com vários líderes, e esteve muito envolvido, tanto diplomaticamente quanto em termos de definição de políticas internas de comércio e segurança do Iraque.

O ponto central do argumento de Maloney – sem a necessidade de muitos detalhes – é que os EUA e o Irã são “declaradamente inimigos há 40 anos, desde que o governo pró-ocidente do xá Reza Pahlevi foi derrubado pela revolução islâmica xiita dos aiatolás, que seguem no comando do Irã até hoje”, o que em outras palavras não favoreceu a presença dos estadunidenses na região. Diante desse panorama, voltamo-nos à posição da Federação Russa em relação aos países do Oriente Médio no mesmo período: conforme os fatos descritos no item anterior, o Kremlin havia assumido uma postura de tentativa de aproximação e construção de novos laços com o Ocidente, sobretudo com os Estados Unidos da América, uma vez que o governo russo interpreta a ameaça terrorista como um sinal de perigo à segurança internacional e ao próprio país, do mesmo modo que havia declarado solidariedade e apoio em relação aos

¹⁰ Suzanne Maloney é vice-presidente e diretora de relações internacionais do Brookings Institution responsável pelo estudo sobre energia do Irã e do Golfo Pérsico.

norte-americanos. Se bem-sucedida, a breve aproximação entre as duas potências poderia ter resultado em uma cooperação poderosa e benéfica para os dois Estados, pois ora os Estados Unidos seriam favorecidos pela manutenção de uma aliança militar suntuosa com Moscou, ora a Rússia descobriria em Washington os espaços que lhe faltam para apresentar suas ideias e fomentar a criação de grupos de pressão e de um *lobby* russo permanente que ajudaria na reconstrução econômica do país. Sem embargo, à medida que o *lobby* antirrusso foi formado e as relações entre os antigos rivais haviam novamente esfriado, o governo russo não ficou parado e já expandia os horizontes de influência em outras partes do mundo, o que sem mistério incluía países como a Síria e o Irã. Segundo Maloney (2020), os governos de Moscou e Teerã logo encontrariam semelhanças em suas ambições regionais e passariam a estabelecer tentativas de limitação da influência norte-americana mais incisivamente – como a tentativa de estruturação do *lobby* russo nos EUA não tinha engrenado, seu poder de interferência nos processos de decisão atingiria outros alvos que compartilhassem dos mesmos ideais.

Em meio à instabilidade gerada no Oriente Médio, a crise na Síria surge como elemento que estende a participação da Rússia, dos EUA, do Irã e do Iraque que até então já vinham cumprindo papéis relevantes na região. Maloney (2020) relata que a Síria sofria com problemas estruturais recorrentes há anos, porém, a partir de 2011, em que “o ditador Bashar al-Assad tentava conter a insurgência contra seu regime, iniciada no bojo da chamada Primavera Árabe, quando as populações de países no Oriente Médio e no norte da África se levantaram contra seus governos” que o governo de Assad viu a onda de manifestações se converter em ataques violentos em direção à guerra civil. Como Maloney (2020) ilustra:

A Síria se tornou um aliado iraniano por causa de seus próprios antagonismos com outros países árabes. Essa relação se aprofundou durante a guerra entre Irã e Iraque. Por muitos anos, a Síria foi o único país árabe que teve um bom relacionamento com o Irã. Por esse motivo, há muita lealdade entre os dois governos, e é por isso que os iranianos ficaram muito nervosos quando a revolução popular estourou na Síria e começaram a procurar ajudar Bashar al-Assad na repressão dos manifestantes.

Àquela altura, Washington havia se posicionado a favor dos rebeldes que não detinham recursos militares e pressionavam o governo por representação e outras liberdades políticas. Entretanto, no cerne da rebelião surgiram novas expressões extremistas responsáveis pela disseminação de princípios de ódio à presença do Ocidente e que classificaram esses Estados como os verdadeiros culpados pelos problemas da região – nesse contexto de desequilíbrio, organizações terroristas como o Estado Islâmico do Iraque e da Síria, fundada em 2003 após a invasão do Iraque, adquiriram força e principalmente poder de influência. A situação não foi

nada favorável aos Estados Unidos, porque se por um lado não mantinham boas relações com o Irã (parceiro de longa data da Síria e agora do Iraque), por outro ainda teriam que lidar com o *lobby* russo em alguns países da região e, principalmente, com a insurgência do ISIS. Shapiro (2017) sublinha:

A guerra civil síria começou como um conflito próprio, distinto de outros distúrbios na região. Juntamente com a guerra civil iraquiana, travada intermitentemente desde a maldada invasão dos Estados Unidos em 2003, tornaram-se parte do mesmo conflito. As guerras foram unidas pelo Estado Islâmico, que não deu atenção às fronteiras políticas arbitrárias entre os países. As partes dominadas pelos sunitas da Síria criaram um vasto deserto através do qual os combatentes do ISIS e outros elementos sunitas radicais podem se mover com relativa facilidade. Falar da guerra da Síria hoje é falar da guerra civil do Iraque e vice-versa.

Sem eximir a intervenção da Rússia na Síria e exprimindo a atuação de seu *lobby* no país, tudo teve início em 2004 com a Revolução Laranja da Ucrânia. De acordo com Jacob Shapiro (2017):

Vladimir Putin chegou ao poder precisamente porque seu antecessor, Boris Yeltsin, se mostrou incapaz de administrar o relacionamento da Rússia com o Ocidente de uma forma que avançasse os interesses russos. Entre isso e o triste estado da economia russa na época, Putin procurou restaurar o poder do país e dar à Federação Russa a capacidade de defender seus imperativos de segurança nacional. Controlar a Ucrânia é um dos mais importantes desses imperativos. Todos os impérios russos, dos czares aos soviéticos, dependeram do espaço-tampão que a Europa Oriental fornece ao núcleo da Rússia, de outras potências fortes na planície europeia. A Ucrânia, o segundo maior país da Europa depois da Rússia, é responsável por uma fatia significativa desse patrimônio.

O governo de Putin havia se preparado com o fortalecimento de suas forças militares, enriquecendo sua influência econômica e disseminando suas capacidades de inteligência no território vizinho. Os planos, no entanto, sofreram um forte baque com a onda de protestos que ressurgiu em Kiev. A ameaça à influência russa no território foi respondida com a anexação da Crimeia (região estratégica da Ucrânia), mas ainda assim, a situação tinha saído de controle para o Kremlin, que sofreu também com a quebra das projeções otimistas. Em vez disso, “os preços do petróleo russos continuaram caindo e só subiram para a faixa de US\$50 nos últimos meses de 2017 por causa de um corte muito elogiado na produção, patrocinado por produtores de petróleo da OPEP e não-OPEP, como a Rússia” (SHAPIRO, 2020). Essas proporções e, novamente, a ausência de um *lobby* russo nos EUA que pudesse minorar os efeitos da desastrosa investida da Rússia fomentou a aprovação do Kremlin quanto ao envio de tropas à Síria e, segundo Shapiro (SHAPIRO, 2020), existem três motivos para esse envolvimento:

O primeiro foi para consumo político interno. Putin precisava demonstrar ao povo russo que o poder da Rússia não se atrofiou sob seu governo. O segundo motivo foi para o consumo internacional. Ele precisava provar aos Estados Unidos que a Rússia ainda era uma potência formidável e que não hesitaria em intervir em áreas onde os EUA já estavam engajados. O regime de Assad na Síria era um amigo histórico da União Soviética, desprezada pelas sensibilidades ocidentais e corria o risco de ser invadido pelos vários rebeldes e grupos de oposição que lutavam contra ele – o Estado Islâmico entre eles. [...]. A terceira razão, porém, foi de longe a mais importante. Os Estados Unidos ficaram encurralados em seu impasse com o regime de Assad [...] e precisavam de ajuda, que por ventura, a Rússia estava pronta para oferecer – mas queria algo em troca. A Rússia então fez o trabalho sujo dos EUA e deu ao ISIS um inimigo mais formidável. Sem o envolvimento da Rússia e a estabilização do regime de Assad, as forças apoiadas pelos EUA não poderiam ter confiscado os territórios que tomaram do ISIS no ano de 2016.

Obviamente, o Kremlin não alcançou o resultado final que esperava, se levada em consideração a influência do país com os estadunidenses – que além de não terem garantido as concessões à questão da Ucrânia, mantiveram a imagem de ameaça russa aos princípios estadunidenses. Tal atitude do Capitólio foi criticada por Thomas Graham – especialista no programa de política externa dos EUA na *Russia In Global Affairs* – que questionou:

Os Estados Unidos têm confiança suficiente em sua própria força e otimismo em relação ao futuro para iniciar um diálogo construtivo com a Rússia, ou as dúvidas decorrentes de uma política externa pouco bem-sucedida e o orgulho ferido levam-na a ver a Rússia como fonte de seus problemas e não como um parceiro em potencial?

Enquanto essa série de eventos acontecia no Oriente Médio, nos Estados Unidos da América, outras questões também prenderiam a atenção do Congresso Norte-Americano e do mundo, em razão das mudanças decorrentes da transição entre os governos de George W. Bush, de Barack H. Obama e, doravante, de Donald Trump. Em 2018, Mark Landler – chefe do escritório em Londres do *The New York Times* e antigo correspondente da Casa Branca – elucidou que fosse o acordo climático de Paris ou o acordo nuclear com o Irã, Donald Trump teria sido incisivo em derrubar o legado de política externa de Barack Obama, com exceção da postura do presidente norte-americano sobre a Síria que “repetiu fielmente a política de interceptação de Obama”. Inicialmente, viu-se que Barack Obama tinha sido eleito como o presidente da mudança política, econômica e social, que saberia administrar bem os recursos militares do país no combate ao terrorismo e fornecer os reajustes domésticos que os cidadãos precisavam. Ao final de seu mandato, foi aclamado por avanços expressivos sobre direitos sociais e pelo sucesso em “reduzir” a Al-Qaeda, com o assassinato de Osama Bin Laden – “o que levou o então presidente norte-americano a estabelecer os planos de retirada das tropas americanas no Iraque e no Afeganistão” (CUNHA; QUEIROZ, 2017). Sem embargo, o

governo do presidente Barack Obama proporcionou um dos maiores legados deixados à Casa Branca devido as relações estabelecidas (ou enriquecidas) entre os Estados Unidos e outras potências. De acordo com Cunha e Queiroz (2017), “o democrata buscou resgatar a aproximação com governos que eram afastados dos EUA e, em 2016, demonstrou ser o mais forte exemplo de visão sobre a importância de manter uma relação sólida com outras nações”; naquele momento, o presidente russo Vladimir Putin declarou até mesmo uma “certa aproximação de posições entre a Rússia e os EUA na questão síria”. Em conformidade com a *British Broadcasting Corporation* (2016), havia “uma compreensão do que os dois Estados poderiam fazer para baixar a intensidade da situação na Síria [...] e muitos esperavam um acordo sobre o conflito”; era possível ter um vislumbre da troca de *lobby* entre os governos das duas potências, influenciado pelos interesses circunstanciais na região e pela abordagem diplomática de Barack Obama.

O diálogo entre ‘colegas’ foi tomando proporções diferentes das almejadas por ambos, Putin e Obama, à medida em que o mandato do então presidente norte-americano chegava em sua reta final e o candidato Donald Trump já expressava duras críticas às políticas domésticas e externas de seu antecessor, durante sua campanha à presidência. Donald Trump teria argumentado, inclusive, que “os EUA passariam a cobrar gratidão dos países que obtivessem ajuda estadunidense e ampliariam o arsenal nuclear do país, afirmando que não iria ceder ‘o país ou seu povo à falsa cantiga da globalização’” (CUNHA; QUEIROZ, 2017). Exatamente sobre esse ponto, Andrei Tsygankov volta a discutir sobre o papel do *lobby* antirrusso e em prol da disseminação de ideias favoráveis à quebra dos vínculos entre os líderes das duas nações (e, sob interpretação pessoal, como essa sequência de fatores internos e externos são interdependentes, há de se concluir que influenciaram também na postura do país sobre a cooperação com o Kremlin na Síria). Tsygankov (2009, p.161) desenvolve:

Tendo mobilizado a mídia e vários canais políticos, o *lobby* antirrusso apresentou a Federação Russa como um país com um regime bem consolidado e cada vez mais perigoso, e conseguiu convencer os principais membros da classe política americana a advogarem a abordagem de ameaça da Rússia. Alguns políticos influentes e formuladores de políticas da Casa Branca são solidários à agenda desse tipo de *lobby* e propensos ao uso da retórica russofóbica.

O fraquíssimo *lobby* pró-Rússia nos Estados Unidos sequer se manifestou de outras formas ou por outros veículos, permanecendo quase que oculto na sociedade e no Congresso Estadunidense. Mesmo diante da breve aproximação entre os governos de Obama e de Putin, em 2016, a defesa de interesses de empresas russas diante do Capitólio não foi capaz de

dissuadir o vínculo de suas ideias com a imagem e os interesses de sua terra natal. Tsygankov (2009) reitera que essa incapacidade do Congresso Estadunidense de desvincular o papel das empresas e grupos de interesses russos dos anseios do governo de Moscou prestam um grande desserviço a Washington – indubitavelmente por querer estruturar todas suas ações com base em seu *American Way of Strategy* e expressivamente por sua democracia sofrer influência direta de *lobbies* estrangeiros sobre políticas estratégicas – e quanto a crise na Síria dispara (TSYGANKOV, 2009, p.164):

Envolver a Rússia é fundamental para avançar no controle de armas, no combate ao terrorismo e no estabelecimento de acordos regionais de segurança na Eurásia. Nas palavras da Comissão de Segurança Nacional dos EUA, ‘precisa-se trabalhar com a União Europeia e com a Rússia para a mediação entre potências regionais e no impedimento de *spillovers* que ameaçam os interesses dos EUA e a estabilidade da ordem internacional’. [...] o engajamento (entre os países) só será efetivo quando conduzido de forma recíproca ou mutuamente aceitável. O envolvimento hegemônico nos termos americanos custará o preço dos interesses e percepções da Rússia e reflete a insegurança dos próprios Estados Unidos.

Próximo ao período eleitoral estadunidense e longe de alcançar uma reputação dentro do Beltway semelhante aos grupos pró-Israel, como o AIPAC que, recorda-se, “não apenas exercem influência significativa sobre processos políticos nas administrações de governos Democratas e Republicanos, como ainda se tornam mais poderosos no Capitólio” (MEARSHEIMER; WALT, 2007, p. 26), o projeto da Rússia de criar poder de influência nos Estados Unidos encarou, ainda, os escândalos de interferência nos processos de tomada de decisão durante as eleições norte-americanas de 2016. Com a nomeação de Donald Trump à Casa Branca, Peter Rutland qualifica em três partes as relações de Trump com o governo de Moscou, em que: no primeiro momento, “retorna-se às eleições de novembro, em que o candidato Trump insistiu que iria revisar radicalmente o papel dos EUA no mundo e reavaliou a formação de uma nova parceria com a Rússia, como parte da agenda americana” (RUTLAND, 2017, p.S40); o segundo ponto, meses após as eleições, “Trump se deparou com ataques baseados na informação de que houve a investida de *lobby* russo na manipulação das eleições, conjuntamente com a duvidosa conexão de seus conselheiros mais próximos” (RUTLAND, 2017, p.S40); e finalmente, o terceiro momento demonstrou (após o lançamento de mísseis à Síria) “que a administração Trump se converteu a uma postura de política externa mais protagonista, incluindo críticas à Rússia pelo seu apoio ao regime de Bashar al-Assad” (RUTLAND, 2017, p.S40). Segundo Rutland (2017), quando Trump determinou que iria revisar o papel dos EUA na política externa, o entendimento que se tinha do lado russo – e por parte do Capitólio – era de que o sucessor de Barack Obama tentaria colocar um “fim às duas

décadas de consenso bipartidário sobre as políticas dos Estados Unidos em relação à Rússia” (RUTLAND, 2017, p.S41-42).

Rutland (2017, p. S44) examinou que “Putin observou o quão presa a Rússia estava em uma guerra ideológica com os Estados Unidos e estava pronto para utilizar as ferramentas de *soft power* em seu arsenal, visando uma mudança de rumo” e, nesse meio tempo, “Donald Trump apareceu como candidato republicano à presidência, com muitos observadores analisando paralelos entre o populismo nacionalista de Trump e a própria fórmula política de Putin” (RUTLAND, 2017, p. S44), que considerava o republicano como um *outsider* político. Em dezembro de 2016, foi a vez de Barack Obama acusar publicamente a Rússia por tentar utilizar-se de *lobby* e interferir nas eleições presidenciais nos Estados Unidos e ainda no poder, expulsou 35 diplomatas russos. No início de 2017, o Departamento de Inteligência Nacional dos Estados Unidos emitiu um relatório descrevendo o caso da Rússia que, em conformidade com a apresentação de Rutland (2017, p. S46):

Autoridades russas patrocinaram a manipulação de organizações políticas americanas visando a alavancagem das chances de vitória de Donald Trump e isso foi parte de um desejo de longa data de Moscou, para minar a ordem democrática liberal liderada pelos EUA. [...]. Enquanto os governos estrangeiros há muito procuram influenciar a tomada de decisões do governo dos EUA [...] não havia precedentes para os Estados Unidos acusarem uma potência estrangeira de interferir diretamente no processo eleitoral americano.

À época, o presidente Putin expressou seu ponto de vista em defesa dos resultados nas eleições norte-americanas e descreveu os dossiês como “uma completa falsificação”. De fato, seria um giro verdadeiramente incrível para a Rússia (e no caso, um pontapé crucial para a atuação de grupos de pressão) em relação ao poder de interferência sobre os processos de tomada de decisão no país norte-americano, algo que como investigado dificilmente atingiria tamanha proporção, pelo fato de haver justamente uma poderosa rede de pressão e de *lobby* contrário às políticas de aproximação entre os dois Estados. Mesmo que houvesse qualquer tipo de envolvimento russo sobre essa questão, Rutland (2017, p.S49-S50) descreve que “para grande parcela dos russos, a intervenção nos EUA (a qual o Kremlin oficialmente nega), seria uma resposta legítima ao envolvimento dos norte-americanos em eleições externas, em nome do programa de disseminação da democracia”. A sequência de dúvidas, críticas e novidades na investigação sobre o envolvimento de membros do governo de Donald Trump com lobistas e representantes russos fizeram com que o presidente estadunidense tomasse uma postura diferente em relação ao “coleguismo”, que começou com a substituição de Mike Flynn, ex-

assessor de segurança nacional, pelo general Harold McMaster, detentor de vasta experiência contra a insurgência no Iraque, após Flynn ter confirmado que realizou conversas com o embaixador russo nos EUA.

Essa conjuntura visou – num primeiro momento – a dissociação do presidente estadunidense com o *lobby* russo e, posteriormente, criar uma disparidade com o governo de Barack Obama. Rutland (2017, p.S51) aborda que:

A designação de Nikki Haley como embaixadora do Estados Unidos nas Nações Unidas foi um sinal dessa mudança. A ex-governadora da Carolina do Sul, sem experiência em política externa, surpreendeu analistas ao condenar abertamente, o que ela chamou de ‘ações agressivas’ da Rússia no leste da Ucrânia, durante seu primeiro discurso no CSNU. Ela disse: ‘Nossas sanções relacionadas à Crimeia permanecerão até a Rússia retirar seu controle sobre a península ucraniana’, o que contradisse anúncios anteriores de Trump, que sugeria que a Rússia poderia manter o território. Trump, então direcionou seu discurso para ‘a Crimeia foi tomada pela Rússia durante a administração Obama. Como Obama pegou tão leve com a Rússia?’”.

O *lobby* russo a favor da manipulação das eleições em prol de Donald Trump seria, em conformidade com Rutland (2017), para eliminar – ou pelo menos reduzir – as sanções econômicas impostas ao país, para a renovação de um acordo de armas nucleares estratégico e para a cooperação efetiva contra o ISIS, porém, o analista sublinha que a política externa isolacionista do “American First” se tornou cada vez mais profunda, fazendo com que tal mudança de postura repentina fosse, inclusive, considerada uma traição. Em uma tendência oposta, Peter E. Harrell¹¹ (2019) adverte que, em contraste com o governo de Obama, Trump enfatiza a aplicação de sanções de maneira mais agressiva que seu antecessor e, nesse sentido, houve também um notável esforço de aplicar medidas econômicas coercitivas às empresas estrangeiras, que incluem russos e chineses. O resultado oficial das apurações sobre o *lobby* russo culminou na absolvição de Trump, porém, Robert Mueller – procurador especial e líder da operação responsável por investigar a interferência russa nas eleições estadunidenses de 2016 – foi ao Capitólio em julho de 2019 e advertiu que “a Rússia permanece como uma ameaça para as eleições norte-americanas de 2020 e temo que o auxílio estrangeiro às campanhas eleitorais nos EUA se tornem algo comum” (informação verbal)¹². Em 2020,

¹¹ Peter E. Harrell foi sênior de sanções no Departamento de Estado do governo de Barack Obama no período de 2012 a 2014 e avaliou as políticas de sanções dos EUA entre os governos de Obama e Trump em relação à Síria, China e Irã.

¹² Discurso proferido por Robert Mueller ao Congresso Estadunidense, referente às conclusões do Mueller’s Report.

perguntado sobre a possibilidade de interferência russa nas próximas eleições e sobre possíveis medidas de proteção contra a utilização dessa ferramenta, John Mearsheimer reiterou que “definitivamente não existe *lobby* russo nos EUA e o fato de Donald Trump ter sido eleito pela maioria do colégio eleitoral é uma consequência de Hillary Clinton ser uma candidata pior” (informação verbal)¹³.

Retomando o diálogo sobre a crise na Síria e o futuro das relações bilaterais entre russos e estadunidenses, Shapiro (2017) ilustra que “tanto os Estados Unidos quanto a Rússia estão trabalhando sob a suposição pública de que a Síria pode ser recomposta assim que a luta terminar”, algo que o diretor da *Russia In Global Affairs* desacredita acontecer tão cedo. Deveras, a respeito da Síria os dois últimos governos norte-americanos possuem posturas muito semelhantes, haja visto que “embora Obama e Trump tenham visões muito diversas sobre o futuro dos EUA, os dois se encontram ao priorizarem a economia interna em detrimento à diplomacia internacional” (FORD, 2018) e ambos não estabeleceram planos de manutenção de tropas estadunidenses por um longo período de tempo – postura que prejudica aliados locais. A Rússia, por outro lado, permanecerá constante em “destruir qualquer outro grupo rebelde que esteja lutando contra o regime de Assad e, principalmente, o ISIS e a Al-Qaeda antes que qualquer sistema político possa ser construído (SHAPIRO, 2017). A Síria jamais foi um interesse vital para os EUA e sua política em relação à região “tem sido obscura, confusa e irrealista por quase uma década; uma missão sem fim, sem objetivos realistas ou os meios para alcança-los (MILLER; RUMER; SOKOLSKY, 2019).

Sendo assim, percebe-se que os Estados Unidos da América e a Federação Russa “enfrentam desafios diferentes no instável Oriente Médio e discordarão sobre muitos detalhes, mas no nível mais amplo, trabalharão em direção ao mesmo objetivo: um previsível equilíbrio de poder” (SHAPIRO, 2017) com ou sem a utilização da ferramenta o *lobby* entre os dois Estados.

¹³ Discurso proferido por John J. Mearsheimer em participação de seminário intitulado “The Plague and The Future of International Politics” em parceria com o Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), em 2020.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou estabelecer parâmetros para novas discussões sobre a ferramenta do *lobby* como mecanismo utilizado por governos, grupos de pressão, grupos de interesses, partidos políticos e outros atores no intuito de interferir em processos políticos de tomada de decisão no âmbito interno e externo dos Estados. Discutir sobre a utilização de *lobby* na defesa de interesses é justamente desmistificar seu papel como atividade ilícita ou corruptiva e, portanto, torna-se um desafio para o analista das relações internacionais apresentar os pilares desse atributo como fortificadores do exercício democrático. Os leitores puderam evidenciar que *lobby* está relacionado ao processo de influenciar e interferir – nesse caso, sobretudo em relação a escolhas políticas relevantes –, e sua distinção de grupos de interesses, de grupos de pressão e de partidos políticos é crucial para que, além do esclarecimento de seu conceito, os efeitos positivos da aplicação do *lobby* sejam majoritários em um sistema político.

Diante disso, foi demonstrado que o *lobby* é uma ferramenta com envolvimento direto e expressivo na política norte-americana, que reitera sua aplicação na própria constituição do país, seguindo os princípios de ‘*checks and balances*’ para prevenção da interferência ou sobrepujança de interesses dos braços do poder constitutivo entre si ou sobre o povo. Em seguida, explicou-se que a democracia estadunidense possui singularidades em termos comparativos às demais democracias do mundo e, nesse sentido, faz-se referência aos espaços na política estadunidense ocupados por grupos de pressão, grupos de interesses e lobistas estrangeiros, que exercem expressiva influência sobre a políticas nacionais e internacionais dos Estados Unidos, incluindo sobre questões domésticas, estratégicas e de defesa. Nesse contexto, destacou-se a presença do poderoso *lobby* israelense no Capitólio e a ação de grupos judaicos para a defesa de interesses governamentais, empresariais e sociais como o AIPAC, bem como as razões que construíram o ambiente perfeito para as relações entre Israel e os Estados Unidos, mesmo que na maioria das vezes a parceria e a influência de Israel sobre o Congresso Estadunidense não seja realmente benéfica aos anseios da Casa Branca, como discutido por John J. Mearsheimer e Stephen M. Walt, ao retratarem o vínculo de poder político que o governo de Israel possui sobre os *policy makers* estadunidenses. Aliás, pôde-se observar que o *lobby* está fortemente atrelado à política e, conseqüentemente, ao poder, como instrumentos, segundo a denominação de Bobbio, que tenciona fazer com que outros atuem ou se comportem em conformidade com determinado motivo ou sob determinada pressão.

Esses aspectos formaram as bases para ilustrar o comportamento do *lobby* nos EUA e, em seguida, verificar como o esse mecanismo é exercido dentro da Federação Russa e pelo governo russo, grupos de interesses e lobistas em outras nações, com foco no país norte-americano. As primeiras conclusões retiradas dessa investigação são de que definitivamente existe *lobby* russo nos Estados Unidos da América e essa afirmação foi comprovada diante da própria estratégia de *policy makers* estadunidenses e grupos de pressão estrangeiros nos EUA de eximirem a consolidação de tal *lobby* no Capitólio.

Entretanto, a difícil relação entre o *lobby* russo e o *American Way of Strategy* é instigada por muitos fatores, que primeiro levam em consideração as divergências no âmbito político e econômico como elementos importantes e, como explicado, se de um lado os EUA são orgulhosos pela consolidação do regime de governo democrático e por aperfeiçoar o sistema econômico de mercado, a Federação Russa continua defendendo seu estilo um pouco mais conservador, ainda que após os eventos que resultaram na eclosão da União Soviética (URSS) o país seja considerado semidemocrático e detentor de uma economia menos planificada. Além disso, a própria ideologia estabelecida pelos norte-americanos e a interpretação da defesa de interesses – por parte de representantes e grupos russos – como uma maneira de fomentação dos ideais do governo de Moscou em Washington provocam a criação de mecanismos de “defesa” antirrusso, que caracterizam a denominada “russofobia” criticada por Tsygankov. Mais do que isso, entende-se que as disparidades na organização político-jurídica nos Estados Unidos e na Rússia, no que diz respeito à aceitação e participação de grupos de pressão e de interesse, da organização civil, de associações públicas e de redes de comunicação nos processos de tomada de decisão são, também, apontados como coeficientes que aumentam esse distanciamento entre os *policy makers* estadunidenses e lobistas russos. Numa quarta dimensão, notou-se que o baixo interesse na agenda política e no incentivo à formação de políticas públicas nos EUA, por parte da comunidade russa imigrante demonstram um problema estrutural e também aquilo que os especialistas chamam de capacidade de substituição dos valores, e até mesmo dos interesses, de comunidades estrangeiras dentro dos EUA, pelo “*American Way of Life*”. Nesse sentido, acrescenta-se o próprio aspecto religioso à discussão, já que em termos comparativos, o *lobby* israelense nos Estados Unidos é favorecido (dentre outras causas discutidas no primeiro capítulo) pela presença de numerosos políticos judeus no Congresso Estadunidense. Recuperando os argumentos anteriores, a quinta razão desse envolvimento instável se dá pela incapacidade dos grupos de pressão e grupos de interesses russos de esclarecer suas reais intenções como organizações e sociedades independentes do governo de

Moscou, que buscam ter suas perspectivas, ideias e reivindicações ouvidas pelos *policy makers*. Por fim, adiciona-se as próprias investidas do governo de Moscou em setores que não geram o impacto desejado sobre os processos de tomada de decisão e, muito menos, favorecem a desconstrução da visão distorcida que os estadunidenses possuem da Rússia, mesmo que os índices apresentados tenham demonstrado o aumento de gastos com *lobby* nos EUA.

Sendo assim, concluiu-se também, que em relação à crise na Síria, mesmo que a Casa Branca desistisse dos custos da guerra e da manutenção de tropas estadunidenses no Oriente Médio, bem como abrissem mão da “necessidade” de imputar um novo sistema política no lugar do regime de Bashar al-Assad, provavelmente a consolidação de um lobby russo permanente jamais se materializará nos Estados Unidos, enquanto persistir no ideário dos *policy makers* norte-americanos a obrigação de tratar os interesses do Kremlin como ameaça à soberania, à segurança ou aos valores do país. A crença na divergência de propósitos entre as duas nações é um elemento que do ponto de vista das relações internacionais servirão para manter a improbabilidade da Rússia e, principalmente, de empresas, grupos de interesses, lobistas e a própria comunidade russa nos EUA de destacarem-se como grandes defensores de seus interesses ou de influenciar em políticas a seu favor. Na política externa, a preservação dos princípios do *American Way of Strategy* em detrimento de quaisquer concessões a seus “rivais” tornaria um feito raro a união das duas potências em alianças sólidas e duradouras. Por fim, o papel da Rússia na tentativa de criação de uma fonte de *lobby* no Congresso Estadunidense deveria se concentrar em novos espaços de atuação, discussão e dinamismo que realmente transparecessem suas motivações, haja vista que o tratamento singular dado ao país pelo Congresso Estadunidense advém justamente do papel de grupos de pressão antirrusso, dos próprios *policy makers* e da mídia local – agentes incisivamente frisados pelos russos.

REFERÊNCIAS

- ARUTUNYAN, Anna. **There Is No Russian Plot Against America**. Foreign Affairs. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-08-05/there-no-russian-plot-against-america>. Acesso em: 20 set. 2020.
- BEKBULATOVA, Taisiya. **How Russian Lobby Works**. AALEP. Disponível em: <http://www.aalep.eu/how-russian-lobbying-works>. Acesso em: 19 set. 2020.
- BLAKE, John. **Trump is doing what Obama couldn't**. CNN. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2019/08/23/us/trump-obama-change-blake/index.html>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- CAMBRIDGE DICTIONARY. **Lobby**. 2020. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/lobby>. Acesso em: 12 fev. 2020.
- CAWOOD, Hunter. **How a Pro-Russia Lobby in the United States Could Change the Course of History**. RIAC. Disponível em: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/columns/political-life-of-usa/how-a-pro-russia-lobby-in-the-united-states-could-change-the-course-of-history/>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CAWOOD, Hunter. **Why the United States Need a Pro-Russia Lobby**. Ru-PAC. Disponível em: <https://medium.com/ru-pac/why-the-united-states-needs-a-pro-russia-lobby-b0f56cd0c1ab>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CROWLEY, Michael. **Trump Says Russia Should Be Readmitted to G7**. The New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/08/20/us/politics/trump-russia-g7.html>. Acesso em: 12 set. 2020.
- CUNHA, Thaís; QUEIROZ, Danilo. **Oito pontos que marcam bem a diferença entre Trump e Obama**. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2017/01/11/interna_mundo,564381/as-8-principais-diferencas-entre-trump-e-obama.shtml. Acesso em: 18 set. 2020.
- DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY. **DIA's role during the Cuban Missile Crisis**. Disponível em: <https://www.dia.mil/News/Articles/Article-View/article/567027/dias-role-during-the-cuban-missile-crisis/>. Acesso em: 16 set. 2020.
- DETTMER, Jamie. **Russia Lobbies for Syria to Rejoin Arab League**. Disponível em: <https://www.voanews.com/middle-east/russia-lobbies-syria-rejoin-arab-league>. Acesso em: 22 set. 2020.
- DIAS, Marina. **Ao Congresso, Mueller adverte ameaça da Rússia às eleições americanas de 2020**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/ao-congresso-mueller-nao-revela-detalhes-da-investigacao-sobre-interferencia-russa.shtml> Acesso em: 10 de set. de 2020.
- DREZNER, Daniel. **The five most amazing facts about Russian lobbying in the United States**. The Washington Post. Disponível em:

<https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2015/01/06/the-five-most-amazing-facts-about-russian-lobbying-in-the-united-states/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

DW. **Syria conflict:** What do the US, Russia, Turkey and Iran want?. Disponível em: <http://dw.com/en/syria-conflict-what-do-the-us-russia-turkey-and-iran-want/a-41211604>. Acesso em: 17 set. 2020.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Lobbying**. 2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/lobbying>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FARHAT, Said. **Lobby:** O que é, como se faz. São Paulo: Editora Peirópolis, 2007.

FRANCE PRESSE. **Putin vê 'certa aproximação' com EUA sobre Síria**. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/putin-ve-certa-aproximacao-com-eua-sobre-siria.html>. Acesso em: 16 set. 2020.

GOVORUN, Andrei; MARQUES II, Israel; PYLE, William. **The Political Roots of Intermediated Lobbying:** Evidence from Russian Enterprises and Business Associations. De Gruyter, 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **Os Artigos Federalistas**. Ed Integral. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

HARELL, Peter. **Trump's Use of Sanctions Is Nothing Like Obama's**. Foreign Policy. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/10/05/trump-sanctions-iran-venezuela-russia-north-korea-different-obamas/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

HREBENAR, Ronald J. **Interest Group Politics in America**. 3 ed. New York: Routledge, 2015.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3 ed. Longman, 2001.

KOSTIAEV, Sergei. **Kremlin Lobbyists in the West**. Moscow: Russia Direct, 2015

KOSTYAEV, Sergey Sergeevich. **Russian Lobbying in the United States:** Stages of Evolution. Moscow: Institute of Scientific on Social Sciences of Russian Academy of Sciences, Economics, Nahimovsky prospect 51, 2012.

LANDLER, Mark. **They Have Many Differences, but on Syria, Trump Seems Much Like Obama**. The New York Times. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2018/04/04/us/politics/trump-obama-syria-foreign-policy.html>. Acesso em: 20 set. 2020.

LIND, Michael. **The American Way of Strategy:** U.S Foreign Policy and the American Way of Life. United Kingdom: Oxford University Press, 2006.

LOBBY X Corrupção: Entenda a Diferença. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lobby-ou-corrupcao/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

LOPES, Rodrigo. **Como atua a Sputnik, agência russa de notícias que se espalha pela América**. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2019/12/como-atua->

a-sputnik-agencia-russa-de-noticias-que-se-espalha-pela-america-ck3rf3xpx02h901rzzzwp1c53.html. Acesso em: 12 jul. 2020.

LUMINAE GROUP. **Russia's Middle East Strategy**. Disponível em: <https://www.luminaegroup.com/blog/russia-strategy-middle-east>. Acesso em: 19 set. 2020.

MCCARTHY, Tom. **Trump: I was not told about 'Russian bounties' plot because it was not credible**. The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jun/28/trump-denies-knowledge-of-russian-bounties-us-troops>. Acesso em: 18 set. 2020.

MEARSHEIMER, John J. **The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities**. United States of America: University Press, 2018.

MEARSHEIMER, John J; WALT, Stephen M. **The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy**. United States of America: 2007.

MELNIKOV, Pavel; PANASIK, Yury; ROSHKOV, Eugeny. **Government lobbying in Russia**. Disponível em: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=be2b6a0b-90b7-4ec9-9c38-b805a1a72784>. Acesso em: 12 set. 2020.

MILLER, Aaron David; RUMER, Eugene; SOKOLSKY, Richard. **What Trump Actually Gets Right About Syria**. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2019/10/18/trump-syria-turkey-kurds-news-analysis-229858>. Acesso em: 18 set. 2020.

MUELLER, Robert S. **Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election**. Washington D.C: U.S. Department of Justice, 2019.

NOGRIS, Thomas. **Lobbying: The Political Influence in USA**. Disponível em: https://www.lejournalinternational.fr/Lobbying-the-political-influence-in-USA_a3505.html. Acesso em: 14 mar. 2020.

OLIVEIRA, Andréa. C. J. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: 2004.

PETRAS, James. **The Power of Israel in the Unites States**. Atlanta: Clarity Press, Inc, 2006.

PROTHERO, Mitch. **Trump has delivered what Russia wants in Syria**. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/trump-russia-free-hand-syria-putin-cant-believe-luck-2019-10>. Acesso em: 13 set. 2020.

REIS, Liliane. **Um aperto de mão no espaço: o legado da missão conjunta Apollo-Soyuz**. Disponível em: <https://canaltech.com.br/espaco/um-aperto-de-mao-no-espaco-o-legado-da-missao-conjunta-apollo-soyuz-169259/>. Acesso em: 16 set. 2020.

RFI. **Entenda as semelhanças entre Trump e Obama na guerra da Síria**. Disponível em: <https://www.rfi.fr/br/mundo/20180405-linha-direta-estados-unidos-siria>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SAARI, Sinikukka. **Russia's Post-Orange Revolution Strategies to Increase its Influence in Former Soviet Republics: Public Diplomacy**. *Europe-Asia Studies*, v. 66, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668136.2013.864109>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SANCHES, Mariana. **Irã, Iraque, Síria, EUA, Rússia: a história de lealdades e rivalidades que explica a crise atual**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2020/01/08/ira-iraque-siria-eua-russia-a-historia-de-rivalidades-que-explica-a-crise.htm>. Acesso em: 18 set. 2020.

SANCHES, Mariana. **O que se sabe sobre nova suspeita de interferência de hackers russos nas eleições dos EUA**. BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54112581>. Acesso em: 23 set. 2020.

SCOBLIC, J. Peter. **Robert McNamara's Logical Legacy**. Disponível em: https://www.armscontrol.org/act/2009_09/lookingback_McNamara. Acesso em: 17 set. 2020.

SHAPIRO, Jacob L. **Russia-US Relations and the Future of Syria**. *Russia in Global Affairs*. Disponível em: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/russia-us-relations-and-the-future-of-syria/>. Acesso em: 22 set. 2020.

SIDDIQI, Muhammad Usman Amin; BUTT, Dr. Khalid Manzoor. **United States Foreign Policymaking: Institutions and the Process**. Pakistan, G.C. University, Lahore: *The Journal of Political Science XXXI*, 2013.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. O Enigma Obama e as Grandes Expectativas Mundiais. *O Mundo à Espera da Obama. Política Externa*. São Paulo, v. 17, n 3, p. 9-22, dez/jan/fev, 2008-2009.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. O Último Ano de Bush e seu Legado aos EUA. *EUA e Determinantes Mundiais. Política Externa*. São Paulo, v. 16, n 3, p. 41-48, dez, 2007.

SOUZA, Rose Mara Vidal de. **Lobby no Brasil regulamentado e a democracia participativa**. São Paulo: 2007.

STEPHENS, Elizabeth. **U.S. Policy Towards Israel**. Portland, Oregon: Sussex Academic Press, 2006.

SUSHENTSOV, Andrey. **Why Doesn't Russia Have a Lobby in the United States?**. Disponível em: <https://valdaiclub.com/a/highlights/why-doesn-t-russia-have-a-lobby-in-the-us/>. Acesso em: 13 ago. 2020.

THE FOG OF WAR. Direção: Errol Morris. Produção de Errol Morris; Julie Ahlberg e Michael Williams. Estados Unidos: Sony Pictures, 2003. Mídia Digital.

THE WASHINGTON POST. **Obama's Syria was bad; Trump's is worse**. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/10/21/obamas-syria-policy-was-bad-trumps-is-worse/>. Acesso em: 17 set. 2020.

THE WASHINGTON POST. **Russia and the U.S. have common interests in Syria. But it may not matter**. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/made-by->

history/wp/.../russia-and-the-u-s-have-common-interests-in-syria-but-it-may-not-matter/. Acesso em: 19 set. 2020.

TSYGANKOV, Andrei P. **Russophobia: Anti-Russian Lobby and American Foreign Policy**. Palgrave Macmillan. United States: 2009.

USAGOV. **Branches of the U.S. Government**. Disponível em: <https://www.usa.gov/branches-of-government>. Acesso em: 23 set. 2020.

USHER, Barbara Plett. **Obama's Syria legacy: Measured diplomacy, strategic explosion**. BBC. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38297343>. Acesso em: 19 set. 2020.

VOCÊ sabe o que é Lobby Político?. Disponível em: <https://www.politize.com.br/lobby-politico-o-que-e/>. Acesso em: 12 fev. 2020.

WAXMAN, Dov. **Beyond Realpolitik: The Israel Lobby and U.S. Support for Israel**. United States of America: Association for Israel Studies, v. 22, 2007.

WEISER, Daniel. **Why Lobbying is Legal and Important in the U.S.** Disponível em: <https://www.investopedia.com/articles/investing/043015/why-lobbying-legal-and-important-us.asp#:~:text=Lobbying%20is%20an%20important%20lever,to%20gain%20power%20in%20numbers>. Acesso em: 14 mar. 2020.

WILSON, Jim. **45th Anniversary of the Apollo-Soyuz Test Project**. NASA. Disponível em: <https://blogs.nasa.gov/bridenstine/2020/07/17/45th-anniversary-of-the-apollo-soyuz-test-project/>. Acesso em: 16 set. 2020.

WILSON, Jim. **Apollo-Soyuz: An Orbital Partnership Begins**. NASA. Disponível em: <https://www.nasa.gov/topics/history/features/astp.html>. Acesso em: 19 set. 2020.

ZABROVSKAYA, Ekaterina. **Kremlin Lobbyists in the West**. Moscow: Russia Direct, 2015.

ZYGAR, Mikhail. **The Russian Reset That Never Was**. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2016/12/09/the-russian-reset-that-never-was-putin-obama-medvedev-libya-mikhail-zygar-all-the-kremlin-men/>. Acesso em: 10 out. 2020.