

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,  
UNICAMP E PUC-SP

KARINA STANGE CALANDRIN

EMOÇÕES E PRAGMATISMO NO PROCESSO DECISÓRIO ISRAELENSE PARA  
POLÍTICA EXTERNA EM SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DO GOVERNO MENACHEM  
BEGIN (1977-1983)

SÃO PAULO

2017

KARINA STANGE CALANDRIN

EMOÇÕES E PRAGMATISMO NO PROCESSO DECISÓRIO ISRAELENSE PARA  
POLÍTICA EXTERNA EM SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DO GOVERNO MENACHEM  
BEGIN (1977-1983)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.  
Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

SÃO PAULO

2017

Calandrin, Karina Stange.

C142 Emoções e pragmatismo no processo decisório israelense para política externa em segurança: uma análise do Governo Menachem Begin (1977-1983) / Karina Stange Calandrin. – São Paulo, 2017.

101 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Tullo Vigevani.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2017.

1. Israel – Relações exteriores – Séc. XX. 2. Israel – Segurança nacional. 3. Ciência política – Processo decisório. 4. Israel – Política e governo – 1967-1993. I. Título.

CDD 327.5694

KARINA STANGE CALANDRIN

EMOÇÕES E PRAGMATISMO NO PROCESSO DECISÓRIO ISRAELENSE PARA  
POLÍTICA EXTERNA EM SEGURANÇA: UMA ANÁLISE DO GOVERNO MENACHEM  
BEGIN (1977-1983)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Estratégia, Defesa e Política Externa”.  
Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

---

Prof. Dr. Michel Gherman (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

São Paulo, 22 de fevereiro de 2017.

Para Sandra.

## AGRADECIMENTOS

Nunca é fácil seguir por caminhos diferentes. Escolher pela academia científica ao invés de qualquer outra profissão tem se mostrado bastante desafiador. Entretanto o desafio tem sido possível graças a pessoas fantásticas que me apoiaram e estiveram ao meu lado em todos os momentos.

Para continuar resiliente nesta jornada tenho que agradecer imensamente as pessoas que me apoiaram e me deram a estrutura que eu precisei para concluir mais um capítulo da minha vida. Primeiramente agradeço minha mãe, Sandra Stange, que me deu toda a estrutura emocional e financeira para que eu sempre perseguisse meus sonhos.

Agradeço o meu orientador, Prof. Dr. Tullo Vigevani, pela ajuda em todo o processo de redação da dissertação, sempre me apoiando e fornecendo a base acadêmica necessária para a realização desse trabalho.

Agradeço o Prof. Dr. Guilherme Casarões, que desde o início da pesquisa me ajudou com a pesquisa bibliográfica e com questionamentos que direcionaram a pesquisa ao que ela é hoje.

Agradeço a todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) que sempre foram solícitos e acessíveis às minhas dúvidas e indagações.

Agradeço também minha psicóloga, Dra. Sandra Samaritano, que me auxiliou por todo o caminho de redação da dissertação, tornando possível a realização desse trabalho.

Aos meus amigos da graduação na Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), Raphael Azevedo, Peter Sturken, Victor Soto Lopes, Julia Vilarde, Thaís Tozatti e Gabriel Graziano, obrigada por sempre estarem ao meu lado.

Aos amigos feitos no PPGRI Barbara Ellynes, Alfredo Guevara, Rodrigo Amaral, Helena Castro, Carolina Pedroso, Elze Rodrigues, Renato Xavier, entre diversos outros que tornaram a caminhada menos árdua, trocando experiências e risadas. Agradeço também aos amigos do GEDES, Raquel Gontijo, Tamires Souza, Lívia Milani, Giovanna Ayres, entre outros que também me ajudaram muito durante a pesquisa, desde auxílio acadêmico quanto emocional.

Por último, mas não menos importante, agradeço à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo auxílio financeiro tornando possível a realização da pesquisa.

Israel has no foreign policy, it has only a domestic policy. (KISSINGER, 1973).

## RESUMO

O processo decisório para a política externa pode ser entendido como um complexo arranjo entre as instituições e burocracias responsáveis pela tomada de decisão. O problema apresentado nesta dissertação recai sobre como esse arranjo pode ser entendido no caso da política externa israelense. O argumento central trata do caráter das decisões tomadas pelo governo israelense, nas quais o pragmatismo da tomada de decisão seria superestimado, uma vez que as emoções teriam um papel central no processo decisório. Procura-se destacar quais atores são responsáveis pela tomada de decisão, quais seus interesses e como ocorre esse processo, utilizando o modelo de análise burocrática desenvolvido por Allison e Zelikow (1999) e teorias de psicologia política. Entendido o processo pretende-se analisá-lo no período do governo Menachem Begin (1977 – 1983), na ascensão do partido Likud. O objetivo central é propor uma pesquisa sobre a formulação da política externa em Israel sob a ótica das instituições e burocracias responsáveis.

Palavras-chave: Política Externa Israelense. Psicologia Política. Segurança. Processo Decisório. Likud. Menachem Begin.

## **ABSTRACT**

The foreign policy decision-making process can be understood as a complex arrangement between institutions and bureaucracies responsible for decision-making. The problem presented on this dissertation rests on how this arrangement can be understood in the case of Israeli foreign policy. The central argument deals with the character of the decisions taken by the Israeli government, in which the pragmatism of decision-making would be overestimated, since emotions would have a central role in the decision-making process. We seek to highlight which actors are responsible for decision making, what their interests are and how this process occurs, using the model of bureaucratic analysis developed by Allison and Zelikow (1999) and theories of political psychology. Understood the process we intend to analyze it in the period of the Menachem Begin government (1977 - 1983), in the rise of the Likud party. The central objective is to propose a research on the formulation of foreign policy in Israel from the point of view of the responsible institutions and bureaucracies.

**Keywords:** Israeli Foreign Policy. Political Psychology. Security. Decision-making Process. Likud. Menachem Begin.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

IDF	Israel Defense Forces (Forças Armadas de Israel)
MDM	Movimento Democrático pela Mudança
MID	Military Intelligence Department (Departamento de Inteligência Militar)
MK	Membro da Knesset
NIE	National Intelligence Estimative (Estimativa de Inteligência Anual Nacional)
NRP	National Religious Party (Partido Nacional Religioso)
OLP	Organização para Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>O PROCESSO DECISÓRIO ISRAELENSE: O MODELO DA POLÍTICA BUROCRÁTICA, PERCEPÇÕES E INTERESSES.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>O modelo da política burocrática e o processo decisório israelense.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>Interesses, percepções e a influência no processo decisório israelense.....</b>	<b>23</b>
2.2.1	O papel da segurança no processo decisório israelense e a influência das percepções.....	26
<b>2.3</b>	<b>Grupos influentes no processo decisório e seus interesses.....</b>	<b>34</b>
2.3.1	As Forças Armadas.....	35
2.3.2	Centros de pesquisa de burocracias e consultores independentes.....	38
2.3.2	Grupos religiosos judaicos.....	39
<b>3</b>	<b>AS INSTITUIÇÕES E A BARGANHA NO PROCESSO FORMAL DA TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>45</b>
<b>3.1</b>	<b>Estrutura de poder no Estado de Israel.....</b>	<b>45</b>
3.1.1	As Leis Básicas.....	47
3.1.2	A Knesset.....	48
3.1.2.1	O Sistema de Coalizões.....	51
3.1.3	Ideologias e Partidos políticos.....	53
3.1.4	O Gabinete do Primeiro-ministro.....	57
3.1.5	Relações entre o Parlamento e o Gabinete do Primeiro-ministro.....	58
<b>3.2</b>	<b>Fontes estruturais da tomada de decisão sobre matéria de segurança.....</b>	<b>60</b>
3.2.1	Coalizão líder da Knesset e o Gabinete do Primeiro-ministro.....	60
3.2.2	Formulação de Políticas e Coordenação de Capacidades.....	61
<b>3.3</b>	<b>A segurança como prioridade e as Forças Armadas.....</b>	<b>62</b>
3.3.1	A Emergência do Ativismo Militar em Israel.....	62
3.3.1	O papel do Estado sobre segurança e objetivos nacionais.....	63
<b>4</b>	<b>A POLÍTICA EXTERNA DE MENACHEM BEGIN (1977-1983).....</b>	<b>66</b>
<b>4.1</b>	<b>A Ascensão do Likud ao Poder: A caminhada de Israel à Direita.....</b>	<b>67</b>
4.1.1	As eleições de 1977 e a formação da Nona Knesset.....	73
4.1.2	A Política Externa da Nona Knesset.....	75
4.1.3	As eleições de 1981 e a formação da Décima Knesset.....	80

4.1.4	A Política Externa da Décima Knesset.....	83
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>92</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>98</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Como decisões em política externa são tomadas? Muitos escreveram sobre o processo decisório de política externa de Israel, a maioria das vezes do nível de análise do Sistema Internacional, mas também de suas instituições e grupos de influência. Parte dos trabalhos se dedicou a criticar decisões tomadas e sugerir medidas corretivas, assim como enaltecer aspectos de excelência do processo decisório principalmente em relação a conflitos, apesar das atitudes tomadas em relação à população palestina que sempre foram amplamente condenadas (FREILICH, 2006). O fato que se mantém presente em ambos os tipos de trabalhos, tanto para aqueles que criticam, quando para os que analisam a tática militar, é o aspecto pragmático da tomada de decisão israelense. Pode-se concluir que existiria um mito que envolve Israel no senso comum de que por conta de suas vitórias militares e a idealizada excelência neste mesmo âmbito o processo decisório seria dotado de um pragmatismo ímpar de seus formuladores. Um pragmatismo tão rígido que não permitiria que seus decisores se tornassem vulneráveis a emoções a ponto de que essas influenciariam suas decisões e suas percepções do ambiente voluntária e involuntariamente.

Quais são as causas e consequências da percepção? Como crenças sobre política e o ambiente dos atores são formados e alterados? Como os decisores tiram conclusões a partir de informações, especialmente informações que poderiam ser vistas de forma a contradizer os seus próprios pontos de vista? Estas questões, de acordo com Jervis (1976), não foram adequadamente discutidas por especialistas em Relações Internacionais. O que se imagina é que os tomadores de decisão normalmente percebem o mundo de forma bastante precisa e que possíveis equívocos que ocorrem só podem ser tratados como acidentes aleatórios. O argumento geral desta dissertação corrobora a visão de Robert Jervis (1976) de que esta interpretação estaria incorreta. Percepções do mundo e de outros atores divergem da realidade em padrões que podem ser detectados e por razões que podemos entender. Podemos encontrar ambos os equívocos que são comuns a diversos tipos de pessoas e importantes diferenças nas percepções que podem ser explicados sem se aprofundar muito na psique dos indivíduos. Este conhecimento pode ser usado não só para explicar decisões específicas, mas também para elucidar os padrões de interação.

Se estudiosos formados em Relações Internacionais têm prestado pouca atenção nas percepções, o mesmo não pode ser dito dos psicólogos. Sendo assim, nesta dissertação além de teorias de análise de política externa *mainstream* utilizaremos teorias de psicologia política

de forma a entender mais profundamente como as percepções se formam e sua importância no processo de tomada de decisão em política externa de um Estado.

O que unifica a psicologia política e a torna distinta de outras formas de análise política é a busca de explicação, descrição e previsão no nível individual de análise (JERVIS, 1976). Este nível informa e afeta os tipos de perguntas que são feitas, os meios de prova que são procurados, e as naturezas de inferências sobre a causalidade que são feitas por psicólogos políticos. Esse viés de atenção nem sempre é limitado à pessoa, por vezes, ele incorpora o indivíduo agindo em conjunto com outros indivíduos em configurações de grupo, mas, no entanto, ele privilegia a pessoa sobre organizações, burocracias, os níveis institucionais ou outros níveis de análise que diminuem a importância do indivíduo. A este respeito, a psicologia fornece uma inclinação particularmente humanista sobre política, afirmando a importância dos processos psicológicos individuais para os resultados políticos (MCDERMOTT, 2004).

A suposição de que muitas conexões de interesse estão relacionadas de maneiras complexas leva a outra característica que define a psicologia política. A maioria dos psicólogos políticos acredita que os efeitos contextuais são cruciais para a compreensão de fenômenos de interesse. Abordagens psicológicas sobre a política, como assumir que a história, desenvolvimento e aprendizagem são tão importantes para o processo político como eles são para o processo psicológico de crescimento e mudança (MCDERMOTT, 2004). Em adição, fortes movimentos políticos podem mudar as crenças e ideologias das pessoas. Movimentos políticos tradicionais, como o fascismo ou comunismo, alteraram muito a vida daqueles que viveram sob tais sistemas.

Portanto, na busca de entender o caminho por qual um indivíduo em particular chega a uma ação específica ou uma decisão, tanto importa a história pessoal quanto a estrutura política. As crenças, esperanças, medos e expectativas do ator entram em jogo para explicar ou descrever o comportamento. Como Jervis (1989) observou, a fim de compreender o que um indivíduo irá fazer, os analistas precisam entender quais caminhos ele percorreu e quais suas ações.

Essa preocupação com a capacidade de resposta contextual está em desacordo com paradigmas teóricos que enfatizam rigor sobre relações de poder, ou parcimônia ao longo de densa descrição. Tais modelos rigorosos têm tradicionalmente formado a espinha dorsal das teorias de Relações Internacionais. Paradigmas como o realismo (MORGENTHAU, 2003) ou o realismo estrutural (WALTZ, 1979) assumem que os indivíduos em sua maioria não importam no resultado dos acontecimentos políticos. O poder, especialmente a sua

distribuição, representa a variável independente de interesse em tais modelos. O liberalismo incide sobre as maneiras em que a cooperação pode ser induzida através da utilização de normas e instituições (KEOHANE, 1984). As teorias com viés econômico, como o marxismo, focam na distribuição de dinheiro e capitais entre as classes dominantes e de trabalho. Mais uma vez, os indivíduos são de pouca importância em tais análises. O construtivismo (WENDT, 1999) pode examinar os fundamentos culturais das normas, ideias e interesses que ajudam a formular a ação política e o comportamento, mas o indivíduo em tais modelos tende a ser moldado e constrangido por essas forças sociológicas e culturais supranacionais. Finalmente, enquanto os modelos de análise de política externa, como a escolha racional, podem começar com uma análise de como atores racionais individuais fazem escolhas (ALLISON; ZELIKOW, 1999), esses atores não se parecem com os indivíduos complexos reconhecidos por psicólogos em estudos empíricos.

Em vez disso, os modelos da escolha racional supõem que os atores consistentemente seguem um padrão de comportamento racional projetado para maximizar certo tipo de interesse. Assim, enquanto tais modelos podem estar interessados, e até mesmo se concentrar, em atores individuais, às vezes, eles não constroem essas pessoas de maneira que são consistentes com a evidência empírica descritiva produzida por psicólogos sobre as inconsistências que tendem a afligir os processos de tomada de decisão humanos (MCDERMOTT, 2004). Já na psicologia política, são enfatizados os aspectos condicionais e contextuais de um tomador de decisão, com uma história única em uma situação específica.

A distinção entre explicação e previsão levanta outra característica definidora da psicologia política. A psicologia política, que por sua natureza é mais interessada no que acontece dentro da pequena caixa preta que medeia a entrada e saída, estímulo e resposta, é que orienta o processo (HERMANN, 1986). Em muitas circunstâncias, psicólogos políticos estão mais interessados em como a decisão foi alcançada do que o conteúdo real da própria decisão. A limitação deste foco é clara, as explicações orientadas a processos são notoriamente difíceis de prover generalizações. Devido também a este aspecto que não utilizaremos exclusivamente teorias de psicologia política, mas a junção destas teorias de análise de política externa, sempre no nível de análise institucional e burocrático. Aspectos específicos da pessoa ou da situação tornam-se relativamente fáceis de especular sobre o porquê de uma determinada situação ser única, mas esses aspectos podem não ser aplicáveis a uma situação diferente. Parte-se do objetivo da psicologia política, como de qualquer disciplina acadêmica, é a capacidade de fazer generalizações a partir de dados limitados e

desenvolver uma teoria cumulativa, a atenção indevida às especificidades pode limitar a aplicabilidade mais ampla.

Este não é o caso aqui, no entanto. A intenção da dissertação é a de generalizar através das situações estudadas do processo decisório israelense, especialmente com o uso de teorias também de análise de política externa de forma a encontrar semelhanças em processos em situações ou ao longo do tempo. Se o foco permanece sobre semelhanças no processo, em vez de resultados, e se presta atenção suficiente às circunstâncias que o tornam relevante em condições mais semelhantes do que diferentes, a generalização se torna possível.

O perigo de misturar teorias incomensuráveis ou suposições incompatíveis é não fazer justiça às próprias teorias. O perigo é compensado pela dupla vantagem em ganhar uma ampla variedade de conhecimentos e maior confiança em nossas explicações ao declarar que elas são suportadas por teorias de áreas diferentes como, por exemplo, a mudança de atitude e percepção visual (MCDERMOTT, 2004).

Muitos dos debates atuais na ciência política em geral, e nas Relações Internacionais, em particular, envolvem os defensores das teorias sobre escolha racional contra os teóricos construtivistas. Modelos psicológicos divergem da análise construtivista em suas inúmeras formas e significados. Enquanto os construtivistas estão interessados principalmente em variações culturais em fenômenos específicos, a maioria dos psicólogos sociais e cognitivos se esforça para descobrir e explicar aspectos universais da condição humana. Isso não significa que os modelos psicológicos e construtivistas precisam ser antagônicos. Ao contrário, esses modelos podem fornecer provas em diferentes níveis de análise desafiando a interpretação racionalista da motivação e ação humana. A psicologia política pode fornecer uma base micro para a compreensão de questões tão importantes como as origens de preferências, o enquadramento de tomada de decisão, a natureza da comunicação, o impacto do momento em hostilidade e assim por diante. Os construtivistas podem observar tais entendimentos e adicionar a dimensão de forças sociológicas e culturais em tal dinâmica (MCDERMOTT, 2004).

Certamente modelos psicológicos têm apresentado o desafio empírico mais contundente às reivindicações do modelo da escolha racional. No entanto, porque grande parte da psicologia política, pelo menos dentro ciência política, é julgada em relação ao sucesso dos modelos da escolha racional, é importante delinear algumas das diferenças importantes entre esses modelos psicológicos. Em primeiro lugar, teorias da escolha racional apresentam tipicamente modelos que assumem atores unitários que procuram maximizar sua utilidade, dadas as preferências estabelecidas e fixadas (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Modelos psicológicos tendem a apresentar os indivíduos como pessoas complexas cujo comportamento é frequentemente não racional para toda uma série de razões cognitivas e afetivas. A este respeito, o comportamento não racional não deve ser entendido como sendo o equivalente a um comportamento que sugere alguma falta de contato com a realidade ou irracional no sentido mais amplo. A falta de uma teoria das origens de preferências muitas vezes dificulta a capacidade dos modelos racionalistas em explicar os resultados em casos específicos, muito menos para enfrentar adequadamente a dinâmica das preferências em mudança.

Argumentos da escolha racional tendem a assumir que as diferenças no comportamento das pessoas são baseadas em diferenças nas preferências, mas não em diferentes respostas a estruturas de incentivo. Em outras palavras, enquanto preferências divergentes podem levar a diferentes escolhas por detentores de valores contraditórios, esses indivíduos são assumidos como se tivessem a mesma compreensão dos incentivos. Eles simplesmente fazem uma escolha diferente a fim de maximizar um valor diferente. A maioria das abordagens da escolha racional argumenta que as pessoas vão procurar maximizar a sua utilidade; eles podem não obter o resultado que eles preferem para toda uma série de razões externas, mas eles não negligenciam ações destinadas a maximizar o seu interesse próprio. De acordo com McDermott (2004), esta limitação de análise racional levou Holsti (1989 apud MCDERMOTT, 2004) a argumentar que os modelos estruturais podem levar à complacência sobre os perigos das relações internacionais por subestimar a possibilidade de acidentes, percepções equivocadas e emoções que podem levar a um conflito.

Não só modelos psicológicos atribuem maior complexidade para os seres humanos, eles diferem dos modelos racionais de várias outras maneiras também. Outra diferença está relacionada com a preocupação com uma polarização liberal. Especificamente, psicólogos políticos são propensos a acreditar que existe um elemento de controle ou intervenção ambiental que faz com que seja possível alcançar uma solução mais eficaz para os problemas sociais. Ironicamente, cientistas políticos que tradicionalmente desprezam o uso da psicologia muitas vezes recorrem a modelos econômicos para a inspiração (MCDERMOTT, 2004). Waltz (1979), em particular, baseou seu modelo realista estrutural explicitamente em uma teoria microeconômica. Muitos pesquisadores que se utilizam da teoria dos jogos e institucionalistas têm feito o mesmo. Mas o que cientistas políticos parecem não conseguir reconhecer é que a economia nos dias de hoje trabalha muito com a esfera comportamental, e por sua vez com métodos psicológicos.

A discussão anterior não é para implicar que o modelo da escolha racional seja inferior. Em vez disso, apenas delineou uma justificativa sobre porque não utilizaremos este modelo nesta dissertação, e sim o modelo burocrático de Allison e Zelikow (1999).

Dessa forma, desde o estabelecimento de Israel como um Estado em 1948, e até antes mesmo da sua criação enquanto Estado soberano propriamente dito, sua política externa tem sido definida por uma barganha que deriva dos grupos internos que compõem o governo, mantendo presente a ideia na narrativa nacional de que Israel enfrenta uma real ameaça de genocídio dada suas circunstâncias regionais.

Uma parcela significativa da população israelense percebe os vizinhos árabes como a “personificação do mal”, e esta percepção tem grande importância na política de Estado israelense (FREILICH, 2006). A sociedade israelense enxerga o ambiente externo no qual está inserido como imutável, ou seja, que os Estados que cercam o país sempre procurarão alguma forma de extinguir o país judeu. Neste sentido, várias iniciativas de paz foram historicamente perseguidas, demonstrando que, na verdade, o ambiente era deveras complexo, mais do que se imaginava, e que a negociação e diplomacia poderiam ser uma alternativa possível modificando a ideia que pairava sobre a sociedade, de que as ameaças jamais deixariam Israel. Contudo, é evidente que a visão de hostilidade proveniente dos israelenses em relação aos vizinhos não foi extinta em sua totalidade, e este fato é refletido no sistema político que persiste em fomentar que existem poucas opções de tomada de decisão tanto no aspecto diplomático quanto no militar (FREILICH, 2006).

Seria de se esperar que a preocupação com segurança decrescesse na mesma proporção de as ameaças externas diminuíam, como fruto das mudanças geoestratégicas, como o aumento do poderio militar de Israel, sua superioridade militar sobre os países árabes circundantes, a existência de tratados de paz e o apoio militar e político crucial estadunidense. Porém, o assunto continua a desempenhar um papel importante na vida pública israelense. Este fato advém de fatores emocionais que foram enraizados na sociedade e presentes no processo decisório israelense, às vezes de forma proposital outras involuntariamente.

A preocupação com a segurança advém de razões emocionais que se mantêm presentes na sociedade israelense. As emoções, por sua vez, fornecem experiências poderosas na vida do ser humano. Nossas emoções servem para nos guiar ao longo da vida, oferecendo reforços poderosos, positivos e negativos, para as nossas crenças e ações. Poucas pessoas que examinam suas próprias vidas iriam rejeitar o poder e proeminência de emoção na vida diária. No entanto, os estudos em Relações Internacionais e em ciências sociais em geral fazem exatamente isso. Eles assumem que a emoção não é muito importante nas análises de política

externa ou nas relações entre os Estados, argumentando que na melhor das hipóteses ela deve ser ignorada, e na pior das hipóteses é desastrosa, levando as pessoas a escolhas irracionais e contraproducentes. No entanto, a neuropsicologia moderna indica que a tomada de decisão racional, em que um indivíduo considera custos e benefícios, é dependente do processamento emocional prévio (MCDERMOTT, 2004). De fato, os indivíduos que não podem fazer referência a memória emocional por causa de lesões cerebrais não são capazes de tomar decisões racionais em todas as situações. Mesmo por si só, este achado sugere que a emoção, e não somente a cognição, pode eventualmente provar-se dominante em modelos de tomada de decisão.

Na psicologia moderna, as emoções são vistas sob uma luz muito diferente do que sob a teoria freudiana. A emoção refere-se a um estado emocional complexo e breve que repousa sobre uma base fisiológica. Em outras palavras, as emoções carregam sinais físicos ou sintomas, de “borboletas no estômago”, para palmas das mãos suadas, de faces vermelhas e assim por diante. As primeiras pesquisas indicaram que, a emoção foi observada em crianças desde muito jovens, e, portanto, deve ser inata. Pesquisadores descobriram que certas respostas são universais e podem ser vistas em pessoas de várias culturas em todo o mundo (MCDERMOTT, 2004).

Para a autora (2004), a emoção repousa sobre uma base fisiológica. Estimulação proveniente do mundo externo resultando em alterações fisiológicas dentro do corpo humano. Por exemplo, uma situação de medo provoca uma produção de adrenalina, o que induz a resposta de luta ou fuga clássica.

Entendida a importância das emoções para o ser humano, o que podemos aprender com as emoções que pode nos ajudar a analisar e compreender as Relações Internacionais? Jon Mercer (1997) realizou uma pesquisa sobre o impacto das emoções específicas, tais como ódio e confiança, em vários processos nas relações internacionais. O autor (1997) argumenta que a emoção tem sido tradicionalmente negligenciada nas análises das Relações Internacionais por várias razões: em primeiro lugar, a inserção de emoção em quadros explicativos pode revelar-se bastante difícil porque a emoção é tão complexa de definir; em segundo lugar, a emoção sofre com a acusação de que é irracional, e apenas processos racionais são dignos de investigação. Enfim, a emoção vai contra ênfases dominantes nas Relações Internacionais que são principalmente materialistas.

Assim, o uso da emoção em análises políticas continua dificultado pela escassez de teorias apropriadas. Mercer (1997) argumenta que a identidade social pode influenciar a

política externa, incentivando o ódio e a desconfiança dos grupos externos através de processos que incentivam o racismo, preconceitos e estereótipos, por exemplo.

Em trabalhos posteriores, Mercer (2000, 2003 apud MCDERMOTT, 2004) examina o impacto dos processos de confiança nas relações internacionais. Ao investigar a relação entre confiança e de identidade, Mercer (2000) demonstra que a confiança é tanto emocional como uma dinâmica cognitiva, e deve ser tratada como tal na teoria das Relações Internacionais. O argumento do autor (2000) estabelece que a emoção ajuda o comportamento de modo sistemático, assim como a cognição.

O que se pretende analisar nesta dissertação é como o processo decisório israelense se configura ressaltando o aspecto da segurança, quais as instituições responsáveis pela tomada de decisão, quais grupos externos ao processo formal influenciam o mesmo, quais seus interesses e o papel dos fatores emocionais neste processo. Utilizando-se de teorias de análise de política externa como o modelo das políticas governamentais de Graham Allison e Philip Zelikow, análises de Margaret e Charles Hermann e Robert Jervis, pretende-se discutir como ocorre a definição da política externa adotada por Israel, utilizando também teorias de psicologia política principalmente para analisar os aspectos emocionais e como eles se perpetuam na sociedade.

Dessa forma a dissertação será dividida da seguinte forma: o primeiro capítulo consiste no começo da discussão teórica sobre a formulação de política externa, delineando os aspectos que serão considerados na análise, justificando a escolha pela temática da segurança dentro da política externa e quais os grupos fora do processo decisório formal são mais relevantes para a tomada de decisão dentro da temática assim como seus interesses. No segundo capítulo é analisado o processo decisório formal, quais são as instituições responsáveis, como são formadas e suas funções; ainda são abordados os partidos políticos e suas ideologias dentro da temática de segurança, quais são as diretrizes e quais grupos são responsáveis pela decisão formal. Já o terceiro e último capítulo discute como foi formulada a política externa a partir da ascensão do partido Likud na política israelense no recorte histórico de 1977 a 1983, ressaltando a construção da narrativa israelense à luz da nova governança política e as mudanças de diretrizes e discursos e como essas mudanças são evidenciadas e influenciadas pelo aspecto emocional.

## **2 O PROCESSO DECISÓRIO ISRAELENSE: O MODELO DA POLÍTICA BUROCRÁTICA, PERCEPÇÕES E INTERESSES**

A política externa de um país é comumente questionada, no sentido de se procurar entender quais foram os fatores, motivações e influências que levaram a adoção de determinada política, principalmente se as ações derivadas dela são criticadas no âmbito interno e externo. Nesta dissertação o objetivo é a problematização da política externa israelense, ressaltando a área de segurança, destacando o processo de formulação nas instituições e burocracias que são importantes na tomada de decisão.

Neste capítulo vamos avaliar quais são as principais características de análise do processo decisório israelense em política externa levando em consideração as vertentes teóricas da análise burocrática de Graham Allison e Philip Zelikow e a influência dos interesses e percepções. O capítulo está dividido em três sessões, sendo que na primeira discutimos a teoria de análise burocrática de Graham Allison e Philip Zelikow e porque esta teoria se aplica ao modelo israelense de tomada de decisão. Na segunda sessão apresentamos a importância dos interesses, percepções e emoções no processo decisório, a partir da discussão da importância dos mesmos justificamos na subseção 2.2.1 o porquê do foco ser a segurança dentre os espectros da política externa israelense. Por sua vez, na terceira sessão procuramos identificar quais grupos de interesse são mais relevantes no que tange o processo decisório de política externa israelense e como eles exercem influência na tomada de decisão.

### **2.1 O modelo da política burocrática e o processo decisório israelense**

Em busca por respostas sobre como a política externa é delineada em cada Estado que análises se multiplicam na literatura no sentido de mapear as fontes e motivações da política externa dos países. Quando questionamentos assim aparecem é comum que os analistas tentem imaginar o que os governantes pensaram quando delinearam a política externa, tentando compreender o porquê de determinadas ações. “Analistas explicavam a Crise dos Mísseis de Cuba como forma de defesa desta contra o ataque das tropas estadunidenses”. (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p.3, tradução nossa). Entretanto, ao assumir uma explicação desta natureza, admitiríamos que o comportamento governamental pudesse ser facilmente explicado analisando o motivo individual de decisões sempre voltadas a um fim específico.

Assumir que a tomada de decisão no alto escalão do Estado seja centralizada, portanto, acaba por gerar uma análise um tanto superficial, pois não considera um ponto fundamental: a

tomada de decisão não é realizada por um único indivíduo racional, mas por inúmeros atores pertencentes a instituições diversas que possuem seu próprio processo decisório e seu próprio jogo político, além de suas próprias percepções e interesses, fazendo com que todas as diretrizes de uma política externa sejam produto de um processo de barganha complexo e dinâmico.

Na obra clássica *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* de Graham Allison e Philip Zelikow (1999) são discutidas três formas de análise de política externa que se mostraram como um grande avanço da matéria na disciplina de Relações Internacionais. Primeiramente o modelo do ator racional, que trata de uma análise de natureza cognitiva, se mostrou deveras útil, entretanto deve ser complementado por análises especificamente focadas na máquina governamental, na organização e nos atores envolvidos no processo de formulação de políticas. O primeiro modelo, frequentemente referido, presume que eventos importantes têm causas importantes. O modelo compreende os propósitos nacionais e as pressões criadas por problemas nas relações internacionais, mas ainda não confronta os mecanismos intranacionais que cada ação do governo emerge. Este modelo também pode ser incorporado ao espectro de análises cognitivas, pois considera como foco o líder do governo, seja ele o presidente, Primeiro-ministro, rei ou imperador, como principal ator dentro do ambiente doméstico em que a tomada de decisão em política externa é realizada.

Já o segundo modelo provém os alicerces das futuras teorias organizacionais um pouco mais aprofundadas que começam a se aventurar pelo real jogo político que empreende o processo decisório. Por sua vez envolvem lógica, capacidades, cultura e procedimentos de grandes organizações distintas, que constituem um governo. Este modelo foca a atenção em certos conceitos: componentes governamentais existentes, suas funções e seus procedimentos operacionais. Este modelo se foca mais no processo formal em que a política externa é formulada, ignorando forças externas como grupos de interesse e burocracias que não fazem parte tradicionalmente do processo decisório (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Todavia, o terceiro modelo, por sua vez, é o que chega mais profundo na teorização da barganha política da tomada de decisão dos Estados. Allison e Zelikow (1999) em sua análise focam nos processos políticos dos governos. Assim, fatos em política externa são caracterizados não somente por uma escolha pessoal de um líder ou tomador de decisão, nem por uma simples escolha organizacional. O que se observa é que o processo decisório se torna um vetor resultante da ação política de barganha entre os atores do Estado, em que cada vetor adjacente é uma burocracia que interfere diretamente no quadro final.

Comparativamente, o modelo de ação governamental (segundo modelo) trata as decisões tomadas como resultado da natureza da organização do Estado, parcialmente coordenadas por líderes, e amplia os esforços do primeiro modelo (cognitivo) para compreender o comportamento dos governos, como as escolhas de um tomador de decisão. Apesar disso, o segundo modelo não se mostra suficiente para o objeto aqui analisado nesta dissertação, porque para este seria necessário um modelo teórico mais detalhado que incorporasse fatores externos ao processo formal. Os líderes que tomam as decisões sobre as organizações não são unitários, ou seja, não estão sozinhos; eles pertencem a um grupo com outros atores que são igualmente importantes para o processo decisório. Assim, não se pode atribuir uma decisão somente ao líder ou a um ministro sozinho, estes estão inseridos dentro de um aparato governamental complexo e suas escolhas são fruto do sistema: esta é a política.

A negociação combina circuitos regulares entre os atores posicionados hierarquicamente dentro do governo. O comportamento do governo pode ser entendido de acordo com o terceiro modelo conceitual, não como resultado das organizações, mas como resultado de um jogo de negociações. Os resultados são formados pela interação dos grupos formadores do Estado. Em contraste à análise cognitiva, o modelo de política governamental não vê o ator unitário sozinho, mas muitos atores unitários: atores que não se concentram em uma única questão estratégica, mas em muitos problemas intranacionais, que se desdobram em problemas internacionais. Assim, os atores que operam em termos de vetorizar as ações políticas baseadas numa estratégia consistente, de acordo com várias concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais, tomam decisões de governo e não por uma única escolha, racional, mas pela política (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Assim, a decisão de invadir o Líbano em 1982 foi o resultado da pressão para a coesão do grupo, as imagens estereotipadas, viés seletivo... A 'Operação Paz para a Galileia' deve, portanto, ser adicionada à lista de fiascos da política externa causados pela dinâmica do grupo. Semelhante ao processo de tomada de decisão responsável por falta da Marinha os EUA de preparação em Pearl Harbor em dezembro de 1941, a busca do exército norte-coreano derrotado em seu próprio território, a invasão da Baía dos Porcos, a escalada da Guerra do Vietnã, e o encobrimento do caso Watergate, a Guerra do Líbano de Israel (1982) era o reflexo da assunção de riscos excessivos no nível de grupo, em vez de ambição pessoal de um homem. (SCHULZE, 1998, p. 216-217, tradução nossa).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> No original: "The argument advanced here is that the Israeli decision-making elite responsible for the Lebanon War--Prime Minister Menachem Begin, Defense Minister Ariel Sharon, Foreign Minister Itzhak Shamir, Chief-of-Staff Rafael Eitan, the Cabinet, and members of the Mossad and Military Intelligence--was a victim of "groupthink." Accordingly, the decision to invade Lebanon in 1982 was the result of pressure for group cohesiveness, stereo- typed images, selective bias, and wishful thinking. 'Operation Peace for Galilee' should thus be added to the list of foreign policy fiascoes caused by group dynamics. Similar to the decision-making responsible for the US Navy's lack of preparedness at Pearl Harbor in December 1941, the pursuit of the defeated North Korean army on its home territory, the Bay of Pigs invasion, the escalation of the Vietnam War, and the Watergate cover-up, Israel's Lebanon War was the reflection of excessive risk-taking at the group- level rather than one man's personal ambition." (SCHULZE, 1998, p. 216-217).

A natureza dos problemas de política externa permite desacordo fundamental entre as pessoas responsáveis sobre como resolvê-los. Naturalmente a maior parte dos atores que participam da formulação da política externa exerce uma posição fruto do seu papel no governo, por exemplo, como Ministro da Defesa ou das Relações Exteriores, e é natural que cada um se sinta na responsabilidade de chamar a atenção para as implicações de um problema da sua zona de domínio, como finanças internacionais ou segurança internacional. Isso porque as suas preferências e crenças estão relacionadas com as diferentes organizações que representam e suas análises podem produzir indicações conflitantes (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Como em qualquer Estado esses conflitos de interesse estão presentes em Israel, entretanto, como veremos mais adiante na subseção 2.2.1, o processo decisório israelense possui a tendência a priorizar a segurança nacional por razões históricas e geopolíticas.

Dentro de um Estado, indivíduos compartilham o poder e têm visões diferentes sobre o que deve ser feito; essas diferenças são importantes na hora de construir a negociação de acordo com os autores. Esse ambiente exige que decisões e ações do governo resultem de um processo político. A política externa é, assim, a extensão da política para a esfera internacional. Às vezes, a decisão escolhida compromete-se a um curso de ação com o triunfo de um grupo sobre outros grupos que lutam por alternativas diferentes. No entanto, em muitas ocasiões, de forma similar, a direção diferente pode produzir um resultado, ou melhor, uma distinta resultante do que qualquer ator ou grupo pretendia (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Além do modelo de análise burocrática é importante levar em consideração um fator que se mostra relevante quando a matéria de estudo é o processo decisório israelense: os interesses. Muitas das decisões tomadas no alto escalão do governo de Israel se manifestam condicionadas por uma estrutura governamental que acaba por influenciar aqueles que fazem parte do jogo político.

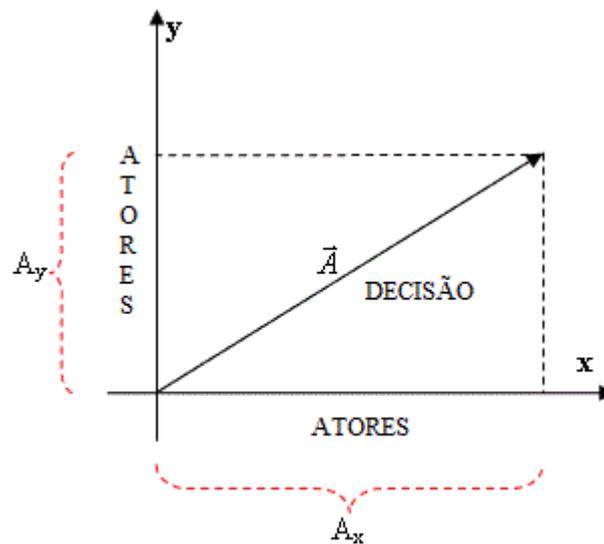
De acordo com a sua própria Declaração de Independência (ISRAEL, 1948), Israel é uma república parlamentar, cujas decisões são feitas com base em regulamentos que mantêm a separação de poderes (executivo, legislativo e judiciário) das diferentes instituições envolvidas na tomada de decisão. No entanto, o mecanismo de tomada de decisão em Israel é altamente personificado, altamente politizado, fluido e muitas vezes informal, sem autoridade global clara, isso porque, por exemplo, o Parlamento (Knesset) e o Gabinete do Primeiro-ministro podem destituir um ao outro, não havendo uma hierarquia clara entre eles (que será

explicado na sessão “Relações entre o Parlamento e o Gabinete do Primeiro-ministro” do próximo capítulo) (EL-GENDY, 2010).

O processo decisório é influenciado pelos interesses e motivações dos diferentes centros de poder dentro do *establishment* político e por fatores e procedimentos relacionados com a natureza do próprio estabelecimento das instituições e do próprio Estado. Ele também é influenciado pelas instituições poderosas e indivíduos de fora da decisão formal do *establishment* político, mas que influenciam direta ou indiretamente a tomada de decisão. O processo decisório israelense é também influenciado pelo ambiente externo complexo do Oriente Médio (EL-GENDY, 2010). O equilíbrio entre esses diferentes atores internos e externos é o que, eventualmente, determina a política escolhida, e varia dependendo da natureza, âmbito e alcance do problema em questão, bem como sobre o momento da decisão.

O modelo da política burocrática de Alisson e Zelikow (1999) propõe que as decisões são tomadas a partir da convergência entre diversos atores responsáveis pelo processo decisório, sendo que a decisão é um vetor resultante da barganha entre grupos de interesse que representam os vetores adjacentes.

**Figura 1 – Processo Decisório Burocrático**



FONTE: Produzido pela autora

O processo decisório israelense ocorre dessa maneira, existem vários atores que barganham pela tomada de decisão. A metodologia de tomada de decisão de Israel tornou-se não só personalizada e idiossincrática, mas também informal, e menos institucionalizada. Os Primeiros-ministros, por exemplo, tendem a ter uma relação direta com os seus embaixadores nos Estados Unidos, e, embora o embaixador deva responder ao Ministério das Relações

Exteriores, tal relação direta com o Primeiro-ministro lhes permitiu tornarem-se associados no processo de tomada de decisão sobre política externa e de segurança (EL-GENDY, 2010).

Muitas decisões de política externa corriqueiras são tomadas sem consultar o gabinete. Por exemplo, Sharon<sup>2</sup> decidiu sobre o plano de retirada de Gaza<sup>3</sup>, sem consultar a burocracia de segurança nacional sobre as opções em aberto, consultando-a somente para as formas de execução do plano já escolhido pelo Primeiro-ministro. Da mesma forma, Menachem Begin<sup>4</sup> foi para Camp David<sup>5</sup>, em 1978, sem o benefício de qualquer trabalho pessoal de preparação e ignorou um grande estudo realizado pelas Forças Armadas (EL-GENDY, 2010). Dependendo de cada decisão certos grupos se tornam proeminentes no processo decisório, demonstrando seus interesses e objetivos na tomada de decisão. Para analisarmos a importância dos interesses para a determinação dos atores presentes no processo decisório discutiremos a visão teórica e os grupos atuantes no jogo de barganha israelense.

## **2.2 Interesses, percepções e a influência no processo decisório israelense**

É inevitável que a seleção e a avaliação de quaisquer dados podem ser influenciadas pela natureza psicológica do agente. Interesses, imagens, percepções, visão de mundo e viés ideológico ajudam a determinar quais fatos o observador vai ressaltar e quais ele irá ignorar. Também influenciam a importância atribuída a dados selecionados e os padrões desenhados. Na verdade, os atores do processo decisório não respondem à realidade objetiva, mas a sua percepção subjetiva individual da realidade (JERVIS, 1976). Dessa forma, os tomadores de decisão israelenses não estão imunes à influência dessas propensões humanas. Em suas deliberações eles também tendem a transmitir imagens simplistas consagradas na longa história de estereótipos ideológicos construídos.

Imagens muito simplificadas influenciam a avaliação dos dados de inteligência em termos inequívocos. Na verdade, essas imagens servem de telas para a recepção seletiva de novas mensagens, e muitas vezes eles controlam a percepção e interpretação dessas

---

<sup>2</sup> Foi um político e militar israelense que serviu como Primeiro-ministro de Israel.

<sup>3</sup> Lei de Implementação do Plano de Retirada, foi uma proposta do Primeiro-ministro de Israel, Ariel Sharon, adotada pelo governo e decretado em agosto 2005, para remoção de toda presença permanente de Israel da Faixa de Gaza e de quatro colônias no norte da Cisjordânia.

<sup>4</sup> Primeiro-ministro de Israel, negociou os Acordos de Camp David com o presidente Egípcio Muhammad Anwar al-Sadat, pelo qual ambos receberam o Prêmio Nobel da Paz em 1978.

<sup>5</sup> Os Acordos de Paz de Camp David foram os acordos que firmaram a paz entre Israel e Egito mediados pelos Estados Unidos. O nome dos acordos remete à casa de campo do presidente dos Estados Unidos, onde foram negociados.

mensagens que não foram completamente ignoradas, rejeitadas ou suprimidas (JERVIS, 1976).

Se o comportamento do Estado não pode ser explicado apenas pela política interna e pelo ambiente externo, então é necessário examinar os interesses, as origens desses interesses, a percepção dos responsáveis pela tomada de decisão e os cálculos dos tomadores de decisão do alto escalão do governo. No caso de Israel é preciso observar o arranjo político das burocracias, o ambiente externo, os interesses e a percepção dos líderes; pois em determinadas situações apenas o ambiente externo e o processo decisório formal não são suficientes para se entender como certas decisões foram tomadas.

De acordo com Jervis (1976), o funcionamento das burocracias pode determinar a política. Entretanto não é suficiente para mostrar o curso de ação do Estado, podendo parecer inconsistente e carecer de integração de valor. Tais deficiências podem ser produtos da percepção da tomada de decisão individual. Indivíduos, bem como organizações, não conseguem coordenar suas ações e desenvolver estratégias cuidadosamente calculadas. O fato de que as pessoas devem tomar decisões em face dos encargos de múltiplos objetivos e informações altamente ambíguas significa que as políticas são muitas vezes contraditórias, incoerentes e mal adaptadas à informação em mãos. Se não entendermos isso, o intrigante comportamento do Estado será automaticamente visto como o produto de qualquer negociação interna ou a operação autônoma de diferentes partes do governo.

Assim, se não soubesse seria tentador argumentar que o comportamento contraditório e errático exibido por Richard Nixon em Watergate mostra que ‘Nixon’ não é um único indivíduo no todo, mas sim um título para o conjunto de comportamentos que são produzidos pela interação de entidades em conflito, cada um perseguindo seus próprios interesses estreitos na ignorância ou indiferença com qualquer objetivo mais amplo do ‘interesse geral de Nixon’. Da mesma forma, se estivéssemos a insistir que as teorias do comportamento individual só se aplicam quando o ator está seguindo um caminho coerente guiado por seu interesse próprio, teríamos que dizer que Spiro Agnew era uma burocracia descoordenada, em vez de uma pessoa, porque ele aceitou simultaneamente propinas e procurou a presidência. (JERVIS, 1976, p.24, tradução nossa).<sup>6</sup>

A incoerência na tomada de decisão é prova suficiente para a importância das burocracias. Em primeiro lugar, as preferências políticas dos burocratas são determinadas pela sua posição no governo, “Como você se posiciona é determinado pelo local onde você se

---

<sup>6</sup> No original: “”Thus if we did not know better it would be tempting to argue that the contradictory and erratic behavior displayed by Richard Nixon in Watergate and related matters show that ‘Nixon’ is not a single individual at all, but rather a title for the set of behaviors that are produced by the interaction of conflicting entities, each pursuing its own narrow interests in ignorance of or indifference to any wider goal of ‘the general Nixon interest’. Similarly, if we were to insist that theories of individual behavior apply only when the actor is following a coherent path guided by his self-interest, we would have to say that Spiro Agnew was an uncoordinated bureaucracy rather than a person because he simultaneously accepted kickbacks and sought the presidency. “” (JERVIS, 1976, p.24).

senta". (JERVIS, 1976, p. 24)<sup>7</sup>. O ambiente externo e a natureza das políticas nacionais têm um impacto limitado e indireto sobre essas preferências. Se o conceito de interesse burocrático vem antes do conceito de interesse nacional, devemos ser capazes de especificar antecipadamente qual será a posição burocrática, pois esta seria determinada. Mesmo que não se possa fazer isso, é importante que todos em cada unidade do governo tenham a mesma posição publicamente externada sobre um determinado assunto. Se, por outro lado, há uma boa dose de discordância dentro da organização sobre os objetivos que devem ser buscados ou os meios mais apropriados, cabe também às burocracias a análise de interesses e percepções, pois do mesmo modo há uma barganha interna nessas organizações. Ainda, em Israel, o processo decisório do alto escalão do governo é marcado pela “pressão para a coesão”, ou seja, as decisões devem ser unânimes, não devem existir discordâncias graves, o que acaba por levar a uma tomada de decisão complexa.

A segunda reivindicação básica das teorias sobre este nível de análise, de acordo com Jervis (1976), é que as políticas do Estado são formadas por barganhas burocráticas e rotinas. Este ponto é vital porque, mesmo que as preferências políticas dos burocratas estejam ligadas a suas posições dentro do governo, estas seriam relativamente sem importância, a menos que essas preferências explicassem os resultados das políticas. Mas devemos notar no início que, mesmo que isso fosse verdade, teríamos de explorar as fontes da tomada de decisão apenas nas burocracias. Se considerarmos, por exemplo, que os militares muitas vezes prevalecem em conflitos com a organização responsável pelo controle das armas, isto pode ser devido a um processo com vários anos de duração. Às vezes podemos voltar alguns anos para encontrar uma ação decisiva que estabeleceu orientações tanto para a política, quanto para a distribuição de poder dentro das burocracias. Em casos menos dramáticos, as forças relativas dos interesses representam a decisão permanente dos líderes e as suas escolhas entre as políticas e valores concorrentes. Na medida em que esta distribuição de poder é importante e explicada por fatores externos à burocracia, uma explicação dos resultados específicos em termos da burocracia seria no mínimo superficial.

Ainda de acordo com Jervis (1976), a alegação de que as políticas podem ser explicadas pela manobra burocrática poderia ser apoiada em uma das duas maneiras a seguir. Em primeiro lugar, se pudesse demonstrar que diferentes partes do governo realizam, ou deixam de cumprir, as políticas de forma que sejam consistentes com as suas preferências e rotinas, e não com as decisões dos líderes nacionais. A outra maneira possível se daria no

---

<sup>7</sup> No original: ““Where you stand is determined by where you sit.”” (JERVIS, 1976, p. 24).

argumento de que as decisões de autoridade podem ser explicadas pela interação das burocracias, este levanta dificuldades que vão mais fundo que a ausência temporária de provas. Para comprovar esta afirmação, devemos ser capazes de especificar a relação esperada entre a variedade de cargos burocráticos. Não é o suficiente para mostrar que o resultado pode ser visto como um compromisso entre os pontos de vista que foram defendidos por várias partes do governo. Quase qualquer decisão poderia se encaixar nessa descrição. A teoria deve fornecer generalizações que nos demonstre mais exatamente qual será o resultado. Se os objetivos de diferentes partes da burocracia são complementares, então, presumivelmente, cada agência vai desistir de sua posição sobre a parte do programa que se preocupa menos a fim de obter uma maior voz nas questões que são mais importantes para ela. Presumivelmente, o sucesso de uma organização em conflito com outras está relacionado com a sua força que, como observamos, é a chave.

Em conformidade com os pressupostos realistas, órgãos e agências estatais eram de suma importância, e não de Estado para Estado, as relações cada vez mais proeminentes do pensamento europeu norte-americano e ocidental contemporâneo, foram desconsiderados ou sujeitos a considerações de ordem nacional. Ben Gurion elevou o *mamlachtiyut* (declaração) em um princípio político. O Estado explicou suas ações por *raison d'état*<sup>8</sup>, não direitos humanos, não o futuro do planeta, ou algum outro bem universal. Os fins foram assumidos para justificar os meios. O recurso das forças armadas foi aceito como um mal necessário. Na crise, poucos israelenses disputaram que os interesses do bem-estar econômico ou social devem ser sacrificados a considerações de segurança.

Assim, tem sido, mais ou menos, desde então. Em 1982, por exemplo, o argumento para ir à guerra no Líbano para acabar com a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) dificilmente notada que esta campanha poderia prejudicar as relações de Israel com a Europa Ocidental (principal parceiro comercial de Israel). (COHEN, 1994, p.1, tradução nossa)<sup>9</sup>

### 2.2.1 O papel da segurança no processo decisório israelense e a influência das percepções

Bar-Tal (2001) analisa mais profundamente a percepção e sua influência. Para ele, as sociedades que foram ou estão envolvidas em conflitos por um período muito longo de tempo, possuem por regra a característica de uma percepção de medo enraizada na sociedade. A orientação emocional coletiva do medo é funcional durante os anos de conflito interminável,

<sup>8</sup> Interesse nacional.

<sup>9</sup> No Original: “In conformity with realist assumptions, state organs and agencies were paramount, and non-state-to-state relations, increasingly prominent in contemporary North American and Western European thinking, were disregarded or subject to national considerations. Ben Gurion elevated *mamlachtiyut* (statement) into a political principle. The state explained its actions by *raison d'état*, not human rights, the future of the planet, or some other universal good. Ends were assumed to justify means. Resort to armed force was accepted as a necessary evil. In the crunch, few Israelis disputed that economic or social welfare interests should be sacrificed to security considerations.

Thus it has been, more or less, ever since. In 1982, for example, the argument for going to war in Lebanon to root out the Palestine Liberation Organization (PLO) hardly noted that this campaign would damage Israel's relations with Western Europe (Israel's major trading partner). “” (COHEN, 1994, p.1).

entretanto quando estas sociedades dão início a um processo de paz, esta orientação emocional torna-se um grande obstáculo psicológico para a pacificação.

O medo, mais especificamente o medo da morte, de acordo com Hobbes (2008), é o que determina e molda a vida humana. Ele permeia o estado de natureza. “Pior de tudo é o medo contínuo, e o perigo da morte violenta” (HOBBS, 2008. p. 78). É ao mesmo tempo a única origem da sociedade civil e os únicos meios fiáveis de sua preservação. Assim, o medo representa a principal causa da guerra e o principal meio para a paz, o medo é a base da existência do homem e sua única fuga possível (HOBBS, 2008).

O medo é uma dor, e os homens naturalmente evitam a dor. Os homens tentam evitar não só o objeto do medo, mas o próprio medo. Porém um medo sem objeto é um medo insolúvel. Ninguém pode lutar ou fugir do que ele não pode identificar ou saber para ser resolvido, o medo tem que corresponder a algo; ele deve ter um objeto. Assim, quando um objeto está faltando, os homens vão encontrar um imaginário, vão inventar um objeto identificável que eles podem temer. E, portanto, quando não há nada para ser visto, não há nada a acusar, mas algum poder ou agente invisível. O medo é, portanto, capaz de dar forma ao sem forma, ele também personifica os objetos que os homens criam, para torná-los agentes do medo. Os homens imaginam causa pessoal, isto é, aquele que tem uma vontade ou a intenção como a sua própria, pela mesma razão que eles imaginam qualquer causa. O medo das forças desconhecidas assimila o desconhecido para o conhecido, visando entender o desconhecido em termos do familiar (BLITS, 1989).

É necessário que a sociedade se desconecte dessa percepção para conseguir avançar no que tange a constituição da paz e de integração no Sistema Internacional. O presente sentimento de medo apenas alimenta a perpetuação do conflito, estendendo-o por muito mais tempo. “A esperança é um elemento decisivo em qualquer tentativa de trazer a mudança social no sentido de uma maior vivacidade, consciência e razão” (FROMM apud BAR-TAL, 2001, p. 620, tradução nossa)<sup>10</sup>.

O maior problema no desligamento de uma sociedade com a percepção advinda do medo é a implicação de uma parceria e cooperação com o outrora inimigo, além de requerer a seleção de novas maneiras de alcançar esses objetivos por meio da negociação e da mediação, fortalecendo a confiança, transparência e reciprocidade. Para o autor, a percepção de esperança envolve processos mentais superiores de visão, imaginação, estabelecimento de metas e consideração de alternativas, os quais exigem abertura, criatividade e flexibilidade.

---

<sup>10</sup> No original: “Hope is a decisive element in any attempt to bring about social change in the direction of greater aliveness, awareness and reason.” (FROMM apud BAR-TAL, 2001, p. 620).

Esses processos têm que superar a emergência automática e espontânea da percepção de medo e esta é uma tarefa muito difícil, tendo em vista o fato de que, embora durante um processo de paz um conflito perde sua natureza intratável. Bar Tal (2001) diz que em tal realidade, quando as memórias coletivas do conflito interminável estão vivas conjuntamente com outras memórias coletivas (por exemplo, o Holocausto) acabam por provocar medo e a orientação deste medo coletivo continua a ser uma força poderosa no psicológico dessas sociedades.

Para Bar-Tal (2001) o medo é uma reação psicológica fundamental do ser humano, assim como para Hobbes (2008), conseqüentemente, desempenhando um papel importante na determinação do comportamento humano. Em essência, as emoções são um fenômeno multifacetado de sentimentos subjetivos acompanhados de respostas fisiológicas, cognitivas e comportamentais. Em outras palavras, as emoções servem como mediadoras para os processos de julgamento, avaliação e tomada de decisões.

A explicação tradicional da preocupação de segurança em Israel resulta de uma combinação de vários fatores; a primeira das quais é a noção sionista fundamental que Israel é um refúgio seguro onde os judeus podem ser salvos das ameaças que põem em perigo as suas vidas na diáspora. O segundo fator é a posição geoestratégica única de Israel e sua pequena margem de manobra, que são o resultado de sua população pequena em relação aos seus vizinhos, a sua dimensão geográfica e sua falta de profundidade estratégica. A preocupação de segurança também é explicada como resultado da natureza dos colonos de Israel vis-à-vis a população original palestina, e sua história de isolamento dentro do seu ambiente regional contra a qual lutou em guerras de grande escala. Como resultado, os israelenses têm uma preocupação quase total, com o que eles percebem como uma ameaça do seu ambiente que eles entendem como hostil, incerto, volátil e incomparável ao de qualquer outro país, e, portanto, merece uma especial atenção no que tange a segurança (MARCUS, 1989).

No entanto, de acordo com esta explicação seria de esperar que a preocupação com a segurança tivesse reduzido ou diminuído como resultado das mudanças na posição geoestratégica de Israel. Ou seja, seu sucesso em alcançar a superioridade militar sobre seus vizinhos, a existência de tratados de paz com alguns deles e o sucesso de Israel na obtenção do apoio militar dos Estados Unidos. Uma vez que este claramente não tem sido o caso já que as questões de segurança continuam a desempenhar um papel importante na vida pública israelense, alguns têm sugerido uma interpretação psicológica argumentando que a preocupação com a segurança foi o resultado de uma insegurança na mente dos judeus israelenses.

Ao longo das décadas o conflito foi adquirindo um caráter insolúvel, culminando em conflitos interestatais de grande escala desde 1948 (1ª guerra árabe-israelense) até 1973 (Guerra do *Yom Kippur*). Estes conflitos tiveram um papel importante como forma de enraizar o medo na sociedade israelense. As experiências de guerras contínuas acabaram por gerar um aprendizado na sociedade de insegurança e de medo, com o medo da morte violenta de Hobbes ocupando um lugar central no debate político do Estado. Importante ressaltar que a definição de segurança utilizada aqui pode ser resumida na seguinte frase “Segurança num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças para obter valores, e, num sentido subjetivo, mede a ausência de temor de que tais valores sejam atacados”. (WOLFERS, 1950, p.485, tradução nossa<sup>11</sup>). De acordo com essa definição, a insegurança nada mais seria que o próprio medo, uma vez que a segurança seria a ausência de medo.

Levy (1994) define aprendizagem como uma mudança de crenças (ou no grau de confiança em suas crenças) ou o desenvolvimento de novas crenças, habilidades ou procedimentos como resultado da observação e interpretação da experiência.

O aprendizado não é uma atividade passiva em que os eventos históricos geram suas próprias lições e os atores absorvem. A aprendizagem é ativa em vários aspectos. Primeiramente, a aprendizagem é uma construção analítica. As pessoas interpretam a experiência histórica através das lentes de suas próprias suposições e visões de mundo analíticas. Assim o medo hobbesiano pode ser intensificado com a aprendizagem, mudando o grau de como o medo está inserido na sociedade (LEVY, 1994).

Em segundo lugar, de acordo com Levy (1994) os atores procuram ativamente a informação que eles acreditam que é necessária para uma interpretação válida da experiência histórica. Atores também realizam experimentos para "testar" seus pressupostos: implementar pequenas mudanças políticas, observar seus efeitos e aprender por tentativa e erro. Outro fator que também difere principalmente do neorealismo, que considera apenas o Estado como ator no Sistema Internacional, sendo que quando utilizamos a psicologia política, a sociedade e o governo são essenciais na análise.

Os analistas que se concentram no aprendizado dentro das comunidades epistêmicas enfatizam a importância tanto do quadro conceitual, por meio do qual, atores interpretam a experiência, quanto do processo político através do qual os especialistas tentam moldar a opinião dos líderes políticos (LEVY, 1994).

---

<sup>11</sup> No original: “Security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked.” (WOLFERS, 1950, p. 485).

Além de aprender sobre as leis causais e condições iniciais, os indivíduos também aprendem a aprender. Eles aprendem novas regras de decisão, heurísticas de julgamento, procedimentos e habilidades que facilitam a sua capacidade de aprender a partir da experiência subsequente (LEVY, 1994).

O aumento da capacidade de aprendizado se reflete na reforma organizacional para melhorar a qualidade de pesquisa e análise de informações, para melhorar a memória organizacional, para incorporar novas regras de decisão ou técnicas analíticas, a utilizar conhecimentos técnicos ou especialistas acadêmicos, para ampliar o uso de computadores, ou para desenvolver novas capacidades (LEVY, 1994).

A aprendizagem não deve ser equiparada com as analogias históricas. Apesar de lições de eventos-chave ou analogias históricas serem uma importante forma de aprendizagem, sobretudo tendo em conta a tendência psicológica para as pessoas com eventos traumáticos, a aprendizagem também pode envolver a atualização de crenças já presentes, aprender novas habilidades ou procedimentos, ou a mudança de crenças ao longo do tempo como resultado da acumulação gradual de experiência. No caso do medo, o aprendizado intensifica esse sentimento natural do homem, de acordo com Hobbes (2008).

Esta definição levanta questões difíceis sobre o significado e a relevância dos conceitos de aprendizado organizacional ou governamental. Para Levy (1994), o argumento é de que o aprendizado para o nível coletivo e a suposição de que as organizações ou governos podem ser tratados como organismos que têm objetivos, crenças, e não memórias é analiticamente viável. Entretanto, as organizações são compostas de pessoas e essas pessoas aprendem, influenciando o comportamento das organizações.

Mesmo assim, esta perspectiva é amplamente aceita na literatura sobre aprendizagem organizacional. A aprendizagem organizacional não é a mesma coisa que a aprendizagem individual, assim organizações não literalmente aprendem. Não há aprendizagem organizacional sem aprendizagem individual, sendo que a aprendizagem organizacional é uma metáfora (LEVY, 1994).

Entretanto, para Levy (1994) nem toda mudança organizacional deriva de aprendizagem. O processo envolve aprendizado somente se inclui mudança cognitiva individual e somente se os indivíduos, a partir da experiência, incorporam nas práticas organizacionais e nos procedimentos o fruto desta aprendizagem. Assim, a aprendizagem organizacional envolve um processo de vários estágios em que experiências levam a aprendizagem individual, o que induz à ação individual para mudar procedimentos organizacionais, o que por fim leva a uma mudança em comportamento organizacional.

Os cidadãos israelenses se sentiam ameaçados não só como um coletivo em um Estado, mas primeiramente como indivíduos: muitos deles participaram das ações militares e se tornaram vítimas da violência, direta ou indiretamente (BAR-TAL, 2001). Assim, o aprendizado se dá no nível do indivíduo, mas no caso dos conflitos a nível estatal este aprendizado se estende para mais indivíduos moldando a sociedade e espalhando o sentimento de medo pelas mais diversas esferas.

Devemos também ressaltar que não só as guerras possuíram um impacto importante na construção da narrativa israelense, mas a trajetória do povo judeu também tem um papel determinante. Bar-Tal (2001) cita a perseguição dos judeus por não judeus, a sensação de cerco e aprisionamento na diáspora e as ameaças e perigos que os judeus enfrentaram, os quais somados às guerras pós-criação do Estado, acabaram por fomentar o sentimento de medo. Assim, visto como um clímax simbólico que tende a representar todo o sofrimento judeu ao longo da história, o Holocausto ocupa posição de destaque no aprendizado do medo hobbesiano pelos israelenses. Muitas das obras sobre o Holocausto contem descrições realistas-naturalistas de sofrimento, agonia e morte, o que implica medo, impotência e desesperança.

A preocupação com o conflito árabe-israelense não só é determinante na vida pública e política de Israel, mas é bastante presente na literatura o que reforça o discurso do medo hobbesiano. Os árabes frequentemente são retratados como assustadores, cruéis, desumanos, e decididos a destruir e matar. Da mesma forma, retratos negativos e ameaçadores de árabes também podem ser encontrados na literatura infantil israelense. Bar-Tal (2001) cita estudos que analisaram a imagem do árabe em livros infantis da década de 1950 até o início de 1980. Os árabes foram consistentemente, através de um discurso, desumanizados como uma entidade ameaçadora, começando com a descrição de sua aparência externa e terminando com caracterizações de cunho psicológico e frequentemente planos.

É a crença dominante em Israel que quase todos os problemas nacionais são problemas de segurança, ou pelo menos envolvem aspectos de segurança. Como resultado, cada grande crise no início da história de Israel era vista como uma ameaça à segurança nacional e sobrevivência pessoal. Tal subordinação de todos os aspectos particulares e coletivos da vida para exigências de segurança era típica da segunda geração de imigração. Para Ben Gurion<sup>12</sup>, a imigração, a absorção e o acúmulo de assentamentos também foram questões de segurança.

---

<sup>12</sup> Primeiro-ministro e fundador do Estado de Israel.

Em termos de tomada de decisão, a preocupação de segurança levou ao desenvolvimento de um mecanismo de tomada de decisão que se baseia mais nas agências de funcionamento do estabelecimento militar e de segurança (reforçando a escolha da teoria de análise burocrática para entender o processo decisório israelense), em vez de sobre o trabalho dos envolvidos na formulação de políticas, levando a soluções *ad hoc* para os problemas imediatos, e as opções de política de curto prazo que nem sempre se encaixam em conjunto para constituir uma política de longo prazo (EL-GENDY, 2010).

Os efeitos do aprendizado do medo na sociedade israelense têm um papel importante na formulação da política externa e, assim, na forma como Israel se posiciona em relação aos outros Estados, principalmente os da região.

De especial interesse para esta dissertação são os estudos que investigaram os efeitos do medo na sociedade israelense. De acordo com Bar-Tal (2001), em geral, os resultados indicam uma relação muito robusta entre percepção de ameaças e posições conciliatórias em relação à solução dos conflitos. Nas respostas das pesquisas os judeus israelenses, na sua maioria, acreditam que estão sozinhos em um mundo hostil.

Sendo assim, essa teoria tenta mostrar que as percepções desempenham um papel importante não só no comportamento individual, mas também no funcionamento da sociedade e, por sua vez, na tomada de decisão do Estado. A percepção é apenas o começo do entendimento de um processo decisório dentro da psicologia política e sem esse estudo é difícil, se não impossível, para entender a dinâmica da tomada de decisão em uma sociedade como a israelense.

A percepção sempre esteve presente no processo decisório israelense. As recorrentes decisões voltadas à segurança, apesar dos fatores como alcance da supremacia militar na região, diminuição dos conflitos, enfraquecimento dos adversários da região e alianças estratégicas poderosas, são frutos da percepção israelense do seu ambiente externo fomentada pelas Forças Armadas e enraizada nas instituições responsáveis pela formulação da política externa no Estado.

O aumento no tamanho e politização do Gabinete do Primeiro-ministro, juntamente com a incapacidade do Primeiro-ministro de procurar aconselhamento nos ministros da coalizão, como o Ministro da Defesa e o Ministro das Relações Exteriores (porque muitas vezes eles são de outro partido da coalizão ou de outra base de poder no partido), criaram uma cultura política de manter a "ambiguidade construtiva" dentro do gabinete e evitando objetivos políticos claramente definidos por medo de suas repercussões domésticas negativas. Este, por sua vez, criou uma cultura entre liderança que evita apoiar o trabalho burocrático

(EL-GENDY, 2010). Alguns estudiosos, como Charles Freilich (2006), até argumentam que há uma decisão fundamental e consciente por parte de quase todos os Primeiros-ministros de se abster do trabalho burocrático sistemático.

Os líderes, portanto, tendem a subestimar a importância da consulta e do trabalho pessoal de preparação, contando principalmente com o seu julgamento pessoal e relegando altos funcionários e conselheiros para o nível de assessores. As percepções e interesses dos responsáveis pelo processo decisório existem em qualquer governo, mas em Israel eles acabam tendo um destaque maior, uma vez que todo o estudo e preparação necessária para encaminhar as reuniões da tomada de decisão são descartados pelo Primeiro-ministro.

Além disso, uma vez que a maioria dos líderes israelenses têm experiências políticas longas, eles têm uma familiaridade de longa data com as questões de segurança nacional primárias e muitas vezes têm posições fortemente pré-determinadas sobre como lidar com os diferentes problemas que Israel enfrenta. Os líderes também são fortemente influenciados pelas suas crenças e percepções do mundo. El-Gendy (2010) argumenta que os tomadores de decisão na política externa operam dentro de suas disposições psicológicas, que incluem fatores sociais, como a ideologia e tradição que são derivados de um legado histórico cumulativo, assim como fatores de personalidade. Além disso, os líderes israelenses também são inevitavelmente influenciados pela cultura da tomada de decisão mais livre, fato que decorre da falta de *checks and balances*<sup>13</sup> durante a formulação de políticas. Isso resultou em um aumento da dependência de julgamento pessoal para a tomada de decisão que criou uma cultura de improvisação e de gestão de crises como uma alternativa à premeditação sistemática, planejamento e prevenção.

Em muitas áreas, o caráter de tentativa e erro e da decisão tomada na pressão do processo decisório acaba sendo a norma e são implementados em um grau incomum comparado a outros países. As políticas são julgadas e abandonadas conforme os eventos se desenvolvem, sem premeditação, análise sistemática, ou um quadro estratégico de base. A improvisação continua a ser uma característica primária de tomada de decisão de Israel até hoje, e, embora seja percebida a ter alcançado o sucesso, que superou as expectativas, as suas falhas podem ser catastróficas para Israel. Apesar de suas muitas desvantagens, uma das vantagens de improvisação é que ela permite que o tomador de decisão tome medidas sem uma clara articulação dos objetivos e escolha prévia entre opções políticas. No entanto, mesmo esta vantagem pode ser percebida como uma desvantagem, já que a falta de opções

---

<sup>13</sup> Pesos e contrapesos. Sistema de limites impostos de um poder sobre o outro em um Estado, para que nenhum suplante outro.

políticas deixa o Primeiro-ministro com uma menor margem de manobra (EL-GENDY, 2010).

### **2.3 Grupos influentes no processo decisório e seus interesses**

“Quem toma as decisões de política externa?” (HERMANN; HERMANN, 1989, p.361). As indagações sobre processo decisório de política externa sempre foram presentes na literatura de Relações Internacionais. Um exame de como os governos e partidos políticos ao redor do mundo tomam decisões de política externa sugere que a autoridade é exercida por uma ampla gama de diferentes entidades. De acordo com Margaret e Charles Hermann (1989), essas entidades responsáveis pela tomada de decisão no que tange a política externa são chamadas de unidades de decisão, e englobam os Primeiros-ministros, presidentes, ministros, juntas, grupos de influência, interagências, coalizões, parlamentos e burocracias. Além disso, no seio de um governo as pertinentes unidades de decisão muitas vezes mudam com o tempo e questão abordada.

Embora reconheçamos que numerosos fatores de cunho nacional e internacional influenciam o comportamento da política externa, essas influências serão aqui canalizadas através da estrutura política do governo que decide e implementa a política externa. Dentro desta estrutura há um conjunto de autoridades com a capacidade de empenhar os recursos da sociedade e, em relação a um determinado problema, a autoridade para tomar uma decisão definitiva. Hermann e Hermann (1989) chamam este conjunto de autoridades de "unidade de decisão final", apesar de, na realidade, a unidade pode consistir em vários organismos distintos, ao invés de um único órgão de tomada de decisão. Para os autores, a configuração e a dinâmica de certo governo no que tange o processo decisório é o que influencia de forma substancial no comportamento da política externa.

Os participantes com experiência no processo de tomada de decisão de política externa, bem como aqueles envolvidos na tomada de decisão em grandes organizações complexas, muitas vezes nos fazem lembrar a natureza ambígua da decisão. Os autores apontam que, contrastando com muitas teorias de decisão, o processo real de escolha pode não ser uma ocorrência clara, precisa. Em vez disso, se traduz em um processo gradual, incremental que transparece durante um período prolongado, sem muitas vezes ninguém ser capaz de dizer quem tomou certa decisão em uma determinada data.

Desde a teoria de Allison e Zelikow (1999), o estudo de formulação de política externa e a exploração em trabalhos dos três modelos de tomada de decisão foram se desenvolvendo,

sendo úteis para entender as escolhas de formuladores de política externa especialmente os estadunidenses na Crise dos Mísseis de Cuba (1962), os estudiosos envolvidos na análise de política externa têm tendência de ver os modelos - e, por sua vez, os tipos de unidades de decisão - em concorrência com outros modelos que tentam explicar as ações dos governos nas relações internacionais. Entretanto, em outras palavras, os vários modelos de tomada de decisão são todos relevantes para a compreensão da política externa no processo de tomada de decisão e o enquadramento de unidades de decisão sugere as estruturas políticas.

Margaret Hermann (2006) ressalta que em geral é muito convencional que pesquisas de relações internacionais presumam que os processos de tomada de decisão são determinados somente por características básicas do sistema político nacional. Assim, as democracias ocidentais são vistas como tendo processos pluralistas enquanto sistemas políticos autoritários são vistos como hierárquicos e altamente coesos, sendo que as políticas em sistemas políticos do Terceiro Mundo são determinadas por um líder proeminente com predisposições pessoais. Todavia, a autora conclui que não é tão simples assim, é necessário analisar cada caso e cada Estado para se concluir como é o sistema de tomada de decisão em política externa.

No caso de Israel, como visto na primeira sessão deste capítulo, as diretrizes da política externa são formalmente escolhidas pelo Parlamento e o Gabinete do Primeiro-ministro, entretanto existem grupos que influenciam esse processo e determinam uma tomada de decisão do tipo burocrática. Iremos tratar desses grupos e qual seu grau de relevância no processo decisório de política externa, pois eles possuem diferentes níveis de influência dependendo da matéria discutida. Importante ressaltar que existem outros grupos que também são importantes no que tange a política externa israelense, como as comunidades judaicas fora de Israel, o lobby israelense realizado no Congresso dos Estados Unidos, entre outros; mas nessa dissertação foram escolhidos apenas grupos internos de Israel e dentre esses grupos apenas os que tendem a influenciar mais em matéria de segurança.

### 2.3.1 As Forças Armadas

De acordo com as leis básicas de Israel e outras leis da Knesset<sup>14</sup>, o militar é destinado a ser acompanhado e fiscalizado pelo estabelecimento civil através de várias entidades; sendo a primeira instância o governo como um todo. O governo pode nomear ou destituir os chefes das Forças Armadas e também tem o direito de discutir qualquer questão de segurança

---

<sup>14</sup> Parlamento.

nacional. A segunda instância é a comissão ministerial para assuntos de segurança que faz parte do governo, e cujo papel é o de estabelecer as principais políticas e diretrizes de segurança, e supervisionar a sua implementação. As terceira e quarta instâncias são o Ministério da Defesa e o Gabinete do Primeiro-ministro, que opera como um ministério em seu próprio direito, enquanto a quinta instância é o Conselho de Segurança Nacional. Os militares também são supervisionados através das Comissões de Relações Exteriores e Defesa e de Orçamento Militar do parlamento (EL-GENDY, 2010).

No entanto, apesar deste quadro de supervisão civil formal, o processo decisório sobre a política de defesa dentro da política externa continua a ter uma grande influência das Forças Armadas na formação de uma parceria com o líder político civil, no mecanismo nacional de tomada de decisão. A parceria político-militar sempre existiu entre as esferas políticas e militares, mesmo antes da fundação do Estado de Israel em 1948, quando o papel dos militares era desempenhado pelas forças paramilitares da Haganá<sup>15</sup>. Quando Ben Gurion aboliu todas as organizações militares em 1948 e estabeleceu uma força militar unificada sob a autoridade do governo e da Knesset, esta parceria continuou a existir, a fim de responder a dois desafios principais de Israel, o estabelecimento de uma liderança política de uma autoridade unificadora e a construção de uma doutrina abrangente de segurança nacional para atender às preocupações de segurança da nova nação (TAL, 2000).

No entanto, para além desta parceria, Israel, como um Estado que passou por muitas guerras, carece de integrar as fronteiras entre os militares e a sociedade, o que inevitavelmente levou à militarização de determinadas esferas sociais e a politização dos militares em outras esferas, por exemplo, pelo fato de todos os políticos em Israel terem servido às Forças Armadas e muitos terem lutado em conflitos bélicos com Estados vizinhos. A militarização levou a uma ideologia militar com o *establishment* político que foi agravado pela falta de uma ideologia política forte, enquanto a politização das Forças Armadas levou a uma autonomia reduzida representada em uma intervenção judicial em operações e investigações (EL-GENDY, 2010).

El-Gendy (2010) ressalta que esta permeabilidade entre as esferas militares e civis, tem sido explicada como um resultado do fato de que os militares israelenses não são removidos do resto da sociedade. Oficiais não vivem em acampamentos militares separados, mas com as suas famílias na cidade, o que impediu a criação de uma "subcultura do quartel". Oficiais

---

<sup>15</sup> Organização paramilitar judaica sionista que atuava na região que hoje compreende Israel e Palestina, mas que na época era o Mandato Britânico da Palestina entre 1920 e 1948. Lutava pelo estabelecimento de um Estado judeu na região.

estão totalmente integrados na sociedade civil, mandando as crianças para a escola e cônjuges para trabalhar e compartilhando os sentimentos e sofrimentos da população de forma mais ampla.

Assim, os militares influenciam o processo decisório através de sua capacidade de exercer influência sobre a liderança civil. Os estabelecimentos militares e de segurança têm um controle completo de inteligência e de informação que o escalão político recebe. Isso permite que a Direção Geral de Inteligência Militar do Estado-Maior e as outras agências de inteligência avaliem exclusivamente a situação de segurança, o que, em última instância determina a maneira em que toda a classe política de Israel percebe o mundo. A inteligência militar é responsável pela avaliação anual da Inteligência Nacional e é o único serviço de inteligência capaz de gerar avaliações político-militares abrangentes. Em muitas áreas, as Forças Armadas são a única entidade capaz de fornecer informações, análise e aconselhamento político ao Primeiro-ministro e ao seu Gabinete, muitas vezes em áreas que se estendem muito além das esferas comumente aceitas de competência militar (EL-GENDY, 2010).

Nenhuma outra instituição em Israel pode competir com a capacidade de inteligência, planejamento e operações das Forças Armadas. Além disso, o Chefe do Estado-Maior e outros oficiais superiores são membros do Gabinete do Primeiro-ministro e também atuam como conselheiros em assuntos especiais como política externa e defesa. Como resultado, inevitavelmente esta influência transforma a doutrina militar em políticas que influenciam diretamente na tomada de decisão. Isso acontece apesar do fato de que os militares fornecem a liderança civil com apenas uma opção que o governo pode aprovar ou rejeitar (GREEN, 1990).

A falta de subordinação institucional dos militares ao governo civil e a natureza da relação entre as Forças Armadas e o Ministério da Defesa também refletem a influência dos militares no processo decisório. Em vez das Forças Armadas serem subordinadas ao Ministério da Defesa, a relação entre os dois é de fato complementar. De acordo com a decisão de Ben Gurion em separar o Ministério da Defesa da esfera militar, as Forças Armadas têm autoridade para todas as questões de organização, de estrutura, treinamento, doutrina, inteligência, logística e planos de aquisição, pessoal, planejamento estratégico e operações. O Ministério da Defesa, por outro lado, é responsável pelo orçamento de defesa, aquisição de armamento e as exportações. Na realidade, o papel do ministério é limitado, em sua maior parte, a implementação de políticas favorecidas pelas Forças Armadas (EL-GENDY, 2010).

Além disso, o controle dos militares sobre a mídia lhes permite moldar a tomada de decisão por meio de sua influência sobre o discurso público e da opinião pública. Ele também se beneficia do respeito público que dispõe em comparação com a baixa confiança pública nos políticos. De acordo com El-Gendy (2010), os militares têm quase um monopólio completo sobre o fornecimento de informações aos meios de comunicação e, portanto, tem a capacidade de manipular os jornalistas e a mídia.

### 2.3.2 Centros de pesquisa de burocracias e consultores independentes

Na sessão anterior discutimos a influência das Forças Armadas no processo decisório de política externa em Israel, e seu papel principalmente como consultores no nível político. Para estes fins, os militares usam seus centros de pesquisa e avaliação, que são parte de seu aparato de inteligência, como consultores. Todavia, o governo também possui à sua disposição centros de pesquisa civis com capacidade de investigação limitada, comparado aos militares, ligados a alguns ministérios e burocracias.

Dentre os principais centros de pesquisa encontram-se: o Departamento de Pesquisa do Mossad<sup>16</sup>, que é responsável pela produção de relatórios de situação diários, resumos semanais e relatórios mensais detalhados; o Departamento de Inteligência Militar do Departamento de Investigação (MID), que é muito influente dentro da inteligência militar, e realiza suas próprias avaliações de segurança nacional. O Primeiro-ministro, o Ministro da Defesa e os demais tomadores de decisão recebem as análises do MID semanalmente. A publicação mais importante do departamento de pesquisa do MID, a Estimativa de Inteligência Anual Nacional (NIE), também é apresentada ao Conselho de Ministros, bem como da Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Knesset. Além disso, o departamento de pesquisa do MID emite uma compilação de relatórios, avaliações diárias e resumos semanais. A Divisão de Pesquisa do Ministério das Relações Exteriores, que é o único consultor governamental influente que não pertence à esfera militar. Embora esta divisão de pesquisa tenha sido criada em uma tentativa de contrabalançar o papel desempenhado pelos dois departamentos de pesquisa descritos anteriormente, as suas capacidades ainda são limitadas em comparação com as deles (EL-GENDY, 2010).

Os relatórios e as estimativas apresentados pelo MID e seu departamento de pesquisa, como o NIE, muitas vezes excedem o seu âmbito de identificar e estimar as ameaças contra o

---

<sup>16</sup> Serviço secreto de Israel.

Estado e alertar sobre ataques-surpresa. Em vez disso, fornecem recomendações que vão além da política de defesa e adentram outras esferas da política externa. Estas avaliações são amplamente respeitadas em Israel, embora elas às vezes contradigam as avaliações do Mossad. A influência do Departamento de Pesquisa do MID significa que a NIE tem a vantagem nessas divergências.

Além dos consultores oficiais iremos tratar do papel de outros consultores independentes que participam na tomada de decisões através de suas pesquisas profissionais especializadas e conselhos para o governo israelense. O estudo parte da premissa de que nem o Primeiro-ministro nem o Gabinete possuem informações suficientes para a elaboração de políticas de forma independente no nível de gabinete e precisam, portanto, de assessores. Os assessores do Primeiro-ministro, que incluem um Chefe dos Serviços, um conselheiro de Comércio Exterior, um conselheiro diplomático, um assessor econômico, um consultor jurídico e um Secretário das Forças Armadas, atuam mais como auxiliares, responsáveis principalmente por atividades cotidianas do Primeiro-ministro, certamente, sem a capacidade de conduzir a formulação política sistemática da tomada de decisão (FREILICH, 2006).

Os assessores do Primeiro-ministro são nomeados para consultas sobre questões de políticas que o Primeiro-ministro possui um interesse especial. Eles são nomeados, quer com base em seus conhecimentos e experiência profissional, ou por experiência política. Assessores que são nomeados com base no seu conhecimento especializado tendem a servir mais e, muitas vezes permanecer no cargo sob diferentes Primeiros-ministros e diferentes coalizões.

Ainda, de acordo com El-Gendy (2010), os conselheiros são muitas vezes afiliados políticos próximos do Primeiro-ministro, e podem permanecer no cargo com prazos mais curtos. A consciência do aumento do papel da personalidade política dos líderes israelenses levou-os a usar assessores de relações públicas para ajudá-los a tomar as decisões que serviriam suas posições políticas a nível nacional e internacional.

### 2.3.3 Grupos religiosos judaicos

Israel não é um Estado laico, é um Estado declaradamente judaico no qual a religião desempenha um papel determinante na vida pública e condução política. Dessa forma, o fator religião não poderia ser ignorado nesta dissertação, uma vez que influencia o processo decisório de política externa israelense. A religião é uma questão central na vida política de

Israel. O conflito na vida pública surge em relação ao grau em que a legislação e a vida civil em Israel devem refletir as normas e decisões das autoridades religiosas.

Assim, a fim de compreender melhor o significado dos *Haredim*<sup>17</sup> deve-se incluir a natureza do espectro religioso da sociedade israelense, que varia de judeus religiosos que querem ver Israel como um país verdadeiramente judaico no sentido religioso, aos judeus seculares que não veem lugar para a religião na vida pública. Este espectro, que é muitas vezes referido de uma forma bipolar, é mais sutil do que a forma como é muitas vezes retratado como uma divisão entre os religiosos e os judeus seculares.

O Estado de Israel é conhecido como um *melting pot*, ou seja, uma sociedade repleta de clivagens, religiosas, econômicas e sociais que acabam se unindo em uma única comunidade. Este caráter heterogêneo da sociedade israelense é refletido num sistema político bastante complexo, repleto de grupos políticos que visam promover suas agendas e interesses nas políticas governamentais. Dentro dos grupos com caráter religioso, podemos destacar o Conselho Yesha que representa os interesses dos colonos israelenses religiosos de direita nos territórios ocupados da Cisjordânia.

Mas por causa da natureza burocrática e centralizada do sistema político israelense, existem apenas alguns pontos de acesso para pressionar os tomadores de decisão. Como resultado, estes grupos de interesse têm opções limitadas para influenciar a política de fora. Idealmente eles teriam de influenciar o grupo de partidos da Knesset que representam a coalizão de governo, ou indivíduos-chave dentro desses partidos que podem trazer problemas para a agenda (EL-GENDY, 2010).

Em resposta, os grupos de interesse tentam se institucionalizar de forma a conseguir uma maior influência. Em alguns casos, os líderes dos grupos de interesse também são membros de instituições partidárias. Alguns grupos de interesse religiosos realizam projetos econômicos e sociais de grande escala, através de redes educacionais, assistência médica e social. Ocasionalmente, estes grupos também usam influência política de seus partidos filiados para assegurar o financiamento de suas atividades.

Existem dois principais grupos religiosos em Israel, a saber, os *Haredim*, citados anteriormente, e o religioso nacionalista, *Datim Le'umim*<sup>18</sup>. Juntos, eles constituem uma das extremidades do espectro de religiosidade, com uma população de cerca de 30% dos judeus israelenses. Os *Haredim*, cujo nome significa literalmente aqueles que temem a deus, são

---

<sup>17</sup> Termo que se refere aos judeus praticantes, plural masculino de Haredi, temeroso em hebraico.

<sup>18</sup> Movimento Religioso Sionista.

judeus religiosos que acatam totalmente as leis religiosas do judaísmo ortodoxo<sup>19</sup> e que dedicam a maior parte de suas vidas ao estudo do Talmude<sup>20</sup>. Os *Datim Le'umim*, cujo nome significa nacionalista religioso, também são judeus praticantes, mas eles também são ideologicamente sionistas religiosos, o que os *Haredim* não são (EL-GENDY, 2010).

Em seguida na escala de religiosidade temos os judeus tradicionais. Eles se descrevem como judeus, mas não cumprem os mandamentos mais complexos do judaísmo ortodoxo. Eles estão preparados para modificar as práticas judaicas exigidas pela *Halachá*. Uma vez que eles variam em seu grau de prática do judaísmo, os judeus tradicionais preenchem um amplo espectro nesta classificação. Como resultado, estabelecer o tamanho deste grupo torna-se uma tarefa difícil. Este grupo, que até recentemente constituía uma maioria entre os judeus israelenses, há muito tempo atuou como uma força de moderação entre os extremos da sociedade (KIMMERLING, 1999).

Do outro lado do espectro encontram-se no quarto e último grupo de judeus israelenses, os não religiosos ou os judeus seculares. Embora suas crenças sejam seculares, suas práticas, por outro lado, podem ser bastante semelhantes aos de muitos tradicionalistas. A única diferença é que eles mantêm essas práticas por razões familiares e nacionais, em vez de religiosas (KIMMERLING, 1999).

A influência *Haredi* se iniciou com o estabelecimento do Estado quando Ben Gurion decidiu manter o *status quo* que existia no que diz respeito à jurisdição religiosa. Isto significou que as questões de status pessoal continuariam a ser dirigidas pelo Rabinato Ortodoxo. Desde então, casamento judaico, divórcio e outras questões continuaram a ser realizadas de acordo com a lei judaica. Em 1953, uma lei aprovada no parlamento estendeu a jurisdição do tribunal rabínico para as questões de status pessoal a todos os judeus israelenses, sendo praticantes ou não. Como em Israel não existe casamento civil, por exemplo, conselhos ou tribunais religiosos cristãos e muçulmanos também possuem o poder de determinar as questões de status pessoal com base na sua própria lei religiosa (EL-GENDY, 2010).

O novo Estado, sob a pressão dos *Haredim*, também estabeleceu um número de princípios para a observância pública da lei judaica. No *shabat*<sup>21</sup> lojas, escritórios e o transporte público não funcionam. Todos os alimentos servidos por instituições governamentais, incluindo a militar, respeitam as leis dietéticas judaicas. De acordo com El-Gendy (2010) para observadores a atitude dos *Haredim* pode parecer contraditória, pois

---

<sup>19</sup> O conjunto de leis da religião judaica, conhecido como Halachá.

<sup>20</sup> Livro sagrado dos judeus.

<sup>21</sup> Dia de descanso do judaísmo.

enquanto os *Haredim* não servem às Forças Armadas, denunciam publicamente o sionismo, ao mesmo tempo participam do governo e legislam sobre a vida das pessoas.

Os *Haredim* adquiriram influência direta sobre várias redes escolares, e indiretamente influenciaram outras, e, assim, conseguiram espalhar a sua influência sobre um segmento crescente da geração mais jovem israelense em outras escolas não-*Haredi*.

Uma vez que a ideologia política *Haredi* é ter o Estado de Israel organizado na sua vida pública de acordo com a *Halachá*, esses grupos *Haredi* concentram-se na aplicação estrita da sua interpretação da lei religiosa judaica. Isto se manifesta em questões como a observância do Shabat, a conversão ao judaísmo, definindo quem é um judeu, o controle do casamento e divórcio, leis dietéticas *kosher*<sup>22</sup>, cultivação da terra e a profanação dos mortos por arqueólogos. Questões de natureza econômica e política geralmente seguem na lista *Haredi* de prioridades, mesmo estas questões sendo vistas de uma forma puramente religiosa que está enraizado no judaísmo como a proteção da vida dos judeus.

A influência dos religiosos nacionalistas sob os líderes de diferentes quadrantes políticos sempre foi significativa. Sua influência advém de sua forte aliança com o partido Likud, entretanto exerce pouca influência sobre os membros da esquerda secular. Eles também gozam de grande apoio entre a população israelense em geral, bem como o apoio de judeus ortodoxos na diáspora. De acordo com El-Gendy (2010), estima-se que cerca de metade da população judaica de Israel apoia os *Datim Le'umim*.

Já o Conselho Yesha influencia a tomada de decisões por manter laços estreitos com funcionários em todos os escalões políticos de Israel. Eles também mantêm laços estreitos com os militares israelenses, e cooperam com os militares sobre assuntos que vão desde a construção e expansão dos assentamentos na Cisjordânia até em relação às atividades diárias das Forças Armadas, forçando o desvio de recursos vitais colocando em perigo os soldados, a fim de proteger os colonos que podem exercer atividades deliberadamente provocativas e ilegais na Palestina. Estas relações fortes levaram à impressão de que, na medida em que as atividades do dia-a-dia dentro da Cisjordânia estão em destaque, tanto o governo quanto as Forças Armadas são em grande parte cooptados a servir os interesses dos colonos (EL-GENDY, 2010).

Em suma, o Parlamento, as pessoas, incluindo casamento, divórcio e enterro, estão em controle das regras religiosas da *halachá*, através de tribunais e instituições. Isto impõe regras religiosas a todos os cidadãos de Israel, não somente aos judeus praticantes, e subjuga o

---

<sup>22</sup> Leis alimentares do judaísmo.

Estado à sinagoga. Existem diferentes gradações de direitos civis: por exemplo, os árabes não podem comprar ou alugar terras públicas e não podem se reunir com seus parentes no exterior. Estas são violações graves de seus direitos civis. Além disso, todos os símbolos e feriados oficiais do Estado são judeus (KIMMERLING, 1999).

Assim, por exemplo, o sistema judicial duplo, que dá ao rabinato o monopólio sobre as leis e liberdades individuais, causando distorções no tratamento pelo Estado dado a homens e mulheres, bem entre os judeus religiosos e seculares. A *halachá* é basicamente uma doutrina jurídica patriarcal arcaica, que consistentemente preserva o status superior do macho sobre a fêmea. Esta é uma das violações mais sistemáticas e mais fortes do direito de liberdade da religião. Quanto ao princípio da igualdade de voto, os votos árabes são menos considerados no Parlamento, no sentido de que nenhuma decisão substancial feita pela Knesset com base em "votos árabes" é considerada politicamente legítima (KIMMERLING, 1999). A religião acaba desempenhando um papel crucial na política israelense e, por sua vez, na tomada de decisão dentro do alto escalão do governo.

Em suma, o processo decisório israelense pode ser primeiramente entendido como um arranjo de forças num sistema de barganha entre os atores responsáveis pela tomada de decisão. Além disso, a segurança costuma ter um papel proeminente dentro da agenda de Estado de Israel, fato que advém da história tanto do Estado quanto do povo judeu que tende a aumentar o medo hobbesiano na sociedade. O fator do aprendizado na população israelense gera um processo de enraizamento do medo que é amplamente aproveitado por forças políticas do governo e grupos de interesse de forma a manter a segurança no topo da agenda estatal.

O nosso inquérito sobre a política externa de Israel continua no próximo capítulo. As dimensões do espaço-tempo se reduz aos primeiros anos da ascensão do partido Likud ao poder. Uma tentativa também será feita para descobrir as forças que afetam a escolha entre opções políticas. No entanto, essas forças não são inteiramente passíveis de análise, em parte por causa dos limites de acesso aos dados.

A política externa tem sido definida como um sistema de ação. Suas saídas ou decisões, que constituem o comportamento do Estado, são o produto da interação entre entradas ou pressões dentro e entre os dois ambientes: operacionais e psicológicos (ou percebidos). Uma tarefa importante na análise de política externa é dissecar ambas as configurações, para explorar as suas partes componentes, e descobrir seus pontos de convergência e divergência (BRECHER, 1972). No próximo capítulo trataremos de uma

análise operacional do processo decisório de Israel, do ponto de vista das instituições e do processo formal.

Um postulado básico de nossa investigação é que as escolhas políticas e as consequências das decisões serão bem-sucedidas na medida em que os dois ambientes não são congruentes (BRECHER, 1972). Assim, é necessário examinar com cuidado os Ambientes Operacionais e psicológicos. É também essencial para designar o alto escalão da tomada de decisão ou decisores de nível estratégico, cujo prisma de atitude e imagens específicas fornece a chave para compreender a força motora do comportamento do Estado traduzida pelo ambiente psicológico tratado neste capítulo.

Depois de discutirmos como a tomada de decisão ocorre a partir de bases teóricas e de analisarmos quais os principais grupos de influência fora do processo decisório formal, cabe agora discorrer sobre o processo formal, quais as instituições pertencentes, como são compostas e suas funções dentro do sistema político de Israel.

### **3 AS INSTITUIÇÕES E A BARGANHA NO PROCESSO FORMAL DA TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA**

O Estado de Israel é uma república parlamentar, ou seja, suas decisões teoricamente deveriam seguir um conjunto de regras que mantêm a separação clara dos poderes, tornando assim o processo decisório claro e regulado.

No capítulo anterior pudemos observar como é a essência do processo decisório israelense, baseado em teorias de análise de política externa e psicologia política. Analisamos a influência de grupos de interesse na tomada de decisão e quais as suas percepções sobre política externa a partir de teorias de psicologia política. Agora analisaremos o processo formal, as instituições responsáveis pelo processo decisório: o Parlamento (Knesset) e o Gabinete do Primeiro-ministro. Cabe a esta dissertação o estudo das instituições israelenses, a fim de desvendar o processo decisório do país, particularmente no que diz respeito a suas estruturas burocráticas.

Neste capítulo avaliaremos a estrutura de poder no país, destacando o parlamento e o gabinete do Primeiro-ministro como são formados e suas funções, a relação entre eles e o sistema de coalizão. O aspecto da segurança ainda é o foco na análise e para isso são observadas as instituições responsáveis pela tomada de decisão formal sobre segurança e defesa no Estado de Israel.

#### **3.1 Estrutura de poder no Estado de Israel**

O estudo da tomada de decisão de política externa em sua história se concentrou em pessoas e grupos principalmente no sistema presidencial e democrático, baseado principalmente no modelo político dos Estados Unidos. O estudo do processo de tomada de decisão de outros países tem focado principalmente no modelo de Margaret Hermann e Charles Hermann (1989) de líderes predominantes em sistemas autoritários. De acordo com Juliet Kaarbo (1996), são poucos os estudos em Relações Internacionais que analisam sistematicamente os processos de formulação da política externa fora dos Estados Unidos e regimes não autoritários de tomada de decisão, tais como sistemas parlamentares. A autora ainda atenta que o conhecimento sobre tomada de decisão de política externa nos sistemas políticos presidenciais ou autoritários não se aplica necessariamente aos regimes parlamentaristas, onde o poder e os recursos são mais fragmentados e são divididos ao longo de políticas ou linhas partidárias ideológicas diferentes.

Em sistemas parlamentares, o poder executivo está concentrado no Primeiro-ministro e no seu gabinete. Embora a legitimidade encontre-se com o parlamento e o gabinete deva manter a confiança da assembleia legislativa, o poder de iniciar e levar a cabo a elaboração de políticas pode ser encontrado também no gabinete. Já no sistema presidencialista, a autoridade é centralizada no poder executivo (KAARBO, 1996).

O processo de resolução de conflitos também é diferente em gabinetes parlamentares. Neste caso, a resolução de controvérsias envolve negociações entre o Primeiro-ministro e os demais ministros do gabinete, entre facções do partido e dos diferentes partidos políticos, no caso de gabinetes de coalizão. Se a negociação não for bem-sucedida o governo pode ser dissolvido, resultando em uma reorganização dos tomadores de decisão ou partidos, ou em uma mudança completa dos partidos que controlam o gabinete (KAARBO, 1996). Considerando estas características especiais de governos parlamentares, a dinâmica da tomada de decisão em política externa nos países que adotam este sistema pode ser muito diferente do processo decisório em outros tipos de governo. Este é o contexto em que a política externa é feita em muitos Estados no Sistema Internacional, incluindo Israel.

A falta de desenvolvimento de uma teoria que se adaptasse especificamente à natureza da tomada de decisão de política externa nos sistemas parlamentaristas nos deixa com uma imagem incompleta de países que possuem este sistema político. No caso, Israel esteve e está no centro de um dos conflitos mais duradouros nas relações internacionais pós Segunda Guerra Mundial (1938–1945), os conflitos árabe-israelenses e mais especificamente o conflito entre Israel e Palestina. Embora o Estado tenha sido constrangido pela natureza particular destes conflitos, o governo israelense tomou decisões importantes de política externa que, por sua vez, afetaram o processo e a substância dos conflitos. Estas decisões foram tomadas no contexto do parlamentarismo com todas as circunstâncias especiais de tal sistema político, como abordado anteriormente. A autoridade para a formulação de políticas em Israel reside com o Primeiro-ministro e no gabinete, os ministros do gabinete são responsáveis pelas decisões nacionais, e para manter a sobrevivência do gabinete é necessária uma negociação bem-sucedida com os membros do Parlamento e suas coalizões (KAARBO, 1996). Assim, para compreender a natureza e o processo de tomada de decisão em países parlamentaristas, nesse caso específico Israel, é necessário entender como essas características do sistema parlamentar afetam a tomada de decisões e as políticas externas resultantes.

Dessa forma, mostra-se importante conhecer a estrutura política do Estado de Israel para podermos analisar como ocorre a tomada de decisão para política externa. Neste capítulo

serão apresentados os organismos como a Knesset (Parlamento) e o Gabinete do Primeiro-ministro e as relações entre eles no processo decisório.

### 3.1.1 As Leis Básicas

Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 1947, a Resolução 181 (ONU, 1947), resolução que dava origem ao Estado de Israel, demandava que o mesmo implantasse uma Constituição do país até agosto de 1948. Em meio aos combates da Guerra de Independência, a Assembleia Constituinte não foi capaz de cumprir o prazo e decidiu que caberia ao Parlamento (Knesset) discutir e adotar uma série de leis que, juntas, formariam a Constituição do Estado de Israel. A essas leis deu-se o nome de “Leis Básicas” e à decisão chamou-se de “Resolução Harari”. Embora haja uma série de Leis Básicas em vigor, elas ainda não chegaram a ser compiladas em uma Constituição.

Entre 1948 e 2016, foram aprovadas quatorze Leis Básicas, a saber:

- a) Lei Básica: A Knesset (1958),
- b) Lei Básica: O Território de Israel (1960),
- c) Lei Básica: O Presidente (1964),
- d) Lei Básica: O Governo (1968),
- e) Lei Básica: A Economia (1975),
- f) Lei Básica: As Forças Armadas (1976),
- g) Lei Básica: Jerusalém (1980),
- h) Lei Básica: O Judiciário (1984),
- i) Lei Básica: O Controle do Estado (1988),
- j) Lei Básica: Dignidade Humana e Liberdade (1992),
- k) Lei Básica: O Governo (1992 - anulada),
- l) Lei Básica: Liberdade de Ocupação (1992 - anulada),
- m) Lei Básica: Liberdade de Ocupação (1994),
- n) Lei Básica: O Governo (2001) (ISRAEL, 2015).

As chamadas Leis Básicas estão sujeitas a emendas ou mesmo à sua completa substituição por um novo texto, se assim a Knesset julgar apropriado. Além disso, há uma

discussão entre os juristas israelenses (EL-GENDY, 2010) sobre o que fazer no caso de uma lei comum contrariar uma das Leis Básicas. Existe uma corrente que defende que elas são como qualquer outra lei, enquanto outra defende que, por serem aprovadas pela Knesset agindo enquanto uma Assembleia Constituinte, elas teriam precedência sobre leis comuns.

Pelas Leis Básicas, Israel é um Estado judeu, republicano e parlamentar com poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Poder Executivo é representado pelo Primeiro-Ministro (eleito através de seu partido) e seu Gabinete, enquanto a casa do Legislativo é a Knesset.

### 3.1.2 A Knesset

De acordo com a Lei Básica: A Knesset, o parlamento israelense é composto por cento e vinte membros, eleitos de quatro em quatro anos em pleitos gerais. Os Membros da Knesset (MK) não são eleitos diretamente pelo povo, mas por meio de seus partidos. Desta forma, cada eleitor israelense escolhe apenas o partido que pretende eleger e este, então, designa membros para ocupar as posições que porventura vier a conquistar no Parlamento (ISRAEL, 2015).

O sistema eleitoral israelense prima por tentar representar mais fielmente a diversidade da população, em detrimento de proporcionar uma maior estabilidade dos governos. O país inteiro é uma única zona eleitoral e sua cláusula de barreira estabelece uma quantidade mínima de votos muito baixa para que um partido ocupe uma cadeira na Knesset. Assim, é possível que partidos pequenos, que representam uma parcela muito reduzida da população, tenham um representante no Parlamento (EL-GENDY, 2010). Este fator é fundamental para definir como se dá o processo decisório no alto escalão executivo do país.

Após a apuração dos votos, os 120 assentos são distribuídos de acordo com a porcentagem de votos obtida por cada partido, aplicada a cláusula de barreira, que oscila entre 1% e 2% do eleitorado<sup>23</sup> (EL-GENDY, 2010). Cada composição do Parlamento eleita é conhecida por sua posição na cronologia da instituição. A Primeira Knesset foi eleita, ainda como Assembleia Constituinte, em 1949.

A Knesset é composta por um plenário principal e uma série de comitês fixos, como o Comitê Econômico e o Comitê de Defesa e Relações Exteriores. Além disso, podem ser criados comitês para assuntos específicos. A plenária elege, em sua primeira reunião, um Presidente e um ou mais Vice-Presidentes que, juntos, formam a Presidência, que pode ser

---

<sup>23</sup> Foi modificada em 2014 para 3,25% (ISRAEL, 2015).

substituída conforme os representantes julgarem apropriado. Cabe à Presidência da Knesset conduzir os trabalhos da plenária, reconhecendo os MK que desejarem se pronunciar e acatando projetos enviados por eles (KNESSET, 2015).

As principais funções da Knesset são: formular e revisar leis, estabelecer e fiscalizar o governo, eleger o Presidente e indicar o Procurador da República<sup>24</sup>. A maior parte das decisões da plenária demanda maioria simples (50%+1) dos parlamentares. Em casos excepcionais (como a exoneração do Procurador da República), são necessários três quartos dos votos dos MK (KNESSET, 2015).

A Knesset desempenha um papel marginal na política externa. Uma votação, como a aprovação de um orçamento, não é mais que uma maneira formal de concordância entre os partidos da coalizão, já, por exemplo, uma votação bem-sucedida de uma moção de desconfiança indica a ruptura da coalizão. Debates sobre política externa contribuem para a educação pública; há pelo menos uma vez ao ano, uma votação para o orçamento destinado ao Ministério das Relações Exteriores e durante essa votação há mais debate na sociedade sobre política externa e seus caminhos. O papel principal da Knesset é de legitimar atos do governo. Sua contribuição substantiva tem lugar nas comissões parlamentares (BRECHER, 1972).

A composição das comissões da Knesset e o modo de designar membros são em parte uma extensão do conceito britânico da Casa dos Comuns e em parte uma idiossincrasia estrutural. De acordo com a Lei Básica: Knesset, os membros das comissões serão eleitos pela Knesset de acordo com o princípio da representação por facções. O procedimento baseia-se na força proporcional partidária, que é reconstituída no início de cada Knesset. Para chegar ao número específico de assentos, a Comissão sempre garantiu a aprovação da Knesset a partir de um princípio segundo o qual os partidos com menos de certo número de assentos no Parlamento não têm o direito de escolha para assentos da comissão (BRECHER, 1972).

De acordo com Brecher (1972), esta regra foi projetada para negar a participação de partidos minoritários em duas comissões cruciais, Finanças e Relações Exteriores e Defesa. Mais precisamente, isto significou que principalmente o antigo partido Maki, o Partido Comunista de Israel e os partidos árabes com poucos assentos na Knesset por muito tempo ficaram de fora dessas duas comissões.

A Comissão de Relações Exteriores e Defesa tem amplos poderes legislativos e administrativos em matéria de política externa do Estado, suas forças armadas e sua

---

<sup>24</sup> O Procurador da República é indicado pelo Knesset e nomeado pelo Presidente para um mandato de sete anos, nos quais ele não pode se envolver em atividade partidária e tem como principais funções fiscalizar as ações do governo e receber denúncias e reclamações contra o Executivo.

segurança. Todos os projetos de lei sobre assuntos de segurança e política externa são tratados por esta comissão, após a primeira leitura no Parlamento. A responsabilidade pelo orçamento de segurança é partilhada com a Comissão de Finanças: eles se reúnem em sessão conjunta para uma segunda leitura da proposta, com a Comissão de Finanças autorizada pela Knesset para realizar a leitura final. Existem também atos de governo especiais que requerem a aprovação do Comitê de Relações Exteriores; por exemplo, se a mobilização de tropas não é aprovada em um prazo de dez dias, e mobilização especial dentro de dois meses, elas devem ser cessadas (BRECHER, 1972).

Estas três funções são prescritas pelas regras da Knesset. Além disso, o Governo pode levar algumas questões à Comissão, assim como seus membros do Comitê, podendo propor temas para discussão. E a Knesset, por vezes transfere poder de regulamentação ao Comitê; como por exemplo, lembrado pelo autor, em janeiro de 1952, autorizando a Comissão para determinar a ação de execução final sobre a questão das reparações alemãs de acordo com as circunstâncias e condições.

A Comissão de Relações Exteriores se reúne ordinariamente a cada semana quando a Knesset está em sessão. Reuniões especiais também são realizadas durante o recesso parlamentar, como e quando as circunstâncias exigirem. O poder de investigação do Comitê funciona da seguinte maneira: é permitido exigir a explicação de um ministro relevante e informações sobre a matéria em discussão ou que está dentro de sua jurisdição, e o ministro é obrigado, ele próprio ou pelo seu representante, a fornecer explicação ou informação solicitada. A Comissão das Relações Exteriores exige de seus membros o sigilo (e, em contraste com outras comissões, incluindo o Gabinete do Primeiro-ministro, o sigilo é realmente mantido). Além disso, as Comissões de Relações Exteriores e de Finanças estão isentas da exigência de que os processos ou as sínteses das reuniões da comissão sejam disponibilizados para cada partido (BRECHER, 1972).

A Comissão das Relações Exteriores sempre exerceu uma influência intangível na política externa de Israel. Uma das razões tem sido seus poderes formais e funções, mencionadas acima. Outra razão é a alta relevância de seus membros, um reflexo do status e importância atribuída à Comissão por todos os partidos. A lista dos membros costuma conter os MKs não ministeriais mais proeminentes. Uma terceira razão para a influência da Comissão tem sido o seu papel como uma versão reduzida da Knesset e reconhecendo a necessidade de um fórum legislativo no processo de política externa. Como observou a ex-chanceler, Golda Meir, na comissão os parlamentares falam com muito mais precisão e com muito menos parcialidade partidária (BRECHER, 1972).

O Comitê da Knesset sobre Defesa e Relações Exteriores, é a comissão legislativa que lida com questões de política externa, e possui funcionários em tempo integral que são emprestados pelo Ministério das Relações Exteriores. A comissão não tem qualquer capacidade de investigação independente, nem se preocupa com avaliações retrospectivas de política de Israel em uma base regular. Os seus membros trabalham na base dos acontecimentos diários, assim como outros órgãos do governo, não havendo planejamento de longo prazo. Sua função principal é fornecer um elo entre a Knesset e o executivo, bem como uma oportunidade para os Membros da Knesset questionarem os líderes do governo sobre a política atual. Independentemente do que se pensa desse ponto de vista, é claro que a comissão, que conta entre os seus membros alguns dos políticos israelenses mais experientes e influentes das relações exteriores, é totalmente dependente de representantes do governo para suas informações. Em parte, como consequência disto, o governo pode entrar em contato com o comitê, pode até consultá-lo, mas não é suscetível a ser seriamente desafiado por ele (BROWNSTEIN, 1977).

### 3.1.2.1 O Sistema de Coalizões

Além de compartilhar as características gerais de um sistema parlamentar, Israel possui uma forma de garantir a maioria no parlamento, possibilitando a governabilidade, que é o governo de coalizão. Todos os gabinetes do Estado de Israel foram formados por coligações entre dois ou mais partidos políticos; isso devido à cláusula de barreira abordada anteriormente levando com que nenhum partido sozinho consiga a maioria do Parlamento. A fragmentação do sistema político leva à partilha forçada de poder e recursos governamentais entre os partidos políticos competitivos com posições políticas distintas. O poder e os recursos não são igualmente compartilhados, mas são distribuídos mais ou menos proporcionalmente aos ganhos eleitorais dos partidos políticos. O resultado é um partido que lidera com o controle do Primeiro-ministro e, normalmente, com o controle da maior parte dos outros ministérios. Um ou mais partidos que na maioria das vezes pertencem à coalizão controlam o restante dos ministérios (KAARBO, 1996). Um partido com menos cadeiras no Parlamento acaba tendo uma menor importância em termos da distribuição estrutural de poder e recursos no contexto político do sistema em comparação ao partido com mais cadeiras.

De acordo com a autora, o poder de governar é compartilhado pelos partidos da coalizão, e os partidos com mais cadeiras e os com menos cadeiras devem negociar conflitos políticos, e o potencial de conflito no sistema de coalizão é alto. O preço de um conflito

dentro da coligação pode ser elevado, pois pode levar à dissolução do gabinete, levando a novas eleições e a toda uma reestruturação de poder dentro do Parlamento. Na verdade, gabinetes de coalizão, embora seja a forma mais comum de gabinete, são menos duráveis do que gabinetes de partido único e tendem a dissolver-se por causa da desunião intragovernamental mais frequentemente do que qualquer outro tipo de coligação.

Independentemente do juízo normativo, eles têm desempenhado um papel crucial na formulação de políticas em Israel. Por exemplo, o Partido Nacional Religioso tem sido um parceiro de coalizão tanto com a esquerda quanto com a direita, um parceiro de coalizão praticamente constante no gabinete israelense. Na década de 1980, coalizões entre os dois maiores partidos de Israel (o Partido Trabalhista – *avodá* – e o Likud) era um cenário comum. O primeiro Governo de Unidade Nacional nasceu de um empate virtual nas eleições de 1984, e os dois partidos compartilharam o Primeiro-ministro. As eleições de 1988 deram uma ligeira vantagem para o Likud, que era então capaz de controlar exclusivamente o gabinete do Primeiro-ministro, e Partido Trabalhista foi parceiro minoritário no Governo de Unidade Nacional que durou de 1988 a 1990. Assim, parceiros menores são uma característica constante no processo de tomada de decisões em Israel e os dilemas distintos produzidos em gabinetes de coalizão estão presentes nestes sistemas políticos. Isto significa que a direção da política externa do partido que possui mais cadeiras em um gabinete israelense pode ser desafiada por seus parceiros com menos cadeiras (KAARBO, 1996). Às vezes, esses parceiros minoritários são capazes de ganhar ou forçar um compromisso sobre decisões importantes de política externa, devido aos imperativos da política de coalizão.

Os parceiros minoritários de coalizão também têm impactado as principais decisões de política externa em Israel. Depois das guerras de 1967 e de 1973 (Guerra dos Seis Dias e Guerra do *Yom Kippur*), qualquer consenso no que tange a política externa principalmente na área de segurança que existia no governo israelense até aquele momento foi dissolvido. Como o Partido Trabalhista perdeu sua dominância e novos partidos políticos começaram a se desenvolver, a política de coalizão e partidos minoritários afetariam a política externa de Israel mais do que nunca antes. Um dos mais importantes desses partidos minoritários foi o Partido Nacional Religioso (*Hamafdal*, hoje representado pelo partido *HaBaith Hayehudi* – O Lar Judeu). Depois da Guerra dos Seis Dias (1967), este partido cada vez mais adentrou em questões de política externa, especialmente questões de cunho territorial e delimitação de fronteiras (KAARBO, 1996).

O Partido Nacional Religioso derrubou o governo liderado pelo Partido Trabalhista no final de 1976 e, em seguida, entrou na coalizão de Menachem Begin do Likud em 1977. A

política externa era uma área potencial de influência para os partidos minoritários. Este potencial foi intensificado pela dependência do Likud do Partido Nacional Religioso. Este foi o contexto em que o Partido Nacional Religioso ameaçou deixar a coalizão em 1979, a menos que suas diretrizes conservadoras em relação às negociações com os palestinos fossem aprovadas. Um dos ministros do partido foi então nomeado negociador-chefe da equipe de israelense (KAARBO, 1996).

Importante observar que a influência dos partidos minoritários no processo decisório em política externa não ocorre sempre, e cabe aqui a discussão de porque da influência ocorrer às vezes apenas. O que explica a variação na influência de determinados intervenientes? Em que condições podem uma facção minoritária, por exemplo, influenciar a política externa, e em que condições a mesma facção deixar de influenciar a política externa? Embora, de acordo com Kaarbo (1996), não haja pesquisas sobre a influência de partidos minoritários na política externa, esta questão de variância permanece um enigma.

### 3.1.3 Ideologias e Partidos Políticos

As consequências do modelo político da necessidade de se governar através de uma coalizão são agravadas pela natureza ideológica dos partidos. A ideologia desempenha um grande papel na política israelense por causa do grau excepcional de fervor ideológico que existe na vida política, e que por sua vez influencia muito em quais assuntos certos grupos terão mais interesse em exercer pressão ou não no processo decisório.

Embora a maioria dos partidos políticos em Israel seja ideologicamente sionistas (com exceção dos partidos religiosos antissionistas e os partidos árabes), eles variam muito em sua interpretação do sionismo como um reflexo natural da variação na sociedade israelense. Dentro dessas clivagens ideológicas podemos destacar três principais: o sionismo trabalhista com ideais sociais-democratas; o sionismo revisionista e o sionismo religioso (EL-GENDY, 2010). As duas primeiras ideologias são as mais dominantes e estão atualmente representadas politicamente pelo Partido Trabalhista e o Partido Likud.

Além disso, a sociedade também é dividida ideologicamente em base religiosa. A clivagem principal é entre os religiosos e os seculares, com grande desacordo entre os dois lados sobre o tipo de Estado que Israel deve tornar-se. Enquanto os diferentes grupos religiosos (sionistas e não sionistas) gostariam de ver Israel como um país verdadeiramente judaico regido pela lei judaica (*halachá*) e coletivamente se identificam como judeus antes de israelenses, os seculares e nacionalistas acham que a religião deve ter um papel limitado na

vida pública ou política e tendem a identificar-se primeiramente como israelenses e depois como judeus (KIMMERLING, 1999).

Ademais as categorizações ideológicas gerais, os judeus israelenses também estão divididos etnicamente de acordo com os países de origem a partir do qual os imigrantes judeus vieram. Embora 73,6% (ISRAEL, 2015b) dos judeus israelenses são sabra<sup>25</sup>, a sociedade está profundamente dividida de acordo com a origem étnica e com uma pequena taxa de casamentos mistos entre as diferentes etnias. As etnias dominantes são Asquenazim<sup>26</sup> e *Mizrahi*<sup>27</sup>. O termo *Mizrahi* é relacionado à etnia, e significa oriental em hebraico, não devemos confundir os *Mizrahi* e os Sefarditas. Sefardita é um termo religioso que se refere ao tipo de práticas religiosas que eles seguem. Nesse contexto, devem-se destacar os esforços feitos pelo partido Shas, a fim de permitir-se representar o grupo étnico-religioso dos Sefarditas e *Mizrahim* (EL-GENDY, 2010).

No lado dos Asquenazim, a influência é atribuída ao papel que estabelece no projeto sionista desde o seu início antes mesmo do estabelecimento do Estado israelense. Em 1948, 77,7% dos judeus na Palestina eram Asquenazim, mas no presente, a população judaica de Israel é cerca de metade Asquenazim e metade *Mizrahi* (ISRAEL, 2015b). A discriminação histórica contra os judeus de origem oriental, e o estigma cultural contra aqueles que falam a "língua do inimigo", juntamente com o fato de que os *Mizrahim* tradicionalmente receberam menos educação reduziram as chances deles na construção de uma representação maior na política (KIMMERLING, 1999). Os *Mizrahim* ainda não têm partido para representá-los etnicamente, uma vez que o partido Shas representa também os Sefarditas religiosamente e tem um manifesto religioso. As experiências ministeriais de David Levy e as acusações de incompetência contra o ex-ministro da Defesa, Amir Peretz, são bons exemplos da falta de experiência política entre *Mizrahi*. Na 17ª Knesset o número de MK *Mizrahi* foi de 32 representando apenas 27% dos assentos do parlamento (ISRAEL, 2007).

Apenas como comparação, os imigrantes judeus da Rússia, que chegaram a sua maioria a Israel na década de 1990, tiveram um caminho mais fácil. Sua absorção foi muito melhor na sociedade, eles receberam treinamento bilíngue, um maior nível de educação, e suas diferenças eram mais toleradas do que as dos *Mizrahim*.

Devido às diversas clivagens na sociedade israelense, os partidos políticos tornaram-se uma representação complexa dessas clivagens. Os partidos políticos em Israel podem

---

<sup>25</sup> Termo que se refere a judeus nascidos em Israel. Literalmente significa cactos no hebraico.

<sup>26</sup> Judeus provenientes da Europa Ocidental e Central

<sup>27</sup> Judeus provenientes de países do Oriente Médio. Em algumas leituras podemos encontrar também como judeus árabes, mas não há consenso sobre esse termo.

representar principalmente uma inclinação política, como o Likud (que representa o centro direita ou a ideologia revisionista do sionismo) e o Partido Trabalhista (que representa o centro esquerda). Os partidos podem representar uma afiliação religiosa (ou não religiosa), como o partido *Haredi Shas*. Eles também podem representar os interesses dos novos imigrantes, como *Yisrael Aaliyah* e *Yisrael Beitenu* que representam os interesses dos imigrantes russos de Israel, ou representam os interesses de certos grupos, como o Partido Religioso Nacional (*Mafdal*), que representa os colonos religiosos (EL-GENDY, 2010).

Em suma, os partidos políticos israelenses não seguem uma escala bipolar, tais como a denominação comumente utilizada de pombas e falcões<sup>28</sup>, divisão usada frequentemente fora de Israel para descrever seus partidos. Em vez disso, os partidos políticos se dividem em uma gama de categorias em uma escala multidimensional, dependendo dos critérios e questões utilizadas para definir essas categorias.

A primeira divisão possível dos partidos políticos em Israel diz respeito à forma de lidar com a população palestina. A posição do sionismo trabalhista tradicional, que tem sido representada pelo Partido Trabalhista, tem sido principalmente a favor da resolução de dois Estados para dois povos, com a transferência dos palestinos por meio de pressão econômica e negação de trabalho. Embora esta abordagem econômica tenha sido de acordo com a visão original de Theodore Herzl, não foi suficiente, levando à expulsão de palestinos na Guerra de Independência de 1948. Por outro lado, o sionismo revisionista, que há muito tem sido representado pelo partido Likud, teve uma atitude muito mais ambivalente em relação à população palestina nativa. Em linha com a visão de seu fundador, Vladimir Jabotinsky, e a ideologia do *Eretz Yisrael*, o Likud permitiria os palestinos a permanecer na terra, mas usaria grande poder para forçá-los a um estado de exclusão na sociedade (JEWISH LIBRARY, 2016).

Ainda de acordo com El-Gendy (2010), o debate entre as duas ideologias ressurgiu após a Guerra dos Seis Dias de 1967, quando a ameaça demográfica percebida a partir de populações palestinas aumentou após a ocupação da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Neste debate, as duas ideologias manifestaram-se nas duas posições políticas que dominaram o discurso israelense sobre o futuro dos palestinos nos territórios ocupados. Enquanto o Partido Trabalhista defendeu a autodeterminação para os palestinos e o estabelecimento de um Estado palestino independente, a posição do Likud, por outro lado, negou quaisquer direitos políticos

---

<sup>28</sup>Os partidos considerados Pombas são aqueles que tem uma visão mais conciliadora do conflito Israel-Palestina, defendem a criação de um Estado Palestino e o estabelecimento de um diálogo com os Estados árabes. Já os Falcões têm uma visão mais nacionalista do conflito, pouco dispostos a negociar e desocupar os territórios palestinos.

coletivos para os palestinos nos territórios ocupados, embora alguns dos falcões mais extremos estivessem dispostos que os árabes palestinos possuíssem direitos políticos individuais, seguinte anexação da terra.

Mais recentemente, uma nova ideologia de "separação unilateral" ou desengate emergiu dentro do Partido Trabalhista. Esta ideologia, que parece estar em linha com a ideologia original de Theodore Herzl da separação e transferência, também foi adotada por alguns membros do Likud e foi muito reforçada por Ariel Sharon (EL-GENDY, 2010). A desfiliação de Ariel Sharon do Likud para criar o Partido *Kadima*, que incluiu membros tanto do Partido Trabalhista e do Likud, assinalou o surgimento da separação unilateral como uma ideologia alternativa de consenso, que tem como feito da retirada de Gaza de 2005.

A segunda dimensão é o futuro dos territórios ocupados. Os falcões de extrema posição favorecem a anexação de todos os territórios, enquanto as pombas defendem uma retirada israelense total. Aqueles que estão mais próximos de uma posição moderada do lado das pombas e que está associada com o Partido Trabalhista usa a fórmula de "compromisso territorial" e prevê uma retirada parcial. De acordo com este ponto de vista, Israel deve abster-se de anexar os territórios em disputa, mas deverá manter o controle militar deles, permitindo que os palestinos habitantes da região executem os seus próprios assuntos (JEWISH LIBRARY, 2016).

Uma terceira dimensão está relacionada com o estabelecimento de assentamentos nos territórios ocupados. Uma posição mais moderada favorece que os assentamentos deveriam ser realizados apenas nas zonas de segurança destinadas a permanecer dentro das fronteiras de Israel após qualquer acordo político. Por outro lado, os defensores da abordagem funcional e anexionistas mais extremistas não fazem uma distinção de princípio sobre onde os assentamentos devem ser estabelecidos. No entanto, os funcionalistas são mais seletivos sobre o local e o momento de novos assentamentos por razões de segurança puramente pragmáticas (EL-GENDY, 2010).

A dimensão final, e sem dúvida a mais importante, é o nível de percepção de ameaça. Esta é a medida mais difícil de avaliar. Os falcões extremos apresentam um elevado nível de percepção de ameaça, acusando os árabes de possuírem o objetivo de destruir Israel. Em contraste, as pombas extremistas estão convencidas de que os árabes se reconciliaram com a existência do Estado de Israel e por isso possuem uma percepção de ameaça menor.

Com a aliança entre o Likud com os partidos religiosos, uma nova classificação surgiu na qual os principais partidos políticos foram agrupados em dois campos políticos principais. O primeiro agrupamento é chamado de Israel A, que descreve os partidos de esquerda e inclui

uma grande proporção da classe da população secular Asquenazim, com maior escolaridade e renda que normalmente vota no Partido Trabalhista ou no *Meretz*. O segundo agrupamento é Israel B, que descreve os partidos de direita, juntamente com os partidos religiosos. Ele inclui os religiosos, os Sefarditas, com menor escolaridade, e os trabalhadores com menor renda, que normalmente votam no Likud e nos partidos religiosos (JEWISH LIBRARY, 2016).

A precisão de tal divisão simplista pode ser contestada em muitas maneiras. Mas talvez a sua principal fraqueza é que ela reverte para o modelo bipolar excessivamente simplificado. O argumento por trás dessa classificação é que os partidos religiosos e a direita formaram uma aliança que é bastante distinta da aliança da esquerda. Por exemplo, a direita de Israel e os partidos religiosos concordam com a noção de que "sangue judeu" é o que diferencia os judeus dos não judeus. Ambos pensam muito pouco do sangue de não judeus (para o religioso, o sangue de não judeus não tem valor intrínseco enquanto que para o Likud, tem um valor limitado). Além disso, tanto os seculares de direita do Likud e os partidos religiosos reverenciam o passado judaico, que inclui o respeito à natureza religiosa, e ambos insistem que os judeus têm um direito histórico a um Israel expandido para além de suas fronteiras atuais (FREILICH, 2006).

Tanto a direita e os religiosos se referem à história judaica e tendem a perceber qualquer ameaça à luz da perseguição histórica das fracas comunidades judaicas ao longo dos séculos.

Mas a ironia é que aqueles que usam o passado de perseguição são as mesmas pessoas que falam com maior confiança sobre o poder e a capacidade de impor a vontade de Israel sobre o Oriente Médio. Esta mistura de medo e autoconfiança é comum dentro da divisão Israel B. Outro motivo para a afinidade entre a direita secular e os judeus religiosos é que o último é capaz de fornecer "argumentos convincentes" para defender a posição do *Eretz* Israel, do direito judaico a terra. Apenas os religiosos podem fornecê-los com princípios baseados na longa história da relação entre deus e seu povo escolhido.

Além disso, a esquerda, que anseia por normalidade e quer que Israel seja uma nação como todas as outras nações, é muito diferente do bloco Israel B que está unida no seu ressentimento da ideia de normalidade e sua convicção de que os judeus são excepcionalmente diferentes de todos outros povos e nações.

#### 3.1.4 O Gabinete do Primeiro-ministro

O Gabinete do Primeiro-ministro é composto após as eleições. Conforme exposto anteriormente, o Presidente de Israel convida o líder do partido mais votado no pleito a

compor seu governo. Como nenhum partido jamais conquistou sozinho a maioria na Knesset para, então, governar por conta própria, o líder do partido de maioria dos votos tem 45 dias a partir da publicação do resultado das eleições para compor uma coalizão, de modo a garantir a aprovação de sua lista de Ministros de Estado na Knesset. O mandato do Primeiro-ministro é de quatro anos, e pode ser encurtado em caso de problemas de saúde ou com a aprovação de uma Moção de Desconfiança pela Knesset. No segundo caso, o governo exonerado continua seu mandato apenas até o estabelecimento de um novo para substituí-lo, com a antecipação das eleições (KNESSET, 2015).

O Primeiro-ministro pode acumular cargos. É comum na história de Israel encontrar casos em que o Primeiro-ministro também era o Ministro da Defesa. O mais notável deles é, sem dúvida, David Ben Gurion. Pelo menos metade do gabinete deve ser composto por membros da Knesset, mas todos eles devem atender aos requisitos necessários para se candidatarem a um cargo no Parlamento. Não existem limitações legais ao tamanho do gabinete. Suas reuniões acontecem regularmente uma vez por semana, geralmente aos domingos e com uma duração média de cinco horas (KNESSET, 2015). No entanto, podem ser convocadas outras reuniões e nem todas as discussões precisam acontecer no ambiente formal do gabinete.

Assim como a Knesset, o gabinete tem seus comitês, através dos quais boa parte do trabalho é conduzido. Sua função é evitar transportar para o topo da hierarquia discussões de ordem essencialmente técnica ou decisões muito detalhadas. O mais importante deles é o de Relações Exteriores e Segurança. Além dos comitês, o gabinete dispõe do Secretariado do Gabinete e do Escritório do Primeiro-ministro. O primeiro tem como finalidade prover auxílio aos ministros e aos comitês, bem como arquivar as decisões do gabinete. O segundo, chefiado pelo Secretário de Gabinete, existe para auxiliar o Primeiro-ministro na condução de suas obrigações (KNESSET, 2015).

O gabinete do Primeiro-ministro pode intervir em qualquer questão cuja responsabilidade sobre não tenha sido delegada por lei a alguma outra estrutura do Estado. A ausência de uma Constituição formal fortalece o governo e a Knesset, uma vez que não há muitos constrangimentos legais decorrentes da adoção de políticas ou do exercício da legislatura. Também por isso, cada Primeiro-Ministro molda o Executivo à sua maneira, tornando o processo decisório mais próximo do que ele considera apropriado.

### 3.1.5 Relações entre o Parlamento e o Gabinete do Primeiro-ministro

De acordo com a Lei israelense dos Ministros de Estados, todos aqueles que formam o Gabinete do Primeiro-ministro, incluindo o mesmo, devem responder a Knesset por suas ações. Assim, o poder legislativo dentro do Estado de Israel, representado pelo Parlamento, desempenha o papel de supervisão do governo.

Entretanto, como observado em outras democracias que se utilizam do modelo parlamentarista, na prática o poder Executivo detém o foco do governo, reduzindo o controle do Legislativo; ainda mais em situações de emergência. No modelo israelense, El-Gendy (2010) descreve as relações entre os poderes Executivo e Legislativo como um “equilíbrio de terror” porque tanto o gabinete quanto o parlamento têm o poder de destituir um ao outro.

Teoricamente, a Knesset é destinada a ter maioria sobre o governo. Qualquer coalizão da Knesset, com um mínimo de dois membros, pode apresentar uma moção de desconfiança no Governo. Quando uma moção de desconfiança é submetida, a Knesset deve votá-la em sua primeira reunião durante a semana após a apresentação da mesma. Se a moção de desconfiança recebe uma maioria de 61 votos, as eleições gerais são chamadas num prazo de 60 dias. O Governo derrotado continua funcionando como um guarda até que um novo governo seja estabelecido. Votos de desconfiança também são frequentemente utilizados pela oposição apenas para levantar uma questão para a qual nenhum outro processo está disponível (EL-GENDY, 2010).

A Knesset também pode demitir o Primeiro-ministro, ao não adotar o orçamento anual no prazo de três meses seguintes à sua apresentação, o parlamento também pode dissolver-se a qualquer momento durante sua vigência, e um novo governo terá de ser formado uma vez uma nova Knesset seja eleita. No período entre uma moção de desconfiança bem-sucedida e até que a nova composição da Knesset é formalmente formada na sequência de novas eleições (EL-GENDY, 2010).

No entanto, por outro lado, o Governo também é livre para agir sobre o parlamento desde que não infrinja qualquer lei ou adultere o sistema constitucional. O governo tem liberdade para fazer tratados e outros acordos internacionais, onde se pode negociar, assinar e ratificar um tratado ou convenção sem depender da Knesset. Isto pode não ser o caso somente se o cumprimento destes acordos exigir mudanças nas leis domésticas, que, neste caso, teria que ser interposto perante Knesset (EL-GENDY, 2010).

Ao contrário do congresso estadunidense, por exemplo, as capacidades para discutir detalhes de orçamento e políticas são limitadas no contexto israelense. Como resultado, os membros da Knesset estão muitas vezes em desvantagem para o Governo. Como eles não têm muita informação vital sobre a política e administração do governo, o que limita a sua

capacidade de fiscalizar suas atividades. Membros da Knesset não recebem explicações ou comentários a fundo em relação às contas do governo quando estas são submetidas à Knesset. Mesmo nos casos em que a informação é solicitada pela Knesset falta de conhecimento resulta na incapacidade dos membros para assimilar grandes quantidades de informações fornecidas, isto leva alguns a argumentar que, para além do controle do orçamento, a Knesset não tem influência direta como um corpo político, especialmente na diplomacia e assuntos relacionados à defesa (KNESSSET, 2015).

### **3.2 Fontes estruturais da tomada de decisão sobre matéria de segurança**

Nesta parte da pesquisa analisaremos como se dão as relações formais entre os órgãos tomadores de decisão na área de política externa em Israel, ressaltando a importância da segurança neste processo.

#### **3.2.1 Coalizão líder da Knesset e o Gabinete do Primeiro-ministro**

A determinante estrutural mais importante e única de segurança nacional de Israel no processo de tomada de decisão é o sistema eleitoral e a consequente necessidade de governar através uma coalizão. Uma consequência histórica do movimento sionista de natureza altamente ideológica, o sistema de coalizão foi adotado pela primeira vez como um meio de incorporar tantos grupos quanto possível sob o seu “guarda-chuva” organizacional e, posteriormente, continuaram após a independência. Estando todos unidos com seus interesses individuais assegurados, esperava-se que a unidade máxima poderia ser conseguida. Na realidade, o sistema de coalizão reflete não só a diversidade existente de pontos de vista, mas amplifica a mesma. O sistema garante, assim, que a Knesset é dividida entre uma infinidade de partidos, cada um dos quais representa as crenças ideológicas e interesses dos grupos estreitos (FREILICH, 2006).

A divisão dos partidos na Knesset também se expressa no gabinete, já que nenhum partido jamais foi capaz de formar um governo por conta própria. Governança é, portanto, *a priori*, quase exaurida em energia no exercício de gestão da coalizão, incluindo manobra em curso e compromisso ideológico, na tentativa de manter a coalizão unida. Nas recentes décadas, as coalizões de gabinete tornaram-se cada vez mais turbulentas e instáveis. Ministros são nomeados principalmente na base do seu partido e de sua própria influência política

peçoal, em vez de sua experiência profissional, habilidades gerenciais, ou inclinações pessoais (FREILICH, 2006).

Os Primeiros-ministros, como Menachem Begin, que estavam em pleno controle de seu partido e que lideraram coligações relativamente coesas, eram executivos muito poderosos, capazes de promover políticas mesmo altamente controversas. Outros foram muito mais fracos e à mercê das forças em conflito dentro da coalizão. Peres<sup>29</sup>, Netanyahu<sup>30</sup> e Barak<sup>31</sup> viram seu apoio político decair até levar ao colapso de seus governos. Ariel Sharon passou por muita instabilidade política para impor o plano de retirada de Gaza, o que demonstra os pontos fortes e fraquezas de seu gabinete. Ao longo dos anos, o tamanho do gabinete aumentou, com a criação de novos ministérios e a nomeação de "Ministros sem pasta", como um meio de aumentar o número de cargos de nível de gabinete disponíveis para formação de coalizações. Desde a década de 1980, o número de ministros tem sido alterado, atingindo um número de vinte ministros. Dado o tamanho do gabinete, uma comissão de defesa, conhecida como Comitê Ministerial de Defesa, tem sido convocada durante a maior parte da história de Israel como um meio de realização mais discreto, e de deliberações eficazes e mais rápidas (FREILICH, 2006).

### 3.2.2 Formulação de Políticas e Coordenação de Capacidades

Nem o Primeiro-ministro, nem o gabinete têm mecanismos de tomada de decisão política significativos à sua disposição. Antes da criação do Conselho Nacional de Segurança, em 1999, o Gabinete do Primeiro-ministro tradicionalmente consistia em apenas alguns conselheiros que geralmente serviam como auxiliares responsáveis principalmente pelas necessidades diárias, certamente, sem capacidade para conduzir a formulação de políticas sistemáticas e coordenação. A Secretaria do Gabinete, o mecanismo de apoio exclusivo de servir o gabinete, é uma unidade puramente administrativa, responsável pelo fluxo técnico de questões e documentos (FREILICH, 2006).

O Gabinete do Primeiro-ministro tem falta, assim, das capacidades organizacionais necessárias para realizar uma avaliação política sistemática e formulação, coordenação interministerial, e acompanhamento de implementação, e permanece quase inteiramente

---

<sup>29</sup> Político israelense, ex-membro do Partido Trabalhista. Recebeu o Nobel de Paz de 1994.

<sup>30</sup> Político israelense, atual chefe do partido conservador Likud e primeiro-ministro de Israel. Também foi primeiro-ministro de junho de 1996 a julho de 1999.

<sup>31</sup> Foi Chefe do Estado-Maior do exército de Israel e décimo primeiro-ministro, entre os anos 1999 e 2001. Atualmente é o Ministro da Defesa de Israel.

dependente de ministros e burocracias. Em alguns aspectos, a natureza disfuncional do Gabinete do Primeiro-ministro ainda piorou nos últimos tempos, com as capacidades e autoridades declinando (FREILICH, 2006).

Para agravar ainda mais as questões, de acordo com o autor, as capacidades de planejamento e formulação de políticas na segurança nacional civil e burocracias continuam fracas. O Ministério das Relações Exteriores enfrenta a falta de empregados capacitados e processos organizacionais necessários para a formulação de políticas sistemáticas e centra-se na gestão diária das relações exteriores de Israel. Sua Política de Divisão de Planejamento continua a ser um remanso organizacional, cujas saídas são quase totalmente dependentes dos indivíduos que a compõem, com poucos funcionários permanentes e procedimentos estruturados para assegurar o desempenho relativamente constante e uniforme. O Ministério da Defesa também é quase totalmente desprovido de recursos de formulação política. Somente as Forças Armadas de Israel (IDF) tem um mecanismo de formulação de políticas altamente eficaz, na forma de seu planejamento. O Ministério da Defesa tem reconhecimento da fraqueza de suas capacidades de planejamento de políticas e consequente dependência do poder de planejamento das Forças Armadas para corrigir esta falha, assumindo funções de planejamento político-militar do último.

### **3.3 A segurança como prioridade e as Forças Armadas**

É importante para este trabalho analisarmos como nasceu o exército de Israel e como e porque ele se tornou tão importante para a história do Estado, condicionando o andamento da política como um todo.

#### **3.3.1 A Emergência do Ativismo Militar em Israel**

No final do século XIX, houve o advento da vertente política do sionismo. O sionismo por muito tempo foi reconhecido por ser revolucionário a várias práticas consideradas antiquadas do judaísmo, refutando o argumento de que o principal motivo pela atual ação do Estado de Israel é proveniente exclusivamente do sionismo político. Quando Theodore Herzl, um dos fundadores do movimento sionista, pensava sobre a criação de uma nação e um Estado judeu, não previu sua realização pelas armas, mas pela diplomacia (COHEN, 2008).

A realidade é que o movimento judeu mais ofensivo só viera a nascer no pós Segunda Guerra Mundial como fruto do holocausto e da imigração em massa para a região que viria a

ser o Estado de Israel. Não há evidências suficientes que possam confirmar o nascimento da essência defensiva do sionismo no pós Primeira Guerra Mundial. O que aconteceu foi que o caminho eventualmente levado para um sentimento de defesa mais presente se deu a partir do impacto dos eventos ocorridos nos anos de 1930 e 1940, e da propaganda anti-judaica. O Holocausto foi o catalisador, para o sionismo, do sentimento defensivo existente na atualidade (COHEN, 2008).

O fato que expressou mais claramente a mudança da tradicional atitude judaica foi à manutenção e consolidação, e mais tarde incorporação às Forças Armadas, dos grupos paramilitares<sup>32</sup> (forças autônomas judaicas) existentes na região que viria a ser Israel: Ha-Somer e sua sucessora Haganah (fundada em 1920), por exemplo (COHEN, 2008).

Ben Gurion era contra a existência desses grupos paramilitares, demonstrando mais uma vez que a natureza do movimento político do sionismo era de aversão ao conflito armado, e por sua vez ele fez pouco esforço para tentar entender os objetivos desses grupos. Pelo contrário, Ben Gurion iniciou um processo projetado para trazer o desmantelamento dessas organizações e seu deslocamento para um exército nacional, totalmente diferente na concepção dos exércitos existentes nos países, com diferente escala e cadeia de comando. Ele, primeiramente, ignorou esses grupos e passou a adotar duas fontes de força vital para as Forças Armadas: os judeus da diáspora que eram do alto comando de exércitos estrangeiros e os moradores da região que não quiseram fazer parte dos grupos paramilitares e que se alistaram ao exército britânico (COHEN, 2008).

A conclusão é que não se tinha intenção que Israel se tornasse uma potência militar com um dos mais bem equipados exércitos do mundo. É claro que o militarismo foi primeiramente desincentivado e que o sionismo político não era um movimento militar, que pretendia criar o Estado judeu pelas armas. Israel foi levado a este caminho pela falha da criação de seu próprio Estado, gerando guerras de grande escala e inúmeros conflitos menores que ocorrem até hoje. A militarização veio pela necessidade, e ao longo do tempo foi aumentando o escopo da influência das Forças Armadas no processo decisório.

### 3.3.2 O papel do Estado sobre segurança e objetivos nacionais

Levando em consideração o aparelhamento explicitado anteriormente e a condição geopolítica e histórica na qual Israel está inserido, os arquitetos da doutrina de segurança

---

<sup>32</sup> Grupos compostos por civis armados com estrutura semelhante a militar.

nacional israelense sabiam que os vários povos presentes na região que atualmente se localiza o Estado de Israel não seriam facilmente conciliados, sem objeções, à soberania judaica, como algo legítimo, que não necessita de explicação ou de provas (TAL, 2000).

Em relação à oposição de Israel, o resultado do antissemitismo teve um impacto direto sobre o papel e a finalidade do Estado de Israel. A dispersão dos judeus entre as nações, os resultados trágicos do que a dispersão e antissemitismo resultaram de fato na mudança de papel que o Estado de Israel precedia, tanto logicamente e em ordem cronológica, o estabelecimento do Estado. O ideal sionista, que gerou o país dos judeus, postulou que o Estado deveria ser um abrigo soberano e fortaleza para todo o povo judeu, um centro de força moral e física sob a obrigação de protegê-los, direta e indiretamente, onde quer que estejam. Este conceito teve muitas ramificações, inclusive para a doutrina israelense de segurança e estratégia. O Estado de Israel, como o Estado do povo judeu, tem uma ligação com a diáspora judaica, e uma considerável parte dos judeus na diáspora sentem uma forte ligação com Israel. O tecido dessa relação nutre a força do nacionalismo israelense (ARATZ, 2002).

As limitações do poder que têm influência sobre Israel e os objetivos nacionais se manifestam na incapacidade de forçar os árabes, por meio de uma decisão militar, para acabar com o conflito e enfim reconciliar a existência de ambos. A questão da segurança é percebida como uma exigência fundamental da própria existência de Israel, e que tem sido a principal consideração nacional desde a Guerra da Independência (ARANTZ, 2002).

A doutrina de segurança de Israel é seu plano básico e permanente para a preparação e implantação da defesa da existência nacional do Estado de Israel como o Estado do povo judeu. O "Plano Nacional", termo que aponta para uma perspectiva global da segurança nacional, não se limitando, ou focada exclusivamente em seu estreito componente militar. O termo "permanente" indica que o que é imaginado, as questões básicas são fixas geopolíticas e estratégicas, não passando a circunstâncias ou casos particulares (TAL, 2000).

A doutrina, formulada nos anos de formação de Israel, imediatamente após o seu aparecimento na arena do Oriente Médio, foi distinguida pelo pensamento analítico e crítico da natureza criativa e generalizada e de um alto nível de abstração. Os arquitetos desta abordagem identificam os fatores básicos, estratégias que caracterizam circunstâncias, ameaças e restrições definidas de Israel, e determinam as metas e objetivos que poderiam ser adotados dentro dos limites do seu poder (RODMAN, 2003).

Para Tal (2000), a doutrina de segurança nacional deriva e é composta de vários elementos, o primeiro dos quais é o objetivo de Israel, isto é, sua meta nacional. Para este elemento são adicionados outros fatores e restrições, a partir do equilíbrio de poder e

objetivos de guerra (os de Israel e seus inimigos) através da organização nacional global de todos os recursos (mão de obra, ações estratégicas, a dispersão de população e da indústria) e para o acúmulo de forças e a organização de unidades de segunda linha.

Enquanto Israel enfrenta a possibilidade de guerra com uma grande coalizão árabe, deve basear a sua existência em sua energia e esforço para manter a superioridade militar, apesar de sua inferioridade no equilíbrio global de poder.

Os arquitetos da doutrina nacional de segurança israelense, reconhecendo que a inferioridade numérica e de profundidade territorial de Israel, entenderam que a vitória estaria relacionada à melhora do poder militar, tanto em campo quanto em pensamento estratégico. Dessa forma, toda a população de Israel é recrutada durante a guerra como reserva, por exemplo. Israel construiu seu poderio militar à custa do aumento da importância da esfera militar dentro da esfera política, tornando a despesa nacional em segurança à natureza do próprio orçamento de defesa. Israel investe em forças de assalto, em detrimento de itens vitais como munição e equipamento. Dessa forma, o país pode conduzir guerras ofensivas em decisão, embora esta abordagem enfraqueça a sua capacidade de travar longas guerras devido ao desgaste (TAL, 2000).

Era evidente para os arquitetos da doutrina israelense que tal superioridade militar decorreria não de quantidade, mas de qualidade. Além disso, eles sabiam que esta superioridade poderia ser mantida apenas à custa de poder de permanência como centro das decisões no alto escalão do governo, e com tudo o que isto implica. Para Tal (2000), a sociedade israelense paga um preço muito alto em áreas como economia, saúde, educação, meio ambiente, entre outros graças ao foco na segurança que a política possui. Essas áreas sofrem de negligência, pois a consciência nacional e o esforço estão hipotecados por necessidades na segurança.

Podemos observar a partir deste capítulo que as decisões tomadas diariamente do Legislativo e Executivo israelense (Knesset e Gabinete do Primeiro-ministro), fruto da barganha dos atores, são norteadas pela doutrina nacional de segurança, uma vez que esta é a principal preocupação do Estado. Este traço do processo decisório israelense somado aos grupos que influenciam o mesmo, analisados no capítulo anterior, gera uma política externa quase que exclusivamente focada na área de segurança.

No próximo capítulo será observado como a política externa foi delineada no período de ascensão da direita em Israel, e como o governo do Likud foi esboçando seus interesses políticos pelas instituições e se houve grandes mudanças nas linhas gerais da política externa israelense.

#### 4 A POLÍTICA EXTERNA DE MENACHEM BEGIN (1977-1983)

Esta dissertação trata da política externa de Israel de 1977 a 1983, os anos em que pela primeira vez o partido de direita Likud ascendeu ao poder no Estado. É evidente que uma compreensão da política externa de Israel no período sob investigação requer muita atenção e, particularmente, às suas ideias sobre o papel apropriado de Israel no mundo e principalmente regionalmente. O homem e a ideologia (formulada através de espectros psicológicos, como pelas percepções e emoções) são a chave para a política (PELEG, 1987).

As particularidades do governo de Begin, no entanto, recaem sob o comportamento e as políticas que foram cheios de contradições. Por exemplo, Menachem Begin era originalmente advogado e corriqueiramente empregava argumentos jurídicos para justificar suas políticas, no entanto, levou a cabo uma série de ações consideradas pela maioria dos analistas (PELEG, 1987) incompatíveis com as normas do direito internacional contemporâneo. Um cavalheiro cortês do velho mundo, exibindo muitas vezes os modos cavalheirescos que adquiriu enquanto um oficial do exército polonês, no entanto, ultrajou a comunidade internacional atacando pessoalmente outros líderes mundiais. Um homem que apreciava o controle na atuação das Forças Armadas de Israel (IDF), no entanto, foi favorável à ocupação da Cisjordânia e Gaza em nome da própria sobrevivência de Israel, em nome também dos direitos históricos e religiosos.

As contradições de Begin não eram apenas de sua personalidade. Elas tocaram o âmago de suas escolhas políticas. Assim, para a surpresa de muitos que no começo concordaram com sua administração, como com a uma retirada total de Israel da Península do Sinai, Begin recusou-se a aceitar quaisquer concessões reais na Cisjordânia. Em um período de calma notável nas relações sírio-israelenses, o Primeiro-ministro de repente e inesperadamente anexou as Colinas de Golã (PELEG, 1987). Este estudo tenta analisar aspectos que vão além das análises *mainstream* de Relações Internacionais sobre a política externa de Menachem Begin.

O comportamento do governo de Begin em política externa pode ser interpretado de diversas maneiras. Primeiramente, Begin teria simplesmente reagido ao ambiente internacional e doméstico, que ele percebeu, como político que deveria respeitar a pressão dos grupos influentes. No entanto, esta tese é difícil de comprovar, porque em quase todas as suas ações Begin parecia ser seu próprio agente, atuando na base de sua livre vontade. Assim, teria sido politicamente mais fácil para Begin responder favoravelmente à pressão daqueles partidários à colonização israelense na Cisjordânia do que respeitar a pressão interna daqueles

que eram contrários. Devemos lembrar também, como discutido nos capítulos anteriores, que a política externa de Israel é resultado de uma barganha dos grupos responsáveis pela formulação de políticas de acordo com a teoria de Graham Allison e Philip Zelikow (1999).

Em segundo lugar, e análise da política externa de Israel no final de 1970 e início de 1980 não poderia continuar assumindo que apenas os traços de personalidade de Begin foram fatores cruciais que determinaram a política. Não há nenhuma negação de que Begin possuía capacidades de oratória, intensidade, magnetismo e carisma e estes aspectos devem ser tidos em conta para explicar alguns eventos; assim, pode-se argumentar que o estilo autoritário de Begin foi um ingrediente necessário para assegurar a aprovação da Lei de Golã na Knesset, em 14 de dezembro de 1981 (PELEG, 1987). Mas não foi o único elemento.

A dificuldade de análises com foco em traços de personalidade, no entanto, é que estes dificilmente podem explicar o conteúdo específico da política em questão. Assim, enquanto o carisma de Begin certamente explica a sua capacidade de se comunicar de maneira eficaz com os eleitores israelenses, não explica sua decisão de trabalhar para a anexação da Cisjordânia ao território israelense.

Em terceiro lugar, pode-se explicar a política externa de Israel de 1977 a 1983 em função de aspectos psicológicos (como as emoções) que pautaram a formação das percepções dos políticos responsáveis pela formulação das políticas. A fim de compreender as principais linhas da política, não necessariamente eventos individuais de Menachem Begin, temos que penetrar em sua mente e na dos indivíduos pertencentes aos grupos que pensaram a política externa do Likud no período, identificar sua visão de mundo, decifrar seus mitos e examinar seus símbolos. Estes são os principais objetivos do presente estudo.

#### **4.1 A Ascensão do Likud ao Poder: A caminhada de Israel à Direita**

Em 1977, os eleitores israelenses escolheram Menachem Begin e o partido Likud para liderar o parlamento. A coalização do Partido Trabalhista junto com os partidos socialistas que até então governaram Israel, *Ma'arach*, perderam maioria na Knesset depois de uma década desastrosa no governo. As eleições da nona Knesset resultaram em 43 assentos para o Likud e apenas 32 para o Partido Trabalhista. Quase metade dos votos da coalizão tinha desaparecido desde a eleição anterior, em 1973. Metade do eleitorado tinha mudado sua filiação política. Além disso, em 1977, um novo partido, o Movimento Democrático pela Mudança (MDM), tinha sido estabelecido. Ele competiu com o Partido Trabalhista pelos mesmos eleitores: a elite asquenazi. Havia três opções para estes eleitores: a coalizão

Trabalhista, o Movimento Democrático pela Mudança e o Likud de Menachem Begin (SHINDLER, 2001).

Em 17 de Maio de 1977, Menachem Begin do partido Likud junto com uma coalizão de partidos nacionalistas e liberais ganharam a sua primeira vitória eleitoral. Esta eleição representou um marco importante na história de Israel por ser a primeira vitória de um partido de direita desde a criação do Estado, até então governado por partidos da esquerda sionista fundadora de Israel.

A eleição de 1977 significou muito mais do que uma mudança de governo. Ela representou o triunfo do Sionismo Revisionista depois de meio século de disputa contra a corrente principal do Sionismo Trabalhista. Os dois movimentos foram regidos por objetivos, valores e símbolos diferentes.

Em seu discurso de posse em maio de 1977, Menachem Begin se referiu à luta de ideias que remontam a 1931, uma referência que deve ter confundido a maioria de seus ouvintes. No 17º Congresso Sionista em 1931, Ze'ev Jabotinsky<sup>33</sup> lançou um ataque frontal contra Chaim Weizmann<sup>34</sup> e forçou a sua demissão como presidente da Organização Sionista Mundial. O Sionismo de Weizmann foi tipificado pela abordagem fragmentada do estabelecimento sionista à aquisição de terras, a construção de assentamentos e trabalhando em cooperação com as autoridades britânicas em direção ao objetivo final da condição de Estado. Já o Sionismo de Jabotinsky foi principalmente um movimento político, não uma agência para o desenvolvimento econômico e aquisição de terras. Ele era contra as ideias de Weizmann e insistiu em uma declaração direta de que o objetivo do movimento sionista era a criação de um Estado judeu em ambos os lados do rio Jordão. As linhas ideológicas foram assim traçadas entre o minimalismo e maximalismo territorial, entre o sionismo prático e o sionismo político, entre uma construção gradual de um Estado e as declarações de militantes que pediam soluções instantâneas (SHLAIM, 1996).

Em 1935, os revisionistas se separaram da Organização Sionista Mundial, em protesto contra a sua recusa de continuar a declarar o Estado judeu como seu objetivo imediato, e formaram a Nova Organização Sionista, que elegeu Jabotinsky como seu presidente. Seria absolutamente impossível, segundo ele, obter o consentimento voluntário dos árabes da Palestina para a conversão da Palestina de um país árabe em um país com uma maioria judaica, demonstrando claramente o objetivo do Sionismo Revisionista em criar um Estado judaico que abrangesse todo o território hoje compreendido em Israel e Palestina. A Grã-

---

<sup>33</sup> Filósofo, escritor, poeta e militar judeu de origem ucraniana, foi também fundador do Sionismo Revisionista.

<sup>34</sup> Primeiro Presidente de Israel.

Bretanha tinha estabelecido a Transjordânia na parte oriental do Mandato da Palestina no início de 1920, Jabotinsky denunciou esta atitude e manteve-se em oposição à repartição da parte ocidental da Terra de Israel. Apenas os superiores em poder militar, concluiu ele, poderiam eventualmente obrigar os árabes a aceitar a realidade de um Estado judeu. E só um "muro de ferro" do poder militar judaico poderia proteger o Estado judeu contra a continuação da hostilidade árabe. O Sionismo Revisionista ficou caracterizado desde o início por dar menos importância para a diplomacia e uma dependência do poder militar para lidar com a Palestina (SHLAIM, 1996).

Já Menachem Begin que tinha 63 anos quando se tornou Primeiro-ministro, continuava a viver no passado. Ele era um homem emotivo, que tinha sido profundamente traumatizado pelo Holocausto e foi perseguido por medos de sua recorrência. Ele entendia eventos contemporâneos através do filtro de suas próprias experiências durante o Holocausto. Esse fato é muito importante para entendermos a relevância das emoções no processo decisório de política externa do período. Muitos de seus inimigos, incluindo a Grã-Bretanha, os Estados árabes e a Organização para Libertação da Palestina (OLP), eram caracterizados em sua percepção do mundo como os nazistas reencarnados. Assombrado por demônios do passado, ele foi incapaz de fazer as avaliações de fato do equilíbrio de poder entre Israel e seus inimigos que foram essenciais para a condução de uma política externa coerente. A escritora Shulamit Hareven o apelidou de "o Sumo Sacerdote do Medo," por conta de sua habilidade em descobrir e utilizar os medos da população em prol da legitimação de políticas (SHLAIM, 1996). Mas foi precisamente o medo que também fez Begin utilizar amplamente o poder militar para proteger o povo judeu dos seus adversários.

Apesar de seu comportamento parecer ser errático, Begin se manteve fiel em seu compromisso ideológico com a Terra de Israel. Era um artigo de fé que permaneceu com ele toda a sua vida de que o povo judeu tinha um direito histórico para toda a sua pátria bíblica. A restauração do Estado judeu não poderia começar, ele proclamou, até que "[...] nosso país esteja completamente limpo de exércitos invasores. Essa é a tarefa primordial da nossa política externa." (BEGIN apud SHLAIM, 1996, p.282, tradução nossa<sup>35</sup>). Após a vitória de Israel em junho de 1967, Begin se tornou contra a abrir mão da Cisjordânia. Ele se opôs a Resolução 242 da Organização das Nações Unidas (ONU), porque isso significava a divisão da Terra de Israel. O manifesto do Likud para as eleições de 1977 foi categórico sobre este ponto:

---

<sup>35</sup>No original: "“ [...] our country is completely cleansed of invading armies. That is the prime task of our foreign policy. “” (BEGIN apud SHLAIM, 1996, p.282).

O direito do povo judeu à Terra de Israel é eterno, e é uma parte integrante do seu direito à segurança e à paz. Judéia e Samária, portanto, não devem ser abandonadas ao domínio estrangeiro; entre o mar e o rio Jordão haverá apenas soberania judaica (LIKUD apud SHLAIM, 1996, p. 282, tradução nossa<sup>36</sup>).

O governo de Begin, não reconhecia o conceito de um povo palestino, porque isso implicaria no direito de soberania nacional nas áreas onde viviam. Para ele, como para a velha guarda do Mapai, palestinos significavam judeus palestinos como eram entendidos os judeus que habitavam a região antes da criação do Estado de Israel. Sua definição dos palestinos era essencialmente a mesma que de Jabotinsky na medida em que incidiu sobre o seu estatuto como uma minoria nacional. Para Begin, eles faziam parte de uma nação árabe mais ampla, que já havia realizado o seu direito à autodeterminação nacional em cerca de vinte países. A OLP foi percebida como uma organização terrorista pura e simples e não como um movimento de libertação nacional (SHINDLER, 2001).

Além de Begin, é importante analisarmos a ascensão do Likud como um governo em totalidade. Seria uma simplificação atribuir a política externa de Israel apenas às qualidades ou defeitos de Begin. Como foi visto no capítulo anterior, a própria natureza do sistema político israelense, por ser um parlamentarismo de coalizão, não é propício para a formação de governos unidos e homogêneos ou para a busca efetiva de políticas consistentes. O sistema multipartidário com que cada Primeiro-ministro tem de lidar é o produto de forças sociais e políticas de longo prazo, que nenhum indivíduo, por mais forte e determinado que seja, pode ser capaz de manter sem gerar conflitos.

Begin presidiu uma coalizão cuidadosamente equilibrada do Likud, do Movimento Democrático, do Partido Nacional Religioso (NRP) e do partido religioso ultra-ortodoxo *Agudat Yisrael*, cada um dos quais era em si uma coalizão de facções pessoais e ideológicas. Seu próprio partido, Likud, compreendia quatro grupos: o grupo ultranacionalista *Herut*, a classe média liberal, a facção política anteriormente pertencente ao Partido Trabalhista, *La'am*, e o partido *Shlomzion* de Ariel Sharon. O Primeiro-ministro tem de aceitar os ministros escolhidos por seus parceiros de coalizão para representá-los no gabinete, como forma de manutenção da coalizão, ele não tem voz na sua seleção e nenhum poder de destituí-los. Sua dependência desses parceiros é tal que, quando oito dos quinze membros da Knesset do Movimento Democrático pela Mudança dividiram o partido e foram para a oposição, Begin não tinha escolha a não ser deixar o partido com três postos ministeriais. Mesmo dentro

---

<sup>36</sup>No original: “”The right of the Jewish people to the Land of Israel is eternal, and is an integral part of its right to security and peace. Judea and Samaria shall therefore not be relinquished to foreign rule; between the sea and Jordan river there will be Jewish sovereignty alone. “” (LIKUD apud SHLAIM, 1996, p. 282)

do Likud ele não era o líder definitivo, mas os quatro grupos tinham a palavra decisiva sobre nomeações e substituições dos seus ministros (SHLAIM; YANIV, 1980).

Nestas circunstâncias, é difícil formular uma estratégia nacional integrada e abrangente. As áreas específicas de política tendem a ser controladas e geridas por indivíduos ou grupos com pouca consideração para a responsabilidade coletiva do Conselho de Ministros. Ariel Sharon, por exemplo, que, como Ministro da Agricultura era responsável pelos assentamentos judaicos nos Territórios Ocupados da Palestina, tratando esta área sensível como seu feudo privado e prosseguia uma política que frequentemente atrasou processos de paz e resoluções diplomáticas. As carteiras econômicas superiores e a tarefa de gerir a economia foram originalmente atribuídas aos liberais, liderados por Simha Erlich que se tornou Ministro das Finanças (SHLAIM; YANIV, 1980).

Paradoxalmente, foi o primeiro governo do Likud que conquistou a conclusão do tratado de paz com o Egito. O objetivo da paz com o maior país árabe da região foi ironicamente atingido por um governo ultranacionalista do sionismo revisionista. Seu gabinete, que foi formulado com uma combinação de generais de direita e rabinos reacionários, provou ser mais eficaz na busca da paz do que os líderes trabalhistas tinham sido. Circunstâncias externas favoráveis desempenharam também um importante papel na garantia do tratado de paz, mas não podemos ignorar o esforço do governo. De acordo com os autores, Avi Shlaim e Avner Yaniv (1980), durante os primeiros dois anos de mandato, de cento e sessenta reuniões realizadas pelo Conselho de Ministros, cento e dezessete foram dedicadas inteiramente ou principalmente às negociações de paz e para questões políticas relacionadas. O governo de Begin foi claramente focado em política externa, mais que em política interna.

No entanto, no decurso dos dois anos que levaram à conclusão da paz com o Egito, o governo perdeu a harmonia interna da coalizão. O equilíbrio e confiança deu lugar à ansiedade e suspeita, a cooperação foi substituída por disputa de forças e o Gabinete tornou-se uma arena de guerra verbal ao invés de servir como um fórum no qual as prioridades nacionais deveriam ser determinadas e a responsabilidade coletiva por elas compartilhada. A necessidade de engajar-se em negociações diretas com os representantes egípcios e os mediadores estadunidenses representava um problema para o gabinete. Inicialmente, Begin e Dayan formaram uma equipe eficaz, com o Primeiro-ministro encarregado da substância da posição de negociação de Israel e o Ministro das Relações Exteriores agindo como seu principal conselheiro sobre táticas de negociação. Mas, Dayan, que tinha saído do Partido Trabalhista após a derrota nas eleições de maio de 1977, manteve-se em parte alheio na

administração do Likud. Ele não confiava em seus colegas e seus colegas não confiavam nele (SHLAIM; YANIV, 1980). Uma diretiva restritiva foi emitida a ele com antecedência e foi dada pouca margem para negociação e pouco espaço para aceitar propostas sem obter aprovação do Gabinete em primeiro lugar, o sistema ficou conhecido como *ad referendum*.

Mas, por razões de cunho psicológico e por sua vez emocional, como tem sido argumentado ao longo desta dissertação, as fontes de discórdia dentro do governo israelense são frequentes e não podem ser facilmente erradicadas. Por esta razão, o impacto adverso da política interna sobre o comportamento internacional de Israel é suscetível a aumentar ao invés de diminuir.

Como podemos observar ao longo da história a fragmentação múltipla e complexa de todas as forças políticas dominantes em Israel, que resulta da composição das divisões intra e inter partido continuou a operar na política externa israelense. Em diversas situações custou caro para o país em termos de sua imagem internacional já abalada. Podemos assumir também que os próprios cidadãos de Israel foram obrigados a pagar um alto preço por inépcia da sua liderança.

O caráter reativo da política externa israelense tem sido muitas vezes notado. Geralmente era explicado em termos das restrições impostas e alegadamente inevitáveis do ambiente externo. Israel era retratado pelo governo como um pequeno país cercado por inimigos implacáveis comprometidos com sua destruição e era, portanto, obrigado a reagir a suas iniciativas hostis em sua luta pela sobrevivência. Esta explicação tem sido constantemente utilizada pelos decisores israelenses, e por comentaristas simpatizantes desde 1948. Sua premissa básica, no entanto, que a natureza reativa da política externa de Israel não é de sua própria criação, mas sim congenitamente predeterminadas, no ambiente regional exclusivamente hostil em que o Estado se encontra, ainda permeia um corpo muito substancial de opiniões<sup>37</sup>.

O objetivo desta dissertação não é de negar a relevância das restrições externas para a compreensão da Política Externa de Israel, entretanto acreditamos que a importância deste fator tem sido exagerada e que a sua elevação ao status de um paradigma indiscutível serviu para obscurecer em vez de iluminar a dinâmica complexa da Política Externa israelense. O seu objetivo é, de explorar as condições domésticas, principalmente de cunho psicológico, que deram origem a um comportamento internacional reativo de Israel. Não afirmamos que as

---

<sup>37</sup> O primeiro proponente da explicação do comportamento reativo de Israel é *Yehoshafat Harkabi*. Ele expôs este ponto de vista em várias publicações em hebraico e inglês e principalmente no livro *Arab Strategies and Israel's Response*.

restrições domésticas são a única determinante da Política Externa, mas pode muito bem ser argumentado que estas restrições são um fator decisivo para a formulação da mesma e que, de fato, muitas das características mais marcantes da Política Externa de Israel só podem ser entendidas quando visto contra o pano de fundo da política interna. Além disso, a política interna é justificada não só pela sua importância intrínseca, mas pela tendência a ser negligenciada na extensa literatura sobre a política externa de Israel (SHLAIM; YANIV, 1980). O argumento aqui apresentado é que a principal razão para o impasse e imobilismo da política externa israelense no período escolhido pode ser encontrada na quebra do consenso nacional doméstico, no rescaldo da guerra de 1967 e no desenvolvimento de uma clivagem interna profunda sobre as questões levantadas pela guerra no âmbito psicológico a nível social.

#### 4.1.1 As eleições de 1977 e a formação da Nona Knesset

As eleições de 1977 para a formação da nona Knesset foram descritas por alguns jornais israelenses como um terremoto (PERETZ, 1977). Foi à primeira eleição desde a fundação do Estado em 1948 em que o Partido Trabalhista perdeu espaço como o principal partido em número de votos. A queda acentuada do Partido Trabalhista foi acompanhada por um notável aumento na força do Likud colocando o último na posição de liderança, com a responsabilidade de organizar o primeiro gabinete liderado pela direita.

Poucos observadores, desde os trabalhistas mais pessimistas para os partidários do Likud mais otimistas, previram a queda do Partido Trabalhista. A maioria, no entanto, previa um declínio moderado. O partido vinha em queda nas eleições desde a formação da sexta Knesset, todas em detrimento de um aumento de votos da direita. Mas o declínio de 51 cadeiras para 32 foi de fato uma surpresa. Já quando o Likud ganhou 43 assentos contra as 32 do opositor, ficou claro que uma nova era estava prestes a começar na vida política israelense (PERETZ, 1977).

O governo foi inicialmente apoiado por uma coalizão controlando apenas 62 dos 120 assentos da Knesset, uma coalizão frágil, uma vez que perdendo apenas dois assentos a Knesset poderia se desintegrar. A coalizão foi constituída pelo Likud com 43 assentos e dois partidos religiosos, o NRP com 12 lugares e Aguda Israel com 4. Além disso, ex-membro do Partido Trabalhista, Moshe Dayan, antigo Ministro da Defesa, concordou em aderir ao governo como Ministro das Relações Exteriores. Excluindo-se o único assento controlado por Dayan, este foi um caso raro de uma coalizão vencedora mínima, em que a deserção de tanto

o NRP ou Aguda Israel eliminaria a maioria na Knesset do governo e abriria a possibilidade de eleições antecipadas (STINNETT, 2007).

**Tabela 1 – Resultados Oficiais das Eleições para a Nona Knesset – 17 de maio de 1977**

	Popular Vote (%)		Net Gain or Loss (%)	Knesset Seats		Net Gain or Loss
	1977	1973		1977	1973	
ELIGIBLE VOTERS	2,236,293	2,037,478				
VOTES CAST (%)	1,771,726 (79.2)	1,601,098 (78.6)				
INVALID BALLOTS (%)	23,906 (1.3)	34,243 (2.1)				
KEY FOR KNESSET SEAT	14,173	12,451				
LIKUD	583,075 (33.4)	473,309 (30.2)	+(3.2)	43	39	+4
ALIGNMENT	430,023 (24.6)	621,183 (39.6)	-(15)	32	51	-19
DEMOCRATIC MOVEMENT FOR CHANGE	202,265 (11.6)			15		+15
NATIONAL RELIGIOUS PARTY	160,787 (9.2)	130,349 (8.3)	+(0.9)	12	10	+2
AGUDAT YISRAEL	58,652 (3.4)	60,012 (3.8)	+(1.0)	4	5	
POALEI AGUDAT YISRAEL	23,956 (1.4)			1		
DEMOCRATIC FRONT FOR PEACE AND EQUALITY (Rakah Communists and Black Panthers)	79,733 (4.6)	53,353 (3.4)	+(1.2)	5	4	+1
SHELLI (Moked-1973)	27,281 (1.6)	22,147 (1.4)	+(0.2)	2	1	+1
SHLOMZION (Ariel Sharon)	33,947 (1.9)			2		+2
FLATTO-SHARON	35,049 (2.0)			1		+1
INDEPENDENT LIBERALS	21,277 (1.2)	56,560 (3.6)	-(2.4)	1	4	-3
CITIZENS RIGHTS	20,621 (1.2)	35,023 (2.2)	-(1.0)	1	3	-2
UNITED ARAB LIST (Arab Lists-1973)	24,185 (1.4)	39,012 (2.5)	-(1.1)	1	3	-2
HOFESH (Black Panthers)	2,498 (0.14)	13,312 (0.9)	-(0.8)			
THE NEW GENERATION	1,802 (0.1)					
KACH (Rabbi Kahane)	4,396 (0.25)	12,811 (0.8)	-(0.55)			
WOMEN'S PARTY	5,674 (0.3)					
ARAB REFORM MOVEMENT	5,695 (0.3)					
BEIT YISRAEL (Yemenites)	9,505 (0.5)	3,195 (0.2)	+(0.3)			
COEXISTENCE WITH JUSTICE (Arab List)	1,085 (0.06)					
ZIONIST PANTHERS	1,798 (0.1)	5,945 (0.4)	-(0.3)			
ZIONIST AND SOCIALIST RENEWAL (Mordecai Ben Porat)	14,516 (.8)					
Other Lists in 1973	(7 lists)	40,624 (2.8)				

FONTE: Peretz, 1977

Esta coligação especial não ficou restrita por muito tempo. Begin queria incluir o MDM centrista desde o início e, na esperança de que eles poderiam ser induzidos a participar da coalizão no futuro, deixou vários postos ministeriais vagos. O MDM fez parte da coalizão do governo em outubro de 1977, dando a coligação com maioria excedente de setenta e sete cadeiras, em que a saída de nenhum dos parceiros do Likud poderia derrubar o governo. Friedlander (1983) sugere que este acordo "começou a partir de restrições internas durante um período de dificuldades antecipadas com os Estados Unidos e países árabes" (FRIEDLANDER, 1983, p. 39, tradução nossa).

A coligação expandiu perfeitamente equilibrada no que tange as partes à direita e à esquerda do Likud. Os partidos religiosos ortodoxos à direita do Likud controlavam dezesseis cadeiras, e o MDM e Dayan, à esquerda, também controlavam dezesseis cadeiras. O MDM defendeu o avanço das negociações com a OLP e estava disposto a fazer concessões territoriais. Por outro lado, os elementos nacionalistas do Likud e os partidos religiosos, em particular o NRP, foram fortes defensores da expansão dos assentamentos nos territórios ocupados e foram, portanto, relutantes em discutir concessões territoriais (STINNETT, 2007). No meio havia Begin, que passou à frente com planos de assentamentos na Cisjordânia, mas

estava sendo pressionado em direção à moderação de Dayan e a administração Carter nos Estados Unidos. A posição da política externa da nova coalizão foi um compromisso entre as posições do Likud e do MDM, em que o MDM comprometido com as suas posições sobre a OLP, um Estado palestino e as fronteiras anteriores a 1967, mantendo a sua aceitação de concessões territoriais (FRIEDLANDER, 1983). Por sua vez, Begin parou de insistir publicamente sobre a inviolabilidade da Judeia e Samaria (Cisjordânia) permanecendo sob soberania israelense. Assim, os princípios básicos deste acordo de coligação em conformidade com os governos de forma a manter equilíbrio no modelo, com pastas do governo indo para parceiros de coalizão e uma política externa acordada estão no topo entre os pontos ideais dos partidos membros (STINNETT, 2007).

Apesar do grande apoio árabe para o partido Rakah, nas eleições de 1977 houve pouca evidência de votação por grupos de interesse. Diferenças étnicas e de classe estavam turvas como os judeus orientais, trabalhistas e outros grandes grupos com interesses distintos que acabaram por pulverizar seus votos em todo o espectro. Militantes nacionalistas dividiram seus votos por todos os principais partidos: Trabalhista, Likud, MDM e NRP (PERETZ, 1977).

Apesar das campanhas pré-eleitorais a favor dos direitos das mulheres, como uma tentativa especial do Partido Trabalhista em atingir uma maior representação e formação de partidos das mulheres, apenas oito dos 120 membros da nona Knesset eram do sexo feminino. Mas o fato marcante é que o Partido Trabalhista declinou fortemente como uma força política em Israel, e a tendência não foi um fenômeno isolado entre os partidos socialdemocratas ocidentais. Na década de 1970 a inflação mundial cresceu, houve também um aumento do desemprego e uma descentralização da economia ocidental, situação que diminuiu a influência de partidos trabalhistas na Suécia, Austrália e outros países ocidentais. Em Israel, onde os efeitos de crises econômicas globais acabam por ser exacerbados por problemas especiais de espiral de custos na área de defesa, a relativamente baixa produtividade do Partido Trabalhista e os 30 anos de governo de esquerda fez com que seus líderes perdessem popularidade (PERETZ, 1977). Estes eventos, sobre os quais o partido não tinha controle, mais um escândalo de corrupção que derrubou Rabin, fez com que as perdas fossem inevitáveis para o Partido Trabalhista e a esquerda israelense.

#### 4.1.2 A Política Externa da Nona Knesset

Em 20 de novembro de 1977, o presidente egípcio Anwar Sadat fez um discurso perante o parlamento israelense, que marcou o início de negociações de paz entre Israel e o Egito:

No entanto, há ainda outra barreira: esta barreira constitui uma barreira psicológica entre nós, uma barreira de suspeita. Uma barreira de rejeição. A barreira do medo. Uma barreira de alucinações em torno de qualquer ação, ação e decisão. Uma barreira de interpretação cautelosa e errônea de todos e cada evento ou declaração. É essa barreira psicológica que eu descrevi na declaração oficial como constituindo 70 por cento de todo este problema [do conflito]. (SADAT apud BAR-TAL; HAPERIN; PORAT; NETS-ZEHNGUT, 2012, p. 254, tradução nossa)<sup>38</sup>.

O que desenvolvemos ao longo dessa dissertação está de acordo com esta observação de Sadat, sugerindo que conflitos ocorrem por desacordos relativos a metas tangíveis e intangíveis, mas que o principal desafio para a resolução dos conflitos é a barreira psicológica que desempenha um papel importante na resistência à solução pacífica. Este subcapítulo vai partir da premissa psicológica tratada principalmente no Capítulo 1 com o propósito de entender as forças psicológicas que contribuem para a continuação dos conflitos e influenciaram na definição da Política Externa em Segurança de Israel no período analisado. Nosso ponto de partida é que as sociedades envolvidas em conflitos longos desenvolvem narrativas coletivas que lhes permitem lidar com o conflito e legitimar políticas (BAR-TAL, 2013). Estas narrativas proporcionam uma imagem significativa da situação, justificando o comportamento da sociedade, facilitando a mobilização para a participação no conflito, diferenciando o grupo interno e o rival e permitindo a manutenção da identidade social positiva.

Entre narrativas coletivas de apoio, a central é a narrativa principal, constituída de uma história consensual hegemônica que é dominante nos discursos públicos e produtos culturais. Esta narrativa é constituída por dois elementos que pertencem ao passado, através do presente e focados no futuro. O primeiro elemento seria, de acordo com Bar-Tal (2013), o *ethos* do conflito como uma narrativa de orientação dominante de uma sociedade, que ilumina o presente estado do conflito e estabelece uma direção, bem como metas para o futuro. O segundo elemento seria a memória coletiva, que se refere à narrativa sobre a erupção de um conflito e seu curso, proporcionando uma imagem coerente e significativa do passado. Sugeriu-se que a memória coletiva seja construída de modo a servir as necessidades atuais e os objetivos sociais recontando o nascimento do conflito, o seu curso e seus principais

---

<sup>38</sup> No original: ““Yet there remains another wall: This wall constitutes a psychological barrier between us, a barrier of suspicion. A barrier of rejection. A barrier of fear of deception. A barrier of hallucinations around any action, deed and decision. A barrier of cautious and erroneous interpretation of all and every event or statement. It is this psychological barrier which I described in official statement as constituting 70 percent of this whole problem [about the conflict].“” (SADAT apud BAR-TAL; HAPERIN; PORAT; NETS-ZEHNGUT, 2012, p. 254).

eventos. Com efeito, verificou-se que o aumento da relevância dos eventos históricos específicos que constituem a memória coletiva da sociedade pode alterar atitudes de membros da sociedade em face de eventos presentes, por exemplo, os traumas causados pelo Holocausto na memória de Menachem Begin refletindo na formulação de uma política externa mais incisiva em relação a expansão dos assentamentos na Cisjordânia.

Eventualmente, as narrativas se tornam institucionalizadas e divulgadas servindo como base para o desenvolvimento de uma cultura de conflito que domina as sociedades envolvidas em longas guerras. É geralmente este tipo de cultura que dá origem a um clima político que desencoraja a divulgação de informações contraditórias às narrativas coletivas, porque elas são vistas como um prejuízo para a causa do grupo (BAR-TAL; HAPERIN; PORAT; NETS-ZEHNGUT, 2012). Assim, de acordo com os autores, quando a janela de oportunidade se abre para resolver o conflito pacificamente, as narrativas se tornam uma barreira para o processo de pacificação. As barreiras psicossociais também operam no nível individual, quando o suporte de narrativas coletivas é tratado como uma verdade absoluta, ele tem uma grande influência sobre o processamento de informações. Eventualmente estes processos sociais e individuais são propícios para o desenvolvimento de mecanismos psicossociais, tais como a autocensura, conformidade ou obediência.

O governo de Begin, no que tange a política externa começou conturbado, uma vez que em novembro de 1977 o presidente egípcio Anwar Sadat anunciou que, no interesse da paz, ele iria viajar para Jerusalém e discursar na Knesset. Esta declaração sem precedentes desencadeou uma onda de negociações, resultando na chegada de Sadat em Jerusalém, em 19 de novembro de 1977. Ambos os líderes falaram perante Knesset e concordaram em se reunir novamente para negociações diretas, derrubando uma política de governos árabes de não negociar diretamente com Israel. Em termos do modelo, neste caso, por reiniciar o processo de paz, a política externa de Begin começou a ser considerada do lado das pombas<sup>39</sup>. As negociações que se seguiram envolveram muitos problemas, mas a questão central foi a devolução da Península do Sinai (que havia sido ocupada na Guerra dos Seis Dias de 1967) ao Egito em troca do reconhecimento de Israel como um Estado judeu e um tratado de paz. As negociações com o Egito também incluíram a questão muito mais difícil de autonomia para a Cisjordânia e Faixa de Gaza (STINNETT, 2007). Os acordos alcançados em Camp David, eventualmente, resultaram em um tratado de paz entre Egito e Israel, assinado em Washington nos Estados Unidos em 26 de março de 1979.

---

<sup>39</sup> Termo referente aos favoráveis ao processo de paz em Israel.

Politicamente os acordos foram difíceis para Begin, existiu oposição às concessões de territórios, bem como o acordo de autonomia para a Cisjordânia, alcançado em Camp David. Esta oposição surgiu tanto do NRP quanto dos grupos mais nacionalistas dentro do próprio Likud, afetando a estabilidade da coalizão. Em 28 de setembro de 1978, Yigael Horowitz, líder da facção *La'am* do Likud, renunciou sua posição como Ministro do Comércio em protesto contra as concessões feitas em Camp David. Em outubro de 1979, em resposta à ratificação do tratado de paz, dois membros da Knesset romperam com o Likud para ajudar a formar o um novo partido de direita ultranacionalista, o *Tehiya*. A plataforma do *Tehiya* defendia a renegociação do tratado com o Egito e a cessação da retirada do Sinai. No entanto, a coalizão de Begin conseguiu resistir à perda das duas cadeiras no Parlamento, bem como os três assentos da *La'am* postos em dúvida, por causa do apoio prestado pelo Movimento Democrático pela Mudança (MDM).

Entretanto, a coalizão de Begin obteve a maioria na Knesset apenas até o final de 1980 e início de 1981, quando vários membros do Likud e do NRP deixaram o governo devido a questões não relacionadas com assuntos externos. Por conta da perda da maioria, o Parlamento definiu as eleições para 30 de junho de 1981, cinco meses mais cedo. As questões de política externa serviram de pano de fundo para debates internos mais profundos, abalando as bases do Parlamento naquele momento, quando foi dado um dos passos mais importantes sobre o processo de paz do conflito árabe-israelense houve um movimento oposto de retaliação do processo de paz, fruto dos processos psicossociais de manutenção do *ethos* do conflito, proposto por Bar-Tal (2013).

Mas pode-se argumentar que o princípio da política externa israelense está em reconhecer não apenas a preeminência dos partidos políticos, mas também a relação complexa e em mudança entre o sistema social do país e sua política. Normalmente as clivagens políticas tendem a se desenvolver a partir de pré-divisão social existente com vários grupos se organizando politicamente a fim de defender e promover os seus interesses. Na comunidade judaica pré-independência na Palestina, no entanto, o inverso ocorreu. As divisões políticas precederam a existência da sociedade organizada. Envolveram diferenças ideológicas sobre assuntos como o socialismo contra o capitalismo, a religião versus o Estado e o ativismo contra a moderação ao lidar com os árabes e as autoridades do Mandato Britânico. Estas posições ideológicas conflitantes foram articuladas na diáspora europeia, transportadas para a Palestina por imigrantes e gradualmente traduzidas em realidades institucionais (STINNETT, 2007).

Outra questão relevante no período do primeiro governo de Menachem Begin (1977-1981) foi à disposição dos líderes palestinos, como o prefeito Elias Frej de Belém e o prefeito Rashed A-Shawa de Gaza que inicialmente demonstraram grande interesse no processo de paz. No entanto, as políticas práticas adotadas pelo governo Likud sobre a Cisjordânia e Gaza, além da posição diplomática tomada pelo governo, convenceu até os líderes mais moderados que a rota em direção do compromisso significativo com os acordos de paz estava suspensa. A política externa ideológica do Primeiro-ministro trabalhou, então, com dois círculos diferentes, mas complementares: o círculo diplomático exterior, no qual neutralizava qualquer pressão regional (principalmente dos egípcios) e internacional (principalmente dos estadunidenses) para se chegar a um acordo sobre a autoridade governamental da Cisjordânia, conforme estipulado nos acordos de Camp David; e o círculo interior, no qual reduziria a influência da oposição às suas políticas de anexação dos territórios ocupados (PELEG, 1987).

O foco da política externa de 1977 a 1981 foi o aspecto anexionista da Judeia, Samaria e Gaza. O objetivo destas políticas era forçar a anexação dos territórios em qualquer governo de Israel no futuro, de forma a torná-lo politicamente obrigatório. As políticas incluíram um esforço sem precedentes de liquidação, um amplo programa de controle das terras e o uso de colonos judeus como um mecanismo para governar os habitantes locais, promovendo os laços econômicos entre Israel e os territórios ocupados (PELEG, 1987). O objetivo de todas estas políticas era alcançar o controle político efetivo e total sobre a população árabe, utilizando de discursos políticos de medo como forma de construção de uma narrativa israelense de legitimação da ocupação.

O esforço da construção de assentamentos na Cisjordânia e em Gaza foi, juntamente com a movimentação no Sistema Internacional para garantir a eventual anexação, a peça central da política externa de Begin. Para o Primeiro-ministro e o Likud o tratado de paz com o Egito foi um mero subproduto: o seu foco estava na Cisjordânia e sua anexação. Enquanto os partidos de esquerda que comandavam o governo antes de 1977 usavam os assentamentos de judeus na Cisjordânia como um instrumento para alcançar objetivos limitados, o Likud encorajou o fluxo de judeus na Cisjordânia e sua anexação. Enquanto a política da esquerda poderia ter sido legalmente aceitável, a política do Likud não poderia ter sido apoiada pelas normas do direito internacional contemporâneo. Embora a política de colonatos da esquerda tenha permitido uma variedade de soluções políticas para a disputa árabe-israelense, incluindo o retorno dos territórios para a Jordânia e até mesmo a criação de um Estado palestino, de acordo com o autor (1987) a política do Likud foi projetada especificamente para fazer com que qualquer solução além da anexação dos territórios a Israel fosse impossível.

A extensão da política de assentamentos do Likud pode ser vista examinando algumas estatísticas simples. Quando o governo de Menachem Begin subiu ao poder, havia vinte e quatro assentamentos judaicos na Judeia, Samaria e Gaza e eram habitados por 3.200 pessoas. Quando Begin se aposentou em 1983, havia 106 assentamentos, 98 deles na Cisjordânia e 8 em Gaza, e o número de residentes subiu para 28.400. Em seis anos, Begin multiplicou o número de assentamentos quase quatro vezes e meia e o número de pessoas em quase nove vezes (PELEG, 1987).

Em suma, sob a liderança de Begin, Israel moveu-se a passos largos em direção a anexação ou, pelo menos, a prevenção de qualquer solução não-anexionista para os territórios palestinos da Cisjordânia e Gaza. Houve um aumento numérico expressivo dos assentamentos e dos colonos, uma mudança no caráter da solução, e, mais importante, um tipo diferente de dispersão dos colonos. Refletindo o pensamento do Primeiro-ministro, os assentamentos já não eram a resposta para as necessidades estratégicas ou militares, mas refletia o que Begin e seu governo sentiam em relação à construção de uma narrativa israelense.

#### 4.1.3 As eleições de 1981 e a formação da Décima Knesset

A questão étnica sempre foi um elemento relevante nas eleições israelenses, mas em 1981 emergiu como o tema central durante a campanha para a Décima Knesset, mais estridentemente do que em qualquer momento desde a primeira eleição em 1949, quando um candidato iemenita e quatro candidatos sefaraditas foram eleitos. O declínio contínuo da ideologia na vida política também se refletiu no movimento em direção a um sistema bipartidário no qual personalidades e táticas de campanha são mais significativas do que posicionamentos ideológicos partidários. O sistema bipartidário foi marcado pela captura de quase quatro quintos dos assentos da Knesset por dois blocos políticos quase iguais ideologicamente (PERETZ; SMOOHA, 1981). Foi ainda mais evidente o desaparecimento de várias facções menores orientadas para a esquerda e a exibição não dramática da direita radical, a divisão do bloco religioso e um movimento de todo o espectro político em direção ao conservadorismo, nos assuntos internos, mas principalmente nos externos com um direcionamento claro da expansão dos assentamentos na Cisjordânia amparada pela legitimação da população judia israelense devido à construção da narrativa nacional.

Enquanto a campanha "oficial" durou apenas um mês, a temporada política começou em janeiro de 1981, quando a Knesset legislou eleições antecipadas para 20 de junho ao invés de 13 de novembro. Esta mudança foi desencadeada por várias crises governamentais e crescente

pressão popular. O clima de crise culminou com a demissão do Ministro das Finanças, Yigael Hurvitz, e posteriormente a dispensa do inspetor-geral Herzl Shafir pelo Ministro do Interior, Yosef Burg, por liderar uma nova investigação sobre as acusações de corrupção no Ministério do Interior. Esses acontecimentos foram apenas o estopim de vários tumultos do gabinete de Menachem Begin que levaram à renúncia do Ministro das Relações Exteriores, Moshe Dayan, e do Ministro da Defesa, Ezer Weizman. A onda de renúncias foi acompanhada por atrito na coalizão do gabinete de Begin e o declínio de 77 para 61 membros no parlamento, dando-lhe apenas uma maioria de um voto no parlamento de 120 membros. Um golpe muito sério foi a erosão e o colapso do Movimento Democrático pela Mudança do vice Primeiro-ministro, Yagal Yadin, e sua decisão de dissolver o que restou de seu partido e se retirar da política (PERETZ; SMOOHA, 1981).

As pesquisas de opinião pública demonstravam que a popularidade do primeiro governo de Menachem Begin era muito baixa, devido a fatores como falta de cumprimento da maioria das promessas para a política doméstica da campanha de 1977, como a redução da inflação, bem como a diminuição substancial dos empregos no setor público de forma a diminuir o tamanho do Estado. Em 1981, quatro anos de Likud resultaram em uma taxa anual de inflação de cerca de 150%, o desemprego havia crescido e a dívida externa do país era a maior até então (ARIAN, 2000).

A deterioração da economia, a erosão da coalizão governamental e as fortes brigas no próprio partido de Begin, todavia, não desencorajaram o Primeiro-ministro, apesar dos obstáculos aparentemente intransponíveis para recapturar sua popularidade entre os grupos de voto que o levaram ao poder em 1977. De fato, seis meses mais tarde, o Likud surgiu como o partido com não só o maior número de votos, mas um percentual maior que ele já havia conquistado. Embora a votação tenha sido estreita, com apenas uma pequena diferença entre o Likud e o Partido Trabalhista, os 48 assentos do Likud no parlamento foram cinco assentos a mais do que ele ganhou em 1977, tornando-se o maior bloco político de Israel. O aspecto mais importante das eleições de 1981 é a clara confirmação de que Israel entrava na segunda geração do Estado (PERETZ; SMOOHA, 1981) e que seu sistema político se afastou do alinhamento de forças que se formou na geração anterior no nascimento do país e que prevaleceu durante toda a primeira geração. O sistema político israelense se tornava bipartidário na prática, mesmo sendo multipartidário, porque apenas o Partido Trabalhista e o Likud tinham capacidade de liderar uma coalizão no Parlamento.

Quando a popularidade do Likud atingiu seu ponto mais baixo em meados de julho de 1980, os líderes do partido decidiram que um esforço tinha que ser feito para melhorar esta

situação. Meses depois, eles fizeram escolhas sobre várias questões básicas, que serviram para orientar o partido durante toda a campanha eleitoral. Analisaremos em primeiro lugar estas decisões e suas razões sempre considerando o aspecto psicológico do grupo, em seguida, assinalaremos as principais características da campanha do Likud.

Por causa da oscilação da opinião pública, a questão de se realizar eleições antecipadas foi repetidamente discutida pelos líderes do Likud. Por um lado, eles poderiam permitir que a Nona Knesset continuasse até o fim de seu mandato. Por outro lado, o governo poderia enviar um projeto de lei à Knesset e organizar eleições antecipadas. Como visto no capítulo anterior, depois que tal projeto de lei é votado, o gabinete torna-se um governo provisório, e não pode ser derrubado.

De acordo com Ilan Greilsammer (1986), por duas razões principais, esta questão tinha sido discutida com muita frequência na liderança do partido no governo. Em primeiro lugar, a possibilidade de novas eleições foi uma questão crucial na luta do Likud contra o Partido Trabalhista. Era necessário manter o último na escuridão a respeito da data das eleições, deixando o partido para começar sua campanha demasiado cedo ou tarde. Em segundo lugar, os líderes do Likud verdadeiramente se opuseram uns aos outros sobre esta questão. Alguns deles acreditavam que quanto mais tarde a votação ocorresse, melhor seria para o partido, uma vez que teriam mais tempo para trabalhar contra a rejeição da população. Uma votação tardia daria ao governo o tempo para iniciar vários grandes projetos, como a renovação de bairros pobres, a construção do Canal do Mar Mediterrâneo - Mar Morto, a construção maciça de apartamentos de aluguel baixo e similares. Finalmente, Menachem Begin decidiu em favor de eleições antecipadas, a serem realizadas em 30 de junho de 1981. A razão oficial para esta decisão era que o Primeiro-ministro não quis governar com base menor.

Um dos temas centrais do Likud foi escolhido muito cedo: a firme oposição do partido à "opção jordaniana" do Partido Trabalhista. O Likud havia trabalhado fortemente em seu primeiro mandato para expandir os assentamentos na Cisjordânia e em Gaza, amparado pelo discurso emocional do *Eretz Yisrael* e da máxima sionista de que Israel seria o lar seguro para todos os judeus e não abriria mão do esforço realizado em detrimento da proposta do Partido Trabalhista que era de abandonar a Judeia e a Samaria dando autonomia para o movimento de Yasser Arafat. Em discursos, Menachem Begin proferia que o Likud "é a única força política capaz de barrar o caminho do Partido Trabalhista, que está preparando o terreno para um Estado Palestino". O argumento foi resumido no slogan "Salve *Eretz Yisrael* do Partido Trabalhista" (GREILSAMMER, 1986).

A campanha do Likud em 1981 foi toda baseada no forte apelo emocional da história do sionismo e do povo judeu, incitando na população o medo e reunindo forças para reverter o quadro de baixa popularidade que o governo de Menachem Begin teve de 1977 a 1981. O partido trabalhou muito na difamação de Shimon Peres e na exaltação de Menachem Begin.

Acima de tudo, o Likud fez o seu melhor para promover a sua imagem "étnica", que era de um firme e intransigente defensor dos judeus sefarditas. Para alcançar esse objetivo, os líderes tomaram várias decisões. Em primeiro lugar, a imagem de David Levy, um dos principais líderes do Herut, foi colocada no centro das atenções. Levy, um imigrante marroquino, era muito popular entre os judeus que vieram de países árabes e que poderiam se identificar com ele. Graças ao discurso religioso e sionista forte, o apoio dos partidos religiosos foi crucial para o crescimento da campanha (GREILSAMMER, 1986).

**Tabela 2 – Resultados Oficiais das Eleições para a Décima Knesset – 30 de junho de 1981**

	Votes	Percentage	Seats
Total eligible	2,490,014		
Total voting	1,954,609	78.5	
Invalid ballots	17,243	.9	
Valid ballots	1,937,366		
Likud	718,941	37.1	48
Alignment (Labor)	708,536	36.6	47
National Religious Party	95,232	4.9	6
Agudat Yisrael	72,312	3.7	4
Democratic Front	64,918	3.4	4
Resurrection (Tehiya)	44,700	2.3	3
Israel Tradition Movement (Tami)	44,466	2.3	3
Movement for State Renewal (Telem)	30,600	1.6	2
Change-Center Party (Shinui)	29,837	1.5	2
Citizens' Rights	27,921	1.4	1
Others	99,903	5.2	—
			120

Fonte: Scammon, 1986

Em suma, a campanha que deu a vitória para o Likud, apesar da baixa popularidade do primeiro governo do partido, foi pautada em aspectos emocionais do imaginário da população israelense, desde a contraposição da "opção jordaniana" do Partido Trabalhista, passando pela união com partidos religiosos e o caráter étnico das eleições.

#### 4.1.4 A Política Externa da Décima Knesset

Como abordado no primeiro capítulo, as preocupações de política externa e de segurança têm sido fundamentais para o sistema israelense desde a sua criação, de forma que garantir a existência e segurança da nação em face da hostilidade árabe tem permanecido um objetivo primordial. No entanto, tais questões nem sempre tiveram um papel importante nas campanhas eleitorais. A política externa não foi tão decisiva nas eleições de 1977 que levou ao poder pela primeira vez o bloco do Likud e o Primeiro-ministro Menachem Begin. Era importante, mas não era questão contenciosa, e parecia haver um acordo substancial sobre os problemas externos e de segurança enfrentados pelo Estado. Em 1981, essas questões foram debatidas pelas partes, proporcionando um contexto para as decisões dos eleitores e pareciam dominar a campanha, especialmente em suas fases posteriores, apesar das grandes preocupações econômicas e problemas dentro do próprio governo (REICH, 1986).

Com a segunda vitória do Likud, Menachem Begin demonstrou mais uma vez sua habilidade política no contexto israelense, por exemplo, nas negociações em torno da formação de uma coalizão de governo. Por um breve período, os partidos religiosos perceberam serem ainda mais fortes do que o número de cadeiras que ganharam por causa do empate de 48 cadeiras entre o Likud e o partido *Ma'arach* e começaram a apresentar demandas extraordinárias. De acordo com Reich (1986), Begin, com êxito, conseguiu anular as reivindicações às quais se opunha, recusando-se a ceder a eles e ameaçando convocar novas eleições.

As mudanças na situação de Israel não afetaram, entretanto, o pensamento neorrevisionista, que permaneceu enraizado em um profundo sentimento de insegurança. Como discutido ao longo dessa dissertação, os aspectos emocionais provenientes da perseguição dos judeus no século XX e as guerras que Israel travou com outros países da região tiveram papel fundamental para criar um sentimento de insegurança na população israelense e serviu de trampolim para fundamentar a política externa no período abordado nesse estudo, principalmente como forma de criar uma narrativa comum e legitimar as políticas públicas. Esta situação produziu uma política externa irrealista na qual oportunidades importantes foram muitas vezes ignoradas e desenvolvimentos significativos passaram despercebidos. De acordo com Peleg (1987), enquanto todos os outros Estados modernos cobiçam as garantias oferecidas pelas grandes potências, Israel de Begin tendia a rejeitá-las como expressões de uma excessiva dependência de poderes externos. A razão não era meramente política, mas como argumentamos anteriormente, também psicológica: as garantias lembraram muitos dos líderes de Israel da dependência dos judeus na diáspora, uma relação que eles estavam determinados a evitar. Enquanto países poderosos da época como a

Alemanha Ocidental, Japão e Inglaterra reconheciam a inevitabilidade da interdependência no mundo moderno, Israel se recusava.

Assim, em vez de libertar a política externa israelense da experiência da diáspora, Begin a tornou totalmente dependente dela. Embora os dois mil anos de diáspora sejam parcialmente relevantes para determinar a política dentro do Sistema Internacional de hoje, Begin e seus ministros fizeram dela a pedra fundamental de toda a sua postura vis-à-vis ao resto do mundo.

O neorrevisionismo mostrou-se incapaz de superar a trágica história dos judeus, escolhendo reviver essa nefasta história e torná-la presente durante todas as decisões de política externa. Parecia que alguns neorrevisionistas ainda valorizavam a oportunidade de reexperimentar a perseguição e a destruição. Peleg (1987) cita a entrevista de Begin no programa da emissora estadunidense CBS “*Meet the Press*” de 1977, em que ele lembrou aos entrevistadores, antes de abordar qualquer questão relacionada à situação contemporânea, que o dia era o nono dia do mês de Ab, um dia de comemoração da destruição de ambos os templos em Jerusalém, um dia que marcava o início da longa diáspora. Embora o comentário pudesse parecer irrelevante para muitos espectadores, foi muito relevante para o líder neorrevisionista e demonstrava muito do seu pensamento sobre política externa e sobre o que deveria ser lembrado e sentido pelos cidadãos israelenses.

Considerando a abordagem sócio psicológica apresentada ao estudo das questões de segurança, não afirmamos que condições, situações ou eventos de natureza geopolítica ou militar sejam menos importantes. Sugerimos que eles fornecem informações relevantes sobre ameaças ou perigos. Mas também propomos que esta informação tenha de ser percebida e avaliada para servir de insumo para a formação de crenças de segurança. A percepção e avaliação de situações de segurança ou insegurança, ou suas condições, são processos psicológicos e, como tal, estão sujeitos a diferenças individuais e grupais (BAR-TAL, 1991).

As crenças sobre segurança não caracterizam apenas indivíduos, mas também grupos, sociedades e nações (BAR-TAL, 1990). É assim porque os indivíduos, que têm crenças sobre segurança, muitas vezes as compartilham com outros membros da sociedade e estão conscientes dessa partilha. A consciência de compartilhar crenças, tais como crenças sobre segurança, transforma o compartilhamento em um poderoso mecanismo psicológico que tem efeitos importantes sobre a sociedade. As crenças compartilhadas podem influenciar o sentido de solidariedade e unidade que os membros da sociedade vivenciam a intensidade e o envolvimento dos membros da sociedade com essas crenças, a natureza da realidade social que eles constroem a pressão que exercem sobre os líderes e eventualmente podem afetar a

política e o curso das ações tomadas. Em alguns casos crenças compartilhadas por membros da sociedade podem se tornar crenças sociais.

Neste sentido, as crenças sobre segurança em uma sociedade que acredita vivenciar uma ameaça permanente podem se tornar crenças sociais, fornecendo a característica particular de a sociedade ser o foco de contínuo debate público e servindo como um determinante principal da ação social e política. Neste caso, as crenças sobre a segurança contribuem para o sentido de singularidade e identidade social dos membros da sociedade e sentimentos de diferenciação de outras nações. Eles se tornam suas lentes através das quais os membros da sociedade olham para o seu mundo.

As crenças sobre a segurança também são fortemente influenciadas pelas experiências passadas da nação, como lembradas na memória coletiva. A memória coletiva é um conhecimento armazenado pela sociedade, sobre suas experiências passadas importantes. Pode afetar a sociedade a desconsiderar informações particulares, por um lado, e pode ajustar a sociedade para atender outras informações específicas, por outro lado, e, posteriormente, avaliar essa informação absorvida de determinada maneira. Por exemplo, as memórias coletivas de traumas passados, envolvendo guerra, genocídio ou ocupação, podem sensibilizar os membros da sociedade para procurar informações que indiquem possíveis ameaças e perigos. Tal sensibilização serve uma função de permitir a detecção de uma situação de perigo possível para preveni-la (BAR-TAL, 1990).

A questão judaica e a existência do coletivo judeu em Israel tem sido o problema fundamental que tem preocupado durante mais de um século todos os judeus israelenses e as autoridades judaicas. Esse desafio tornou-se o fator mais crítico que moldou a vida pessoal e social em Israel e teve um efeito determinante na possível resolução do conflito árabe-israelense no Oriente Médio. Ao longo dos anos, a segurança tem sido usada continuamente como justificativa e explicação para muitas decisões governamentais, mesmo que não tenham implicações diretas para a segurança. Tornou-se uma justificativa para iniciar ações e responder com reações em domínios militares, políticos, sociais e mesmo educacionais e culturais, tornou-se uma desculpa para práticas antidemocráticas, imorais ou mesmo ilegais praticadas pelos israelenses e tem sido usada para mobilizar recursos humanos e materiais.

Durante o governo de Menachem Begin, do final dos anos setenta e início dos anos oitenta, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), cuja política afirmava no Pacto Nacional Palestino que "a luta armada é a única maneira de libertar a Palestina", foi o principal iniciador da violência contra Israel. A OLP lançou ataques terroristas dentro de Israel e especialmente na região norte, a Galileia, a partir de suas bases no Líbano. O exército

israelense entrou no Líbano em 1982 tentando expulsar as forças da OLP redistribuídas no sul do país, e terminou seu avanço com a conquista de Beirute. Finalmente, após o envolvimento na guerra civil libanesa e na sangrenta resistência à ocupação por parte de Israel, as forças israelenses deixaram o Líbano em 1985 (BAR-TAL; JACOBSON, 1995).

No que tange a política externa regional, não apenas o crescimento dos assentamentos na Cisjordânia e a Guerra do Líbano, mas também ações como a anexação das Colinas de Golã e o ataque ao reator nuclear iraquiano revelam uma série de características gerais. Parece que a chave para a política de estabelecimento bem-sucedida de Begin na Cisjordânia deve ser encontrada não só na energia ideológica que ele gerou entre seus apoiadores, mas também na assistência que ele recebeu da administração estadunidense, especialmente depois de janeiro de 1981 (PELEG, 1987).

Em geral, o contexto regional e o contexto global da política externa de Begin estavam intimamente ligados. O objetivo fundamental inicial, a anexação da Cisjordânia, levou necessariamente a um confronto contínuo com praticamente todas as potências da região. Embora essas potências tendessem a adotar uma posição anti-israelense mesmo na ausência de uma política anexionista ativa, tal política intensificou a posição, levando a confrontos reais e não apenas a uma hostilidade latente. O contínuo confronto regional, por sua vez, levou Begin a buscar um fortalecimento das relações com os Estados Unidos. Tais relações eram indispensáveis, tanto econômicas, políticas e militarmente. De acordo com o autor (1987), para garantir a aliança estadunidense, o governo de Begin firmou acordos antissoviéticos com a administração Reagan e estava disposto a servir aos interesses dos Estados Unidos da região e globalmente sem restrições.

Nos Estados Unidos, Reagan estava interessado, em primeiro lugar, em conter os soviéticos no Oriente Médio e fazê-lo, se necessário, por meios militares. Desde que Israel manteve a superioridade regional em 1967, após a Guerra dos Seis Dias, Reagan e seus associados, particularmente o secretário de Estado, Alexander Haig, adotaram uma postura pró-israelense sem precedentes. Embora alguns elementos dentro da administração viam os projetos anexionistas e os atos aventureiros perigosos e desestabilizadores, Reagan considerava os benefícios do aliado antissoviético declarado como mais importantes. A fim de promover a aliança estratégica com Israel, os Estados Unidos praticamente ignoraram o início do esforço de colonização na Cisjordânia, um desvio da posição tradicional dos Estados Unidos. Enquanto as prioridades regionais de Israel levaram à sua vontade de globalizar o conflito, os interesses globais dos Estados Unidos levaram à sua prontidão para aceitar as preferências regionais de Begin (REICH, 1986).

Ainda de acordo com Reich (1986), uma análise da política regional de Begin em sua totalidade revela que seu governo adotou, especialmente após as demissões de Dayan e Weizman, uma nova postura não só sobre a questão do futuro da Cisjordânia, mas também sobre a política apropriada que Israel deveria tomar em relação aos seus vizinhos. Em termos gerais, o objetivo de Israel antes de 1977 era de manter o equilíbrio de poderes entre si e os países árabes vizinhos como um meio de manter o *status quo* na região. Muitos líderes do Partido Trabalhista até falaram sobre uma eventual devolução da maior parte da Cisjordânia, uma mudança territorial em favor dos árabes, embora todos estivessem comprometidos com a manutenção do equilíbrio militar das forças estabelecidas na Palestina como resultado da Guerra dos Seis Dias.

O governo do Likud sob Begin prosseguiu com uma política radicalmente diferente, embora isso não fosse reconhecido pela maioria dos observadores políticos antes da saída de Dayan e Weizman do governo. Menachem Begin, a partir de um conjunto de suposições neorrevisionistas, não acreditava que a coexistência entre judeus e árabes em Israel fosse possível. Ele estava determinado a estabelecer a hegemonia israelense na área, um novo equilíbrio de poder no qual Israel seria completamente dominante. A guerra no Líbano, a anexação das Colinas de Golã e ações semelhantes foram extensões lógicas deste novo conjunto de metas.

A posição tradicional israelense em relação aos Estados árabes tendia a ser defensiva por natureza. Essa postura tinha algumas características: objetivos limitados em caso de guerra, operações militares restritas mesmo sob condições de total superioridade e uma posição de dissuasão do ataque árabe como um objetivo fundamental das Forças Armadas de Israel (IDF). Begin rapidamente abandonou a postura defensiva tradicional, de que ele foi altamente crítico nas primeiras três décadas de Israel enquanto ele estava na oposição. Ele adotou uma postura ofensiva caracterizada por grandiosos objetivos expansionistas, o uso extenso e frequente da máquina militar de Israel e a coerência política, em vez da dissuasão militar como fator controlador. O objetivo final de Begin era criar uma nova ordem dominada pelos israelenses no Oriente Médio (PELEG, 1987).

Embora alguns líderes dos governos trabalhistas de 1967 a 1977 terem sido acusados de obstinação e relutância em explorar todas as alternativas para uma paz regional, o Partido Trabalhista evitou cuidadosamente a introdução unilateral de mudanças de longo prazo no *status quo* regional. Com exceção de Jerusalém, na qual havia um consenso nacional, nenhuma ação legal foi tomada para anexar os territórios árabes. Begin, por outro lado, fez tudo ao seu alcance para impor revisões legais ou políticas sobre o status de Jerusalém,

Cisjordânia e Gaza, Líbano e as Colinas de Golã. Muitas vezes o fazia usando a força bruta, como no lançamento do ataque ao Líbano. A política de poder veio substituir a diplomacia, e a política externa de Israel tornou-se cada vez mais militarista até a renúncia de Begin.

Enquanto os governos israelenses anteriores viam a guerra como um meio de último recurso, o segundo governo de Begin (1981-1983) percebia a guerra como um instrumento de objetivos políticos sobre os quais havia profundo desacordo dentro da opinião pública israelense.

Como os conceitos do *Eretz Yisrael* e da paz regional se mostraram incompatíveis com o governo de Begin, e considerou-se necessário usar o poder militar de Israel além dos limites da Palestina ocidental. Begin e particularmente seu ministro de defesa, Ariel Sharon, entendiam Israel como tendo não apenas necessidades defensivas imediatas, mas objetivos territoriais e políticos de longo prazo. Ambos trabalharam para estabelecer uma grande esfera regional de influência que permitiria a Israel manter o controle político sobre os assuntos internos de seus vizinhos. De acordo com Peleg (1987), esta política não era representada apenas na tentativa de manter uma superioridade militar convencional na região, mas também no monopólio das armas nucleares.

A nova política regional de Begin mostrou-se viável devido à disposição dos Estados Unidos, particularmente da administração Reagan, de apoiá-la, e esse apoio foi obtido por um compromisso israelense de ajudar a política estadunidense na região e além dela, contra os soviéticos principalmente. A nova política também dependia do aumento acentuado do tamanho do exército permanente de Israel. Em 1973, a força regular da IDF era de sete mil tropas; em 1982 tinha aumentado a 170 mil tropas, permitindo ao governo requisitar a invasão do Líbano sem o imediato uso da força de reserva (QUANDT, 1984).

Como um político experiente, Menachem Begin estava relutante em revelar todo o alcance de sua nova política regional. Ariel Sharon, encarregado de implementar a nova política regional, atuando como ministro da Defesa de Begin (1981-1983), em dezembro de 1981, preparou uma conferência para um simpósio, ministrado pelo Instituto Jaffe de Estudos Estratégicos da Universidade de Tel Aviv. Sharon argumentou que Israel tinha interesses estratégicos em três círculos: Os Estados de confronto; os Estados árabes externos; outros Estados exteriores que por seu status político e orientação poderiam perigosamente influenciar a segurança nacional de Israel.

Devemos ampliar o domínio de nosso interesse estratégico e de segurança além dos Estados do Oriente Médio e do Mar Vermelho, de modo que nos anos 80 esse domínio inclua Estados como Turquia, Irã e Paquistão e regiões

como o Golfo Pérsico e África, particularmente o Norte e a África central. (SHARON apud PELEG, 1987, p. 183, tradução nossa)<sup>40</sup>.

A política regional de Menachem Begin deve ser primeiramente avaliada examinando suas ações, não suas palavras. No entanto, enquanto estava no poder, o Primeiro-ministro discutia publicamente sua política externa. Uma visão de sua posição geral pode ser obtida através do estudo de um de seus últimos discursos públicos. No discurso, Begin tratou das condições sob as quais uma nação deveria ir à guerra:

Com base nas relações internacionais e na nossa própria experiência nacional, é claro que um Estado não precisa ir à guerra somente quando não há outra escolha. Pelo contrário, um país livre, soberano, que odeia a guerra, amante da paz, a nação orientada para a segurança deve criar as condições sob as quais a guerra, se necessário, não será sem escolha (BEGIN apud PELEG, 1987, p. 185, tradução nossa)<sup>41</sup>.

Um exame do que Begin disse indica que o Primeiro-ministro viu a guerra como um ato legítimo a ser tomado por razões políticas, não apenas a legítima defesa. Quando não há "outra escolha", as condições justificam a autodefesa; Begin, no entanto, argumentou por razões adicionais o uso da violência. Suas políticas regionais foram baseadas em sua convicção geral, como indicado pelo ataque do reator nuclear iraquiano e a anexação das Colinas de Golã.

A política externa do governo de Menachem Begin na ascensão do Likud (1977-1983) pode ser entendida como possuindo um caráter ideológico e emocional deveras representativo. Suas políticas expansionistas na Cisjordânia e em Gaza tiveram como base uma argumentação emocional ligada ao histórico do povo judeu na região. Seu alinhamento com os Estados Unidos e sua posição contra os países árabes da região tiveram origem no movimento ideológico neorrevisionista que possuía o fator emocional coletivo como principal eixo de fomento às ideias. Dessa forma, a segurança foi se tornando cada vez mais o caráter crucial e definitivo da política do Estado, com o aumento das Forças Armadas e da ambição em tornar Israel a grande potência regional do Oriente Médio, rejeitando a dependência de outros Estados e a subjugação de Israel por outros países regionalmente e extra regionalmente. A ideologia foi também importante para a conjunção dos grupos internos de

---

<sup>40</sup> No original: ““We must broaden the domain of our strategic and security interest beyond that of the Middle Eastern states and the Red Sea, so that in the 1980s this domain will include such states as Turkey, Iran and Pakistan, and regions such as the Persian Gulf and Africa, particularly northern and central Africa. “”(SHARON apud PELEG, 1987, p. 183).

<sup>41</sup> No original: ““On the basis of international relations and our own national experience, it is clear that a state does not have to go to war only when there is no other choice. On the contrary, a free, sovereign, war-hating, peace-loving, security-oriented nation must create the conditions under which a war, if required, will not be without a choice. (BEGIN apud PELEG, 1987, p. 185).

forma a possibilitar a coalizão política na Knesset de governar e aprovar as políticas do novo governo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de como garantir a existência e segurança do coletivo judaico em Israel tem sido o problema fundamental que tem preocupado há mais de um século cada judeu israelense e todas as autoridades judaicas do Estado. Este desafio tornou-se o fator mais importante que moldou a vida pessoal e social em Israel e tem tido um efeito determinante sobre a possível resolução do conflito árabe-israelense no Oriente Médio. Esta preocupação em Israel, mesmo no próprio meio de negociação da cobiçada paz da região, não é surpreendente, tendo em conta o padrão de longo prazo de ameaças e violência que caracterizam a sua relação de domínio e inimizade vis-à-vis os países árabes vizinhos e com o povo palestino. O violento conflito transformou a sociedade israelense em uma nação altamente militarizada e que tem a segurança como o principal tema na agenda do Estado. Como resultado, a segurança que simboliza a existência do Estado de Israel, bem como a segurança coletiva, tornou-se um conceito-chave no vocabulário do país.

Através dos anos, a segurança tem sido usada continuamente como uma justificação importante e explicação para muitas decisões governamentais, mesmo que elas não tenham implicações diretas para a segurança; tornando-se uma base racional para a tomada de decisão sobre ações, respondendo com reações em domínios militares, políticos, sociais e até mesmo educacionais e culturais. A segurança também tem sido utilizada para justificar objetivos mais importantes nas negociações com os árabes, já que esta é a única consideração legítima aceita pela comunidade internacional e pela grande maioria dos judeus israelenses.

As preocupações especiais com segurança não são novas. Desde a primeira onda de imigração judaica para a Palestina, no final do século XIX, como resultado do movimento nacional judaico, então chamado de sionismo, a questão da segurança tem dominado a agenda pública. Do ponto de vista da maioria dos judeus israelenses, os acontecimentos dos últimos cem anos fornecem evidência inequívoca para os perigos que ameaçam a segurança pessoal e coletiva do povo judeu. Como registado na memória coletiva citada na dissertação, já os primeiros judeus sionistas, que chegaram à Palestina no final do século XIX e no início do século XX, diante da insegurança por causa das condições extremamente severas como as atitudes hostis da administração otomana. Durante o domínio britânico (1918-1948), o renascimento nacional judaico foi fortemente contestado por árabes. Os tumultos árabes de larga escala levaram a Grã-Bretanha a emitir em 1939 o Livro Branco que tratava de uma imposição de restrições drásticas à imigração judaica, apesar dos sinais claros de perseguições nazistas, que visariam mais tarde à realização de uma liquidação sistemática da comunidade

judaica na Europa. Este genocídio chamado de Holocausto, que resultou na morte de seis milhões de judeus, marcou de forma irremediável a vida da comunidade judaica em todo o mundo e, especialmente, a vida de judeus em Israel, que usou a experiência como uma importante lição de como garantir a sua segurança no futuro.

Com o estabelecimento do Estado de Israel em 14 de maio de 1948, a Guerra da Independência para os israelenses e a *Nakba* para os árabes começou com o ataque dos exércitos do Egito, Jordânia, Síria, Líbano e Iraque sobre o novo Estado. Embora os acordos de armistício tenham sido assinados em 1949, o conflito intratável que havia começado entre Israel e os Estados árabes persistiu.

A Guerra dos Seis Dias em 1967, que estourou devido ao bloqueio da entrada do posto israelita Eilat pelos egípcios e sua concentração militar maciça ao longo da fronteira, terminou com a ocupação da Cisjordânia e da Faixa de Gaza nos Territórios Palestinos, da Península do Sinai do Egito e das Colinas de Golã da Síria. No entanto, não acabou com os problemas de segurança de Israel. Em 6 de outubro de 1973, o Egito e a Síria lançaram um assalto surpresa coordenado contra Israel, que levou à guerra do *Yom Kippur*, que terminou formalmente somente em 1975, quando os lados assinaram acordos de desvinculação.

A rejeição unânime de Israel pelos Estados árabes terminou em novembro de 1977, quando o presidente egípcio Anwar Sadat chegou a Jerusalém e iniciou negociações de paz com Israel. Esta visita e a assinatura do tratado de paz com o Egito em 1979 sinalizou o início do processo de paz.

No final dos anos setenta e início dos anos oitenta, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), cuja política afirmava no Pacto Nacional Palestino que a luta armada era a única maneira de libertar a Palestina, foi a principal ameaça para Israel no período. Vários ataques terroristas ocorreram em Israel especialmente na região norte, na Galileia, das bases da OLP no Líbano. O exército israelense entrou no Líbano em 1982 tentando expulsar as forças da OLP redistribuídas no sul do país, e terminou seu avanço com a conquista de Beirute. Finalmente, após o envolvimento na guerra civil libanesa e na sangrenta resistência à ocupação israelense, as forças israelenses deixaram o Líbano em 1985, mas Israel manteve uma pequena zona de segurança no sul do Líbano para salvaguardar a sua população que residia próximo à fronteira norte.

Tendo em vista a memória coletiva revisitada, os israelenses estariam condicionados a acreditar que existe uma ameaça real, tangível, imediata e existencial, tanto para a segurança coletiva de Israel como Estado, quanto para os cidadãos individuais, com destaque para os judeus. No entanto, embora os israelenses concordem que Israel está atormentado por

problemas de segurança, eles estão muito polarizados, principalmente em relação às condições em que a segurança deve ser garantida. Abordamos principalmente no primeiro e no segundo capítulo as divergências políticas existentes em Israel, assim como a sua tradução em relação aos partidos políticos, no terceiro pudemos entender como essas diferenças foram relevantes para o período político da ascensão do Likud no final da década de 1970 e início da década de 1980. Enquanto uma parte do público israelense acredita que um pré-requisito para a segurança seja paz, a ser alcançada através da retirada parcial ou total dos territórios ocupados em 1967, outra parte acredita que somente ocupando a maioria dos territórios que a segurança pode ser garantida.

Apesar da polarização da sociedade israelense, a segurança continua a ser um símbolo dominante e até mesmo onipresente no *ethos* israelense que escolheu privilegiar a segurança pessoal e o bem-estar para nada menos do que a sobrevivência do Estado. Na verdade, à medida que os anos passam e Israel se fortalece como um Estado formado a segurança existencial ainda é o tema que se destaca como o principal determinante que atinge e influencia praticamente todas as esferas da vida pública do país. Consequentemente, qualquer tentativa de compreender os assuntos israelenses, como as percepções individuais, as políticas públicas e o comportamento da população em relação ao voto, ficam subordinados à doutrina da segurança nacional e à política externa. Em Israel, as considerações de segurança desempenharam um papel determinante em decisões tais como a definição do orçamento nacional, o planejamento da construção de novas cidades e comunidades, desenvolvimento da indústria, estabelecimento de plataformas eleitorais, planejamento de políticas contra o desemprego, legislação de leis, planejamento de currículos escolares e assim por diante.

Quatro décadas após o estabelecimento do Estado, o objetivo não cumprido de alcançar níveis razoáveis de segurança percebida ainda fornece o foco principal do debate político público e está no topo da agenda nacional. A busca da segurança desempenha um papel decisivo, por exemplo, como a condição prévia para o alcance de um acordo abrangente de paz no Oriente Médio com os árabes. A política oficial israelense insistia que os compromissos territoriais de sua parte deveriam estar condicionados a promessas árabes confiáveis sobre a segurança futura de Israel e seu povo. A paz e a segurança estão ligadas inseparavelmente em esquemas diferentes, dependendo da ideologia e das convicções políticas do grupo. A estrutura do processo decisório, como abordado no estudo, oferece as bases para que a segurança seja priorizada, independente do partido político que esteja no poder.

É de admirar, portanto, que o cidadão médio expresse profunda preocupação com a insegurança diária? Que a opinião profissional dos especialistas nos serviços militares e de inteligência ou na polícia e nas unidades antiterroristas é tão respeitada que muitas vezes é endossada sem questionamentos? Que os líderes partidários e os candidatos políticos competem uns com os outros sobre o seu recorde de carreira em contribuição para a segurança nacional? Ou que os manifestos políticos usem o termo "segurança" como uma senha conveniente para distinguir um partido ou facção de outro quando tenta convencer um público ansioso e expectante qual deles oferece a melhor solução para o dilema da insegurança, insistindo que seus oponentes apenas exponham Israel a perigos ainda maiores e possíveis desastres? No período estudado pudemos observar que a questão da segurança e seu apelo emocional sobre a população foi amplamente utilizado no que tange a aprovação de políticas específicas, principalmente sobre controle e expansão territorial na Palestina.

A maioria dos debates sobre segurança realizados em Israel foi da perspectiva política, discutindo políticas estratégicas e táticas para lidar com ameaças potenciais e reais ao Estado de Israel e seus cidadãos, tendo em vista os perigos representados pelas intenções e capacidades percebidas pelos Estados nas regiões e no povo. Ignoraram em grande parte a base sócio psicológica da segurança, implicando que somente as condições militares, políticas e econômicas podem trazer o sentido da segurança ao povo de Israel. Sugerimos que a segurança e as condições que a promovem não têm critérios objetivos e pragmáticos para a sua avaliação. Os líderes fazem essas avaliações de acordo com suas próprias convicções, e persuadem o público de que suas visões são as mais corretas. É claro que, assim, os problemas de segurança de Israel não dependem somente dos indicadores militares, políticos e econômicos, mas também dos fatores psicológicos sociais abordados nessa dissertação.

O propósito desse estudo foi analisar a política externa e as estratégias israelenses da sociedade e do governo de Menachem Begin de 1977 a 1983 de uma forma imparcial e acadêmica, tratando-as como um produto direto das condições de segurança, crenças e preocupações. Nós tomamos como premissa de trabalho que Israel foi profundamente moldado por essa concentração incessante na segurança multifacetada fruto da memória coletiva do histórico de perseguição do povo judeu e dos conflitos que o Estado enfrentou. Sugerimos que, para compreender plenamente e de forma precisa o processo decisório nacional israelense de política externa, bem como as redes e procedimentos institucionais, políticas e comportamentos no país e no exterior, é necessária uma ampla investigação na segurança nacional e no *ethos* israelense.

Segue-se, necessariamente, que a questão da segurança no sentido mais amplo não existe de forma autônoma e independente de membros individuais ou unidades dentro de uma determinada sociedade. Esta visão implica a necessidade de examinar fatores geográficos, ideológicos, políticos, culturais e outros que influenciam as percepções fundamentais de segurança. Várias abordagens para satisfazer as necessidades de segurança apresentadas pelas elites políticas, agentes informais, bem como mecanismos formais de socialização, que constantemente transmitem abordagens amplamente aceitas à segurança. E finalmente, a influência, direta ou indireta, que essas visões de segurança podem ter sobre a sociedade.

O governo liderado pelo Likud por um lado refletia o declínio da coesão social e a fragmentação política e os efeitos adversos dessas tendências de longo prazo sobre o funcionamento da política israelense e sobre a qualidade dos governos. A ascensão do Likud ao poder, em maio de 1977, foi em grande medida devida à desilusão generalizada do eleitorado israelense com o governo trabalhista. A promessa de Begin de liderança decisiva e de um governo capaz de governar atraiu consideravelmente uma nação que havia perdido sua confiança na capacidade da liderança do Partido Trabalhista de administrar os assuntos internos e externos do país (SHLAIM; YANIV, 1980).

O primeiro mandato de Begin como Primeiro-ministro (1977-1981) foi coroado pela sua maior conquista como figura política. O tratado de paz com o Egito, pelo qual ele compartilhou o Prêmio Nobel de Paz em 1979, com o presidente egípcio Anwar Sadat. Por causa da paz e na esperança de evitar a retirada de outros territórios ocupados, ele devolveu todo o Sinai ao Egito, impassível pela resistência dos colonos israelenses, pelas duras cenas de evacuação forçada. Ele mostrou não menos determinação em tomar a decisão ousada de bombardear as instalações nucleares iraquianas em 1981.

Já, o segundo mandato de Begin foi marcado pela traumática guerra no Líbano (1982), que ele iniciou com seu Ministro da Defesa, Ariel Sharon. A falta de consenso em Israel quanto à guerra que foi apresentada como uma "guerra sem escolha", as pesadas baixas causadas pela prolongada permanência do exército no país amargamente dividido e o massacre de Sabra e Shatila deram origem a protestos em massa sem precedentes em Israel. Esses fatores aumentaram a polarização política na sociedade e minaram a popularidade de Begin.

O processo decisório da política externa israelense em segurança é formulado a partir de inúmeros grupos que possuem a segurança como primordial na agenda de governo, mas que possuem discordâncias sobre os caminhos a serem seguidos em como manter a segurança. A natureza estrutural do processo decisório, com um sistema político parlamentarista

multipartidário, levando a necessidade de uma coalizão para governar, além de ser reflexo de uma sociedade altamente polarizada, aumenta a dificuldade de instituir políticas públicas tornando os aspectos emocionais a amálgama que uniria os diferentes grupos do governo e da população. Os dois primeiros governos do Likud em Israel são um exemplo de como os aspectos emocionais foram importantes para a aprovação de políticas como a expansão dos assentamentos nos territórios palestinos e a legitimação dessas políticas perante a população, entretanto parte das políticas, como a invasão ao Líbano em 1982, levaram ao desgaste político de Menachem Begin. O que pretendíamos explorar na dissertação era o caráter emocional da tomada de decisão israelense, que muitas vezes é mais presente que o pragmatismo enaltecido por estudos sobre a excelência estratégica de Israel.

## REFERÊNCIAS

- ARANTZ, Christopher. **“Just War” Case Study: Israeli Invasion of Lebanon**. New York, 2002.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. 2. ed. New York: Pearson, 1999.
- ARIAN, Asher. Political Images and Ethnic Polarization. In: PENNIMAN, Howard R.; ELAZAR, Daniel J.. **Israel at the Pools**, 1981: A Study of Knesset Elections. Bloomington: Indiana University Press, 1986. p. 128-158.
- BAR-TAL, Daniel. Why Does Fear Override Hope in Societies Engulfed by Intractable Conflict, as It Does in the Israeli Society? **Political Psychology**, [s.l.], v. 22, n. 3, p.601-627, Aut. 2001.
- BAR-TAL, Daniel; HALPERIN, Eran; PORAT, Roni, NETS-ZEHNGUT, Rafi. Why Society Members Tend to Support the Continuation of In tractable Conflicts and Resist Peaceful Resolution. In: ZAVALA, Golec de; CICHOCKA, A.. **Social psychology of social problems**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2012. p. 254-279.
- BAR-TAL, Daniel. **Intractable conflicts: Socio-psychological foundations and dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- BAR-TAL, Daniel. **Group Beliefs**. New York: Springer-verlag, 1990.
- BAR-TAL, Daniel. Contents and origins of the Israelis' beliefs about security. **International Journal Of Group Tensions**, v. 21, n. 1, p.237-261, 1991.
- BAR-TAL, Daniel; JACOBSON, D.. Security feelings among Jewish settlers in the occupied territories: A study of communal and personal antecedents. **Journal Of Conflict Resolution**, v. 39, n. 1, p.353-377, Winter. 1995.
- BLITS, Jah H.. Hobbesian Fear. **Political Theory**, Washington D.C., v. 17, n. 3, p.417-431, ago. 1989. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/191224>>. Acesso em: 22 jan. 2016.
- BRECHER, Michael. **The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process**. New Haven: Yale University Press, 1972.
- BRECHER, Michael. **The Foreign Policy System of Israel**. London: Oxford University Press, 1972.
- BROWNSTEIN, Lewis. Decision Making in Israeli Foreign Policy: An Unplanned Process. **Political Science Quarterly**, New York, v. 92, n. 2, p.259-279, Summer, 1977. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2148353>>. Acesso em: 16 mar. 2016.
- COHEN, Raymond. Israel's Starry-Eyed Foreign Policy. **Middle East Quarterly**, Philadelphia, v. 1, n. 2, p.1-16, 01 jun. 1994. Quarterly. Disponível em: <<http://www.meforum.org/221/israels-starry-eyed-foreign-policy>>. Acesso em: 22 jan. 2016.
- COHEN, Stuart A. **Israel and its army: From Cohesion to Confusion**. New York: Routledge,

2008.

EL-GENDY, Karim. **The Process of Israeli Decision Making: Mechanisms, Forces and Influences**. Beirut: Al-zaytouna Centre For Studies And Consultations, 2010.

FREILICH, Charles D.. National Security Decision-Making in Israel: Processes, Pathologies, and Strengths. **Middle East Journal**, Washington D.C., v. 60, n. 4, p.635-663, Fall. 2006.

FRIEDLANDER, Melvin A.. **Sadat and Begin: The domestic politics of peacemaking**. Westview: Bolder, 1983.

GREEN, Matthew John. **THE ISRAELI DEFENSE FORCES: AN ORGANIZATIONAL PERSPECTIVE**. 1990. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Science In Systems Technology, United States Navy - Naval Postgraduate School, Monterey, 1990.

GREILSAMMER, Ilan. The Likud. In: PENNIMAN, Howard R.; ELAZAR, Daniel J.. **Israel at the Pools**, 1981: A Study of Knesset Elections. Bloomington: Indiana University Press, 1986. p. 64-104.

HERMANN, Margaret G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **International Studies Review**, Bloomington. v. 3, n. 2, p. 47–81, dec. 2006.

HERMANN, Margaret. **Political Psychology: Contemporary Problems and Issues**. San Francisco: Jossey-bass Inc Pub, 1986.

HERMANN, Margaret G; HERMANN, Charles F.. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, Bloomington, v. 33, n. 4, p.361-387, dez. 1989.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008. 636 p. (Obra-Prima de cada autor).

ISRAEL. KNESSET. (Ed.). Basic Laws. 2015. Disponível em: <[https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_yesod.htm](https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod.htm)> Acesso em: 02 mar. 2016.

ISRAEL. KNESSET. Elections to the Seventeenth Knesset. 2007. Disponível em: <[https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_res17.htm](https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_res17.htm)> Acesso em: 02 mar. 2016.

ISRAEL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (Org.). Declaration of Establishment of State of Israel. 1948. Disponível em <<http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20establishment%20of%20state%20of%20israel.aspx>> Acesso em: 15 fev. 2016.

ISRAEL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (Org.). Israel at 67: A statistical glimpse. 2015b. Disponível em: <<http://mfa.gov.il/MFA/AboutIsrael/Spotlight/Pages/Israel-at-67-A-statistical-glimpse.aspx>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

JERVIS, Robert. **Perceptions and Misperceptions in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JERVIS, Robert. Additional Thoughts on Political Psychology and Rational Choice. **Political Psychology**, [s.l.], v. 10, n. 3, p.511-515, Aut. 1989.

JEWISH LIBRARY. **Israeli Political Parties**. 2016. Disponível em: <<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Politics/partytoc.html>>. Acesso em: 20 set. 2016.

KAARBO, Juliet. Power and Influence in Foreign Policy Decision Making: The Role of Junior Coalition Partners in German and Israeli Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, Storrs, v. 40, n. 4, p.501-530, Fall, 1996. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600889>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

KIMMERLING, Baruch. Religion, Nationalism and Democracy in Israel. *Constellations*, New York, v. 6, n. 3, p. 1-39, Winter, 1999..

KEOHANE, Robert O.. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LEVY, Jack S. Learning and foreign policy: sweeping a conceptual minefield. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 279-312, Spring, 1994.

MARCUS, Jonathan. The Politics of Israel's Security. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-), v. 65, n. 2, p. 233-246, Spring, 1989.

MCDERMOTT, Rose. **Political psychology in international relations**. Ann Arbor: The University Of Michigan Press, 2004.

MERCER, Jonathan. Approaching Emotion. In: ISA ANNUAL CONVENTION, 38., 1997, San Diego. Anais. San Diego: International Studies Association, 1997.

MORGENTHAU, Hans. **A Política Entre as Nações: A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: FUNAG, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução 181. 1947. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/038/88/IMG/NR003888.pdf?OpenElement>> Acesso em 17 mar. 2015

PELEG, Ilan. **Begin's Foreign Policy, 1977-1983: Israel's Move to the Right**. Westport: Greenwood Press, 1987.

PERETZ, Don. The Earthquake: Israel's Ninth Knesset Elections. **Middle East Journal**, Washington D.c., v. 31, n. 3, p.251-266, Summer. 1977.

PERETZ, Don; SMOOHA, Sammy. Israel's Tenth Knesset Elections: Ethnic Upsurgence and Decline of Ideology. **Middle East Journal**, Washington D.c., v. 35, n. 4, p.506-526, oct. 1981.

QUANDT, William B.. Reagan's Lebanon Policy: Trial and Error. **Middle East Journal**, Washington D.c., v. 38, n. 2, p.237-254, may, 1984.

REICH, Bernard. Israeli Foreign Policy and the 1981 Election. In: PENNIMAN, Howard R.; ELAZAR, Daniel J.. **Israel at the Pools, 1981**. Bloomington: Indiana University Press, 1986. p. 213-243.

RODMAN, David. Israel's National Security Doctrine: An Appraisal of the Past and a Vision of the Future. **Israel Affairs**, 2003. p. 115-140.

SCAMMON, Richard D.. Appendix: Knesset Elections Results, 1949-1981. In: PENNIMAN, Howard R.; ELAZAR, Daniel J.. **Israel at the Pools, 1981**. Bloomington: Indiana University Press, 1986. p. 266-268.

SCHULZE, Kirsten. Israeli Crisis Decision-Making in the Lebanon War: Group Madness or Individual Ambition?. **Israel Studies**, Bloomington, v. 3, n. 2, p.215-237, fall, 1998.

Quadriennial. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/30245719>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SHINDLER, Colin. **The Land Beyond Promise: Israel, Likud and the Zionist Dream**. London: I.b Tauris, 2001.

SHLAIM, Avi. The Likud in Power: The Historiography of Revisionist Zionism. **Israel Studies**, Bloomington, v. 1, n. 2, p.278-293, oct, 1996.

SHLAIM, Avi; YANIV, Avner. Domestic Politics and Foreign Policy in Israel. **International Affairs**, Oxford, v. 56, n. 2, p.242-262, may, 1980.

STINNETT, Douglas M.. International Uncertainty, Foreign Policy Flexibility, and Surplus Majority Coalitions in Israel. **The Journal Of Conflict Resolution**, College Park, v. 51, n. 3, p.470-495, jun. 2007.

TAL, Israel. **National Security: The Israeli Experience**. Westport: Praeger, 2000.

WALTZ, Kenneth N.. **Theory of International Politics**. Long Grove: Waveland Press, 1979.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, v. 67, n. 4, p. 481-502, 1952. Disponível em:

<<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2145138?sid=21106364364693&uid=3737664&uid=2&uid=4>>. Acesso em: 29 abr. 2016.