

A “FOREIGN POLICY MAGAZINE” E A PROPOSTA DE NOVO ACORDO LIBERAL PARA A POLÍTICA EXTERNA AMERICANA

NATÁLIA NÓBREGA DE MELLO¹

Introdução

Os fracassos dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã foram um dos fenômenos mais impactantes na história recente norte-americana, ocasionando uma série de protestos e conflitos internos, impelindo a uma descrença no governo e nas instituições da sociedade, alavancando o questionamento da capacidade dos Estados Unidos em resolver os problemas internacionais e domésticos e, por fim, corroendo até esvanecer o consenso ideológico que sustentava a política externa americana desde a Segunda Guerra Mundial. A intervenção no Vietnã do Sul e os ataques ao Vietnã do Norte se inseriam em uma série de acontecimentos que estavam desgastando a visão de mundo compartilhada pela elite de política externa dos Estados Unidos. De um lado, se acumulavam questionamentos de vários países pobres (neutros e aliados), guerras civis e insurgências (muitas delas em oposição ao sistema capitalista) e embates interestatais na esfera econômica, tais como os choques no preço do petróleo promovidos pela OPEC. De outro, o próprio poder e a capacidade dos EUA eram postos em questão por acontecimentos como os fracassos do *Great Society*, o malogro na integração dos negros, o escândalo de Watergate e, acima de tudo, as derrotas no Vietnã.

Em meio a estes questionamentos ocasionados pela Guerra do Vietnã, emergiu a primeira iniciativa de contestação do papel preponderante ocupado pela *Foreign Affairs* em congregar perspectivas consensuais sobre a política internacional e publicar os escritos de autoridades competentes a respeito da formulação da política externa. Ainda durante a intervenção americana no Sudeste Asiático e sob os sinais de desmantelamento do consenso sobre política internacional foi fundada a *Foreign Policy*.²

¹ Este *paper* apresenta partes da pesquisa de doutorado desenvolvida no Programa de Ciência Política da USP. Agradeço à FAPESP pelo suporte financeiro a esta pesquisa.

² Sobre as primeiras rupturas e o processo de criação de novos periódicos, a começar pela *Foreign Policy*, ver VAISSE, 1999.

O projeto de criação de um novo periódico que estivesse em consonância com os novos desafios foi resultado da aproximação entre um professor de Harvard que inicialmente apoiou a Guerra do Vietnã e um empresário e financiador do periódico *The Public Interest*³ que se opôs desde o princípio à intervenção no Sudeste Asiático. Apesar das diferenças, os fundadores – Samuel Huntington e Warren Demian Manshel – se conheceram quando cursavam o doutorado em Harvard, mas se distanciaram depois disso. Segundo os editores, entre os temas que levaram à reaproximação estava a certeza de que a Guerra do Vietnã precisava ser encerrada. Mais do que isso, Huntington e Manshel reconheciam no editorial de apresentação da revista (*Why Foreign Policy?*) que estavam diante de uma nova fase e de que, frente a ela, era necessário estar à altura do desafio de revisar objetivos, meios e responsabilidades e recriar uma nova base que fundamentasse a política externa norte-americana. Para isso, a nova publicação cumpria um papel especial, pois

We both feel that, in the light of Vietnam, the basic purposes of American foreign policy demand re-examination and redefinition. We both further feel that a new magazine, having no institutional memory, can commence this task with a keener awareness that an era in American foreign policy, which began in the late 1940's, has ended (FOREIGN POLICY, 1970-1971; 3).

A função prática a ser desempenhada pela revista era ainda reafirmada na conclusão do editorial:

FOREIGN POLICY will focus on the American role in world affairs. It will not be a journal directed primarily to matter of a theoretical and academic interest. Rather it will deal with issues which in one form or another confront policy-makers. [...] And we frankly hope that the discussions of these issues in our pages will affect the actions, or at least the thinking, of those in government, academia, business or elsewhere who shape our foreign policy (FOREIGN POLICY, 1970-1971; 5).

Apesar de terem sido escritos em meio a uma quebra de um consenso político-ideológico nos Estados Unidos, os primeiros artigos publicados na *Foreign Policy* revelavam uma formidável coerência de perspectiva.⁴ Nos nove artigos do primeiro número do periódico, compartilhava-se claramente que a crise de início da década de 1970 tinha como facetas não só os fracassos da Guerra do Vietnã, mas também as tensões em outros países do “Terceiro Mundo” e o envolvimento americano nestes conflitos, além

³ Periódico neoconservador, fundado em 1965 por Irving Kristol e Daniel Bell.

⁴ Tal coerência não deve ser confundida com homogeneidade dos grupos envolvidos na revista, tampouco se trata da existência de uma só perspectiva política. O Conselho Editorial, por exemplo, incluía personalidades díspares como o realista Zbigniew Brzezinski e o radical Richard Falk.

dos problemas domésticos, do distanciamento da juventude em relação à política externa, da inadequação da estrutura burocrática de política externa. Mais marcante ainda é o consenso explícito, a respeito da necessidade de os Estados Unidos reavaliarem e enxugarem o alto número de comprometimentos com tantos países, sendo que este é o principal tema ou os principais argumentos desenvolvidos em sete dos nove artigos iniciais.⁵ O argumento compartilhado era que a política externa americana se mostrou um desastre completo nos países do Terceiro Mundo e, por isso, eles representavam um desafio maior que a Europa, ou mesmo a China e a URSS (FOREIGN POLICY, 1970-1971).

Ao longo dos anos, a *Foreign Policy* contribuiu e avançou nas análises dos seguintes temas: a descrença no governo americano e a sugestão de reformas institucionais, o questionamento do antigo consenso e do *establishment*, a crítica ao intervencionismo, aliada à indicação de estratégias alternativas não intervencionistas, e o debate entre estrategistas de armas nucleares e de segurança militar e analistas que enfocavam novas causas de instabilidade em questões econômicas, nacionais e étnicas. Por fim, alguns artigos pretendiam formular uma nova lógica que pudesse guiar a política externa americana como um todo e que tornaria viável a coordenação da elite de política externa em torno de um novo acordo sobre fins, meios e responsabilidades dos Estados Unidos. Para isso, escrutinava-se a história americana e a partir dela se contextualizavam os desafios do novo ciclo que se iniciava.

Embora um amplo e renovado acordo liberal não tenha se materializado, a *Foreign Policy* alcançou em diversos sentidos os seus objetivos. Ao longo dos anos, ela publicou diversas perspectivas inovadoras, atraiu uma atenção significativa e expandiu expressivamente o número de leitores de seus artigos. Um sinal de sua difusão e relevância pode ser medido por um *survey* de 1994 em que todos os respondentes afirmaram considerá-la igual ou superior a qualquer outra publicação sobre política internacional (EDITORS, 1995). É surpreendente, no entanto, que apesar do importante e conceituado papel que a revista cumpriu por mais de duas décadas depois de sua fundação, não existam pesquisas focadas especificamente na *Foreign Policy*.

⁵ HOLBROOKE, 1970-71 e YARMOLINSKY, 1970-71 são os dois artigos que fogem à regra.

Se observarmos, no entanto, a questão do desmantelamento do consenso de política externa como um todo, duas linhas de investigação se desenvolveram.⁶ Uma delas pretende compreender o dissenso pós-Guerra do Vietnã com base na identificação do espectro de variação das opiniões sobre os assuntos internacionais. Esta abordagem era comumente empregada em enquetes conduzidas na década de 1970 e mesmo no debate da *Foreign Policy* (FALK, 1970-1971 e 1976; BRZEZINSKI, 1976). Análises mais sistemáticas e rigorosas deste paradigma foram conduzidas por Holsti e Rosenau (1979 e 1984) e por Rosati e Creed (1997). Ambas investigações consideram que depois da intervenção no Sudeste Asiático a política externa americana se caracterizou pela inconstância e oscilação na base lógica que fundamentava as ações, já que por causa da existência de profundas divisões e clivagens domésticas – cada uma delas com um sistema de crença coerente e excludente – se tornava impossível a articulação de uma base estável de apoio às decisões políticas. Uma segunda linha de investigação examina o consenso liberal que prevaleceu durante a 2ª Guerra Mundial e a partir de 1970 enfoca a história do neoconservadorismo ou da ascensão conservadora (Vaisse, 2008; Hodgson, 2009).

Por razões diversas, nenhuma das duas linhas de investigação analisa profundamente o impacto da proposta de liberais para se reconstruir um novo acordo de política externa. O primeiro viés considera que a divisão em perspectivas excludentes é o suficiente para explicar a razão de nenhuma delas conseguir se estabelecer sozinha como base duradoura para as decisões internacionais. Diversas características da proposta liberal eram então negligenciadas, a concepção que eles tinham sobre os desafios domésticos naquele momento e como pretendiam lidar com os problemas que impediam que os Estados Unidos mantivessem um papel de liderança contra as novas ameaças, etc. Tal questão, ao contrário, se torna crucial quando se pretende entender a proposta de acordo formulada na *Foreign Policy* e, conseqüentemente, seu fracasso.

Além disso, tanto Holsti e Rosenau (1979 e 1984), quanto Rosati e Creed (1997) omitem em sua investigação uma análise de quais seriam as características que definiam

⁶ A inexistência de pesquisas com enfoque exclusivo nesta publicação, não significa que as análises científicas sobre o dissenso pós-1970 não examinassem os artigos da *Foreign Policy*. Ao contrário, neste campo de estudos sobre a fragmentação das concepções de política internacional em diversas perspectivas, a *Foreign Policy* se sobressai como uma referência bastante relevante para se levantar inferências ou demonstrar hipóteses a respeito das novas perspectivas emergentes (ver Holsti & Rosenau, 1984 e Rosati & Creed, 1997).

o antigo consenso americano. E, mais grave ainda, abordam as visões de autores neoconservadores da década 1970 sobre o expansionismo soviético, a bipolaridade e o jogo de soma zero da segurança militar como perspectivas que continuam no viés da Guerra Fria, ao contrário de outras que o modificam, tal como aquelas publicadas na *Foreign Policy*. Pela omissão de destrinchar o que era o consenso e pela equivalência entre certas posições da década de 1970 e as de 1950, ao fim, as ideias que eram amplamente compartilhadas nos Estados Unidos são caracterizadas como uma voz uniforme e homogênea – e nunca como um possível acordo comum entre vozes plurais – e o pouco que se subentende sobre as características dessas ideias é retomado por um *bias* que distorce tendo por base o viés dos neoconservadores em meados de 1970.

A prevalência do viés conservador é também o problema da segunda linha de investigação. Ao se focar o crescimento gradual dos neoconservadores depois da Guerra do Vietnã perde-se de vista que publicações como a *Foreign Policy* e outras organizações liberais tiveram um importante impacto naquele período, tampouco há espaço para questionar em que medida seus sucessos e fracassos contribuem para entender a oportunidade de ascensão para as concepções neoconservadoras.

Um Novo Olhar sobre o Consenso Pós 2ª Guerra Mundial

Em contraste com estas pesquisas analíticas que pretendem classificar e mensurar a importância de diferentes perspectivas emergentes, a *Foreign Policy* – escrevendo mais com o intuito de dar espaço para a criação de um novo viés de política externa ou de uma nova lógica de raciocínio que guiasse os Estados Unidos – estava o tempo todo decifrando as características do antigo consenso e pode-se dizer que se tratava de um desafio compreender os diferentes ângulos, aspectos e particularidades que formavam este amplo acordo.

Stanley Hoffman – membro do conselho editorial – discute o início de uma nova era de política externa, em que a Guerra Fria teria acabado e a bipolaridade ainda poderia ter alguma relevância para pensar as ações nas questões militares, mas se mostrava inadequada para entender o mundo (HOFFMAN, 1972). A nova ordem seria resultado da fragmentação dos dois blocos, da multiplicação de atores e da criação de novos jogos de

xadrez. O objetivo do artigo de Hoffman é analisar em que medida a nova estratégia proposta por Nixon (de multipolaridade, de relações flexíveis entre a amizade e a inimizade e de balança de poder, de relativização das decisões pautadas em termos puramente ideológicos e de atuação com base nos interesses nacionais) conseguiria convencer a nação e se formaria uma base doméstica de apoio e sustentação. É interessante que se este artigo abre falando sobre a adequação ou não da bipolaridade à nova ordem, ao longo do artigo, ele demonstra uma visão muito mais repleta de nuances a respeito do que teria sido o antigo consenso.

Em um primeiro momento, afirma – em certo tom de aprovação – que a partir daquele momento o princípio guia da política externa passaria a ser o interesse e não mais o ativismo idealista que reinou durante a Guerra Fria. Tal consideração continua quando ele receia a falta de apelo que a ideia de balança de poder teria para o povo, embora seja tão apreciada pelos analistas de política externa. Em sua análise, a bipolaridade aparece não apenas como um princípio militar que se refere ao uso da força e ao constrangimento do outro bloco por meio da ameaça, ao contrário,

the demise of the old rationale should not obscure the fact that it appealed for a very long time to many characteristics of America's style in foreign affairs. Anti-communism seemed to synthesize our various principles; it corresponded to a past experience which associated involvement and crusading, commitment and leadership; it allowed the mobilization of all our organizing skills and of all our forms of busyness. In other words, while it represented a shift to the most extreme activist end of America's traditional pendulum, it provided for a temporary fusion of what I have called elsewhere the instinct of violence and the drive for harmony, or what others have called realism and idealism (HOFFMAN, 1972; 76).

E conclui com um outro olhar para o consenso, que não o percebe como uma voz uniforme e homogênea, que se difundia plenamente entre diferentes grupos de elite da política externa e também entre o povo, mas sim uma espécie de acordo ou pontos comuns que permitiram a aproximação de ideais e lógicas de raciocínio díspares em torno de uma política comum. Segundo ele,

The truth of the matter is that anti-Communism appealed to all varieties of American impatience: to those who believe that the only way of fighting an enemy is to seek for victory, that, so to speak, the alternative to world disarmament is escalation, as well as to those who believe that the purpose of America is to promote the American way of life, or American ideals, all over the world (HOFFMAN, 1972; 77).

Outra forma interessante de apresentar o antigo consenso sob um outro viés é a entrevista com George Kennan, considerado um dos principais postuladores da política de contenção de Guerra Fria e um dos primeiros grandes intérpretes das novas ameaças que os Estados Unidos deveriam enfrentar ao fim da 2ª Guerra Mundial (KENNAN, GATI & ULLMAN, 1972). Kennan foi autor do artigo “The Sources of Soviet Conduct” publicado na *Foreign Affairs* em 1947, texto considerado um dos maiores alicerces intelectuais da doutrina que guiou a Guerra Fria. O antigo chefe do “Policy Planning Staff” do Departamento do Estado seria considerado como um dos formuladores desta doutrina (e não apenas um popularizador), já que teria escrito documentos chaves durante o governo Truman, tal como o “Long Telegram” a George Marshall e contribuído ainda para o “Clifford-Elsey Report”. O conjunto desses documentos e do próprio artigo na *Foreign Affairs* (originalmente um relatório de Kennan ao secretário de Defesa) tiveram forte impacto no desenho da política externa dirigida à União Soviética na administração de Truman.

Embora o autor tenha sido um dos formuladores chaves da doutrina da contenção e da interpretação da URSS como uma potência expansionista e perigosa, ainda assim, o conjunto de seus escritos na década de 1970, incluindo esta entrevista publicada na *Foreign Policy*, demonstram que a política de contenção estava longe de ser um item pacífico, que excluísse duplos e ambivalentes significados e fosse passível de ser listado como uma das doutrinas que por ser amplamente compartilhada, comprovaria que havia um consenso uniforme e homogêneo sobre política externa.

Kennan lamentava nos anos de 1970 que seu artigo tenha sido mal interpretado como um chamado às armas para se conter os soviéticos, quando, na realidade, ele estava analisando um conflito que era sobretudo político, e não militar, e que exigia em consonância uma resposta de natureza política (EDITORS, 1972). A postura expansionista da URSS era explicada por Kennan pelas fragilidades do processo de consolidação política do país, que faziam com que se tentasse lidar com fronteiras e bases de poder instáveis por meio do confronto, ao mesmo tempo que a existência de um movimento comunista monolítico e de intelectuais pró-comunistas ao redor do mundo lhe davam oportunidades e incentivos a este tipo de comportamento.

Frente ao expansionismo soviético, no entanto, adverte Kennan que garantir a superioridade da força nuclear não era a estratégia de contenção que ele havia sugerido.

Na realidade,

The nuclear weapon is, as Stalin correctly observed, something with which you frighten people with weak nerves. We have rendered a fearful and historic disservice – to ourselves and to the world at large – by pinning our own concept of our security, and indeed the security of the entire Western world, on this ghastly, sterile, and unusable weapon, which is incapable of serving any coherent political purpose (KENNAN, GATI & ULLMAN, 1972; 15).

Uma resposta mais efetiva, recomendada por Kennan em 1947, era a contenção do crescimento do comunismo por meio do enfrentamento e superação pelos Estados Unidos de seus próprios problemas e pelo exercício exitoso das responsabilidades mundiais. Esta era condição para destacar-se como liderança moral e política, fomentar boas impressões do país ao redor do mundo, tornando, assim, o comunismo estéril ao mesmo tempo que os apoiadores soviéticos tenderiam a diminuir. Em 1972, Kennan considerava que este tinha sido o maior erro dos EUA. Na medida em que não conseguiram lidar com os próprios problemas, perderam também o poder de influenciar os outros e nunca se tornaram uma liderança efetiva (KENNAN, GATI & ULLMAN, 1972; 15).

Outro exemplo a ser citado aqui é o artigo de Richard Ullman⁷ a respeito de duas correntes de pensamento que coexistiam nos Estados Unidos desde a fundação da República (ULLMAN, 1975-1976). Uma delas, advinda do discurso de despedida de Washington, previne contra um envolvimento intenso na política internacional, sendo que a democracia e a Independência norte-americana ainda eram frágeis. A segunda – identificada com Woodrow Wilson – também se preocupa com a fragilidade da democracia nos Estados Unidos, mas considera que a única maneira de evitar que este regime fosse destruído era promover a democracia também em outros países, ou seja, a propagação do ideal democrático evitaria que este sistema fosse visto como uma ameaça aos outros.

Diferentemente da interpretação implícita nas pesquisas tanto de Holsti e Rosenau, quanto de Rosati e Creed, este artigo da *Foreign Policy* não indica as posturas

⁷ Um dos entrevistadores de Kennan, membro do conselho editorial desde a fundação do periódico e editor da revista a partir de 1978.

relacionadas ao uso da força militar como base da doutrina que predomina desde 1945, mas sim a promoção da democracia no exterior como um meio de evitar a expansão do totalitarismo comunista. Tal diagnóstico avaliava que se o regime autoritário ou totalitário se propagasse, os Estados Unidos correriam risco. Frente a isso, buscou-se reestabelecer e consolidar a democracia na Europa, logo após o fim da 2ª Guerra Mundial e a partir do documento de Max Millikan e W.W. Rostow (“A Proposal: key to an effective foreign policy”, 1957) também os países em desenvolvimento se tornavam alvos desta política. Contra aqueles que achavam que bastava o uso da força, em especial a expansão das armas nucleares, era argumentado que

Deliberate isolation as a means of protecting our society would, it was argued, only hasten the process by which it would be endangered by creating vacuums of power into which aggressors would move. Moreover, even if the United States were able through the construction of a ‘fortress America’ to provide for its physical security, the tension and stress that would inevitably flow from an effort to maintain a garrison state (and an autarkic economy) would ultimately prove fatal to American democratic institutions. This particular argument was addressed to those who maintained that, with atomic weapons and long-range airpower, the United States could maintain its physical security regardless of whether or not democratic institutions survived abroad, such as in Western Europe (ULLMAN, 1975-1976; 104-105).

Tanto Kennan, quanto Ullman postulavam, assim, que o consenso não era formado somente por questões militares e de equilíbrio nuclear, mas continha dimensões políticas que eram ainda mais importantes, tais como o desenvolvimentismo e a organização de regimes superiores e mais eficientes que o comunista.

Um artigo de 1980 continuava este raciocínio, sobretudo no viés iniciado por Hoffman de que duas racionalidades diferentes se conciliavam em um acordo comum que guiou a política externa no pós-2ª Guerra Mundial. Escrito por Hugues – diretor do Conselho Editorial da *Foreign Policy* desde 1972 e presidente da fundação Carnegie que financiava o periódico – esse texto afirmava que a política externa norte-americana sempre foi formada por duas culturas opostas e divergentes e que conseqüentemente a ambivalência era a sua principal marca. Uma delas seria a cultura da segurança, a outra a da equidade. Enquanto uma olhava para a estabilidade, a outra almejava a mudança, ao passo que uma elaborava em cima do medo, a outra lidava com a esperança, mas apesar das divergências, as duas culturas se toleravam e buscavam resolver o antagonismo de forma que favorecesse a coalizão. Com isso era possível uma ampla coalizão de política externa que capacitava aos Estados Unidos a atuarem em rumos diversos em cada um dos

pontos de pauta e servir ao mesmo tempo e de forma plural a um espectro amplo de objetivos de política externa. A ideia de que existiu um consenso uniforme e homogêneo era então um equívoco. É verdade que

The conventional wisdom is that there was a foreign policy consensus in the United States for 20 years after World War II that broke up over Vietnam. Americans are now nostalgic for this presumed consensus. It is popularly supposed to have been built around containment, and the assumption is that the most Americans were somehow in basic agreement about shared foreign policy goals.

[But] In fact, this was never the case. Instead, during those halcyon years there was a workable dissensus that has now, for a variety of reasons, become unworkable. Consensus is a fig-leaf phrase covering what in reality was a dissensus. The ritualistic consensus of anticommunism always concealed the serious dissensus over how communism could best be combated (HUGUES, 1980; 52).

Em Hugues, portanto, a interpretação do consenso era de que nele havia uma profunda combinação entre tendências divergentes, uma aliança que permitia encaminhar simultaneamente duas ideias opostas e manter a política externa funcionando com habilidade.

O desafio pós-Guerra do Vietnã era justamente conseguir restabelecer este amplo acordo. O próximo item discute as propostas esboçadas na *Foreign Policy* para lidar com este desafio.

Um Novo Olhar para o Dissenso ou A Alternativa Liberal para a Crise de 1970

No número 1 da *Foreign Policy*, Graham Allison dedicou o seu artigo à análise da dificuldade em se conseguir apoio das gerações mais jovens americanas para que os Estados Unidos não se retraíssem por completo de seu papel internacional de líder em questões fundamentais de segurança e outras. Apesar de o autor do artigo não poder ser considerado nenhum “Cold Warrior”⁸, ainda assim, ele se surpreendia com o grau de rejeição dos jovens à qualquer atuação norte-americana e a descrença de que o comunismo representasse um perigo real, bem como que a contenção devesse servir de guia à política externa dos Estados Unidos, entre diversos outros aspectos. Entre os resultados que mais chocavam Allison, estava a rejeição de jovens em que os Estados

⁸ Em outro artigo na revista, por exemplo, este e outros autores defendem que as revelações do Watergate talvez representassem uma oportunidade para reforma na inteligência e sugerem algumas mudanças (SZANTON, ALLISON, CARVER JR. & HALPERIN, 1976).

Unidos enviassem tropas para Europa ou Israel, caso um país aliado fosse atacado por comunistas. Com desânimo, o professor de Harvard encerrava o artigo avaliando que o mundo não era tão benigno quanto as gerações mais novas imaginavam e que, ao que tudo indica, eles estavam fadados a cometer os mesmos erros dos isolacionistas do passado, segundo ele: “Unfortunately, each generation seems fated to rely on the axioms grounded in its own crucial experiences in making its own mistakes. ‘No More Vietnams!’ seems destined to be as misleading a guide for statesmen of the 1970’s and 1980’s as ‘No More Munichs!’ was for leaders of the 1940’s, 1950’s and 1960’s” (ALLISON, 1970-1971; 160).

Esta preocupação com uma base doméstica que se mostrava cada vez menos disposta a aceitar um papel internacional dos Estados Unidos era uma questão recorrente nos artigos dos conselheiros editoriais da *Foreign Policy*. O problema era que, apesar de algumas transformações do sistema internacional, o mundo multipolar continuava apresentando desafios e riscos, no entanto, a tarefa de convencer a população das medidas internacionais a serem tomadas se tornava muito mais difícil. Stanley Hoffman, membro do conselho editorial desde o número 1 do periódico, explicava de uma forma bastante sintética as diversas facetas que compunham este dilema:

in the United States, what precipitated not only the recognition of these facts but also a revulsion against the cold war era is the Vietnam tragedy. The international system would have changed even if the United States had never committed itself to the defense of Saigon. But the war in Vietnam has made much more acute the problem which the transformation of the international system would have raised in any case – that of giving domestic roots to a new policy adapted to the new world. For the problem of foreign policy today, in any democracy, is twofold: how to devise a strategy that serves the nation’s interests, and how to convince the nation that such a strategy deserves support (HOFFMANN, 1972; 60).

A importância deste assunto para os grupos que participavam ativamente da *Foreign Policy* pode ser medida pela criação e institucionalização de espaços para este debate no interior do periódico. Charles William Maynes – secretário da *Carnegie Endowment for Peace*, fundação que financiava o periódico, e novo editor a partir do número 40 (1980) – escreveu um dos primeiros artigos que estimularia a criação de páginas de debate entre diferentes intelectuais sobre o mesmo assunto, ainda que este primeiro espaço seja temporário.

Maynes era o autor do artigo “Who Pays for Foreign Policy?” em 1974, que colocava em debate a ampla disseminação entre a população em geral de atitudes pró-

isolacionistas, quando tal perspectiva era minoritária entre a elite de política externa. A razão de uma menor aceitação das classes populares para um continuado engajamento dos Estados Unidos nos mais diversos assuntos internacionais se explicaria pelo fato deles pagarem os maiores fardos dos custos domésticos do internacionalismo. Mesmo em medidas não-intervencionistas – tais como os cortes na indústria de defesa e a sobrevalorização do dólar – as decisões internacionais vinham afetando na época prioritariamente aos trabalhadores, que se viam cada vez mais em situação de desemprego. Além disso, o sistema tributário americano – com redução de impostos para os mais ricos e as maiores empresas – fazia com que eles tivessem que carregar um fardo maior pelos gastos com guerras e intervenções. Por fim, o serviço militar, tanto no sistema anterior que liberava jovens que cursavam universidade, quanto nas novas medidas adotadas por Nixon de alistamento voluntário, continuava a não ser igualmente distribuído, já que eram as classes mais baixas que se “voluntariavam” uma vez que possuíam menos opções de carreira (MAYNES, 1974).

A mensagem básica de Maynes era categórica: novos desafios e ameaças impactavam o sistema internacional e o isolacionismo não era possível. Tampouco podia-se ter expectativa das classes populares aceitarem que os EUA cumprissem com o seu papel de liderança no enfrentamento dos problemas que lhes atingiam, se eles carregavam injustamente a maior parte dos fardos desta posição mundial. Frente a isso

The government must find some way to convince the people that they should believe once again that their public leaders are acting in the best interests of the ordinary citizen. To carry conviction, very concrete changes in policy will be required. The government will need to examine all policies, foreign or domestic, from the standpoint of their direct impact on the lives of ordinary citizens and whether the impact is equitable (MAYNES, 1974; 168).

Três números depois, em 1975, a *Foreign Policy* convidou Earl Ravenal, conhecido naquela época por opiniões “semi-isolacionistas” ou não-intervencionistas para comentar o artigo de Maynes. O artigo de Ravenal foi publicado seguido de uma resposta do futuro editor da revista. O diálogo entre eles foi posteriormente comentado por mais 5 intelectuais e/ou políticos convidados pelos editores, entre eles, Richard Falk, membro do conselho editorial da *Foreign Policy*. Ao fim, foi dado ainda a Ravenal um espaço final de “contrarresposta”. Esta série de artigos e comentários ocupou 45 páginas (ou 1/4) do número 18 do periódico.

Os editores apresentaram o debate falando sobre as questões da distribuição dos custos, a busca de um consenso nacional e o tipo de política externa que uma democracia deveria conduzir (EDITORS, 1975b).

Ravenal criticou a proposta de Maynes por ser uma ilustre representante do pensamento liberal-internacionalista: primeiro, afirmava que o consenso era necessário para uma política internacional ativa e engajada que, por sua vez, era considerada imprescindível. Os requerimentos para a realização destes objetivos eram buscar apoio da nação, tornar o conteúdo da política atrativo, mobilizar os sentimentos do povo e fazer ajustes necessários, tais como divisão dos custos. Contrariamente, Ravenal considerava perigoso que se excluíssem os constrangimentos que inevitavelmente existiam em um país democrático para que um governante sustentasse indefinidamente uma política intervencionista. Além disso,

Whether or not the inequities and inequalities of our social and economic system are candidates for equalization, the motive should not be the quest for a more perfect foreign policy consensus. I would agree that some of these disparities operate in some ways as a constraint on foreign policy. [...] If we are going to do something about the constraints (the preference of the liberal internationalists) or about our foreign policy (my preference), we ought to understand the connection (RAVENAL, 1975; 84).

Segundo ele, a conexão entre constrangimentos e política externa é justamente o que fazia do sistema democrático efetivamente democrático. Nele, ao contrário de outros, o país só conseguia apoio para lutar por vários anos seguidos aquelas guerras que realmente importavam. O autor conclui seu artigo de forma categórica: “We don’t need a foreign policy consensus. What we need is a foreign policy that does not require consensus; that accommodates, in our society, a never-finished process of experiment and contention...” (RAVENAL, 1975; 91).

Na sua resposta, Maynes reafirmava que, diferente do que Ravenal supunha, eram necessários o consenso e o apoio da população às medidas que reduzissem a vulnerabilidade dos Estados Unidos na nova ordem mundial. Antes de aprofundar esta análise sobre ameaças e propostas de soluções, vale a pena retomar, primeiro, um outro espaço do periódico em que as bases domésticas e a necessidade de um novo consenso liberal eram novamente as questões chaves em debate. Estes são os artigos da série “The

Third Century”⁹ na qual se publicou durante dois anos as análises de cada um dos conselheiros editoriais da *Foreign Policy* sobre os desafios contemporâneos dos Estados Unidos desde o ponto de vista dos dilemas históricos que acompanhavam os dois séculos de independência norte-americana.

O problema da base doméstica era uma questão essencial nestes artigos, já que os autores percebiam que diversas vulnerabilidades afetavam os Estados Unidos e a ordem internacional, no entanto, por outro lado, havia um desejo de distanciamento difundido pela sociedade que impedia, ou no mínimo dificultava, que o país mantivesse o envolvimento internacional que se fazia necessário naquela conjuntura. Assim, a questão da base doméstica era um problema tão grande quanto, ou ainda maior, do que as ameaças internacionais contemporâneas, ou então a definição de quais estratégias políticas que seriam necessárias. Hoffman resumiu o desafio assim: “If the biggest world problem is how to produce order out of heterogeneity, harmony out of cacophony, the biggest American problem is how to devise a [foreign] policy capable of receiving domestic support...” (Hoffman, 1976-1977; 107).

Em Hugues (1975), este desafio era entendido como resultado de um desencantamento com a política externa. A sensação – ao fim da década de 1960 – era que os Estados Unidos haviam “perdido as suas ilusões”. As maiores preocupações da população se voltaram, então, aos problemas domésticos e a política internacional era vista como um empecilho que estava comprometendo e correndo a qualidade da

⁹ Esta série foi publicada entre os números 20 e 26 da revista (de 1975 a 1977) e contou no total com 14 artigos e cartas e mais de 480 páginas. Os editores apresentam a série da seguinte forma: “In an unprecedented and revolutionary event 200 years ago, a nation was formed whose identity was defined not in terms of ethnic ties but political principles. With that event was also born a new problem in the conduct of foreign policy. To what extent can and should the foreign policy of such a nation reflect the principles which are the reason for its being and to what extent must and should its foreign policy reflect the conditions of its being in a world of competitive nation-states? How does a Lockean nation act in a Hobbesian world? Morality and expediency, principle and power, idealism and realism: over the years this recurring dilemma has underlain debates over specific issues. So long as the nation exists, it is a dilemma which can never be fully resolved; it can simply be refined and reformulates in the terms of each age. Our bicentennial coincides with a by-now nearly universal awareness that our role in the world has changed. But there is little agreement on the meaning of the change, of the proper American policy for our Third Century. Starting with this issue, and running through the bicentennial year, members of the Editorial Board of FOREIGN POLICY will analyze aspects of this new era, against the background of the underlying and continuing dilemmas which have been with American foreign policy since its beginning. In presenting these major articles in a special section called ‘The Third Century’, we hope to further carry out our promise made 20 issues ago to stimulate more constructive debate about America’s purpose and policies in the world today (EDITORS, 1975, P. 97).

democracia norte-americana. Ironicamente, as guerras “levaram o povo ao mundo” e foram elas mesmas quem induziram a um distanciamento dele. O problema, segundo Hugues, era que por trás de uma retórica liberal, estavam práticas de apoio ao autoritarismo, de promoção de operações clandestinas, de privilégio aos regimes estáveis em detrimento do democrático, incluindo denúncias de que os EUA teriam desestabilizado regimes eleitos pela população e, por fim, de ataques aos direitos civis de cidadãos americanos. É revelador que Hugues chegava a afirmar, em um certo momento, que uma política externa com apoio da população tinha por requisito um governo que valesse a admiração.

As considerações de Ullman sobre o assunto envolviam a retomada de duas posturas internacionais que acompanharam a história dos Estados Unidos. Uma delas – o isolacionismo de Washington – teve pouco espaço na Guerra Fria. A perspectiva que obteve maior difusão, considerava que o envolvimento internacional era necessário para proteger a democracia americana, ao contrário do discurso de despedida de Washington que avaliava que aventuras externas poderiam comprometê-la. No entanto, de um lado, a retórica que prevalecia nesta perspectiva de difusão da democracia pelo mundo, não impediu uma prática de adoção de soluções reacionárias e repressivas no exterior, em especial, no Vietnã. No mais, mesmo os programas planejados com viés liberal, quando eram aplicados tinham o seu conteúdo distorcido. Assim, o “espírito washingtoniano” voltou a crescer, em meios aos escombros do Vietnã e, sobretudo, em meio aos escombros do escândalo de Watergate, já que estes apareciam como “provas” do acerto dos conselhos de Washington (ULLMAN, 1975-1976).

If something like an act of faith lies behind the assumption that the survival of democratic forms (and democratic substance) in the United States depend upon the survival of democracy abroad, the connection between overextension abroad and the threat to democratic institutions at home seems much more readily demonstrable. Since the Second World War we have seen countless inroads into our constitutional liberties in the name of national security – not, however, as once feared, because of the exigencies of living in a ‘fortress America’ behind a policy of isolation, but rather because we abandoned the notion of a fortress in favor of the role of international gendarme. (ULLMANN, 1975-1976; 111).

Ao fim da análise de Ullman, emergia uma observação familiar: para que a política externa conseguisse apoio dos americanos, era preciso se preocupar com os fins e não apenas com os compromissos e acomodações realistas que vinham ditando as práticas.

Falk (1976) também reconhecia um véu de valores que encobria a política externa americana, um senso especial de virtude nacional e de autoproclamado excepcionalismo, ao lado de uma política de alianças com países como Brasil e Coreia do Sul com repressões brutais e um modelo de desenvolvimento que beneficiava poucos, além de operações clandestinas e conspirações tal como o Watergate, que levavam, internamente, à desilusão com o governo, e externamente, a que os Estados Unidos fossem vistos como um país retrógrado e anti-igualitário. O problema americano se repetia neste artigo: apesar de tudo, o isolacionismo não era uma opção válida naquele momento, já que estavam diante de um mundo interdependente e havia grande vulnerabilidade às ameaças transnacionais.

Hugues (1975) colocou de forma interessante este dilema. Segundo ele, apesar do humor americano na época favorecer o distanciamento de questões internacionais e preferir o enfrentamento dos problemas domésticos, ainda assim, a verdade era que os problemas nacionais estavam cada vez mais – de forma paradoxal – interdependentes dos problemas globais.

Além desses diversos artigos debatendo o problema de uma base doméstica propensa ao isolacionismo, muitos deles ressaltando como esta era uma tendência sobretudo popular, também eram publicados textos na *Foreign Policy* – de autores diversos que não faziam parte da equipe editorial – analisando o prosseguimento da divisão de perspectivas políticas sobretudo no interior da elite americana, ou então na população como um todo. Estes artigos diagnosticavam que mesmo depois do Acordo de Cessar-Fogo do Vietnã em 1973 ou do fim de fato da guerra em 1975, com a queda de Saigon, ainda assim, a elite continuava dividida em diferentes perspectivas sobre o sistema internacional e o papel dos Estados Unidos. Além do excesso de divisões em si, o problema e o desafio eram que as ameaças contemporâneas exigiam um novo consenso ou acordo entre a elite de política externa. Entre eles, Schneider (1974-1975) discute a crescente ideologização da política externa e a dificuldade de se manter uma política externa de longo prazo e com objetivos fixos. Em outro artigo, Watts (1976) analisou *surveys* de opinião sobre política internacional da década de 1970 que mostrava uma retomada da aceitação de os EUA cumprissem um papel privilegiado na esfera internacional mas continuavam a rejeitar um intervencionismo indiscriminado. Além

disso, os resultados demonstravam que mesmo após o fim da Guerra do Vietnã, a divisão política entre os americanos ainda era uma realidade.

Para concluir a análise de artigos que avaliavam uma base doméstica inclinada a um distanciamento dos assuntos internacionais, bem como uma elite dividida, vale a pena retomar ainda o artigo da sessão de opiniões intitulado “Opinion: Judas and Scapegoat” do co-editor Warren Demian Manshel. Manshel foi co-editor ao lado de Huntington e posteriormente editor geral sozinho até 1978, quando assumiria Richard Ullman. Este artigo desponta como bastante importante, pois é o único texto de Manshel publicado na *Foreign Policy*, caso sejam excluídos os textos introdutórios editoriais – que apareciam em alguns números da *Foreign Policy* e não em todos – porém não se sabe ao certo quem seriam os autores destes textos.¹⁰

Manshel desde o início da intervenção no Vietnã, avaliava tal decisão como um erro, ao contrário de Huntington que começou a desacreditá-la pouco antes de fundar a *Foreign Policy*. Não é de surpreender, portanto, que Manshel tenha afirmado neste artigo de 1975, publicado poucos meses depois da queda de Saigon (possivelmente escrito antes da chegada dos comunistas a capital do Sul) que “there is a tragedy of historical proportion being played out in Indochina and many in this country feel, as I do, that it would not be unreasonable to call us the villain in the piece” (MANSHEL, 1975; 147). Ao longo das páginas, percebe-se que uma das facetas desta tragédia foi a insistência continuada do governo para que o povo americano se conformasse ainda por mais tempo com a guerra, apesar da contrariedade da população com a persistência do engajamento dos Estados Unidos. Enquanto o povo solicitava constantemente a retirada, o governo pedia mais paciência, ao mesmo tempo que a opinião pública não enxergava nenhuma luz

¹⁰ Espera-se conseguir mais informações sobre este assunto ou por meio do acesso aos arquivos da revista na pesquisa a ser realizada nos Estados Unidos, ou então por meio de entrevistas com alguns membros do conselho editorial da revista que ainda estão vivos. Assim, seria possível entender melhor a divisão entre Editores (a que algumas vezes nomeio neste relatório de editor(es) geral(is) e Editor Executivo. Entre 1970 e 1978, a revista teve como editores gerais Samuel Huntington e Warren Demian Manshel, este último assumiu, a partir de 1977, o cargo sozinho. Já os editores executivos da revista neste período foram: John Franklin Campbell, seguido de Richard Holbrooke e substituído por Sanford Ungar. Holbrooke indicou Campbell para o cargo, após rejeitar o convite de Huntington e Manhel em 1970. Quando Campbell falece, Holbrooke assume a função. Aparentemente, Holbrooke tinha um papel editorial importante na revista durante os anos que se manteve como Editor Executivo. Ainda não foi possível entender exatamente os papéis exercidos por Huntington e Manshel. A partir de 1978, assumiu o cargo de editor geral Richard Ullman (que era membro do conselho editorial desde o início) e, posteriormente, Charles William Maynes (que foi secretário da fundação *Carnegie* que financiava o periódico). A partir da ascensão de Ullman, a revista deixou de ter o cargo de Editor Executivo.

no fim do túnel, a resposta era que em mais alguns meses haveria estabilidade, o que permitiria enfim a retirada, ao passo que toda a guerra parecia estar encobrida em ilusões de possíveis vitórias, as autoridades insistiam em que o preço pela liberdade era custoso e que a determinação resultaria em um desfecho exitoso. Assim, dos quinze anos de intervenção norte-americana, cinco deles foram passados em uma situação de intenso desgaste interno e insistência de que o povo perseverasse por mais alguns meses (MANSHEL, 1975; 148).

O fim da guerra era recebido por Manshel, então, com sentimentos positivos. “We are entering a new era, free at least of the drain of overinvolvement and overcommitment to a cause never winnable (and never worth winning) in an area marginal to the strategic interests of the United States” (MANSHEL, 1975; 153). Ainda assim, o autor reconhecia e conseguia compreender a razão de tamanho pessimismo e frustração nacional. O desgaste de se manter uma guerra impopular por cinco anos era complementado ainda pela conscientização que tiveram a partir da derrota de que até superpotências tem poderes que são limitados. Além disso, o despertar para a dura realidade abrangia ainda o reconhecimento da contradição entre as práticas no Sudeste Asiático – aquelas que fizeram Manshel descrever os EUA, em citação acima, como o vilão da história – e os valores americanos que eram considerados vitais ao país. Os valores fundamentais dos Estados Unidos pareciam assim enterrados juntos aos escombros da queda de Saigon.

Apesar de reconhecer a justeza deste pessimismo, Manshel avaliava que o idealismo americano não tinha chegado ao fim. Mais do que isso, na citação reproduzida a seguir, não é o término do idealismo o que lhe parece ter sido encerrado no Vietnã, mas sim a adequação de se pedir que a população aceitasse a todo custo os fardos do papel americano no exterior. Afirma Manshel,

It is not because the years of struggle in Vietnam have knocked the idealism out of us. True, we did not like what we learned about ourselves in the course of that war. But America remains an idealistic nation, indeed it would no longer be America without its sense of idealism and broadly shared awareness of itself as a beacon to all who strive for liberty. Nor is it because the implied commitment carries with it limitless social and economic costs that no free nation can underwrite. We have learned in the interim that we cannot be omnipotent and should not be omnipresent. And that the American people cannot be asked in effect to subscribe to the principle: give them liberty or give us death.

But, mostly, the Kennedy pledge [for paying any price for diversity] could not be given today by any American politician because it is simplistic and unreasoned... (MANSHEL, 1975; 149).

O ganho, então, era que o discurso de Guerra Fria – que foi brilhantemente cristalizado na retórica de Kennedy de pagar qualquer custo pela defesa da diversidade – era percebido, finalmente, como errôneo e já não seria mais factível de ser declarado. Ainda assim, a certeza de que este já não era mais o guia da política externa americana também colocava um novo dilema. Manshel deu continuidade a citação acima afirmando: “What makes 1975 so fatefully different from 1961 is precisely the difficult we have defining who are our enemies and who are our friends, how profound and enduring their enmity and their friendship, how important to us to oppose and to sustain” (MANSHEL, 1975; 149).

Apesar de Manshel revelar consciência sobre o desafio e as dificuldades envolvidas em se perceber sem um fundamento lógico que guiasse a política externa no reconhecimento de ameaças e na definição de estratégias, ainda assim, o editor não encerrou o artigo de forma pessimista. Reafirmava, ao contrário que não havia razão para se abdicar da confiança nacional, afinal, “It will not be because we have lost Vietnam (which was never ours to lose) that the Administration can no longer conduct a credible foreign policy” (MANSHEL, 1975; 152). Apostava, em seu lugar, em um período de reconsideração, de balanços e de aprendizado de lições com o intuito de recuperar o equilíbrio. Além disso, sugeria como prioridades dar atenção às questões da fome, energia, superpopulação, fortalecimento das alianças e estabilização das relações com URSS e China.

Foram os artigos da série “Third Century” os que mais se destacaram nas páginas da *Foreign Policy* na elaboração aprofundada e cuidadosa de um fundamento lógico que guiasse a política externa americana pós-Vietnã. Desde a apresentação editorial da nova série era anunciado o objetivo de refletir sobre uma nova era e um novo papel americano no mundo a partir da recuperação dos dilemas que permeavam a política externa dos Estados Unidos nos dois séculos de independência do país (EDITORS, 1975).

Não existia um diagnóstico unânime da crise dos anos 1970, nem uma fórmula única de solução para os dilemas que se encontrassem detalhadas nestes artigos. Ainda assim, é possível reconhecer uma estrutura argumentativa comum a eles. Tal estrutura articula algumas percepções dos desafios, uma determinada reconsideração do

excepcionalismo americano e uma proposta de como um novo acordo liberal pode se transformar em fundamento lógico para a política externa futura.

Uma das facetas da crise enfrentada na década de 1970 era o desmantelamento do consenso que anteriormente guiava os Estados Unidos em suas decisões sobre política internacional. Os autores discutiam a coesão de valores e uma perspectiva similar de concepções a respeito do mundo que viabilizaram um conjunto anterior de ações ordenadas e associadas. Mais do que isso, argumentava-se que os valores liberais foram fundamentais para se ter alcançado uma política externa coesa no pós-2ª Guerra Mundial, ainda que cada autor entendesse este componente que trouxe coerência de forma diferente. Brzezinski (1976), por exemplo, focou na proeminência dos valores do universalismo wilsoniano, do liberalismo keynesiano e na ética protestante. Já Hugues (1975) ressaltou o papel fundamental dos liberais na intermediação entre o *establishment* de política externa e as pessoas comuns que apoiaram e se engajaram nas políticas de Guerra Fria. Ullman (1975-1976) avaliava que o que trouxe conexão entre diversas políticas pós 1945 foram os valores wilsonianos democráticos que apostavam que somente se este regime se difundisse e ganhasse força ao redor do mundo, poderia haver forças para impedir o crescimento de organizações políticas autoritárias e totalitárias, como era a proposta comunista. Por outro lado, Falk (1976) explicava o paradigma de Guerra Fria como um liberal-internacionalismo que juntava ideias hamiltonianas – que se efetivavam sobretudo nas práticas – ao lado de intenções jeffersonianas – que se limitavam a ser retoricamente proclamadas.

Além de ressaltarem a significativa participação de ideias e políticos liberais no paradigma ou no *establishment* que predominou durante toda a Guerra Fria, todos eles estavam pensando em princípios liberais que se originaram, de fato, na fundação dos Estados Unidos, o que era considerado a razão para sua unicidade ou excepcionalismo, ou ao menos, para uma retórica que era particular ao país, como afirmava Falk (1976).¹¹ Este ponto pode ser exemplificado pelo uso dos termos: “experimento único e original” (BRZEZZINSKI, 1976; 70), “mito duradouro e poderoso” (BRZEZZINSKI, 1976; 70),

¹¹ Conselheiro editorial que é considerado nos Estados Unidos, em termos ideológicos, um radical e não um liberal.

“o tema da unicidade americana” (ULLMAN, 1975-1976; 100), “um senso especial de virtude nacional, um autoproclamado ‘excepcionalismo’” (FALK, 1976; 70).

A promessa de que nascia, junto com um novo país, uma nova forma de ação e engajamento de natureza liberal – em contraste com os objetivos despóticos e geopolíticos que predominavam no imperialismo europeu – era descrita nos artigos lembrando sobretudo a Jefferson, Washington ou Wilson (BRZEZINSKI, 1976; ULLMAN, 1975-1976; FALK, 1976). Foi nesta origem que se formataram as ações, papéis, mensagens, objetivos e fins americanos. Quando se discutia a influência desta origem nas políticas recentes era a promoção do desenvolvimento, da democracia e dos direitos humanos (ao menos retoricamente) durante a Guerra Fria os aspectos mais lembrados (HUGUES, 1975; ULLMAN, 1975-1976; FALK, 1976). Graças a esses valores, a política de contenção pós-2ª Guerra Mundial assumia também papéis morais a serem cumpridos pelos Estados Unidos. Esta aspiração moral era o que angariava o apoio popular e não a atitude beligerante.

Nesta perspectiva, os valores ou políticos liberais eram parte fundamental de um consenso que conseguiu apoio da população às políticas de contenção. A adesão popular foi conquistada porque abaixo da postura de força beligerante contra os comunistas ao redor de todo o mundo, existia uma aspiração por um papel dos Estados Unidos não apenas como guardião econômico e militar da ordem mundial, mas também como um líder internacional moral. O artigo de Hugues (1975) é o que ilustra de forma mais acabada este ponto. Segundo ele, os valores e a liderança liberais foram responsáveis pelo convencimento de pessoas comuns sobre a importância da esfera internacional e a necessidade dos Estados Unidos não se desengajarem do mundo com o fim da 2ª Guerra Mundial. Os valores liberais de autodeterminação e simpatia pelas pessoas e povos oprimidos encontravam ressonância nos valores populares de rejeição dos privilégios, por isso a aproximação entre liberais e o povo tornou possível o engajamento na Guerra Fria. Enquanto este estado de ânimo prevaleceu, eles conseguiram convencer a população de que uma postura isolacionista não era possível e, assim, forjar uma aliança em torno de um papel ativo dos Estados Unidos no mundo.

No entanto, existia uma grande discrepância entre os valores liberais anunciados e os comportamentos iliberais que conduziam a política externa. Este assunto foi

proclamado já na apresentação editorial que introduzia a série “Third Century” em sua primeira publicação no periódico. De acordo com este texto, existia um dilema entre os princípios políticos sob os quais uma “nova nação” foi fundada e as condições reais de competição entre Estados no sistema internacional. Também Hugues (1975) e Ullman (1975-1976) discutiam as contradições entre o excepcionalismo na fundação do país e as práticas recentes de política externa. Já Brzezinski (1976) e Falk (1976) avançaram nesta desmistificação de um excepcionalismo americano, já que eles apontaram que esta incoerência estava posta desde o início da nação. Apesar dos princípios de autodeterminação e de valores liberais, os autores relembrou o sistema de escravidão e o longo conflito por direitos civis, ou a Guerra Hispano-americana (1898) e o papel de custódia dos EUA no hemisfério ocidental. O artigo de Brzezinski possui uma passagem bastante significativa sobre este assunto:

America was born in liberty. That central fact shaped much of America's character and world role during the subsequent 200 years of its history. It also defined the nature of the world reaction to America during much of that time, thus making the spiritual dimension an important aspect of America's world role.

To be sure, the social and even political reality of America was far removed from the libertarian ideal. The American born in liberty was largely a mixture of a slave-owning rural aristocracy and a newly emerged urban commercial class, with voting rights restricted to a minority. [...] The struggle against slavery, the extension of suffrage, the open doors to immigrating millions, the implementation of social rights, the violence surrounding the emergence of the trade unions, the battles for civil rights for blacks, and lately women's self-assertion went hand in hand also with the appearance of larger and more powerful personal fortunes, the widening public scope of corporate influence, the emergence of large bureaucratic clusters of institutionalized power, and the pervasive cultural influence of a commercialized mass media based on only several, mostly New York City located, national publications and three television networks (BRZEZINSKI, 1976; 66-67).

Por fim, em Falk (1976), esta desmistificação atingiu níveis tão intensos, que o autor concluía – surpreendentemente – que os Estados Unidos manipulavam o mito de uma nação virtuosa para alcançarem influência internacional e expandirem o seu poder.

As contradições entre valores e práticas acabaram por demolir o antigo consenso da política externa, levando a um desencantamento com o governo americano e um questionamento sobre a necessidade dos Estados Unidos continuarem engajados no mundo. O mais interessante de tudo era que se o antagonismo entre princípios e ações e um contexto de consenso demolido levaram estes autores a retroagir na história americana e buscar desmascarar os antigos erros e mitos, ao mesmo tempo, este mesmo contexto de crise os inclinava a reexaminar os valores liberais e buscar caminhos para erguê-los novamente.

O argumento reiterado era que era necessário um novo acordo para lidar com vulnerabilidades econômicas, políticas e ambientais que ameaçavam os Estados Unidos e todo o mundo na nova ordem. Esta questão das ameaças que se sobressaíam em um mundo interdependente perpassava diferentes artigos da *Foreign Policy*. No caso dos artigos da série “The Third Century” a intensa vulnerabilidade americana era descrita sobretudo pelo crescimento da dependência americana de recursos primários do Sul (petróleo, alumínio, cobre, diamante, mercúrio, etc.) justamente em um momento em que estas nações reivindicavam uma redistribuição das riquezas internacionais – como demonstrado nos choques de petróleo – e reagiam contra a postura dos Estados Unidos no mundo, considerada, acima de tudo, retrógrada (FALK, 1976; HUGUES, 1975, BRZEZINSKI, 1976). Esta situação era descrita por Falk nos seguintes termos:

The point here is that the United States is perceived by most of the world as the leader of reaction, opposing mass economic development for the Third World, resisting self-determination for many national peoples, and refusing to contribute sufficiently toward the creation of a new international economic order (FALK, 1976; 81).

Enquanto a visão sobre os Estados Unidos ao redor do mundo se tornava cada vez mais negativa, continuava Falk, o contexto geopolítico assumia cada vez maior complexidade, interdependência e vulnerabilidade, o que exigiria, na verdade, que os EUA cumprissem com um papel de liderança numa reforma da estrutura do sistema internacional, de forma a constituir uma nova ordem e lidar com as ameaças emergentes. A postura retrógrada, bem como a percepção política limitada deveriam ser superadas para lidar com as novas ameaças, já que

a constrained view of American security as confined to our territory can no longer imply geopolitical detachment as it did in the early decades of the republic. The complex realities of interdependence preclude any such option. To deal with economic, technological, cultural, and ecological dimensions of national existence requires unprecedented participation in global arenas (FALK, 1976; 82).

Diante desta interdependência crescente e dos claros sintomas de vulnerabilidade, a única saída era um novo acordo que guiasse uma política externa em que os Estados Unidos recusassem a escolha fácil de se distanciarem do mundo e buscassem, ao contrário, um envolvimento internacional intenso e uma posição de liderança nos esforços por construção de uma nova ordem internacional que permitiriam a coordenação interestatal no enfrentamento de problemas que são transnacionais e não podem ser manejados nacionalmente, nem unilateralmente por uma ou duas superpotências.

No entanto, para se alcançar estes objetivos os Estados Unidos se viam à frente de diversos obstáculos. No nível doméstico, a população em geral desacreditava o governo, em especial, por causa de episódios como o Vietnã e o Watergate, além disso, já não enxergava mais ameaças reais na esfera internacional e avaliava que os problemas domésticos eram mais importantes do que os externos. Mais do que isso, parecia existir um *trade-off* entre a qualidade da democracia doméstica e o grau de envolvimento dos Estados Unidos nos assuntos internacionais. Ainda afligia aos EUA a divisão de sua elite a respeito de política internacional, sem conseguir chegar a nenhum acordo sobre quais seriam os desafios, as ameaças e as estratégias e papéis que deveriam ser assumidos pelos Estados Unidos. No nível internacional ainda se somava outro desafio: os Estados Unidos conquistaram uma imagem internacional de força retrógrada por causa da Guerra do Vietnã, graças ao apoio a diversos países aliados autoritários, sem contar a sua atuação no Oriente Médio e o relacionamento com Israel.

Frente a tamanhos desafios, um novo acordo liberal era necessário e se apresentava, ao fim, como única saída viável para reconquistar o apoio doméstico, o consenso na elite e, ao mesmo tempo, a adesão dos diversos países a um programa de cooperação internacional. Uma vez que eram os valores liberais que formatariam o conteúdo do novo acordo, os artigos da série “The Third Century” buscavam recuperar, em suas páginas, justamente uma questão que inicialmente eles pareciam desconstruir e denunciar a incorreção. Ou seja, o método para reerguer em meio à tamanha crise os valores liberais era o mesmo que foi usado inicialmente para entender a demolição do idealismo americano: a recuperação dos mitos de um excepcionalismo americano. Conseqüentemente, a desmistificação dos mitos da história americana é acompanhada de uma nova forma de abordar tais narrativas e reorientá-las a novos paradigmas mais apropriados aos desafios americanos e liberais da década de 1970.

Ullman (1975-1976) buscava realizar tal tarefa recuperando a mensagem de Washington sobre as conseqüências ameaçadoras para a democracia nacional das aventuras no exterior. A partir desta mensagem, Ullman reivindicava um distanciamento e rejeição das cruzadas pró-democráticas, tipicamente wilsonianas. Por outro lado, parte da mensagem de Wilson também pretendia ser salvaguardada, uma vez que o autor proclamava uma materialização de uma faceta do excepcionalismo americano na proteção

e garantia internacional dos direitos humanos. De alguma forma, defendia Ullman, era necessário reconhecer que a qualidade da política nos outros países afetava a qualidade da política nos Estados Unidos. Brzezinski (1976) argumentava que a ambivalência do processo histórico nos Estados Unidos não obliterava a mensagem libertária americana. Tampouco havia motivos para que a mensagem de liberdade continuasse a ser interpretada como se fosse antagônica aos valores igualitários que estavam predominando no mundo. Propunha diversamente uma reinterpretação que incluía na noção de liberdade o sentido de pluralidade que é inerente a ela. Esta mensagem de pluralismo, diversidade e heterogeneidade podia ser empregada em um novo mundo com mais de 150 países e, dessa forma, cumpriria um papel crucial na promoção da cooperação internacional. Finalmente, Falk (1976) criticava os paradigmas liberais e reivindicava uma transformação mais radical. Esta seria baseada no revigoramento dos valores jeffersonianos de liberdade, descentralização, autodeterminação e rebelião. Estes valores permitiriam reconquistar o apoio doméstico, bem como uma imagem internacional positiva que permitisse que os EUA promovessem um novo sistema internacional baseado na coordenação para manejar as interdependências e vulnerabilidades.

Considerações Finais

Este *paper* analisa a fundação da *Foreign Policy* em meio à crise da Guerra do Vietnã e as interpretações veiculadas neste periódico sobre o desmantelamento do consenso norte-americano e as possibilidades para a constituição de um novo acordo de política externa. A investigação sobre este assunto ainda está em curso e se já foi possível destrinchar certas características da especificidade da perspectiva da *Foreign Policy* em meio ao dissenso, por outro lado, ainda não é possível realizar declarações confiáveis a respeito de seus impactos, sucessos e fracassos. Sem pretender dar conta desta questão nestas breves considerações finais, recupero aqui dois artigos que iluminam alguns indícios sobre o modo como foram recebidas estas novas propostas de acordo liberal.

A primeira referência advém da própria *Foreign Policy* e se trata da resposta final de Ravenal à proposta redigida por Maynes de se dividir os fardos da política externa de forma a permitir que os Estados Unidos continuassem a ter um papel de liderança internacional no enfrentamento das novas ameaças (MAYNES & RAVENAL, 1975).

Ravenal questionava Maynes por anunciar retoricamente um espaço para atuação do povo na política externa americana, quando, na realidade, todo o projeto por ele planejado excluía a participação da população nas decisões de política internacional, permitindo apenas que eles escutassem a liderança e consentissem na direção planejada. Ravenal criticava ainda um paradigma liberal que levantava a questão da justiça social por causa da necessidade de se continuar a ter um papel internacional ativo e amplo. Se a justiça social era um valor liberal de fato, ela deveria ser buscada como um fim em si mesma. Outro ponto rejeitado neste artigo aparece de forma mais evidente, na verdade, na série “The Third Century”. O ideal que permitia a formação do consenso doméstico, mas que, por sua vez, também expandia para a construção de uma forma de cooperação internacional nos artigos dos conselheiros editoriais era sempre um paradigma clássico da história dos Estados Unidos sob uma nova perspectiva (tal como as ideias de Jefferson, Washington, Wilson, etc.). Apesar do artigo de Ravenal ter sido escrito quando os textos desta série ainda não tinham começado a ser publicados, ele já percebia tal viés em Maynes e afirmava que “My point of departure is that I have less confidence in the efficacy of solutions that are global in scope and American in spirit, initiative, and control” (MAYNES & RAVENAL, 1975; 121).

Em suma, Ravenal denunciava não haver materialização do pretense liberalismo de Maynes em uma proposta verdadeiramente participativa, de justiça social e de respeito à diversidade dos países e culturas que formam o sistema internacional. No entanto, Ravenal não denunciava se tratar de uma falsa retórica para postular em seu lugar uma nova ação que conseguisse ser genuinamente liberal, ao contrário, afirmava que um engajamento intenso dos Estados Unidos na esfera internacional era desnecessário e, pior ainda, era este tipo de atuação que prejudicava e, no limite, até inviabilizava o liberalismo e a democracia nacionais.

Uma segunda referência foi publicada por Carl Gershman em 1980 no periódico neoconservador *Commentary*, em que ele acusava os autores da *Foreign Policy* de postular ideias desconectadas da realidade e das ameaças efetivas aos Estados Unidos. A rejeição deles das políticas de contenção e da percepção da URSS enquanto uma potência totalitária expansionista poderia ter sido meros devaneios liberais, no entanto, o que preocupa Gershman é que eles chegaram a formular uma alternativa à contenção que

privilegiava a liderança moral dos EUA no âmbito internacional e bem como a promoção de acordos, negociações e acomodações, inclusive com o bloco comunista. O engodo dessa alternativa se tornou evidente quando tais concepções políticas foram aplicadas pelo presidente Carter, graças à ajuda de conselheiros editoriais e autores da *Foreign Policy*, tais como Brzezinski no Conselho de Segurança Nacional, Warnke como diretor da Agência de Controle de Armas e Desarmamento, Gelb, Lake e Holbrooke em diferentes cargos no Departamento do Estado. As consequências palpáveis em 1980 eram a desconfiança dos países aliados em relação aos Estados Unidos, uma balança militar ainda mais inclinada para a URSS e a disposição cada vez maior da União Soviética em alcançar seus objetivos pelo uso da força, como demonstrou a invasão do Afeganistão. Por causa de uma política guiada por valores morais, a segurança nacional se via ameaçada e os Estados Unidos enfrentavam a situação mais crítica de todo o período da Guerra Fria.

Ironicamente, portanto, apesar de toda a preocupação da *Foreign Policy* com as bases domésticas, existem sinais de que, por diversos lados, ergueram-se resistências contra o novo acordo projetado em suas páginas.

Referências Bibliográficas

- ALLISON**, Graham. Cool It: the Foreign Policy of Young America, *Foreign Policy*, N. 1, Winter, pp. 144-160, 1970-1971.
- BLOOMFIELD**, Lincoln. Opinion: Foreign Policy for Disillusioned Liberals. *Foreign Policy*, N. 9, 1972-1973, pp. 55-68.
- BRAY**, Charles. The Media and Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 16, Autumn, pp. 109-125, 1974.
- BRZEZINSKI**, Zbigniew. America in a Hostile World. *Foreign Policy*, N. 23, Summer, pp. 65-96, 1976.
- BRZEZINSKI**, Zbigniew. Half Past Nixon. *Foreign Policy*. N. 3, Summer, pp. 3-21, 1971.
- CHISHOLM**, Robert. Progresso e Mimesis: ideias políticas, imitação e desenvolvimento. *Lua Nova*, Vol. 77, pp. 105-145, 2009.
- EDITORS**. [Introduction]. *Foreign Policy*, N. 18, Spring, p. 79, 1975b.
- EDITORS**. [Introduction]. *Foreign Policy*, N. 20, Autumn, p. 97, 1975a.
- EDITORS**. [Introduction]. *Foreign Policy*, N. 7, Summer, pp. 3-4, 1972.
- EDITORS**. The New Look of Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 98, Spring, pp.3-5, 1995.
- FALK**, Richard. Beyond Internationalism. *Foreign Policy*, N.24, Autumn, pp. 65-113, 1976.
- FOREIGN POLICY**. New York City: National Affairs, Inc., N. 1, Winter, 1970-71.
- GELB**, Leslie & **LAKE**, Anthony. Opinion: Congress, Politics and Bad Policy. *Foreign Policy*, N. 20, Autumn, pp. 232-238, 1975.

- GELB**, Leslie & **LAKE**, Anthony. Washington Dateline: A Tale of Two Compromises. *Foreign Policy*, N. 22, Spring, pp. 224-237, 1976.
- GELB**, Leslie & **LAKE**, Anthony. Washington Dateline: the age of Jackson?, 1974. *Foreign Policy*, N. 14, Spring, pp. 178-188, 1974.
- GELB**, Leslie e **LAKE**, Anthony. Washington Dateline: Watergate and Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 12, Autumn, pp. 176-188, 1973.
- GERSHMAN**, Carl. The Rise & Fall of the New Foreign Policy Establishment. *Commentary*, July, pp. 13-24, 1980.
- GEYELIN**, Philip. Washington Dateline: Impeachment and Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 15, Summer, pp. 183-190, 1974.
- HELMAN**, Gerald & **RATNER**, Steven. Saving Failed State. *Foreign Policy*, N. 89, Winter, pp. 3-20, 1992-93.
- HENRY II**, John & **ESPINOSA**, William. The Tragedy of Dean Rusk. *Foreign Policy*, N. 9, Autumn, pp. 166-189, 1972.
- HOFFMANN**, Stanley. Will the Balance Balance at Home? *Foreign Policy*, N. 7, Summer, pp. 60-86, 1972.
- HOLBROOKE**, Richard. Washington Dateline: The New Battlelines. *Foreign Policy*, N. 13, Winter, pp. 178-185, 1973-1974.
- HOLSTI**, Ole & **ROSENAU**, James. *America Leadership in World Affairs: Vietnam and the breakdown of consensus*. Boston: Allen & Uwin, 1984.
- HOLSTI**, Ole & **ROSENAU**, James. Vietnam, Consensus, and the Belief Systems of American Leaders. *World Politics*, Vol. 32, N. 1, Oct., pp. 1-56, 1979.
- HOOPE**s, Townsend. God and John Foster Dulles. *Foreign Policy*, N. 13, Winter, pp. 154-177, 1973-1974.
- HUGUES**, Thomas. The Crack-Up: the price of collective irresponsibility. *Foreign Policy*, N. 40, Autumn, pp. 36-40, 1980.
- HUGUES**, Thomas. Liberals, Populists, and Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 20, Autumn, pp. 98-137, 1975.
- HUGUES**, Thomas. Opinion: Democracy, diversity and the Flight from Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 10, Spring, pp. 141-156, 1973.
- HUNTINGTON**, Samuel. & **MANSHEL**, Warren. Why "Foreign Policy"? *Foreign Policy*, N.1, Winter, pp. 3-5, 1970-1971.
- HUNTINGTON**, Samuel. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.
- KENNAN**, George, **GATI**, Charles, **ULLMAN**, Richard. Interview with George F Kennan. *Foreign Policy*, N. 7, Summer, pp. 5-21, 1972.
- MANSHEL**, Warren Demian. Opinion: Judas and Scapegoat. *Foreign Policy*, N. 19, Summer, pp. 146-154, 1975.
- MAYNES JR**, Charles & **RAVENAL**, Earl. Can We Afford not to have it?
- MAYNES**, Charles. W. Who Pays for Foreign Policy. *Foreign Policy*, N. 15, Summer, pp. 152-168, 1974.
- MEDVETZ**, Thomas. *Think Tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.
- POCOCK**, J.G. "The History of Political Thought: a methodological inquiry". In: *Political Thought and History: essays on theory and method*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- POCOCK**, John. "O Conceito de Linguagem e o *Métier d'Historien*". In: *Linguagens do Ideário Político*. São Paulo: EDUSP, 2003.
- RAVENAL**, Earl, **FALK**, Richard, **MORGENTHAU**, Hans, **MOYNIHAN**, Daniel, **RUSSETT**, Bruce & **SCHLESINGER**, Arthur. Who Needs It? *Foreign Policy*, N. 18, Spring, pp. 80-111, 1975.

- ROSATI, Jerel & CREED, John.** Extending the Three- and Four-Headed Eagles: the foreign policy orientations of American elites the 80s and 90s. *Political Psychology*, Vol. 18, No. 3, 1997.
- ROSKIN, Michael.** Opinion: "What New Isolationism?". *Foreign Policy*, N. 6, Spring, pp. 118-127, 1972.
- SCHNEIDER, William.** Public Opinion: the beginning of ideology? *Foreign Policy*, N. 17, Winter, pp. 88-120, 1974-1975.
- STERN, Laurence.** Washignton Dateline: Two Henrys Descending. *Foreign Policy*, N. 18, Spring, pp. 168-176, 1975.
- ULLMAN, Richard.** The 'Foreign World' and Ourselves: Washington, Wilson, and the Democrat's Dilemma. *Foreign Policy*, N. 21, Winter, pp. 99-124, 1975-1976.
- VAISSE, Justin.** Histoire du néoconservatisme aux États-Unis. Paris: Odile Jacob, 2008.
- VAISSE, Justin.** Petit guide des revues et *think tanks*: les très riches heures des relations internationales aux Etats-Unis. *Revue internationale et stratégique*, N. 34, été, 1999.
- WATTS, William and FREE, Lloyd.** A New National Survey: Nationalism, Not Isolationism. *Foreign Policy*, N. 24, Autumn, 1976, pp. 3-26.
- YEE, Albert.** The Causal Effects of Ideas on Policies. *International Organization*, Vol. 50, N. 1, Winter, pp. 69-108, 1996.