

O COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR) E A AGENDA DO ESTABLISHMENT NORTE-AMERICANO DE POLÍTICA EXTERNA NO PÓS-GUERRA FRIA

Guilherme Thudium¹

Resumo

O presente artigo buscará oferecer um estudo sobre o *Council on Foreign Relations* (CFR), *think tank* norte-americano especializado em política internacional criado em 1921, e a construção do pensamento do *establishment* americano de política externa que se dá no âmbito desse *think tank* durante o pós-Guerra Fria (1991 - 2017), especialmente através da *Foreign Affairs*, publicação editada pela entidade aqui abordada. Alguns dos principais nomes estudados, como Samuel Huntington, Zbigniew Brzezinski e Francis Fukuyama, mantiveram estreitas relações com *think tanks* durante suas carreiras acadêmicas e governamentais, notadamente com o CFR, onde publicaram boa parte de suas pesquisas. O artigo buscará traçar, portanto, os esforços desenvolvidos por esses e outros autores no âmbito do CFR visando à manutenção de uma política externa expansionista e da ordem mundial talhada sob a liderança e os valores dos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria.

Palavras-chave: *Council on Foreign Relations*. *Foreign Affairs*. Política externa norte-americana.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende oferecer uma análise sobre o *Council on Foreign Relations* (CFR), *think tank* norte-americano especializado em relações internacionais criado em 1921, bem como uma breve releitura de alguns dos

¹ Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pesquisador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

principais artigos publicados pelo *establishment*² norte-americano de política externa na *Foreign Affairs*, principal revista editada pelo CFR. O objetivo principal da pesquisa é dialogar com as complementares correntes de pensamento construídas no âmbito desse *think tank* durante o pós-Guerra Fria (1991 - 2017).

Como hipótese preliminar sustenta-se que, apesar das disposições internas que proclamam o CFR e demais *think tanks* de políticas públicas e relações internacionais como livres de valores ideológicos, é possível identificar uma linha de ação comum que visa à promoção de um viés político específico, qual seja, de um ideal internacionalista e expansionista para a agenda de política externa dos Estados Unidos, em detrimento de políticas isolacionistas. Isso se dá dentro de um contexto de crise e transição sistêmica na esfera internacional, com o surgimento de tentativas de respostas para o desgaste da hegemonia norte-americana e de mecanismos para a manutenção da ordem liberal talhada sob a sua liderança. Assim, não obstante suas divergências, identificamos na leitura das análises produzidas pelo *establishment* norte-americano de política externa a mesma visão de uma América que precisa administrar a inexorável redução de seu poderio relativo em um mundo cada vez mais populoso e desenvolvido (TODD, 2003).

² Adaptamos aqui o conceito utilizado por Emmanuel Todd (2003), que elenca alguns nomes de maior proeminência para o pensamento da política internacional dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, no que ele chama de *establishment* norte-americano de política externa: Paul Kennedy, Samuel Huntington, Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger, Robert Gilpin e Francis Fukuyama. De acordo com Todd (2003, p. 16), as análises do poderio americano são diferentes entre esses autores - econômica em Kennedy e Gilpin, cultural e religiosa em Huntington, diplomática e militar em Brzezinski e Kissinger -, porém encontram um denominador comum diante de “uma representação inquieta da força dos Estados Unidos, cujo poder sobre o mundo revela-se frágil e ameaçado”. Para fins metodológicos da análise aqui apresentada, reduzimos os principais nomes do *establishment* elencados por Todd para Samuel Huntington, Zbigniew Brzezinski e Francis Fukuyama, três dos seis acadêmicos e analistas com maior trânsito no âmbito do *Council on Foreign Relations* e da *Foreign Affairs*, porém expandimos o conceito para abranger também autores “secundários” que participaram ativamente da construção do pensamento de política externa dos Estados Unidos através deste *think tank*, como é o caso de Joseph Nye, Robert Keohane, G. John Ikenberry, John Mearsheimer, William Wohlforth e Fareed Zakaria, além do presidente do CFR, Richard Haass, e de ex-Secretários de Estado e de Defesa.

O artigo está organizado em quatro partes, afora esta introdução. Em primeiro plano, oferece-se uma análise introdutória sobre o CFR e a dinâmica dos *think tanks*, além de um panorama histórico da organização e da revista *Foreign Affairs*. Segundamente, busca-se construir uma conversão entre algumas das principais abordagens que orientaram as linhas políticas da publicação no pós-Guerra Fria, com o objetivo de sustentar a hipótese proposta. Na terceira seção, ainda trabalhando com a hipótese central, são estudadas abordagens mais recentes sobre a necessidade de contenção das potências contestadoras à ordem liberal e de reconstrução e aprimoramento da mesma. Finalmente, em momento derradeiro são apresentadas as considerações finais.

2 O COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, A FOREIGN AFFAIRS E A EXPERTISE INTERNACIONALISTA

O *Council on Foreign Relations* (CFR) é uma das organizações mais prestigiadas, respeitadas e influentes no estudo das relações internacionais nos Estados Unidos (PARMAR, 2004). A organização, no entanto, não deve ser caracterizada como um centro propriamente acadêmico de pesquisa. Trata-se, essencialmente, de um *think tank* – formalmente uma instituição não-governamental, independente de governo, de partidos políticos ou interesses organizados, mas que busca ativamente influir na formulação de políticas públicas. Suas pesquisas são voltadas para a ação (*policy oriented research*) e sua legitimidade recai na *expertise* que oferece ao processo político, por meio de recomendações:

Os *think tanks* constituem um espaço de mediação e de disputas no campo das ideias que visa declaradamente influir na ação governamental, desempenhando papel vital na elaboração de consensos entre elites e mobilizando a opinião

pública em torno de iniciativas políticas específicas (PARMAR, 2004 apud SVARTMAN, 2016, p. 158).

De acordo com Svartman (2016, p. 154), os Estados Unidos ainda não possuem uma grande estratégia claramente definida para lidar com as mudanças sistêmicas de distribuição de poder em andamento no sistema internacional, o que gera uma “abertura bastante significativa das administrações para receber influxos dos centros de pesquisa politicamente orientada, os *think tanks*, nos processos de formulação das políticas a serem adotadas”. Dentro da literatura especializada, os *think tanks* são classificados em três grandes categorias: (i) *universities without students* (do inglês, “universidades sem estudantes”); (ii) *government contractors*, ou institutos que fornecem pesquisas encomendadas, em sua maioria, pelo setor público; (iii) e de *advocacy*, ou *think tanks* de proselitismo político (SVARTMAN, 2016). Tendo como base essa diferenciação, o CFR é mais bem categorizado dentro do primeiro tipo: “universidades sem estudantes” (TEIXEIRA, 2007). Sobre essa categoria, Svartman discorre:

(...) geralmente são compostos por 50 ou mais pesquisadores cujo interesse primário é a pesquisa em torno de questões presentes na agenda de governos e do debate público. Apesar da referência à universidade, suas pesquisas não buscam a produção de conhecimento científico novo, mas influir no debate e na formulação de políticas públicas. Promovem seminários dedicados a políticos e membros da burocracia. Nos EUA dependem de financiamento majoritariamente privado e tradicionalmente divulgam suas ideias através de livros ou de estudos mais extensos (SVARTMAN, 2016, p. 157).

Historicamente, os *think tanks* podem ser divididos em quatro ondas geracionais principais (ABELSON, 2006; TEIXEIRA, 2007). O *Council on Foreign Relations*, nesta progressão, estaria vinculado à primeira onda, que acompanha a “era progressista” do início do século XX e é marcada pela ascensão dos EUA ao papel de grande potência (TEIXEIRA, 2007). O CFR tem suas origens no pós-

Primeira Guerra Mundial, quando uma elite de acadêmicos, advogados, empresários e líderes do governo interessados em relações internacionais passaram a se reunir mensalmente no Metropolitan Club, em Nova Iorque, para discutir o papel dos Estados Unidos nos assuntos globais (ABELSON, 2006). O grupo de então trinta integrantes era liderado pelo advogado e político norte-americano Elihu Root, receptor do prêmio Nobel da Paz de 1912. Além de senador pelo estado de Nova Iorque, Root foi Secretário de Guerra e Secretário de Estado dos Estados Unidos entre 1899 e 1905 sob os presidentes William McKinley e Theodore Roosevelt.

Nessa mesma época, em 1917, Edward House, diplomata norte-americano e assessor do presidente Woodrow Wilson, começou a recrutar um grupo de mais de uma centena de acadêmicos e pesquisadores com o intuito de elaborar os planos do acordo de paz que seria celebrado na Conferência de Paz de Paris de 1919 (SCHULZINGER, 1984). Na ocasião da conferência, contudo, os membros da delegação conhecida como “*The Inquiry*” ficaram insatisfeitos com o seu diminuto papel na tomada de decisões, bem como com algumas provisões incluídas no Tratado de Versalhes (ABELSON, 2006). Assim, na esteira desse evento, dois líderes da delegação wilsoniana, Isaiiah Bowman e Whitney H. Shepardson, procuraram Elihu Root com o intuito de unir o grupo do Metropolitan Club com a delegação da Conferência de Paz de Paris e criar uma organização com efetiva influência sobre a política externa do país. O *Council on Foreign Relations* foi então oficialmente estabelecido no dia 29 de julho de 1921, através de uma declaração conjunta que afirmava os objetivos da nova instituição:

O *Council on Foreign Relations* visa proporcionar uma conferência contínua sobre os aspectos internacionais dos problemas políticos, econômicos e financeiros dos Estados Unidos da América (...). Trata-se, simplesmente, de um grupo de homens preocupados em divulgar o conhecimento das relações internacionais e, especialmente, em desenvolver uma

política externa americana bem fundamentada (ABELSON, 2006, p. 72, tradução nossa).

Quase um século depois da sua fundação, o CFR conta hoje com mais de 3,500 membros convidados, critério que se mantém desde a sua fundação, e já fora descrito como o “melhor clube em Nova Iorque”, “o governo em exílio” e “uma escola para estadistas” devido ao calibre dos seus membros e ao alcance das suas publicações (ABELSON, 2006, p. 73). A declaração de missão atualizada do CFR pode ser encontrada nos relatórios anuais do *think tank*:

O *Council on Foreign Relations* (CFR) é uma organização independente e não partidária, *think tank* e editora dedicado a servir como um recurso para seus membros, funcionários governamentais, executivos de empresas, jornalistas, educadores e estudantes, líderes cívicos e religiosos e demais interessados a fim de auxiliá-los a compreender melhor o mundo e as escolhas de política externa que enfrentam os Estados Unidos e outros países. Fundado em 1921, o CFR não assume posições institucionais em matéria política (CFR, 2016, tradução nossa).

Seguindo os princípios estabelecidos na sua fundação, o CFR iniciou a publicação da *Foreign Affairs* um ano depois, em 1922, que viria a se tornar uma das mais influentes revistas sobre relações internacionais dos Estados Unidos. O principal artigo da primeira edição da revista fora assinado por Elihu Root e abordava o novo *status* de grande potência dos Estados Unidos e a consequente necessidade de a população norte-americana estar melhor informada sobre os assuntos internacionais. De acordo com Parmar (2004, p. 37), “o CFR sempre esteve convencido do seu caráter objetivo, científico e patriótico, com o objetivo de estabelecer uma convenção imparcial e contínua sobre os assuntos internacionais”. A *Foreign Affairs*, da mesma forma, também é tida como uma publicação científica e politicamente imparcial. A revista teria como objetivo fundamental “fornecer a melhor opinião disponível”, e seus colaboradores

incluiriam “desde Nikolai Bukharin até Henry Kissinger” (PARMAR, 2004, p. 37).

Apesar de se declarar acima de valores ideológicos, a marca do internacionalismo e da hegemonia liberal é uma constante nas análises da *Foreign Affairs* (PARMAR, 2004). De acordo com Schulzinger (1984, p. 11, tradução nossa), “nenhum leitor poderia ser enganado a pensar que a revista tratava de algo além de um apelo para uma política externa expansionista dos Estados Unidos”. Dentro dessa vertente internacionalista, destaca-se o incentivo à cooperação anglo-americana. Parmar (2004) destaca o caráter anglófilo dos líderes do CFR e editores da *Foreign Affairs*, que admiravam as características liberais do Império Britânico, bem como os elos culturais e históricos entre as duas nações que, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, compartilham de uma “relação especial” no sistema internacional (U.S. EMBASSY, 2017).

Foi na *Foreign Affairs*, na edição de julho de 1947, que George Kennan promoveu a estratégia geopolítica de contenção (*containment*) à União Soviética, através do famoso “Artigo X”. Tal estratégia viria a ser incorporada pela Doutrina Truman (1945 - 1953), bem como teria destaque nas linhas diplomáticas adotadas pelos presidentes Dwight Eisenhower (1953 - 1961) e Lyndon Johnson (1963 - 1969). A contenção visava bloquear, através de estratégias expansionistas na Europa e também no Terceiro Mundo, os avanços da União Soviética e do comunismo. A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, pode ser vista como um marco institucional e operacional dessa doutrina publicizada através do CFR. O padrão internacionalista e expansionista da agenda comum de política externa do CFR e da *Foreign Affairs* identificado desde a sua criação seria então transportado e intensificado no pós-Guerra Fria, dentro de um quadro de desequilíbrio provocado pelo descompasso entre o desengajamento e o unilateralismo nas linhas de ação de Washington.

3 A CONTINUAÇÃO DA AGENDA EXPANSIONISTA: DO CHOQUE AO UNILATERALISMO

O início do pós-Guerra Fria, com o desmoronamento de um sistema hegemônico e a sua correspondente distribuição de poder, foi marcado por um verdadeiro terremoto estratégico e intelectual, quando um grau de incertezas sem paralelos desde a década de 1930 prevaleceu na arena internacional (HALLIDAY, 1999). O mundo criado por este complexo conjunto de mudanças, contudo, provocou a construção de novas teorias e abordagens para as relações internacionais, já que o padrão predominante de até então fora quebrado (HALLIDAY, 1999). O *Council on Foreign Relations* (CFR) e a *Foreign Affairs* serviram como uma importante plataforma para a criação dessas novas teorias e abordagens. Em 1992, Zbigniew Brzezinski resumiu os desafios a serem enfrentados pela agenda norte-americana de política externa após o colapso da União Soviética, no célebre artigo *The Cold War and its Aftermath*:

As consequências da Guerra Fria (...) trazem uma agenda para o Ocidente que é verdadeiramente assustadora. Sua essência é garantir que a desintegração da União Soviética se torne o fim pacífico e duradouro do Império Russo e que o colapso do comunismo realmente signifique o fim da fase utópica na história política moderna. Mas esses grandes objetivos só acontecerão se o Ocidente demonstrar novamente um poder de **permanência** estratégico, focado em geopolítica de ponta clara - e não apenas em objetivos socioeconômicos ou vagamente ideais (BRZEZINSKI, 1992, p. 49, tradução nossa, grifo nosso).

O prenúncio de uma Nova Ordem Mundial de paz, democracia e prosperidade anunciada pelo presidente George H. W. Bush foi então acompanhado por argumentos baseados na existência de um único conjunto de respostas aceitável em escala global, como a teoria de Francis Fukuyama sobre o “fim da história”. Fukuyama possui mais de 200 contribuições para a *Foreign Affairs* entre artigos, ensaios e resenhas, e foi através da revista que o autor

debateu sua teoria com outros acadêmicos norte-americanos de relações internacionais. A *Foreign Affairs*, ainda, foi palco de debate sobre o que constituiria exatamente essa nova ordem, bem como sobre a necessidade de os Estados Unidos resguardarem poder de influência tanto por meios tradicionais como transnacionais (NYE, 1992).

Apesar de Fukuyama ser uma constante dentre os principais contribuintes da revista, talvez o artigo mais repercutido publicado pela *Foreign Affairs* na primeira década do pós-Guerra Fria seja “O Choque de Civilizações?”, de Samuel Huntington (1993) – que seria transformado em um livro três anos mais tarde. Assim como Fukuyama, Huntington reconhece o impacto da globalização sobre as relações internacionais do pós-Guerra Fria, porém como um catalisador de conflitos, e não de consenso. Ambos os autores trabalharam com a ideia de homogeneização e supremacia: o que para Fukuyama era a onda liberal, para Huntington era o modelo cultural ocidental. A hipótese fundamental de Huntington (1993) é de que as origens dos conflitos no “novo mundo” não seriam essencialmente ideológicas ou econômicas, mas sim culturais – e as linhas porosas entre as diferentes civilizações do sistema internacional constituiriam as batalhas do futuro.

Por um século e meio após a emergência do sistema westfaliano, os conflitos do Ocidente se deram entre monarcas que rivalizavam poderio econômico e ambições territoriais (HUNTINGTON, 1993). Nesse processo surgiram os Estados-nação, e a partir da Revolução Francesa as principais linhas de conflito passaram a ser entre nações, e não príncipes. Esse padrão durou até o final da Primeira Guerra Mundial, quando a Revolução Russa e a reação à mesma instauraram uma era de conflitos ideológicos que se estendeu até 1991 (HUNTINGTON, 1993). Logo, com o fim da Guerra Fria o modelo de conflitos supera suas fases econômica e ideológica e ingressa em uma era de choques civilizacionais e religiosos diante da “ascensão do resto” no sistema

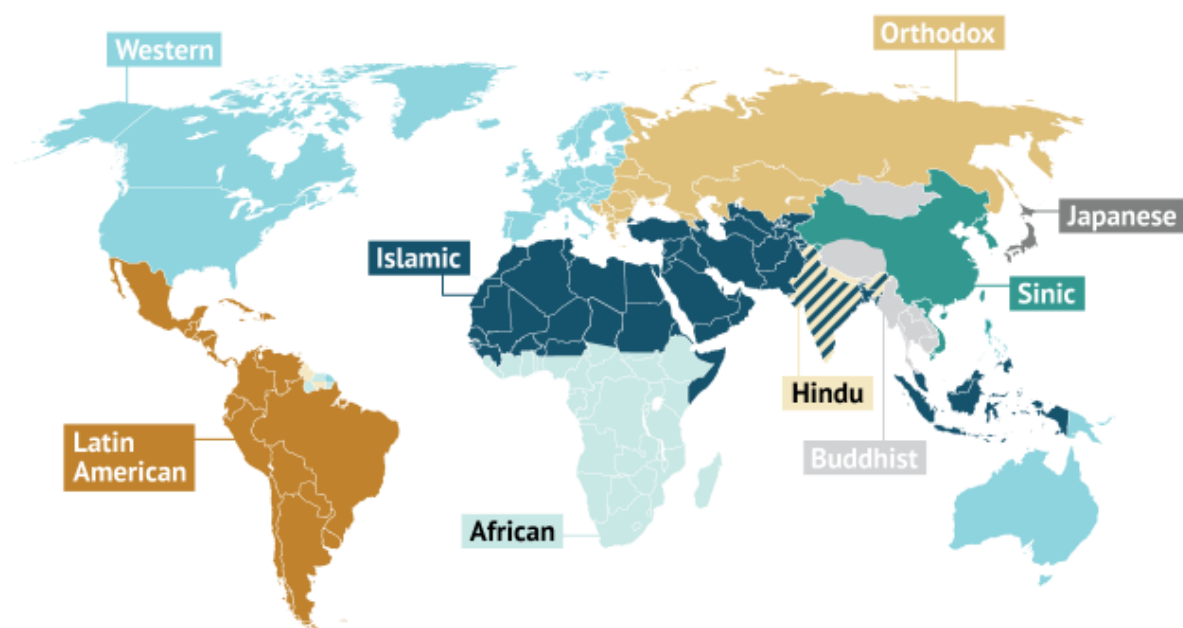
internacional. Portanto, nas palavras de Huntington (1993, p. 23, tradução nossa), “a política internacional trespassa sua fase ocidental, e sua dinâmica central passa a ser a interação entre o Ocidente e as civilizações não-ocidentais”.

Um dos principais argumentos de Huntington (1993) é o de que modernização e ocidentalização constituem objetos intrinsecamente diferentes. O Ocidente e, especialmente, os Estados Unidos precisam estar preparados para acomodar civilizações não-ocidentais que buscam modernizar-se através da aquisição de riquezas, tecnologias, habilidades, máquinas e armamentos, porém cujos valores e interesses diferem significativamente dos valores ocidentais (HUNTINGTON, 1993). Ultimamente, os Estados Unidos e o Ocidente deveriam estar preparados para o conflito inevitável que seria resultante dessa incompatibilidade. O “choque de civilizações”, assim, ocorreria em dois níveis: no nível micro, grupos adjacentes às linhas porosas entre civilizações lutam, frequentemente de forma violenta, pelo controle de uns aos outros e dos seus respectivos territórios; e no nível macro, Estados de diferentes civilizações competem por poder militar e econômico, lutam pelo controle das instituições internacionais e competitivamente promovem seus próprios valores políticos e religiosos (HUNTINGTON, 1993).

Figura 1: as nove civilizações da teoria de Huntington – sínica/chinesa, nipônica/japonesa, hindu, budista, islâmica/muçulmana/árabe, ocidental, latino-americana, ortodoxa e subsaariana/africana.

HUNTINGTON'S CIVILIZATIONAL DIVIDES

Samuel Huntington categorized the world into nine civilizations, arguing that the fault lines between them would shape international relations and serve as the driving force of conflict in the post-Cold War world.



Source: *The Clash of Civilizations*

Copyright Stratfor 2016 www.stratfor.com

Fonte: STRATFOR, 2016.

Dentro dessa conjuntura prospectiva de choque civilizacional, Samuel Huntington (1999) também apontou a formação de um sistema exclusivamente centrado nos Estados Unidos como uma “superpotência solitária” no pós-Guerra Fria, em uma estrutura híbrida uni-multipolar com outras grandes potências. Abaixo da superpotência estariam potências regionais como Alemanha e França na Europa, Rússia na Eurásia, China e Japão na Ásia Oriental, Índia na Ásia Meridional, Brasil na América Latina e Nigéria e África

do Sul na África. Em um terceiro nível, por fim, estariam potências secundárias às potências regionais respectivas, como, por exemplo, o Reino Unido diante de Alemanha e França, o Paquistão diante da Índia, a Arábia Saudita frente ao Irã e a Argentina em relação ao Brasil. Huntington (1999, p. 49) reconhece, entretanto, o processo de transição da uni-multipolaridade para um sistema verdadeiramente multipolar no século XXI, onde as grandes potências irão “inevitavelmente competir, se chocar e unir através das mais variadas combinações e permutações”.

Nesse cenário, os Estados Unidos poderiam se beneficiar de uma posição de “grande potência entre outras grandes potências” em uma distribuição de poder multipolar, que seria menos exigente e contenciosa e mais recompensadora que a posição de uma superpotência solitária (HUNTINGTON, 1999). Tal argumento, contudo, é rechaçado por Richard Haass, diplomata americano que serviu como assessor ao Secretário de Estado Colin Powell no governo de George W. Bush e que, desde 2003, serve como presidente do *Council on Foreign Relations*. Em livro publicado em 1998 pelo CFR intitulado *The Reluctant Sheriff: the United States after the Cold War*, Haass defendeu que os Estados Unidos devem assumir uma posição de xerife global – ou policial do mundo (*world policeman*) –, empreendendo uma política externa de “regulação” e devendo trabalhar na promoção da ordem em um mundo frequentemente “indisciplinado”. Para tanto, os Estados Unidos deveriam resistir a atração do isolacionismo e manter elevados gastos em defesa, inteligência, ajuda externa e diplomacia (HAASS, 1998).

Dentro da corrente liberal de relações internacionais, que também reforça preceitos internacionalistas, Robert Keohane e Joseph Nye aprofundaram, vinte anos depois, sua obra *Power and Interdependence* (1977) ao que eles consideraram uma ‘revolução da informação’ em andamento no pós-Guerra Fria, através de artigo intitulado *Power and Interdependence in the Information Age*, publicado na

Foreign Affairs em 1997. Nesse artigo, os autores argumentam que o futuro não será baseado exclusivamente no Estado nem nas relações transnacionais: “os Estados continuarão a estruturar a política na era da informação, mas dependerão menos dos recursos materiais e mais sobre sua capacidade de permanecer credível para um público com fontes de informação cada vez mais diversas” (KEOHANE; NYE, 1997, p. 94, tradução nossa). A habilidade para disseminar informações de forma gratuita e acessível, dentro desse contexto, aumentaria o potencial persuasório na política internacional (KEOHANE; NYE, 1997). Tal disposição vai diretamente ao encontro de iniciativas tomadas pelo CFR desde o fim da década de 1990, visando a maior publicização dos seus materiais e, assim, aumentando o seu poder de influência, haja vista os esforços recentes da organização com o intuito de se tornar mais acessível ao público em geral (ABELSON, 2006).

Diante do quadro de “revolução informacional e informática”, o debate sobre Revolução em Assuntos Militares (RAM), que consiste no impacto que as tecnologias de vigilância, controle, comunicações e inteligência causam na condução da guerra, receberia especial atenção nas publicações do CFR e da *Foreign Affairs* (COHEN, 1996). Com a virada do século e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que para muitos reforçaram a tese de Huntington, o debate sobre assuntos militares foi intensificado no âmbito do *think tank*. Uma visão ostensiva pode ser identificada nos materiais produzidos por Condoleezza Rice, Secretária de Estado do governo George W. Bush (*Promoting the National Interest*, 2000) e William Perry, Secretário de Defesa na administração de Bill Clinton (*Preparing for the Next Attack*, 2001), evidenciando também um viés bipartidário da agenda expansionista norte-americana.

Já diante das invasões ao Afeganistão e ao Iraque, Donald Rumsfeld (2002), Secretário de Defesa de George W. Bush, destacou na *Foreign Affairs* as assimetrias e a imprevisibilidade das ameaças da guerra do presente, bem como

a necessidade das forças armadas americanas se adaptarem a estes novos desafios. Assim, Rumsfeld (2002) sustenta que as guerras do século XXI irão requerer cada vez mais todos elementos de poder – econômico, diplomático, financeiro, de inteligência, dentre outros –, e a defesa dos Estados Unidos não requer apenas prevenção, mas também preempção. Em 2003, complementando os pontos levantados por Cohen (1996) e Rumsfeld (2002), Max Boot ofereceu uma nova abordagem ao “modo americano de fazer guerra”, no artigo *The New American Way of War*, reutilizando a expressão consagrada pelo historiador militar Russell Weigley (1973).

É a partir da virada do século, portanto, como nota Emmanuel Todd (2003, p. 11-13), que “o comportamento internacional dos Estados Unidos começou a provocar uma mudança de percepção”, voltando a manifestar uma tendência ao unilateralismo já constatada desde a segunda metade da década de 1990 – e agora legitimada pela ameaça terrorista –, e institucionalizando um estado de guerra limitada, porém endêmica, em escala planetária.

4 EM DEFESA DA ORDEM LIBERAL E DO *DEEP ENGAGEMENT*

Em meio aos insucessos da Guerra ao Terror e da crise financeira de 2008, que teve como matriz os Estados Unidos, o debate que ganhou força nos corredores do *Council on Foreign Relations* e da *Foreign Affairs* é a “ascensão do resto” – as chamadas potências emergentes e o que fazer para acomodá-las à ordem vigente –, retomando alguns aspectos essenciais da teoria de Huntington. Em *The Future of American Power: how America can survive the rise of the rest?*, Fareed Zakaria (2008) argumenta que o desafio enfrentado pelos Estados

Unidos é o oposto daquele enfrentado pela Grã-Bretanha no início do século XX. Enquanto que a última transição hegemônica se deu pelo perecimento das capacidades econômicas do antigo *hegemon*, o verdadeiro teste enfrentado pelos Estados Unidos no início do século XXI não é de ordem financeira, apesar do baque gerado pela crise de 2008, mas sim política – no sentido de que os Estados Unidos precisam se adaptar à mudanças fundamentais na distribuição de poder na esfera internacional (ZAKARIA, 2008).

Uma constante neste discurso transitório é a ascensão da China e a necessidade de conter e balancear seu poder e influência. As linhas gerais da estratégia de contenção da Guerra Fria, inauguradas neste *think tank*, às vezes parecem ser retomadas, em certa medida, diante do desafio chinês (e também da Rússia reemergente de Vladimir Putin). Assim, a *Foreign Affairs* ingressou no debate para superar as capacidades de A2/AD (*Anti Access/Area Denial*) chinesas. Como mostra Krepinevich (*How to Deter China*, 2015), o pivô estadunidense para a Ásia já começou: até 2020, a marinha e a força aérea norte-americanas planejam realocar 60% das suas forças na região da Ásia-Pacífico. Isso se dá sob o argumento de que, apesar das reivindicações sobre uma ascensão pacífica por parte da China, as suas ações contam uma história diferente: a de uma potência revisionista que almeja dominar o Pacífico e que “não se integraria à ordem previamente estabelecida sem conflitos” (KREPINEVICH, 2015; SVARTMAN, 2016, p. 156). Tal justificativa encontra escopo na análise neorrealista de John Mearsheimer (2001). Em artigo publicado na *Foreign Affairs* em 2001, mesmo ano em que publicou *The Tragedy of Great Power Politics*, Mearsheimer explorou a estratégia de balanceamento empregada pelos Estados Unidos através da “passagem do bastão”, isto é, a eleição de aliados regionais que, por sua vez, defenderiam os interesses norte-americanos. Destarte, a estratégia de “dividir o fardo” de “policia do mundo” se tornou uma realidade no pensamento de política externa norte-americana. Um

exemplo conhecido seria a parceria estratégica que Washington mantém com o Estado de Israel no Oriente Médio, através da Vantagem Militar Qualitativa (VMQ), doutrina que permitiria aos Estados Unidos eleger quem serão os novos polos do sistema.

Na América Latina, os esforços do CFR em eleger um parceiro regional que atuasse segundo os interesses da ordem liberal americana visaram o Brasil, como mostram as linhas gerais e principais recomendações do relatório *Global Brazil and U.S.-Brazil Relations* (2011). Recomendações similares também são encontradas em *think tanks* da mesma categoria que o CFR, como a Brookings Institution, editora da obra *Five Rising Democracies and the Fate of the International Liberal Order*, de Ted Piccone. Tal estratégia, todavia, parece não ser suficiente para conter a conformação de um novo sistema sinocêntrico na Ásia, considerando as peculiaridades do Estado chinês e visto que Pequim é amplamente superior aos seus vizinhos regionais (MEARSHEIMER; WALT, 2016).

Assim como Mearsheimer e Walt, Brzezinski (2012, p. 98-99) também defendeu na *Foreign Affairs* a necessidade de balanceamento da Ásia por parte dos Estados Unidos, que devem atuar como “promotores de um Ocidente expandido e renovado”. Brzezinski trabalhou ativamente na reformulação da política de contenção no pós-Guerra Fria, com especial atenção para a Eurásia. Segundo o ex-Conselheiro de Segurança Nacional da administração Carter, as possíveis e indesejadas consequências que seguiriam a abdicação deste papel de liderança global incluiriam o retorno de ressentimentos históricos e novos conflitos de interesse no tabuleiro geopolítico (BRZEZINSKI, 2012). Todavia, determinadas políticas expansionistas por parte Washington, principalmente no espaço eurasiático, se provaram desacertadas e geraram reações inesperadas, como é o caso da crise ucraniana. Mearsheimer (2014), nessa linha, reconhece que foram as equivocadas políticas ostensivas da estratégia hegemônica liberal

dos Estados Unidos e da OTAN que perturbaram a paz no Leste europeu, provocando uma série de reações indesejadas por parte de Moscou.

Nos últimos anos, diante da ascensão da China, que reduz a preponderância de poder dos Estados Unidos, de um déficit orçamentário que atingiu em cheio os gastos em defesa e de duas longas guerras no Oriente Médio, abordagens “retrativas” (*retrenchment*) passaram a ganhar força no *mainstream* acadêmico norte-americano. Sob esse pano de fundo, autores como Stephen Brooks, G. John Ikenberry e William Wohlforth (2013) utilizaram-se da *Foreign Affairs* para rebater essa tendência e defender a grande estratégia norte-americana de *deep engagement* (“engajamento profundo”), baseada na promoção da ordem liberal:

Uma grande estratégia de gerenciamento da segurança global e promoção da ordem econômica liberal serviu os Estados Unidos excepcionalmente bem nas últimas seis décadas, e não há motivo para desistir agora. A postura expansionista do país é um mal que conhecemos, e um mundo com uma América desengajada é um mal que não conhecemos. Se os líderes americanos escolherem a retração, eles, em essência, estarão testando como o mundo funcionaria sem um poder de liderança engajado e liberal. Os resultados disso podem muito bem ser desastrosos (BROOKS; IKENBERRY; WOHLFORTH, 2013, p. 141, tradução nossa).

Em síntese, argumenta-se que o CFR, por meio de suas publicações e principal revista de assuntos internacionais, continua servindo como propulsor de uma agenda internacionalista e expansionista, agora diante de um quadro aumentado de incertezas na ordem mundial – e não mais marcado por respostas absolutas como nos primeiros anos do pós-Guerra Fria – e na própria definição de grande estratégia dos Estados Unidos. Ademais, destaca-se também o surgimento de uma corrente liderada pelo presidente do CFR, Richard Haass (2017a), voltada a salvaguardar a ordem liberal talhada sob os fundamentos norte-americanos, que, segundo ele, precisa ser atualizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os *think tanks* buscam ativamente influenciar a tomada de decisões de políticas públicas. O caso do *Council on Foreign Relations* (CFR) e da sua principal publicação, a *Foreign Affairs*, não é diferente, ainda que existam esforços por parte da organização em perpetuar uma imagem imparcial e livre de influência ideológica. O conteúdo dos textos aqui brevemente destacados, no entanto, apontam para um denominador comum, respeitadas algumas divergências: a promoção de uma política externa expansionista e internacionalista, que visa à projeção, proteção e manutenção dos interesses hegemônicos norte-americanos e da ordem liberal talhada sob sua influência.

O padrão apontado segue uma tendência já presente desde o preâmbulo da Guerra Fria, quando o icônico artigo de George Kennan estabeleceu as linhas gerais para a estratégia de contenção do comunismo e da União Soviética. Já no pós-Guerra Fria, ele se dá, primeiramente, dentro de um contexto de “panaceia universal”, quando os Estados Unidos emergem do conflito bipolar como a única superpotência do sistema internacional, replicando uma projeção de poder só antes gozada pelo Império Romano. Esse período inicial foi marcado por previsões ufanistas e respostas absolutas, que por sua vez foram objeto de intenso debate pelos pesquisadores do CFR. Porém, já em 1993 Samuel Huntington sinalizou sobre a possibilidade de um novo tipo de conflito, que superaria as fases econômica, territorial e ideológica. O viés cultural e religioso do choque de civilizações, portanto, deixaria os Estados Unidos em alerta novamente para defender seus ideais e projeto de nação.

O CFR, através da *Foreign Affairs*, também serviu como propulsor para o debate sobre a necessidade de reformar e aprimorar as forças armadas norte-americanas no pós-Guerra Fria. Isso aconteceu, primeiramente, com a

Revolução em Assuntos Militares (RMA) e, posteriormente, a partir da virada do século, diante das invasões ao Afeganistão e ao Iraque, no momento mais unilateral da política externa norte-americana desde 1991.

Desgastado pela crise financeira e duas longas empreitadas militares, as preocupações do *establishment* norte-americano se voltaram às potências “contestadoras” da ordem liberal que emergem rapidamente, especialmente a China. Ao mesmo tempo, observa-se a tentativa de reformar os próprios preceitos da ordem liberal com o intuito de resguardar os interesses hegemônicos, porém constantemente defendendo o expansionismo e o contínuo engajamento internacional, haja vista que ainda mais importante do que a hegemonia é a habilidade de escrever as regras do jogo global. Essa é a linha adotada pelo presidente do CFR, Richard Haass, que defendeu firmemente o encargo de “policia do mundo” dos Estados Unidos na década de 1990, e cuja mais recente pesquisa sustenta a reinicialização da política externa norte-americana e a promoção de uma nova ordem liberal (*World Order 2.0*) para lidar com os desafios do presente.

Assim, não é de causar surpresa que o *Council on Foreign Relations* e a *Foreign Affairs* tenham promovido significativo espaço para artigos críticos à ascensão de Donald Trump à Casa Branca. Trump foi eleito 45º Presidente dos Estados Unidos da América sob o discurso *America First*, que sugere uma abordagem aparentemente neoisolacionista para a política de Washington. Tal discurso vai de encontro às linhas de ação expansionista e internacionalista promovidas pelo *think tank* desde a sua criação, e o próprio presidente Richard Haass (2017b, p. 9) não poupou críticas às mesmas, classificando as diretrizes de Trump como “infelizes e carentes de propósito e visão”. Mais do que nunca no pós-Guerra Fria, portanto, as linhas de ação do CFR parecem encontrar-se descoladas da pauta prioritária do governo em exercício, o que demandará

esforços ainda maiores na tarefa de transformar a *expertise* oferecida pelo *think tank* em ações politicamente orientadas concretas.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, D. **A Capitol Idea: think tanks and U.S. foreign policy.** Toronto: McGill-Queen's University Press, 2006.
- BODMAN, S; WOLFENSOHN, J.; SWEIG, J. (Orgs.). **Global Brazil and U.S.-Brazil Relations.** Independent Task Force Report No. 66. Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2011.
- BOOT, M. The New American Way of War. **Foreign Affairs**, v. 82, n. 4, 2003.
- BROOKS, S. G.; IKENBERRY, G. J.; WOHLFORTH, W. C. Lean Forward: in defense of American engagement. **Foreign Affairs**, v. 92, n. 1, 2013.
- BRZEZINSKI, Z. The Cold War and its Aftermath. **Foreign Affairs**, v. 71, n. 4, 1992.
- BRZEZINSKI, Z. Balancing the East, Upgrading the West. **Foreign Affairs**, v. 91, n. 1, 2012.
- CFR. **Council on Foreign Relations Annual Report 2016.** Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2016.
- COHEN, E. A Revolution in Warfare. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 2, 1996.
- HALLIDAY, F. **Repensando as Relações Internacionais.** Porto Alegre: UFRGS/NERINT, 1999.
- HAASS, R. **The Reluctant Sheriff: The United States after the Cold War.** Washington, DC: Council on Foreign Relations, 1998.
- HAASS, R. World Order 2.0: the case for sovereign obligation. **Foreign Affairs**, v. 96, n. 1, 2017a.
- HAASS, R. Where to Go From Here? Rebooting American Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 96, n. 4, 2017b.
- HUNTINGTON, S. The Clash of Civilizations. **Foreign Affairs**, v. 72, n. 3, 1993.

- HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 2, 1999.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Power and Interdependence in the Information Age. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 5, 1998.
- KREPINEVICH, A. F. How to Deter China. **Foreign Affairs**, v. 94, n. 2, 2015.
- MEARSHEIMER, J. The Future of the American Pacifier. **Foreign Affairs**, September/October 2001.
- MEARSHEIMER, J. Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: the liberal delusions that provoked Putin. **Foreign Affairs**, v. 93, n. 5, 2014.
- MEARSHEIMER, J.; WALT, S. The Case for Offshore Balancing: a superior U.S. Grand Strategy. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 4, 2016.
- NYE, J. What New World Order? **Foreign Affairs**, v. 71, n. 2, 1992.
- PARMAR, I. **Think Tanks and Power in Foreign Policy**: a comparative study of the role and influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945. New York: Palgrave, 2004.
- PERRY, W. Preparing for the Next Attack. **Foreign Affairs**, v. 80, n. 6, 2001.
- RICE, C. Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**, v. 79, n. 1, 2000.
- RUMSFELD, D. H. Transforming the Military. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 3, 2002.
- SCHULZINGER, R. **The Wise Men of Foreign Affairs**: history of the Council on Foreign Relations. New York: Columbia University Press, 1984.
- STRATFOR. Why Civilizations Really Clash. **Stratfor Worldview**, Jan 10, 2016. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/why-civilizations-really-clash>>. Acesso em: 29 de julho de 2017.
- SVARTMAN, E. Os think tanks dos EUA e as visões sobre a atuação internacional do Brasil. **Relaciones Internacionales (La Plata)**, v. 25, n. 50, 2016.
- TEIXEIRA, T. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan/PPGRI, 2007.
- TODD, E. **Depois do Império**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- U.S. EMBASSY. History of the U.S.-UK Special Relationship. **U.S. Embassy & Consulates in the United Kingdom**. Disponível em: <<https://uk.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/>>. Acesso em: 29 de julho de 2017.

ZAKARIA, F. The Future of American Power: how America can survive the rise of the rest. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 3, 2008.