

Objetivos Burocráticos e Usos Táticos da Imprensa

LEON V. SIGAL

De "The Brookings Institution", publicado na
Public Administration Review, n.º 4, 1973.

Traduzido por

MARCOS HENRIQUE C. CÔRTEZ

A necessidade burocrática explica o volume de detalhes sobre os mecanismos internos do governo publicados na imprensa norte-americana. Funcionários empenhados num jogo político intragovernamental visando a alcançar os resultados que desejam em termos de diretrizes de governo, exploram taticamente a imprensa. Manobras de imprensa podem atender a uma gama de objetivos burocráticos, desde alterar as informações que possuem os funcionários para tomar decisões até afetar a correlação de forças em negociações intragovernamentais através da determinação de quem é envolvido numa decisão e por que procedimento a decisão é tomada. Ao utilizar a imprensa, o funcionário que está manobrando encara uma escolha tanto de meio como de canal. A audiência e a acessibilidade são cruciais para a escolha do meio; ambas dão primazia aos meios de divulgação escrita sobre a falada. A escolha do canal — entre comunicado de imprensa, entrevista coletiva, conversa de orientação e infidência — é comumente uma função do nível do funcionário e de se sua posição quanto à diretriz em causa está ou não em conformidade com a da administração. Todavia, muitos objetivos táticos podem ser melhor atingidos somente através de canais clandestinos de divulgação.

O autor deseja expressar seus agradecimentos especiais a Richard Neustadt e Morton Halperin, de cujas críticas e estímulos este artigo se beneficiou consideravelmente. Agradecimentos são também devidos a Alexander George, Arnold Kantor e Herbert Kaufman por suas úteis sugestões e a "The Brookings Institution" e Fundação Rockefeller por sua generosidade em proporcionar ao autor uma oportunidade de escrever.

"Você pensa que nós lhe mentimos. Mas não mentimos, realmente não o fazemos. Contudo, quando você descobre isso, comete um erro ainda maior. Você pensa que nós lhe dizemos a verdade."

(Lord Tyrrell, Subsecretário Permanente do Ministério do Exterior britânico, a um jornalista).

Mais notícias emanam de funcionários do que de qualquer outra fonte. A maioria delas passa rotineiramente através dos canais formais de "informação pública" do governo para os jornalistas que percorrem o circuito de notícias em Washington. Entretanto, nem toda a coleta de notícias é rotineira. Algumas notícias fora da rotina provêm de funcionários que revelam à imprensa uma parcela pertinente de informação por sua própria iniciativa e sem autorização específica para fazê-lo. O resto os jornalistas juntam percorrendo seus circuitos, trocando e contra-conferindo pedaços de informação com seus contatos no governo, e formulando palpites fundamentados. Também nesses casos, são os funcionários que proporcionam as informações que fazem as notícias.

Por que funcionários falam a jornalistas

A compreensão de por que funcionários falam a jornalistas pode ajudar a explicar que tipo de informação se torna notícia e como chega lá, dois fatores que fazem as notícias compreensíveis.

Por que funcionários falam a jornalistas? "Vivemos numa democracia", respondem muitos funcionários. "O povo tem direito a saber e nós temos obrigação de informá-lo". Para outros a explicação reside não em normas sociais mas em satisfação do ego. "Algumas pessoas simplesmente não conseguem guardar um segredo", dizem com conhecimento de causa. Nem ideologia democrática nem idiosincrasias pessoais explicam muito bem a seleção de informações que funcionários passam à imprensa.

O contraste entre a imprensa norte-americana e a britânica sugere uma outra explicação. O volume na imprensa de informações detalhadas sobre os mecanismos internos do governo dos Estados Unidos espanta, e às vezes decepciona, observadores estrangeiros. "O estrangeiro que se dê ao trabalho", atesta David Butler, "pode chegar muito mais perto do que está realmente acontecendo nos Estados Unidos do que o pode lograr na Inglaterra".¹ A razão da diferença não é tanto a penalidade legal ou a agressividade jornalística quanto a necessidade burocrática. Conseguir que as coisas sejam feitas em Washington exige um uso maior da imprensa do que em Londres.

Em ambas capitais a prova de uma "boa" diretriz está em sua capacidade de granjear e manter o apoio do funcionalismo. Assim mudanças de diretriz acarretam a formação de coligações dentro da burocracia tanto quanto no legislativo. Os instrumentos para formar e desmantelar coligações em torno de diretrizes são ma-

nobras ou, para tomar emprestada a expressão de Morton Halperin, "os jogos que fazem os burocratas".² Eles abrangem declarações inseridas em mensagens presidenciais, viagens de "verificação de fatos", relatórios e comissões. Os funcionários também exploram taticamente a imprensa a fim de atingir os resultados governamentais que desejam.

Por que, então, a imprensa é um campo mais proeminente para manobras em Washington do que em Londres? Em primeiro lugar, inovação de diretrizes e ascensão na carreira não ocorrem por acaso em qualquer sistema governamental. Cada sistema tende a ter alguns caminhos ou estratégias característicos para a mudança de diretrizes e para a ascensão aos escalões superiores do funcionalismo, os quais o distinguem de outros sistemas. As diferenças em estratégias intrínsecas são responsáveis por variações sistemáticas nas táticas.

Os Estados Unidos têm, segundo a frase de Richard Neudstadt, "um governo de instituições separadas partilhando poderes".³ A autonomia institucional tem a sanção tanto social como constitucional. O Congresso, a Presidência e os diversos órgãos governamentais dependem uns dos outros para ações, porém dependem de diferentes bases eleitorais para apoio. Essa condição virtualmente elimina a possibilidade de que uma mudança importante de diretriz flua para cima através da burocracia ao invés de gotear para baixo desde a cúpula. Ela torna quase obrigatório o envolvimento da Casa Branca em inovações de diretrizes que afetem vários órgãos.

A estratégia dominante para inovação de diretrizes consiste então em obter o "endosso" do Presidente como condição prévia para submeter-se ao teste do governo.

Além disso, os padrões de carreira são mais fortemente vinculados a preferências pessoais por diretrizes em Washington do que em Londres. Os funcionários norte-americanos frequentemente ingressam no serviço público movidos por um interesse substantivo em diretrizes governamentais e por um desejo de desempenhar um papel ativo, em lugar de ser a busca de uma profissão de alto prestígio. Uma vez no serviço público, descobrem muitas vezes que o engajamento com as diretrizes certas pode acelerar a ascensão. As diretrizes podem também fazer diferença para as carreiras de funcionários permanentes. Escadas autônomas de promoção alimentam o departamentalismo. Por exemplo, o fato de que cada uma das Forças Armadas tem sua própria carreira pode fortalecer a determinação de um Oficial de defender um objetivo de sua corporação contra as outras e ajuda a explicar o volume de manobras de imprensa nas rivalidades entre elas. Os ambiciosos, quer temporários quer permanentes, acabam por ter um interesse considerável nos resultados. Isso coloca o custo de revelações não autorizadas a preço de liquidação.

Conseqüentemente, as estratégias para ascensão na carreira tornam factível para os funcionários norte-americanos sair do âmbito de suas repartições para atingir seus objetivos de diretrizes. As estratégias para inovação de diretrizes tornam necessário utilizar a imprensa para lográ-lo.

Uma segunda razão para o amplo uso de manobras de imprensa em Washington é a de que a rede para circulação de informações dentro do governo norte-americano é inadequada para a tarefa. A esse respeito, Whitehall oferece um contraste flagrante com o tamanho imenso, a difusão geográfica e a insulariedade das repartições de Washington. Em 1968, quando os níveis administrativos do serviço público britânico totalizavam cerca de 2.700, os níveis equivalentes no governo norte-americano eram 50 vezes aquele número.⁴ Espalhados pela capital, diversos órgãos tendem a interagir precipuamente em níveis superiores. Por comparação, os ministérios em Londres se ligam formalmente através de uma extensa rede de comissões interministeriais e informalmente através da "rede dos velhos colegas", dos clubes e do almoço. O "establishment" britânico simplesmente não tem igual em Washington. Nessas circunstâncias, o uso da imprensa para circular informações é menos imperativo.

O contraste entre a Grã-Bretanha e os Estados Unidos sugere assim que os funcionários dão uma quantidade de informações a jornalistas a fim de disseminá-las Washington afora, principalmente para outros funcionários do Executivo e para o Congresso, visando a influir sobre os resultados das diretrizes. A catalogação dos propósitos de manobras de imprensa fornece provas adicionais dessa afirmação. E também lança luz sobre as formas pelas quais as informações são divulgadas.

Manobras de imprensa de natureza informativa

As manobras de imprensa de natureza informativa procuram influenciar o resultado de uma decisão modificando as informações nas quais ela se baseia. A condição que torna possível o êxito de tais manobras é a incerteza endêmica em todos os sistemas governamentais. A incerteza no espírito de todos os homens políticos sobre a natureza da realidade com que se defrontam possibilita a coexistência de formulações alternativas do "significado" de acontecimentos e questões. Ela permite a qualquer pessoa ter dentro de si mesma "seu próprio mundo especial". Como numa peça de Pirandello, muito da política consiste em conflito entre os atores, cada um dos quais procura obter aceitação para sua própria definição da realidade, sua própria versão "dos fatos". Desde o ideólogo nas barricadas de Paris do século XVIII até o burocrata nos corredores de Washington de hoje, todos os atores políticos procuraram moldar as percepções uns dos outros dos acontecimentos e das questões como meio de atingir seus objetivos.

O conflito a respeito do significado da realidade implica um desacordo quanto aos critérios para avaliação de parcelas específicas de informação. Muita informação, portanto, é impossível de ser conhecida no sentido que não há acordo sobre seu significado. A quantidade do que não pode ser conhecido atribui um valor extraordinário ao desconhecido — isto é, informação cujo significado seria claro para todos se ela viesse a

ser disponível. Além disso, se tal peça de informação fosse do conhecimento comum, ela poderia favorecer um ou outro lado em um debate sobre diretriz. Esse lado, portanto, tem um interesse em plantá-la no noticiário, dando-lhe curso através de Washington e fazendo com que a atenção de outros funcionários se concentre nela, a fim de torná-la a base de suas ações.

Os funcionários procuram na imprensa informações sobre o meio exterior, em especial sobre o mundo e sobre a opinião pública.

Informação sobre o mundo

Uma ilustração clássica do uso pelos funcionários da imprensa a fim de disseminar informações que implicavam a aceitação de suas preferências em matéria de diretrizes ocorreu durante a crise do Estreito de Formosa em 1954-55. A redefinição gradual da diretriz do Governo Eisenhower em relação à China gerou uma série de histórias com avaliações contraditórias das intenções chinesas. O "The New York Times" de 26 de março de 1955 publicou um artigo de três colunas sob a manchete "Os Estados Unidos esperam que os comunistas chineses ataquem as ilhas em abril; pesam uma defesa total". Sob esse título, o correspondente no Pentágono Anthony Leviero informava haver uma "mudança significativa" no planejamento norte-americano baseada "na crença de que a China Comunista iniciará sua campanha para tomar Quemoy e Matsu por volta do meio de abril".⁵ Leviero mostrava que assessores militares estariam insistindo com

o Presidente para intervir em termos "totais" na eventualidade do ataque. Três dias depois, no mesmo lugar, mas na página 1, o "Times" publicou outro artigo, com manchete cobrindo três colunas: "Eisenhower não vê guerra agora pelas ilhas chinesas". Também deixando de identificar sua fonte pelo nome, o correspondente na Casa Branca Bill Lawrence escrevia:

O Presidente não gostou de histórias publicadas durante o fim de semana que diziam que seus assessores militares estavam convencidos de que tais ataques poderiam começar em meados de abril... A Casa Branca acredita que sabe qual a fonte dessas histórias e as trata como "paroquiais", representando a opinião de um homem ou de uma corporação... Uma declaração publicada no último fim de semana afirmava que o Presidente estava sendo instado a empregar armas atômicas, se necessário, para destruir o potencial industrial da China Comunista e assim pôr termo a suas tendências expansionistas. Essa opinião tampouco agradou ao Presidente.⁶

O que os dirigentes chineses poderiam ter tomado como uma ameaça velada revelou-se como produto de uma cisão surgida no Estado-Maior Conjunto a respeito do emprego de armas nucleares táticas na defesa daquelas ilhas. A primeira história se originou em jantar em que falou a alguns jornalistas o Chefe de Operações Navais, Robert B. Carney, que estava propugnando por sua análise das intenções chinesas. Naquela época os Estados Unidos não tinham ou-

tro meio além de armas nucleares para deter uma invasão em potencial. Caso sua definição da situação prevalecesse, o Almirante Carney talvez conseguisse fazer o Governo se comprometer a empregar armas nucleares táticas naquela situação — um precedente de diretriz que seria difícil de inverter em qualquer futura confrontação.

A fonte da segunda notícia foi o Secretário de Imprensa da Casa Branca, James Hagerty. Em seus comentários, o Presidente Eisenhower deixa claro seu objetivo :

Tem havido ultimamente entre os membros do Gabinete um sentimento muito definido, muitas vezes expresso abertamente, de que dentro de um mês estaremos de fato lutando no Estreito de Formosa. Evidentemente, é perfeitamente possível que isso seja verdade, pois os comunistas chineses parecem ser completamente temerários, arrogantes, possivelmente ultra-confiantes e completamente indiferentes quanto à perda de vidas humanas. Não obstante, acredito que as hostilidades não são tão iminentes quanto o indicam as previsões de vários de meus colaboradores. Está evidente que essa visão pessimista foi transmitida a outras pessoas pois uma quantidade de artigos nos jornais afirma que o Governo está esperando hostilidades para dentro de um mês.⁷

A necessidade de passar informações para a imprensa se torna especialmente aguda no exterior. Conforme atesta John Kenneth Galbraith, ex-

Embaixador na Índia, “descobri ser mais fácil fazer com que minhas opiniões fossem consideradas pelo Presidente dos Estados Unidos através do “The Washington Post” e de seu correspondente em Nova Delhi do que por meio do Departamento de Estado”.⁸

Informação sobre a opinião pública

O estado da opinião pública é especialmente importante dentre os imponderáveis dos cálculos do funcionário. O que o público — ou algum setor-chave dele — deseja é tema de muita discussão na maioria dos debates oficiais. A intenção de moldar a percepção que outros funcionários têm da opinião pública a fim de afetar resultados da ação governamental pode envolver vários usos diferentes das notícias. As próprias notícias podem influenciar a opinião pública e assim, indiretamente, a percepção que dela têm os funcionários. Além disso, o que os artigos digam sobre a opinião pública pode afetar diretamente a percepção dos funcionários. Finalmente, devido à dificuldade de determinar qual é a opinião pública sobre qualquer questão específica, os funcionários confiam na opinião dos comentaristas e editorialistas para obter uma “leitura rápida da mente do público”. Assim a imprensa não só forma e representa a opinião pública, como também é a opinião pública aos olhos dos funcionários. O estímulo de reações públicas, a divulgação de resultados de pesquisas de opinião, e a tentativa de convencer os que moldam as opiniões na imprensa são lugares-comuns num esforço para dar a outros funcionários a im-

pressão de que o público é favorável a uma determinada linha de ação durante os estágios formativos do desenvolvimento de uma diretriz.

Funcionários graduados soltam "baldões de ensaio" com a finalidade de testar os sentimentos do público e do Congresso em relação a uma questão de diretriz antes de se engajarem ostensivamente com uma posição a respeito. Quando, por exemplo, o Governo Kennedy estava redigindo a Lei de Direitos Civis de 1965, um assessor do Ministério da Justiça recorda que "porta-vozes do Governo — embora geralmente com o cuidado de não serem identificados por nome ou pelo órgão a que pertenciam — mantinham jornalistas importantes bastante bem informados sobre o pensamento do Governo". O Vice-Ministro da Justiça Nicholas Katzenbach em especial serviu como uma fonte principal dos artigos do jornalista Anthony Lewis do "New York Times" durante aquele período.⁹

Dada sua incerteza sobre o mundo exterior, os funcionários dentro do governo muitas vezes colhem indicações sobre que atitude assumir em relação a diretrizes junto a outros funcionários à sua volta. Sua necessidade de se ajustar em relação a outros funcionários freqüentemente indica sua análise do meio externo e não o contrário. Mesmo quando suas preferências quanto a diretrizes repousam em seu entendimento do mundo exterior, a tradução dessas preferências em ação governamental requer uma percepção completa do mundo interior do governo. Os funcionários precisam, em particular, saber o que

seu chefe deseja, quem tem poder e "quem está com a ação".

O que seu chefe deseja

Os funcionários em todos os escalões do governo dependem em alguma medida de seus superiores imediatos para sua ascensão na carreira. Dar ao chefe o que ele deseja, ou pelo menos evitar a aparência de insubordinação, é uma forma de vida burocrática.

Devido à sua autoridade constitucional, se não a seu poder, o Presidente é o funcionário graduado cujas preferências mais importam para os burocratas. Não são muitos os burocratas que trabalham para o Presidente, porém a maioria tem de prestar atenção a ele. A importância das preferências do Presidente induz a uma diversidade de manobras.

A concessão de uma "licença de caça". Para obter o resultado que deseja do processo de diretrizes, o Presidente precisa encontrar subordinados que queiram fazer o que ele deseja e habilitá-los a começar o trabalho. O que eles requerem dele é uma "licença de caça", um mandado para agir em seu lugar, invocar seu nome a fim de persuadir colegas relutantes a concordar. A publicidade implica engajamento. Ela significa alertar pessoas de fora que têm um interesse em que esse engajamento seja mantido. Significa colocar sua reputação em jogo. Porém, os engajamentos públicos correm o risco de uma oposição prematura, da neutralização prévia de opções e às vezes até de desafio bem sucedido de es-

calões inferiores. Um Presidente prudente pode preferir não se prender dessa forma. Conforme disse o Presidente Truman ao defender sua proibição de citação direta de entrevistas coletivas presidenciais,

a idéia de uma entrevista coletiva consiste em descobrir o que o Presidente pensa sobre questões pendentes, porém deve ser óbvio que ele não deve ser citado diretamente sobre todas as questões. Isso muitas vezes poderia transformar uma resposta de uma expressão de opinião em um compromisso final. Isso não teria nenhuma finalidade útil, pois a fim de evitar compromissos sobre questões ainda pendentes, o Presidente relutaria em responder ou mesmo em sugerir uma pista que pudesse revelar sua linha de pensamento.¹⁰

Na medida em que não ouse oferecer um compromisso formal em relação a uma linha de ação, o Presidente precisa recorrer a indicações veladas, as quais, conquanto tornem o compromisso mais ambíguo e daí sujeito a ser evitado, de fato dão uma mínima licença para agir àqueles que desejam atuar. Quando Lyndon Johnson, por exemplo, quis conter a defesa pelo Departamento de Estado da força multilateral em dezembro de 1964, ele não só fez redigir um memorandum nesse sentido para circular dentro do governo, como também mostrou uma cópia dele a James Reston, do "New York Times", o qual publicou extratos praticamente literais com destaque na edição de 21 de dezembro.¹¹ Ao contrário de um memorandum interno, com circulação li-

mitada dentro do Executivo, um recorde de jornal podia ser citado como prova dos desejos do Presidente pelos opositores da força multilateral dos dois lados do Potomac e do Atlântico.

A obtenção de compromisso de cima. Espelhando a necessidade de um funcionário graduado de demonstrar seu compromisso para que seus subordinados atuem, encontra-se o desejo do subordinado de obter esse compromisso. As notícias servem assim como meio de comunicação para cima em vez de para baixo. Dessa forma os "teólogos" do Departamento de Estado que pressionavam em favor da força multilateral conseguiram inserir uma linha num discurso feito pelo Presidente Kennedy perante o Parlamento canadense em maio de 1961 dizendo que os Estados Unidos olhavam em direção à "possibilidade de se estabelecer eventualmente uma força naval da OTAN que seria verdadeiramente multilateral em propriedade e controle, se isso fosse desejado e julgado factível por nossos aliados..."¹² Em orientações a jornalistas, eles se encarregavam de fazer com que essa linha não fosse ignorada, dando a si mesmos com isso luz verde para "vender" seus planos no exterior.

Os subordinados também podem provocar seu chefe tornando públicas informações que farão ser mais difícil para ele deixar de agir. Nos meses anteriores à derrubada de Diem, muitas histórias "inspiradas" provenientes de Saigon indicavam o surgimento de uma tentativa há muito em fermentação para reformar o regime sul-

vietnamita. Ao assumir as funções de Embaixador em Saigon, Henry Cabot Lodge começou a passar histórias para correspondentes norte-americanos naquela cidade, entre eles David Halberstam do "New York Times" e Neil Sheehan da "Associated Press", em parte para forçar Diem a efetuar reformas e em parte para impelir Washington a sustar apoio ao regime se Diem permanecesse inamovível. "A infidênciam", argumentava Lodge, "é prerrogativa do Embaixador. É uma de minhas armas para desempenhar este cargo".¹³ Ela também integra o arsenal dos assessores no Capitólio que tentam levar congressistas ou comissões relutantes a agir.¹⁴

O anúncio de uma decisão. Até mais do que tentar dar publicidade a uma preferência por uma direttriz, o anúncio de uma decisão pode influenciar o comportamento de subordinados. A publicidade pode não garantir sua concordância, mas aumenta grandemente tal perspectiva. O Presidente muitas vezes descobre que é eficaz dizer à imprensa o que decidiu a fim de assegurar que os funcionários o saibam rapidamente e dizê-lo abertamente a eles através de entrevistas coletivas e comunicados de imprensa para demonstrar que sua decisão está tomada.

Como a publicidade torna a execução mais provável, os funcionários cujos objetivos quanto a direttrizes são assim favorecidos têm um incentivo para fazer registrar as decisões presidenciais pertinentes. Às vezes eles "plantam" perguntas em entrevistas coletivas com essa finalidade. Quando o Presidente Johnson retardou o

anúncio da nomeação de Nicholas Katzenbach para Subsecretário de Estado, em 1966, assessores do Departamento de Estado instigaram Marquis Childs, correspondente do "St. Louis Post Dispatch", a indagar sobre aquela função vaga.¹⁵

A promulgação de uma preferência por direttriz como se fosse uma decisão. A concessão de "licenças de caça" e o anúncio de decisões a fim de fazer os subordinados agir são manobras ao alcance de outros funcionários superiores além do Presidente. Entretanto, algumas ações só ele pode autorizar. A necessidade de autorização presidencial dá origem a uma manobra que pode ser tentada por um funcionário graduado politicamente independente: promulgar uma direttriz por sua própria iniciativa como se ela fosse produto de decisão presidencial na esperança de que ela não será revogada. O General Douglas MacArthur freqüentemente recorria a tal tática. Em uma ocasião, quando se impacientou com a hesitação de Washington em por andamento negociações para o tratado de paz com o Japão, ele convocou uma entrevista coletiva em Tóquio e, para a consternação dos funcionários nos Estados Unidos, simplesmente anunciou: "Chegou o momento agora em que devemos falar de paz com o Japão".¹⁶ Em outra oportunidade, ele reivindicou publicamente a rendição do inimigo na Coréia precisamente quando o Governo Truman estava procurando negociar um cessar-fogo.¹⁷ Foi essa atitude que precipitou a destituição do General.

Essa manobra pôde ser facilitada por se contar com o apoio do Pre-

sidente. Como Embaixador na Índia, John Kenneth Galbraith estava nessa posição :

Dei uma enorme entrevista coletiva na qual anunciei as mudanças que estou esperando efetivar em nosso programa de assistência técnica — concentração em número menor de setores, em menos instituições agrícolas, com menos gente em Nova Delhi. Eu precisava de notícias e uma das melhores maneiras de obter uma diretriz é proclamá-la. Washington vai se surpreender e pode se perguntar que parte da burocracia autorizou a mudança. Contudo, ninguém se oporá a ela.¹⁸

Quando a posição do Presidente não está clara, fins semelhantes podem ser conseguidos através da interpretação de suas palavras para os jornalistas numa base de não ser indicada a fonte. Após o discurso de 31 de março de 1968 do Presidente Johnson, o Secretário da Defesa Clark Clifford fez exatamente isso ao impor limites ao envolvimento norte-americano no Vietname e tentar reverter a diretriz de escalada. Justificando seus atos com as próprias palavras do Presidente e dando a entender que eles representavam a diretriz do Governo, Clifford estabeleceu unilateralmente um teto de 549.500 homens para as forças dos Estados Unidos no Vietname. Ele refutou publicamente os argumentos em favor da retomada dos bombardeios do Vietname do Norte acima do paralelo 20. Repetidas vezes ele expressou opiniões otimistas sobre as conversações de paz que estavam sendo efetuadas em Paris.

“Conquanto abstendo-se escrupulosamente de cavar por debaixo do lugar em que o Presidente se colocava”, escreve um assessor, “Clark Clifford, de forma habilidosa e consistente, moveu-se na cena pública para ocupar o lugar a que o Presidente ainda não havia chegado ainda”.¹⁹ Tal como as moças que enviam anúncios prematuros de casamento para colonistas sociais, os funcionários podem às vezes utilizar com êxito as notícias para criar um *fait accompli*.

Quem tem poder

O poder, como a beleza, está nos olhos de quem contempla. O “poder presidencial”, tal como o conceito é empregado por Neustadt, depende de maneira crucial das percepções dos outros jogadores no sistema político.²⁰ Ele reside, em última análise, nas expectativas daqueles em quem ele tem de confiar para a execução de suas decisões de que, se deixarem de atender a seus desejos, terão de arcar com ônus inaceitáveis. As estimativas de sua vontade e capacidade para levar outros a fazer o que ele deseja, sua “reputação profissional”, são importantes para qualquer funcionário, não apenas o Presidente. As afirmações de funcionários a jornalistas sobre seu êxito em conseguir o que querem, suas insinuações sobre seu acesso ao Presidente e suas revelações para mostrar que “estão por dentro” se prendem a mais do que complexo de superioridade; são os tijolos da reputação.

Em 1934, por exemplo, o Presidente Franklin Roosevelt designou Donald Richberg para presidir o Conselho

Executivo e Conselho de Emergência Nacional, duas comissões de nível ministerial que tratavam de assuntos internos. Quando os dois foram consolidados em outubro, o "New York Times" publicou um artigo descrevendo Richberg como o Presidente-Substituto com a manchete "Richberg colocado acima do Gabinete no novo Conselho de Emergência... Agora o homem n.º 1".²¹ Segundo o Secretário do Interior Harold Ickes, muitos atribuíram o artigo do "Times" aos assessores de Richberg.²² O Presidente procurou desfazer a irritação do Gabinete chamando Richberg de não mais do que "um menino de recados convencido". Ele incumbiu seu secretário de imprensa de chamar o correspondente do "Times" Arthur Krock e dizer-lhe "que esse tipo de coisa não só é uma mentira como constitui uma forma de enganar e defraudar o povo".²³

A política palaciana pode ser infinitamente intrincada. Conforme escreve George Reedy, que trabalhou na Casa Branca ao tempo de Johnson:

O cortesão inexperiente pode cometer o erro de usar seus contatos na imprensa... para obter referências favoráveis a seu nome em público. Porém os profissionais mais astutos da arte da luta de faca palaciana adotam uma linha diferente. Eles procuram apresentar os nomes de seus competidores em um contexto que desagradará ao homem que detém o poder real. A técnica da marcha-a-ré é um tanto mais complexa do que parece à primeira vista. Não impossível, por exemplo, que um artigo de jornal

especulando sobre a promoção de um assistente para um cargo mais elevado esteja tocando o sino da morte de sua carreira no governo.²⁴

Os Presidentes também podem conspírar. Conquanto assumindo publicamente a responsabilidade pelo fracasso da Baía dos Porcos, por exemplo, o Presidente Kennedy lançou, em privado, toda a culpa sobre o Estado-Maior Conjunto, que havia dado o endosso pro forma ao plano da CIA. O colunista do "Times" Arthur Krock relembra: "O Presidente disse que havia "perdido a confiança" no Estado-Maior Conjunto. Quando perguntei se podia publicar isso por minha conta ele concordou."²⁵

"Quem está com a ação?"

As decisões no âmbito do governo não ocorrem por acaso. A autoridade legal e constitucional e o costume estabelecem quem pode agir, comparecer a reuniões, até ler documentos internos. Muitas vezes, quando os funcionários procuram linhas nítidas de responsabilidade, encontram apenas ambigüidade. As atribuições são, então, uma questão de escolha. Isso acontece freqüentemente dentro da Casa Branca. Quando uma questão surge para decisão, o Presidente delega a um de seus auxiliares a tarefa de canalizar para ele as informações e opções correspondentes. Saber "quem está com a ação" é um dos pré-requisitos para influenciar a decisão do Presidente.

Caso desejem solicitar informações e opções — o que nem sempre acon-

tece — os que estão com a ação nas mãos precisam dar publicidade a essa circunstância. Eles podem fazê-lo através da imprensa. Por exemplo, ao anunciar a indicação de McGeorge Bundy como Assistente Especial para Assuntos de Segurança Nacional, o Presidente-eleito Kennedy simplesmente emitiu um comunicado de imprensa detalhando as responsabilidades do novo cargo.²⁶ Entretanto, promulgar as atribuições de um cargo por meio de comunicado de imprensa tem suas limitações. Um comunicado de imprensa da mesma época abolindo a Junta de Controle de Operações do Conselho de Segurança Nacional não delegou ao Secretário de Estado a autoridade legal de que necessitava para controlar operações. O comunicado de imprensa não prevaleceu sobre um decreto em vigor e pôde assim ser ignorado por outros órgãos.²⁷

Outras manobras de imprensa

A política requer mais do que persuasão. Além de manipular as informações nas quais se baseiam as decisões, os funcionários usam a imprensa para alterar as formas pelas quais as decisões são tomadas.

Obter o envolvimento de outros funcionários

A lei e o costume determinam que se deve envolver em um debate de diretriz sobre muitas questões. Entretanto, com relação à maioria das questões e para a maioria dos funcionários, o envolvimento é optativo. Empenhar-se em batalhas perdidas não aumenta a reputação de um burocrata. Mesmo participar de batalhas vi-

toriosas consome tempo e energia, bem como recursos não sem limite. As manobras de imprensa podem ser empregadas a fim de colocar funcionários no jogo ou mantê-los fora dele. O que os observadores podem pensar ser um “balão de ensaio” é freqüentemente uma divulgação prematura de uma opção de diretriz — ou uma versão deliberadamente deturpada dela — destinada a liquidá-la antes que os argumentos em seu favor sejam plenamente articulados ou que sejam mobilizados seus defensores e adeptos. Em 1958 uma tentativa para transferir uma equipe de técnicos chefiados por Werner von Braun do Exército para a recém-criada “Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço” (NASA) provocou exatamente uma divulgação desse tipo. Nos termos da legislação que a criou, não seria necessária a aprovação pelo Congresso se a transferência fosse feita antes de 1.º de janeiro. Prevenido que a aprovação da Casa Branca para a transferência viria na manhã seguinte e conhecendo o instinto protetor que as comissões do Congresso têm pelos órgãos sob sua supervisão, o Diretor do programa (especial) do Exército, General John B. Medaris, montou sua estratégia. Ele afastou a idéia de um apelo direto ao Presidente, passando por cima de seus superiores imediatos. “Se o tivéssemos feito, a disciplina exigiria que o infrator fosse sacrificado independentemente da justiça de sua causa”. Em vez disso, ele raciocinou que

Tinha um amigo especial na imprensa, que descobri, ao longo dos anos, ser honesto, digno de confiança, objetivo, patriota e inteira-

mente capaz. Era Mark Watson, do "The Baltimore Sun"... Expus a Mark toda a situação e pedi sua opinião. Se ele me dissesse que devia deixar de lado o assunto, teria acolhido seu conselho. Contudo, também ele reconheceu a gravidade e a injustiça essencial da situação e concordou com que a única coisa adequada a fazer era assegurar que o Presidente soubesse que esta era uma questão altamente controvertida.²⁸

Medaris descreve o resultado do artigo feito por Watson:

Quase imediatamente os representantes da imprensa começaram a ligar para a Casa Branca e pedir seus comentários. Em outros lugares a imprensa procurou membros importantes do Congresso e pediu suas opiniões. Alguns desses congressistas enviaram mensagens à Casa Branca e pelo menos um Senador proeminente mandou um telegrama. Nossa posição estava firmada.²⁹

Obter uma mudança de canal

Em lugar de convocar uma sessão a fim de influenciar uma decisão a ser tomada em outro órgão, a Comissão poderia ter ido mais longe e introduzido uma lei que impedisse a transferência. Tal ação transcende a mera obtenção de envolvimento de outros funcionários. Ela desloca o foro de decisão do Poder Executivo para o Capitólio, onde ela está sujeita a um conjunto inteiramente diferente de procedimentos, pressões e personalidades. De forma mais geral, os funcio-

nários que estão perdendo uma luta em uma área de tomada de decisão, por exemplo dentro de seu próprio ministério, tentam desviá-la para outra área, com maior freqüência a Casa Branca ou o Capitólio, tornando pública sua dificuldade. Essa manobra é sobretudo comum durante a preparação do orçamento no Departamento de Defesa, ocasião em que são postos em questão os cortes nas dotações. Sempre que seja impossível conseguir acordo dentro do Departamento de Defesa, o Gabinete do Secretário de Defesa pode levantar a questão na Casa Branca, ante o que os militares podem procurar restabelecer a dotação cortada perante uma comissão do Congresso. A Marinha recorreu a essa manobra em 1949, após o Presidente Truman ter apoiado a rejeição pelo Secretário de Defesa Louis Johnson de um novo porta-aviões solicitado no projeto de orçamento para 1950. Uma vez iniciadas as sessões, a Marinha desencadeou uma campanha de divulgações, a chamada "revolta dos Almirantes", inspirada pelo Almirante Arleigh Burke, para conseguir a aprovação de seu programa.³⁰

Mudar as regras do jogo

Muitos dos procedimentos adotados no processo de diretrizes não estão codificados e, por conseguinte, estão sujeitos a alterações. Entretanto, as mudanças nas regras do jogo podem estimular uma intensa oposição no meio dos funcionários que normalmente se mostrariam avessos a falar com jornalistas. Por exemplo, as liberações internas da Corte Suprema quase nunca são tornadas públicas.

Tradicionalmente também o Presidente da Corte só determinou o trabalho de redigir a opinião da Corte nos casos em que ele vota com a maioria. Quando seu ponto de vista está com a minoria, rotineiramente ele permite que o juiz mais antigo do grupo majoritário determine essa tarefa. Quando o Presidente da Corte Warren Burger violou essa tradição em 1972, um funcionário divulgou essa mudança a um repórter do "Washington Post" que fazia a cobertura da Suprema Corte.³¹ A violação do silêncio parecia simbolicamente equivalente a um rompimento com as anteriores regras do jogo da Corte e a uma ameaça ao processo tradicional de obter-se um consenso interno.

Provocar intervenção de fora

Muitos órgãos contam com eleitorados com interesses vitais em uma faixa restrita de questões e que podem ser mobilizados pelos funcionários em apoio da posição por estes assumida em uma disputa em torno de uma diretriz. Para provocar a intervenção por elementos de fora do governo norte-americano os funcionários alertam os jornalistas, em especial os de imprensa ou publicações especializadas.

No campo da política externa, os funcionários de governos estrangeiros são elementos de fora importantes, capazes de intervir em favor de seus aliados de Washington. Quando estrangeiros são o alvo dessa tática, os funcionários precisam ser discretos na divulgação de informação, a fim de evitar expor-se à acusação de prejudicar o interesse nacional. Em mar-

ço de 1961, por exemplo, um grupo de trabalho presidido pelo ex-Secretário de Estado Dean Acheson propôs fortalecer as tropas convencionais da OTAN para enfrentar um ataque convencional na Europa com uma contra-ofensiva puramente convencional, o que representava um desvio da tese que confiava nos bombardeiros da Força Aérea dos Estados Unidos. Quando o Secretário de Estado Dean Rusk enviou ao Secretário de Defesa McNamara um memorandum discutindo mudanças na disposição de forças da OTAN, Oficiais da Força Aérea divulgaram uma versão deturpada do memorandum visando a inquietar os já inquietos europeus.³²

Atrair aliados para o futuro

A disposição de aliados de fora do governo para intervirem é um trunfo negociável em disputas em torno de diretrizes. Dando publicidade a quem ganhou e quem perdeu e estabelecendo culpas, "firmando antecedentes", isto é, deixando os espectadores saberem que ele "lutou a boa luta" e seus oponentes não, um funcionário pode atrair aliados para o futuro e alienar as simpatias do "eleitorado" de seus rivais. Uma leva de divulgações em proveito próprio após a crise dos mísseis em Cuba em 1963 proveio de uma quantidade de elementos de dentro reivindicando a responsabilidade pelo resultado final e tentando demonstrar a combinação adequada de dureza e contenção. Durante a crise os preparativos para o desenlace havia progredido **pari passu** com o debate sobre as opções. Mesmo depois de haver o Presidente decidido declarar o bloqueio, o Estado-Maior

Conjunto continuou a insistir por um ataque aéreo ou uma invasão. "Esta-va claro", diz Roger Hilsman, "que alguns dos **memoranda** que estavam sendo escritos se destinavam não tanto a apresentar ao Presidente este ou aquele caso — uma vez que ele já os havia ouvido todos — mas sim a estabelecer antecedentes. Se algo desse errado, muitos desses papéis começariam obviamente a filtrar" (pa-ra a imprensa).³³

Preservar a boa-vontade dos jornalistas

Os jornalistas são eles próprios aliados importantes: Seu tratamento favorável de informações pode ajudar a causa de um funcionário em alguma ocasião futura. Dar "notícias exclusivas" a um jornalista aumenta a probabilidade de tal tratamento, pois a exclusividade ou "furo", a história que só ele obteve, aumenta sua reputação no meio de seus colegas. A infidência de um é a "exclusiva" de outro. Preservar a boa-vontade dos jornalistas é uma motivação subsidiária de muitas divulgações por funcionários.

Como as informações se transformam em notícias e o que isso significa

As relações entre os homens que governam e os homens que escrevem a seu respeito são dominadas por preocupações instrumentais. Essas relações são apenas um reflexo de uma necessidade operacional. Essa necessidade não é uma idiossincrasia mas sim tem uma origem organizacional. Ela é intrínseca ao processo de formulação de diretrizes em Washington e em outras partes do mundo. Os fun-

cionários têm incentivos para contar aos jornalistas o que querem que eles saibam e nada mais.

Do conjunto de objetivos expostos linhas atrás fica claro que os incentivos são mais variados e mais fortes em Washington do que em Londres. O sistema governamental norte-americano empresta ao uso da imprensa uma amplitude maior do que o britânico.

Uma outra inferência a extrair da catalogação de manobras de imprensa é a de que a forma pela qual a informação chega aos jornalistas é uma resultante de seu objetivo. A administração do noticiário abrange mais do que manter os segredos secretos. Os funcionários desejam divulgar o que querem, quando o querem e da forma porque querem. Fazer circular a mensagem que querem transmitir a audiência que desejam atingir oferece duas escolhas aos funcionários que assim manobram: onde colocar a mensagem e como fazê-la chegar lá.

O meio para a mensagem

A audiência-alvo de muitas manobras de imprensa não é o público em geral, mas sim elites atentas em Washington ou em torno do Governo, principalmente burocratas e congressistas. Essa audiência dá mais atenção a jornais do que a outros meios de divulgação. Os noticiários da noite nas redes de televisão podem proporcionar ao público em geral a última palavra sobre assuntos de governo, porém os horários de trabalho impõem de fato uma barreira para os

funcionários. Um pequeno grupo recebe resumos de noticiários preparados por seus auxiliares, um número maior escuta o rádio indo de carro para o trabalho ou para casa, porém a grande maioria obtém notícias nos jornais. Em Washington, quase todos lêem o "Washington Post" ou o "New York Times".

Duas outras características dos jornais como um meio, a permanência e a precisão, os tornam mais eficazes para a transmissão de mensagens através dos escalões do governo, por comparação com a televisão. As palavras lá estão no papel para serem mostradas a outras pessoas, arquivadas e apanhadas de volta. Quanto à precisão, a imprecisão do jornalista pode importar menos do que o entendimento equivocado do ouvinte.

O fator mais importante de todos em favor do uso de jornais em vez de televisão é a acessibilidade dos jornalistas para muitos funcionários. Nem todos os meios de difusão situam seus representantes onde possam ser alcançados pelos funcionários. Os responsáveis por noticiário de televisão cobrem poucos círculos em torno de Washington. Eles tendem a atuar como jornalistas incumbidos de missões genéricas, reagindo a notícias inicialmente divulgadas por agências telegráficas ou de notícias. Além disso, o "buraco para notícias", isto é, o tempo e o espaço posto à disposição de notícias, impõe uma restrição muito maior sobre a televisão do que sobre a imprensa. Apenas um pequeno número de funcionários superiores pode conseguir cobertura para o que têm a dizer; funcionários

menos graduados têm de chegar a um jornalista para que possam fazer notícia.

Canais alternativos para a imprensa: cometer ou não infidências

A maneira por que se faz chegar o dado aos jornalistas também depende de quem o funcionário é. Há três canais rotineiros: o comunicado de imprensa, a entrevista coletiva e a conversa de orientação. Seu uso, todavia, constitui virtualmente prerrogativa de funcionários superiores e de funcionários encarregados de relações com a imprensa. Outros funcionários do governo podem expedir um comunicado de imprensa ou convocar uma entrevista coletiva e só conseguir que os jornalistas lhes dêem atenção se pretendem pedir demissão e fazê-lo bem pode ser equivalente a se aposentar. Em vez disso, têm de recorrer a um quarto canal, a infidência.

Uma infidência, tal como empregada aqui, se diferencia da conversa de orientação em três aspectos. O primeiro é o de que o funcionário lida com os jornalistas como indivíduos, nunca em um grupo. Na maioria das vezes ele divulga sua informação numa base exclusiva. Em segundo lugar, o contato não é rotineiro e é o funcionário que toma a iniciativa. As conversas de orientação freqüentemente são feitas numa base regular por insistência dos próprios jornalistas, reunindo-se como um grupo em um almoço ou jantar. Acima de tudo, o encobrimento da identidade da fonte da informação e até o ocultamento do fato de que ela foi obtida através de uma infidência são cru-

ciais para o êxito tático. Isso nem sempre acontece com conversas de orientação, como evidenciado por muitas das sessões feitas por Henry Kissinger no Governo Nixon ou pelas conversas semanais dos Secretários de Estado McNamara e Rusk no Governo anterior. Alguns funcionários adotarão o expediente de obrigar à retenção do que dizem até que possam estabelecer um álibi saindo da cidade ou utilizando um intermediário, como um parlamentar amigo ou um Ralph Nader, para atingir os jornalistas de forma discreta.

Também funcionários superiores julgam essencial cometer infidências para com a imprensa. Quando estão às turras com o Governo, poucos se importam de correr o risco de insubordinação aberta. Os precedentes são muito nítidos, desde Douglas MacArthur até Walter Hicckel. O medo de represálias obriga as forças de oposição a submergir. Os dissidentes têm de cometer infidências, pois não ousam proceder de outra forma.

Mesmo quando ele está obedecendo à linha do Governo, o funcionário superior pode ver vantagens em usar um canal clandestino para divulgar informações. Qualquer funcionário que se empenhe em manobras informativas de imprensa enfrenta três dilemas operacionais.

O primeiro é seu desejo de moldar o contexto em que outros funcionários e o público encaram uma questão sem revelar que o está fazendo, o que predisporia sua audiência contra seus esforços. O que cheira a argumentos parciais vindo da boca de um

funcionário pode parecer observações desinteressadas no artigo de um jornalista.

O segundo é o dilema inerente a ter de se dirigir simultaneamente a uma multiplicidade de audiências — querendo dizer a uma audiência o que, o funcionário sabe, uma outra não gostará de ouvi-lo dizer.

O terceiro é o dilema da inovação de diretriz: a incompatibilidade entre assumir compromissos firmes para com subordinados como um estímulo para a inovação e evitar tais compromissos a fim de que eles não neutralizem suas opções.

A freqüência com que esses dilemas se repetem no processo de formulação de diretrizes explica o grande volume em canais clandestinos gerado por funcionários superiores que estão agindo em consonância com a orientação do Governo. Como consequência, a maioria das divulgações não-atribuídas a uma fonte não são infidências oriundas dos porões do navio mas sim sinais de semáforo transmitidos da ponte de comando.

Obter as notícias

Os funcionários deduzem as informações e indicações de que necessitam a fim de agir através de uma leitura minuciosa da imprensa. Com a experiência, eles aprendem a distilar o que um artigo significa para eles do que ele diz sobre fatos e questões. A história do Egito antigo pode ser transcrita em hieróglifos, porém é necessária uma sensibilidade em relação ao contexto, tanto quanto a ca-

pacidade de ler os caracteres, para poder interpolar essa história. Se isso é assim em relação aos funcionários, também se aplica aos observadores de fora que tentam reconstituir as deliberações internas.

Um analista do processo de formulação de diretrizes na União Soviética, Myron Rush, empregou o conceito da "comunicação esotérica" para denotar as mudanças aparentemente menores na linguagem ritualística de artigos de jornais através das quais mudanças no poder e em posições de diretrizes são transmitidas aos burocratas soviéticos. Com incentivos consideráveis para saber as perspectivas de êxito antes de empenharem suas carreiras com um líder ou uma meta, eles desenvolvem uma notável habilidade para discernir as alterações mais sutis na fraseologia.³⁴ Embora a camuflagem de conflito partidário careça da justificação ideológica que Marx e Lenine lhes deram na União Soviética, as expressões públicas e abertas de conflito interno são consideradas como tabu político pela maioria dos administradores norte-

americanos. A linguagem não é tão ritualística, sua transcrição pelo jornalista não é acompanhada com tanta fidelidade e os meios de difusão dificilmente são tão centralizados, porém Washington precisa tanto quanto Moscou da comunicação esotérica.

Assim sendo, se um leitor quer entender as notícias, ele tem de evitar extraí-las de seu contexto político. A lista de objetivos por trás das manobras de imprensa sugere porque as informações chegam às mãos dos jornalistas. Essas manobras não constituem a origem e o conteúdo de todos os artigos de imprensa, porém explicam muitos, se não a maioria deles. Isso é sobretudo o caso de artigos que não são diretamente atribuídos por nome a uma fonte. O leitor que deseje apreciar a significação de tais artigos — ou o pesquisador que deseje introduzi-los como prova — precisa tentar inferir da identidade do jornalista e de seu circuito, bem como da conjuntura política, quem era a fonte da informação, tendo em mente possíveis razões táticas para que a passasse para a imprensa.

NOTAS

1. David E. Butler, "Political Reporting in Britain", **Studies in British Politics**, Richard Rose (editor) (New York: St. Martin's Press, 1968), pg. 171.
2. Morton H. Halperin, "Why Bureaucrats Play Games", **Foreign Policy**, Vol. I, n.º 2 (março-junho, 1971), pgs. 70-90.
3. Richard E. Neustadt, **Presidential Power** (New York: John Wiley, 1960), pg. 33.
4. Grã-Bretanha, Documentos Parlamentares, **Reports**, Cmnd. 3638, junho de 1968, "The Civil Service", I, pgs. 97, 147.

5. **The New York Times**, 26 de março de 1955, pg. 1.
6. **The New York Times**, 29 de março de 1955, pgs. 1-2.
7. Dwight D. Eisenhower, **Mandate for Change** (New York: Doubleday, 1963), pgs. 478-479. Maiores detalhes estão em Sherman Adams, **Firsthand Report** (New York: Harper, 1961), pg. 133.
8. John Kenneth Galbraith, certidão arquivada na questão **Estados Unidos contra Ellsberg**, citado em **The Washington Post**, 26 de junho de 1972, pg. A-15.
9. David Filvaroff, "Origins of the Civil Rights Act" (mimeografado), pgs. 16-17.
10. Harry S. Truman, **Memoirs I: Year of Decisions** (New York: Signet, 1955), pg. 61.
11. **The New York Times**, 21 de dezembro de 1964, pg. 1. Maiores detalhes estão em Philip Geyelin, **Lyndon B. Johnson and the World** (New York: Praeger, 1966) pgs. 174-176.
12. Departamento de Estado, EUA, **Bulletin**, Vol. XLIV n.º 1145 (5 de junho de 1961), pg. 841.
13. Roger Hilsman, **To Move a Nation** (New York: Doubleday, 1967), pg. 514.
14. Clark Mollenhoff, **Washington Cover-Up** (New York: Doubleday, 1962), pgs. 116-119.
15. Hugh Sidey, **A Very Personalized Presidency** (New York: Atheneum, 1968), pgs. 188-189.
16. Martin E. Weinstein, **Japan's Postwar Defense Policy, 1947-1968** (New York: Columbia University Press, 1971), pg. 14.
17. Neustadt, **op. cit.**, pg. 20.
18. John Kenneth Galbraith, **Ambassador's Journal** (Boston: Houghton Mifflin, 1969), pgs. 206-207.
19. Phil G. Goulding, **Confirm or Deny** (New York: Harper and Row, 1970), pg. 329. Também pgs. 328-351.
20. Neustadt, **op. cit.**, gráfico 4.
21. Arthur Schlesinger Jr., **The Coming of the New Deal** (Boston: Houghton Mifflin, 1968), pg. 546.
22. **The Secret Diary of Harold L. Ickes** (New York: Simon and Schuster, 1954), Vol. I, pgs. 220-221.
23. Schlesinger, **op. cit.**, pgs. 546-547.
24. George Reedy, **The Twilight of the Presidency** (New York: World, 1970), pgs. 90-91.

25. Arthur Krock, **Memoirs** (New York: Fund and Wagnales, 1968), pg. 371.
26. Henry Jackson (editor), **The National Security Council** (New York: Praeger, 1965), pgs. 302-303.
27. **Ibidem**, pgs. 304-305.
28. John B. Medaris, **Countdown for Decision** (New York: G. P. Putnam's Sons, 1960), pg. 246.
29. **Ibidem**, pg. 247
30. Walter Millis, **Arms and the State** (New York: The Twentieth Century Fund, 1958), pgs. 241-242. Também Jack Raymond, **Power at the Pentagon** (New York: Harper and Row, 1964), pgs. 198-201.
31. **The Washington Post**, 4 de julho de 1972, pg. 1.
32. **The New York Times**, 24 de março de 1968, pg. 9, cf. Hilsman, **op. cit.**, pg. 8.
33. Hilsman, **op. cit.**, pg. 205.
34. Myron Rush, **The Rise of Khrushchev** (Washington: Public Affairs Press, 1958). Apêndice 2.