
Instituições Estatais e Segurança Internacional: um histórico das mudanças nos Estados Unidos após o 11 de setembro¹

State Institutions and International Security: a historical account of U.S. changes after September 11

Marcos Alan S. V. Ferreira

Departamento de Relações Internacionais – Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: marcosalan@gmail.com / marcosferreira@ccsa.ufpb.br

Resumo: O presente artigo objetiva apresentar e analisar as mudanças e adaptações na arquitetura governamental na política de segurança dos EUA após os atentados de 11 de setembro de 2001. Busca-se compreender como a estrutura se adaptou após as principais mudanças organizacionais ocorridas no país, que resultaram na criação inclusive de novos órgãos como o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*). Não obstante a transição da administração de Bush para Obama, manteve-se uma estrutura que se manteve independente da mudança de governo diante da manutenção do terrorismo como principal ameaça ao país.

Palavras-chave: Estados Unidos, Segurança, Terrorismo, Instituições.

Abstract: This article aims to present and analyze the governmental architecture in the dynamics of the U.S. security policy after the attacks of September 11, 2001. It shows the understanding of the major organizational changes occurred in the country that engendered the creation of new agencies like the Department of Homeland Security. Despite the transition from Bush to Obama administration, remained a structure that was maintained independent of the change of administration, in which the maintenance of terrorism is the main threat to the country.

Keywords: United States, Security, Terrorism, Institutions.

¹ O presente artigo é resultado do desenvolvimento do debate teórico da tese de doutorado do autor defendida em dezembro de 2010 na UNICAMP e atualizado recentemente para esta publicação. Agradecemos aos professores Jack Holmes (Hope College) e James McCormick (Iowa State University) pelos valiosos comentários na apresentação da versão parcial do artigo na 53ª Convenção Anual da International Studies Association (2012), em San Diego, EUA.

1. Introdução: reestruturação organizacional no contexto do combate ao terror

O estudo das formulações de política externa de um país exige um tratamento mais apurado dos órgãos atuantes na formulação da política de segurança, assim como seus procedimentos burocráticos e interesses no jogo do poder (Allison, 1971; McCormick 1998). Quando tratamos da realidade norte-americana, encontramos um Estado democrático que traz consigo uma amplitude de departamentos, agências e poderes autárquicos que fundamentam as decisões internacionais desta que é a maior potência global. Sua diplomacia responde a *outputs* destes diferentes organismos que por vezes não se entendem entre si por conta de um marcante conflito de interesses.

Neste trabalho, seguiremos a linha argumentativa de que a compreensão das mudanças na arquitetura de segurança dos Estados Unidos depende de uma cuidadosa análise dos meandros da burocracia e dos jogos (e tensões) nos interesses entre os órgãos formuladores de política externa. Para além de uma percepção de que o Estado é um ente unitário, as proposições de Allison (1971) nos relembram da importância de destrinchar como as instituições estão em constante transformação a partir de fricções internas e constrangimentos externos que estão fora do controle da máquina governamental.

Tal situação ficou latente com os atentados de 11 de setembro. O impacto dos ataques da Al-Qaeda exigiu uma reflexão interna no seio político dos EUA na busca de respostas organizacionais eficientes que prevenissem uma possível nova ação. Nos meses seguintes aos atentados, analistas como Ashton Carter já enxergava esta necessidade de mudança. Segundo ele,

(...) somente coordenar as capacidades existentes dos Estados Unidos para conter o terrorismo catastrófico não é adequado para proteger a nação ou a ordem internacional de seu maior desafio, isso porque as capacidades existentes estão muito aquém do necessário. (...) O que se requer é um programa plurianual, interinstitucional de inversão e investimento concebido pela Casa Branca, incorporado nas submissões orçamentárias do presidente e defendido por ele no Congresso (...) (Carter, 2002:22-23).

A percepção de Carter se concretizou em ações por parte do governo norte-americano. Além do forte incremento orçamentário no setor de defesa, meses depois dos ataques ocorreu uma reformulação da arquitetura política organizacional que culminaria na criação do Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*). Antes de adentrar na seara das mudanças organizacionais no poder executivo, examinaremos na seção a seguir a relação entre Congresso e Executivo, aspecto central para a compreensão da política externa dos EUA. Logo em seguida, ao analisar os principais departamentos e conselhos que lidam com política exterior, esperamos fornecer ao leitor um panorama das mudanças estruturais nos EUA em termos de política exterior, permitindo assim análises apuradas sobre a formulação de política externa deste país.

2. As relações entre Congresso e Executivo: um repasse sobre os processos e funções

A ideia de combate ao terror a qualquer custo não ocultou os embates políticos históricos entre Congresso e poder executivo, pontos nevrálgicos da política norte-americana. Uma primeira análise da formulação da política exterior dos EUA nos permite ver que a presidência é o ponto focal do sistema governamental norte-americano (Wiarda, 2006: 83; Halperin 1996:17). Embora sua alçada de atuação barre na supervisão do Congresso e na necessidade da coordenação interinstitucional para a execução de políticas, os poderes presidenciais nos EUA incluem diversos pontos importantes, tais como decidir sobre a estratégia militar, poder de fazer tratados com a assessoria do Senado e a nomeação de altos oficiais (secretários, embaixadores, diretor da CIA e subsecretários).

Não obstante, este domínio das relações exteriores não se dá de forma unívoca e permanente. O Congresso dos EUA, composto pelo Senado e pela Casa dos Representantes (*House of Representatives*), exerce funções fundamentais na formulação da política exterior norte-americana. Sua influência passa a ser marcante especialmente após a Guerra do Vietnã, já que a partir dali vemos um fortalecimento dos seus papéis de controle do executivo e auditoria de conflitos gerenciados por órgãos do poder executivo (Wittkopf *et. al.*, 2003:433). Entre estas funções estão o de requerer relatórios dos compromissos dos EUA no exterior, limitação dos

poderes de guerra do presidente, restrição no financiamento e ajuda em dólares na política exterior e crescente supervisão do executivo em questões internacionais (McCormick, 1998:322).

Este suporte do Congresso é difuso por conta da complexidade que impera no mesmo. Afinal, ao nos referirmos à casa legislativa dos EUA estamos nos referindo a um total de 535 pessoas, 435 na Casa dos Representantes e mais 100 no Senado, sendo estes provenientes de 50 Estados de estruturas socioeconômicas diversificadas. Aos óbvios conflitos de interesses políticos e comerciais, soma-se a este Congresso uma amplitude de lideranças, comitês e subcomitês que são envolvidos de alguma maneira em política exterior, além das associações voluntárias de legisladores que muitas vezes enfatizam os assuntos internacionais (Wittkopf *et. al.*, 2003:405).

Esta complexidade de interesses e grupos entra em rota de colisão com o poder executivo dos EUA em inúmeras ocasiões. Embora estes conflitos tenham suas raízes na fundação da república norte-americana, sua evidência torna-se clara quando os EUA decidem ter um papel mais decisivo nos assuntos internacionais durante o governo de Woodrow Wilson (Tower, 1982:229). Não obstante, os embates “(...) tem suas origens no sistema de sobreposição de poderes e *check and balances* que os pais fundadores propositalmente construíram dentro da Constituição (Wiarda, 2006:62)”.

Esta sobreposição de poderes gera fricções significativas, marcadamente em alguns dos artigos da Constituição dos EUA que são vagos ao definir os encarregados em política externa. Não obstante, o relacionamento entre o poder executivo e o legislativo sofre variações ao longo do tempo, “(...) dependendo do mandato do presidente e sua popularidade, o humor nacional, as habilidades do presidente e dos líderes congressuais, o balanço político partidário e a situação internacional” (Wiarda, 2006:63).

Os embates entre poder legislativo e executivo desembocam em uma área em especial: o orçamento. Mesmo considerando que o presidente tenha a responsabilidade final em política externa, só o Congresso aprova as dotações ao executivo. Tal situação faz com que o poder executivo não se mova sem a aprovação financeira do Congresso. Suas agências como o

Departamento de Estado, Departamento de Defesa, Agência Central de Inteligência (CIA), ficam sem possibilidade de atuar caso sofra duras limitações de fundos (Wiarda, 2006:62).

É na aprovação do orçamento que o Congresso joga um papel fundamental em política externa nos EUA. Através da liberação ou não de dinheiro este pode modelar a política externa conforme os propósitos particulares da instituição ou de seus representantes. A partir desta premissa, não é coincidência notar que alguns dos discursos mais incisivos das lideranças militares norte-americanas sejam proferidos em audiências no Congresso na solicitação de fundos para o combate ao terror. Serão esses fundos justificados através de distintas ameaças que permitirão a atuação de diferentes departamentos e órgãos frente às problemáticas de segurança.

Ainda que consideremos essa realidade política dotada de um forte embate entre poder executivo e legislativo, é inegável que o presidente dos EUA detém ainda assim uma poderosa engrenagem política sob sua jurisdição. O presidente guarda sob sua responsabilidade a nomeação dos seus gabinetes, que por sua vez exercem um papel fundamental na diplomacia e defesa.

Há conseqüentemente uma forte competição e disputas que afetam a maneira como os EUA formulam sua política exterior. Dentre os órgãos que competem entre si, destaca-se o Departamento de Defesa, o Departamento de Estado, o Conselho de Segurança Nacional (NSC – *National Security Council*) e a comunidade de inteligência (Wiarda, 2006; McCormick, 1998; Wittkopf *et al.*, 2003)². Soma-se a estas o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*), criado em 2003 e que exerce um papel importante na interdição do terrorismo em território estadunidense.

Estas agências governamentais, compostas por indivíduos com os mais diversos interesses, perceberão um problema de política externa de maneira diferenciada dependendo do lugar que ocupam nesta agência. O que pode ser um problema orçamentário para alguém, pode significar para outro um desafio na relação diplomática com um aliado ou um conflito frente ao Congresso

² Wiarda (2006) destaca também os Departamentos de Justiça, de Tesouro e de Comércio como agências que jogam um papel na formulação de políticas, especialmente no âmbito do comércio, tráfico internacional de drogas e imigração. Wittkopf (2003:398-399) também insere neste interím o Departamento de Trabalho e o de Agricultura: o primeiro, atuando tendo um papel na questão dos direitos trabalhistas e na discussão do NAFTA; o segundo, na discussão do protecionismo e nas leis da Organização Mundial do Comércio (OMC).

(Halperin, 1974:16). Esse é o caso do Departamento de Estado, órgão que se viu defrontado por duras críticas internas e externas ao justificar às ações de retaliação dos Estados Unidos perante o terrorismo capitaneado pela Al-Qaeda.

3. A evolução perceptiva do Departamento de Estado frente ao terror

Dentre as agências que tem um papel importante na política externa dos EUA, o Departamento de Estado ocupa uma posição especial. Com mais de 250 embaixadas e consulados ao redor do mundo, este órgão tem a responsabilidade de coordenar e exercer um papel de liderança na formulação da política exterior do país através do seu corpo diplomático e técnico (Wittkopf *et. al.*, 2003:360).

Sua estrutura hierarquizada é composta por escritórios regionais e escritórios funcionais. O primeiro guia as políticas para diferentes regiões do globo através da Subsecretaria de Assuntos Políticos. Já os escritórios funcionais tratam de temas que transcendem as fronteiras geográficas, tais como controle de armas, assuntos político-militares, terrorismo, direitos humanos, meio ambiente e refugiados (Wittkopf *et. al.*, 2003:361-2).

Suas constantes reorganizações e a dinâmica da Guerra Fria proporcionaram uma diminuição significativa do seu papel previsto em sua criação no ano de 1789 (Wiarda, 2006:68). Os fatores que teriam desencadeado este enfraquecimento do Departamento de Estado remetem a vários elementos históricos e burocráticos, como o crescimento de importância do Departamento de Defesa e do Conselho de Segurança Nacional, a democratização dos temas de política exterior e o aumento de importância dos *think tanks* (Wiarda, 2006:71).

No que tange a Guerra do Terror, após os atentados de 11 de setembro a definição da palavra “terrorismo” passou a figurar cada vez mais nos relatórios do Departamento de Estado dos EUA. Em especial no Patterns of Global Terrorism (PGT) – que em 2004 passa a se chamar Country Report on Terrorism (CRT) –, temos uma explicação detalhada do que os EUA entendem por terrorismo. Soma-se a esta explicação, um relato da conjuntura mundial sobre esta ameaça, com classificações de organizações e países que dão suporte à mesma. No que tange ao que seria

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.2, Dezembro/2017, pp. 83-102.

definido como terrorismo, o CRT segue o que está previsto no Código dos Estados Unidos em seu Artigo 22 que diz que o “termo ‘terrorismo’ significa a violência premeditada e politicamente perpetrada contra alvos não combatentes por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos (U.S.D.S., 2008:331)”.

Já no final do governo George W. Bush, funcionários de altas instâncias do governo – como Robert Gates, então secretário de Defesa – defendiam o fortalecimento do papel do Departamento de Estado diante da falência de uma política de defesa centralizada no Departamento de Defesa. Posteriormente, o papel desse departamento foi reforçado durante o governo de Barack H. Obama com o início do estudo da Revisão Quadrienal de Diplomacia e Desenvolvimento (*Quadrennial Diplomacy and Development Review – QDDR*). Tal ação visa também dar mais capacidade ao órgão na construção de cenários para lidar com o fenômeno do terror e outras ameaças globais. Segundo o próprio Departamento de Estado, este estudo tem como base

Uma avaliação da (1), gama de ameaças globais, os desafios e as oportunidades de hoje e nas próximas duas décadas, que deve informar as nossas estratégias diplomáticas e de desenvolvimento, e (2) o estado atual da nossa diplomacia e abordagens para o desenvolvimento, com ênfase em a relação entre a diplomacia e desenvolvimento nas nossas políticas e estruturas existentes (U.S.D.S., 2009).

Estes esforços fazem parte de um redesenho da percepção das ameaças dos EUA que busca reformular a análise de cenários diante da falência analítica para a formulação de políticas e desenho de estratégias. Neste sentido, foi criado o Quadro Interinstitucional de Avaliação de Conflitos (*Interagency Conflict Assessment Framework - ICAF*) como instrumento metodológico de análise capitaneado pelo Escritório para a Coordenação de Estabilização e Reconstrução no Departamento de Estado. Este visa antecipar as características básicas dos acontecimentos globais que afetam os EUA. As análises baseadas no ICAF buscam centralizar a percepção de ameaças e análise de conflitos entre diferentes órgãos da burocracia norte-americana³. Logo, os cenários e as

³ São elas: Departamento de Estado, Departamento de Defesa, Departamento de Segurança Interna, Agência Internacional de Desenvolvimento dos EUA (USAID), Departamento de Tesouro, Departamento de Comércio,

percepções ali construídas entre nove órgãos visam gerar políticas públicas mais eficazes, centralizadas nos atores e seus padrões. Tal estratégia é chamada também *Whole of Government Approach* (Abordagem do Governo como um Todo).

A *Whole of Government Approach* busca atenuar o histórico conflito indicado anteriormente entre as engrenagens da burocracia da política externa dos EUA. Embora haja um longo caminho para endereçar essa dificuldade estrutural, a estratégia do governo Obama já apresenta uma perspectiva diferenciada e inovadora que merece uma análise apurada de analistas internacionais ao fim do seu segundo mandato.

Conforme citado pela Estratégia de Segurança Nacional da administração Obama publicada em maio de 2010:

Nós estamos melhorando a integração de habilidades e capacidades dentro de nossas instituições civis e militares, pra então complementar uma a outra e operarem sem grandes problemas. Nós estamos também melhorando nosso planejamento e formulação de políticas de forma coordenada e devemos construir nossa capacidade em área chave onde estamos aquém do esperado. Isso requer uma cooperação próxima com o Congresso e um processo interagencial inclusivo e deliberado para que alcancemos a integração de nossos esforços para implementar e monitorar operações, políticas e estratégias. (U.S. WHITE HOUSE, 2010:14).

O primeiro relatório anual que resume as conclusões alcançadas das análises do ICAF, intitulado “*2009 Year in Review: Smart Power in Action*”, foram publicadas em 2010⁴. Claramente, o seu conteúdo reflete a nova abordagem da política exterior durante o governo Obama, em que se propõe que o uso extensivo do poder militar perderia força para uma abordagem que combina o

Departamento de Justiça, Departamento de Saúde e Serviços Humanos e Departamento de Agricultura (U.S.D.S./C.R.S., 2009:21).

⁴ Somente três países sul-americanos figuram no relatório: Colômbia, Equador e Paraguai. As considerações conclusivas descritas neste relatório relacionadas com o reforço da aplicação da lei, assim como o fortalecimento da governança local e da confiança dos cidadãos em áreas voláteis, nos permite inferir que a percepção interinstitucional de Washington está diretamente ligada à idéia de que existem na América do Sul áreas sub-governadas.

poder de persuasão – o tão acalentado *soft power* – com a manutenção de doses pontuais de um poder duro – *hard power*⁵.

Contudo, não podemos nos deixar levar pelo que apresenta os conteúdos de relatórios governamentais. A dificuldade em recuar diante dos conflitos do Afeganistão e Iraque, além da manutenção da Base de Guantánamo e o apoio do governo a ataques contra a Líbia, são indicativos de que o país está longe de uma política *smart*, que dose o seu poder de atração e o poder militar. Ainda que haja no campo do discurso uma ideia de superar o belicismo republicano de George W. Bush, na prática o que se vê é a manutenção da política de defesa. As suaves mudanças sugeridas pelo gabinete democrata ainda estão distantes de impactar em uma política reconhecidamente menos belicista. Os usos nos últimos anos de aviões não tripulados em cooperação com a CIA – os chamados *drones* – em países como Iêmen e Paquistão, são bons exemplos de que a guerra pode ter mudado no campo do discurso, mas não necessariamente no terreno das ações.

4. O crescimento do poder e influência do Departamento de Defesa

Com a constante participação do governo norte-americano em conflitos ao redor do globo durante o século XX e XXI, não é nenhuma surpresa notar o crescimento da influência e do poder de seu departamento militar para execução de políticas: o Departamento de Defesa. Nos últimos anos sua finalidade está aquém de simplesmente ser um departamento que organiza a defesa dos EUA. Após as duas guerras mundiais, seu crescimento significou uma maior contribuição do órgão na formulação de política externa (McCormick, 1998:424).

A estrutura do Departamento de Defesa, ou Pentágono, é bastante complexa. Ela abrange basicamente quatro funções, a saber: 1) prover assessoria e análises para a Casa Branca em assuntos de segurança nacional, sob a responsabilidade do Escritório da Secretaria de Defesa (*Office of the Secretary of Defense*); 2) comandar as forças armadas dos EUA, sob a autoridade do Presidente e

⁵ As definições de *soft power* e *hard power* foram desenvolvidas pelo cientista político norte-americano Joseph Nye Jr. Este autor define *soft power* como “(...) a habilidade de obter o que você quer através da atração, ao invés da coerção e punição. Ele provém da atratividade da cultura de uma nação, ideário político e políticas públicas. Quando nossas políticas são legítimas aos olhos dos outros, nosso poder brando se intensifica (Nye, 2004, p. X)”. Já o *hard power* é o exercício da força e autoridade direta através de sanções, ameaças e punições (Nye, 2004; Ferreira, 2016).

executada pelo Escritório de Secretaria de Defesa e pelo Estado Maior Conjunto; 3) administrar os serviços militares, sob supervisão e controle do Escritório da Secretaria de Defesa e; 4) coletar inteligência para elaboração e revisão de políticas através da Agência de Inteligência da Defesa (*Defense Intelligence Agency*) (Wittkopf *et. al.*, 2003:372).

No pós Guerra Fria este departamento viveu uma crise quanto a sua missão. O alto orçamento destinado a ele passou a ser fortemente questionado na opinião pública norte-americana. Além disso, problemas internos de rivalidades entre as forças e a aceitação ou não de homossexuais e mulheres nas Forças Armadas permearam as críticas da opinião pública a este departamento na década de 1990.

Uma mudança fundamental ocorreria no início da década de 2000. Na inexistência de um inimigo de destaque, os ataques de 11 de setembro trouxeram um novo inimigo que passa a justificar o gigantesco crescimento orçamentário para o combate ao terror no Iraque, Afeganistão e pontualmente em outros cantos do planeta (cf. Wiarda, 2006, p. 71). Ainda, este ataque força o Departamento de Defesa a reestruturar suas forças diante de sua falta de preparação para lidar com ameaças transnacionais e irregulares, tais como o terrorismo e a possibilidade do uso de armas de destruição em massa por parte de atores não estatais como o grupo salafista Al-Qaeda.

O Departamento de Defesa define terrorismo como

(...) o uso calculado ilegítimo da violência ou a ameaça ilegítima de violência para inculcar medo, ou que pretenda coagir ou intimidar governos e sociedades na persecução de objetivos que são geralmente políticos, religiosos ou ideológicos (U.S.DoD., 2007:29).

Diante do uso de tal força no 11 de Setembro, este departamento passa a ganhar maior preponderância na formulação de política externa. Os ataques que se seguem ao Afeganistão (outubro de 2001) e Iraque (março de 2003) exigem marcadamente um treinamento específico para operações especiais e encobertas, além de uma melhora significativa na comunicação

interinstitucional que historicamente barra na competitividade departamental do governo norte-americano.

Este contexto traz consigo um crescimento vertiginoso do orçamento do Departamento de Defesa, já que suas operações no Oriente Médio se multiplicam com as tarefas de manutenção de paz e reconstrução dos Estados afegão e iraquiano. Tal fato se confirma pelo aumento do orçamento de US\$316 bilhões em 2001 para US\$718 bilhões dez anos depois (U.S.DoD, 2010:1). A subida ao poder em 2009 do prêmio Nobel da Paz, Barack Obama, não tem impedido o incremento orçamentário de US\$41 bilhões em defesa, mesmo com a crise econômica que o mundo sofreu e ainda não se recuperou desde 2008.

É perceptível que este aumento da capacidade financeira do Pentágono exige que ele encontre e se previna contra possíveis ameaças terroristas em áreas que até hoje nunca foram uma ameaça para a segurança do país. Apenas a título de exemplo, ao justificar sua necessidade de fundos frente ao Congresso, o Comando Sul do Departamento de Defesa (USSOUTHCOM) tem focalizado áreas como Colômbia, Cuba e Tríplice Fronteira. Tal percepção fornece o pano de fundo necessário para que a presença dos EUA na região se concretize, seja através de cooperação militar, diplomática ou de seus serviços de inteligência⁶ (Cf. Ferreira, 2009). Ainda, foram criados dois novos Comandos Militares, os dois sob comando de George W. Bush, e que tiveram continuidade e aumento de investimentos em Obama. Neste sentido, em 2002 foi criado o USNORTHCOM. No caso, o USNORTHCOM é essencial na discussão sobre o terrorismo e o redirecionamento das preocupações norte-americanas para o território da América do Norte. O outro comando criado é o

⁶ Os serviços de inteligência dos EUA também foram sacudidos com os atentados. Voltados para a coleta de informações para fundamentar as decisões tomadas pelos departamentos aqui listados neste artigo, sua ineficiência em conter o ataque fez com que uma gama de mudanças viesse à tona, tais como uma maior cooperação no compartilhamento de informações com países aliados e dentro da burocracia interna, em especial entre o Escritório Federal de Investigação (FBI – Federal Bureau of Investigation) e a Agência Central de Inteligência (CIA – Central of Intelligence Agency). O treinamento interno também recebeu maior atenção, passando a se voltar a maior preparação técnica e linguística para lidar com o Oriente Médio. No entanto, questionamentos sobre o uso de técnicas de tortura em bases no exterior e com base em acordos com aliados, enfraqueceram a visão de ambas agências perante a opinião pública. Dado que uma exploração mais ampla das dicotomias, tensões e funções entre as agências de inteligência ultrapassariam o âmbito do artigo aqui proposto, este tema não é explorado aqui mais detidamente. Para mais sobre os inúmeros problemas entre os serviços de inteligência norte-americanos e suas vias de rearticulação, assim como suas funções, ver Lawrence Wright (2007) e Morton Halperin & Priscila Clapp (2006).

africano (USAFRICOM) cujo foco é na ameaça de segurança crescente aos interesses dos Estados Unidos no continente africano e suas zonas costeiras.

Todavia, não é só no exterior que a ameaça terrorista se mostra presente para o governo dos EUA. A possibilidade de o inimigo morar dentro de casa – como foi o caso dos perpetradores dos ataques de 11 de setembro – faz com que a segurança interna passe a ser uma prioridade focal na reestruturação vista após os atentados de 2001.

5. Unificando ações contra o inimigo: a criação do Departamento de Segurança Interna

Na dinâmica organizacional norte-americana pós 11 de setembro, uma das mudanças mais substanciais entre as agências influentes na formulação de política externa para a segurança foi a criação de um novo departamento: o de Segurança Interna – doravante DHS, *Department of Homeland Security*. Este último passa a ser o responsável em interditar quaisquer ameaças no plano doméstico.

Nos meses seguintes aos ataques de 2001, o então presidente George W. Bush nomeou o governador da Pensilvânia, Tom Ridge, como seu Assistente para Segurança Interna, cargo que exerceu de 2001 a 2003 (Carter, 2002:12). A escassez de recursos para esta assessoria e a percepção da necessidade de unir agências federais para lidar com situações de emergência, proporcionou a criação do DHS através da Lei de Segurança Interna de 2002. Em janeiro de 2003, o DHS passa a operar sob a liderança do mesmo Tom Ridge, sendo assim o primeiro secretário da história desta agência.

Sabe-se que a criação do DHS significou a consolidação de 22 agências federais, fazendo com que este departamento se tornasse um dos maiores em números de funcionários e orçamento dentro da arquitetura governamental dos EUA. Agências previamente subordinadas a outros departamentos passaram ao controle deste novo departamento. Foram os casos do Serviço Secreto⁷ (antes no Departamento de Tesouro), Imigração e Naturalização (antes no Departamento de

⁷ O Serviço Secreto do DHS atua na proteção da moeda norte-americana, segurança presidencial, suporte na recepção de líderes estrangeiros, além de eventuais investigações criminais.

Justiça), Equipe de Ação contra Incidentes Nucleares (antes no Departamento de Energia) e Administração de Segurança de Transportes (antes Departamento de Transportes). Segundo Gabriel Marcella, o DHS

(...) constitui a maior reorganização do governo dos EUA desde a criação do Departamento de Defesa. O DHS combina 22 agências especializadas em vários setores, tais como: aplicação da lei, segurança das fronteiras, a imigração, a pesquisa biológica, segurança informática, segurança do transporte, mitigação de desastres e segurança dos portos. Embora seja um serviço de segurança nacional, o DHS não será envolvido na projeção de poder, uma diferença fundamental com o Departamento de Defesa. No entanto, ele usa muitas habilidades e recursos que residem em todas as agências, [tais como]: militares, policiais, diplomáticas, de inteligência e logística. (Marcella, 2004:243).

O DHS concebe que segurança interna é também “um esforço nacional para prevenir ataques terroristas nos Estados Unidos, a reduzir a vulnerabilidade dos Estados Unidos ao terrorismo, e minimizar os danos e recuperar de ataques que possam (sic) ocorrer” (U.S.D.H.S., 2007:3). A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo de 2006, assim como a Estratégia de Segurança Nacional publicada no mesmo ano, reafirma que prevenir domesticamente o terrorismo é a função vital do DHS (U.S. WHITE HOUSE, 2006a:20; U.S. WHITE HOUSE, 2006b:43). Posto este fato, não causa estranhamento notar que boa parte da equipe atuante no DHS é composta de militares.

A amplitude do DHS faz com que ele tenha um papel importante em setores muito diversos que vão desde o controle da costa estadunidense até segurança biológica. Contudo, ao trazer o terrorismo como seu objetivo primaz, este departamento ganhou um papel importante no fluxo de comunicações para o controle de possíveis ataques a território norte-americano, especialmente no setor de imigração.

Ainda que para os objetivos do DHS não estejam projetados a uma ação no exterior, seu papel ganha força tanto pelo impacto em termos de recursos humanos e orçamentários, como também pela necessidade dos países entendê-lo na nova dinâmica organizacional dos EUA. Ou seja, ainda que não lide diretamente com países no plano externo, é o DHS o responsável de criar novas

dinâmicas para lidar com ameaças externas, tais como o gerenciamento de dados da Interpol para interditar possíveis suspeitos de terrorismo ou tráfico de drogas ou mesmo ditar padrões migratórios em conjunto com o Departamento de Estado. Estes fatores fazem com que o DHS exerça um papel indireto na execução da política exterior dos EUA, já que a percepção de terrorismo deste departamento pode gerar uma intensificação das políticas contraterroristas de Washington em territórios estrangeiros.

6. O Conselho de Segurança Nacional e seu papel de coordenação política

Considerado um dos organismos estatais de maior influência na política externa dos EUA (Wiarda, 2006:81; Wittkopf *et. al.*, 2003:330; McCormick, 1998:394), o Conselho de Segurança Nacional (NSC - *National Security Council*) exerce um papel importante na coordenação das políticas de segurança deste país. Segundo a Lei de Segurança Nacional de 1947, o objetivo deste Conselho

(...) é assessorar o Presidente no que diz respeito à integração das políticas domésticas, externas e militares relacionados com a segurança nacional, de modo a permitir que os serviços militares e os outros departamentos e agências do governo cooperem mais efetivamente em assuntos que envolvam a segurança nacional (U.S. SENATE & U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1947).

Com o alargamento da sua influência nas últimas décadas, o NSC fica localizado na Casa Branca e serve praticamente como um reflexo e extensão da presidência. Por conta desta proximidade com a Casa Branca, o NSC é a agência mais próxima do poder executivo. Além disso, o fato de ter a prerrogativa de nomear seus assessores torna este órgão mais próximo dos desejos pessoais do presidente do outros departamentos.

Figura 1: Composição do NSC

Membros estatutários
Presidente
Vice-Presidente
Secretário de Estado
Secretário de Defesa
Assessores estatutários
Diretor da Central de Inteligência
Comandante, Estado-Maior Conjunto
Outros participantes
Chefe da equipe do Presidente
Assistente da Presidência para Assuntos de Segurança Nacional
Representante dos EUA nas Nações Unidas
Secretário do Tesouro
Assistente da Presidência para Política Econômica
Procurador-geral
Outros como convidados

Fonte: McCORMICK (1998:395).

Outro aspecto relevante do NSC é que seus membros serão os *decision-makers* que ajudarão o presidente a formular a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA. Ainda, a burocracia do NSC cresceu consideravelmente nas últimas décadas, em especial durante o governo de Dwight Eisenhower (Wiarda, 2006: 82; McCormick, 1998:396; Dale *et. al.*, 2008:10). Isto teria acontecido por conta das inúmeras guerras que os EUA estiveram envolvidos e a conjuntura da Guerra Fria, que exigira do país tomada de decisões rápidas na contenção do inimigo soviético.

O crescimento da importância do NSC revela uma centralização das políticas de segurança nas mãos do poder executivo, fato que se torna ainda mais evidente durante o governo Bush. Porém, não se pode deixar de considerar que em um período no qual Washington teve de lidar com dois conflitos em países distintos, uma abordagem controladora pelo executivo não causa surpresa, muito embora isso intensificasse o conflito de interesses na política doméstica. Os interesses por trás dessa abordagem foram amplamente discutidos nas relações internacionais contemporâneas e ganharam diversos críticos nos últimos anos.

7. Considerações finais

Uma análise aprofundada da arquitetura organizacional da formulação de política externa de segurança dos EUA nos remete a conclusão de que é impossível compreender um tema da agenda norte-americana sem que entendamos os pormenores de cada órgão. Identificam-se alguns departamentos e entidades que dispõem de um papel mais preponderante nesta arquitetura, a saber: Departamento de Estado, Departamento de Defesa, Casa Branca, Congresso e Departamento de Segurança Interna.

O último tem uma posição mais influenciadora de políticas. Dado seu papel executor de ações de interdição de ameaças domésticas, o DHS demanda de outras esferas de governo um aparelhamento e uma demanda orçamentária que faz dele um órgão custoso aos cofres governamentais – fato que ganha mais relevância ainda quando se considera o alto contingente do órgão. Ainda, esse alto contingente traz um desafio: como garantir a coesão de 240.000 funcionários e evitar constrangimentos tais como as críticas de ineficiência bilionária com o dinheiro público⁸?

Esta questão indica a importância de uma análise apurada que nos permita ver a burocracia da principal potência não somente como o resultado de um modelo de política pública eficiente e eficaz, mas também como decorrência de um jogo de interesses que vai além de uma percepção de eficiência governamental. A luta do governo Bush II em consolidar uma imagem de presidente forte e com controle da segurança doméstica pode ter criado uma burocracia inchada que foi herdada por governos subsequentes. Esse inchaço da máquina pública tem proporcionado o impedimento a ataques externos, mas é incapaz de frear a violência em escolas e ameaças no plano doméstico – tal como visto nos ataques a bomba na Maratona de Boston em 2013.

Já o Departamento de Estado como órgão responsável por delinear as estratégias gerais de atuação internacional juntamente com a Casa Branca e seu Conselho de Segurança Nacional, perdeu

⁸ Em 2008, uma denúncia do Escritório de Prestação de Contas do Governo dos EUA (GAO - Government Accountability Office) indicou o mal uso de US\$15 milhões pelo DHS durante seu período de existência. Na ânsia de lidar com ameaças terroristas, dinheiro foi desperdiçado em tecnologias ultrapassadas ou sem utilidade, assim como com sensores e radares sem efetividade comprovada. Para mais sobre o tema, ver Dana Hedgpeth (2008).

muito da sua força no governo Bush II e só está voltando a ter influência de forma tímida no governo Obama. Dentro deste contexto, embora o Departamento de Estado seja o porta-voz diplomático oficial dos EUA, a complexidade da temática demonstra que não é só ele que comunica as visões do Estado norte-americano sobre o terrorismo após o 11/9. Em uma breve análise das agências, nota-se uma ampla gama de definições do conceito de terrorismo conforme cada interesse burocrático. Ainda que no plano externo o conceito do Departamento de Estado continue a prevalecer através de seus relatórios e comunicados, na prática tal conceito é usado por cada órgão conforme seus interesses particulares na luta por recursos e influências junto ao Congresso e gabinete presidencial.

Neste contexto, a CIA e o Departamento de Defesa, com a função de execução de políticas, cada um com sua especialidade – a primeira exclusivamente na atividade de inteligência, e o segundo na execução militar das estratégias nacionais – tem encontrado um aumento nos seus recursos e no seu poder de influência na estrutura de governo. Isso foi mais evidente no governo Bush II, que inclusive contou com a presença significativa de militares em posições importantes do governo, como, por exemplo, o Secretário de Estado no seu primeiro governo, o gen. Colin Powell.

Já o Congresso atua na discussão sobre as prioridades de segurança, em paralelo com uma tarefa chave de aprovar e acompanhar os orçamentos voltados para segurança e defesa. No meio do jogo de forças dos órgãos do poder executivo que ganha ímpeto em momentos de tensão como no pós 11 de setembro, o Congresso acaba por operar como um mediador longe de prezar pela neutralidade. Sua composição e divisão partidária faz com que suas decisões dependam de proximidades e interesses dos congressistas junto aos diferentes órgãos, o que proporciona decisões enviesadas e dependentes do jogo burocrático que impera a cada momento político.

Por fim, nota-se que as estratégias de combate ao terrorismo exigiram dos EUA uma estrutura institucional específica e diferenciada que lidasse uma ameaça proveniente do ambiente internacional, mas que ao mesmo tempo não poderia ser capitaneada por um departamento solitariamente. Isso exigiu um reordenamento da sua estrutura com a criação do DHS e uma remodelagem das prioridades na sua segurança. Adicionalmente, o combate ao terror exigiu como ação doméstica a melhora da colaboração interinstitucional, fato que procura atingir seu ponto

ótimo com a ferramenta de análise de cenários ICAF numa estratégia interagencial denominada *Whole of Government Approach*.

Não obstante algumas diferentes nuances apresentadas pelos governos Bush e Obama no escopo e na arquitetura organizacional no pós 11 de setembro, na prática a atuação do governo republicano e do democrata não apresentaram grandes diferenças. A abordagem proposta pelo governo Obama de um balanceamento maior entre poder brando e poder duro barrou, em primeiro lugar, em seu embate com o poder legislativo dominado pelo partido rival no primeiro governo. Segundo, a complexidade de um recuo estratégico diante de quase uma década de um Estado construído para conter o terrorismo e combater a Al-Qaeda, mostrou-se muito mais difícil do que o simples discurso tende a propor.

Na prática, a perspectiva de atuação institucional dos órgãos governamentais ligados à política de defesa se mantém a mesma desde 2001 e não parece ser diferente sob a tutela de Donald Trump: interditar e combater o terrorismo proveniente de redes terroristas de matiz islâmica. Tal perspectiva tende a se manter nos próximos anos enquanto não emergir uma ameaça de maior monta e as imagens de 11 de setembro permanecerem na consciência coletiva dos norte-americanos.

Referências

Allison, Graham (1971). *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA : Harper Collins.

Carter, Ashton (2002). The Architecture of Government in the Face of Terrorism, *International Security*, v. 26, no. 3, Winter, p. 5-23, 2002.

Dale, Catherine; Serafino, Nina; Towell, Pat (2008). *Organizing the U.S. Government for National Security: Overview of the Interagency Reform Debates*. Washington, D.C. : Congressional Research Service.

Ferreira, Marcos Alan (2009). A Guerra Global contra o Terrorismo na América Latina: a Tríplice Fronteira Argentina, Brasil, Paraguai como uma ameaça à segurança dos Estados Unidos? In: AYERBE, Luis F. *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo : EdUNESP.

_____ (2016). Definições conceituais para o entendimento da política externa: os conceitos de poder duro (hard power) e poder brando (soft power). *Mundorama*, v. 103, Disponível em:

Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.2, n.2, Dezembro/2017, pp. 83-102.

<http://www.mundorama.net/2016/10/03/definicoes-conceituais-para-o-entendimento-de-politica-externa-o-poder-duro-hard-power-e-o-poder-brando-soft-power-por-marcos-alan-s-v-ferreira/> Acesso em: 17 Dez. 2016.

Halperin, Morton & Clapp, Priscila (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy*. Washington: Brookings.

Hedgpeth, Dana (2008). Congress Says DHS Oversaw \$15 Billion in Failed Contracts, *The Washington Post*, 17 de Setembro de 2008.

Marcella, Gabriel (2004). National Security and Interagency Process. In: BARTHOLOMEES Jr., J. Boone (ed.). *Guide to National Security Policy and Strategy*. Carlisle, PA : U.S. Army War College.

McCormick, James (1998). *American Foreign Policy and Process (3a. ed.)*. Ithaca, Illinois : F.F. Peacock Publishers.

Mohamedi, Fareed & Alkadiri, Raad (2002). Washington Makes Its Case for War, *Middle East Report*, no. 224, Outono, p. 2-5, 2002.

Nye Jr., Joseph (2004). *Soft Power: the means to success in World Politics*. New York : Public Affairs.

Saint-Pierre, Héctor (2004). Guerra de todos contra quién? La necesidad de definir “terrorismo”. In: LÓPEZ, Ernesto (compilador). *Escritos sobre terrorismo*. Buenos Aires : Prometeo.

Shimabukuro, Alessandro (2009). ‘Concepções estratégicas dos Estados Unidos sobre segurança internacional dos governos Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama’. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo : EdUNESP, 2009.

Tower, John (1982). Congress Versus The President: The Formulation And Implementation Of American Foreign Policy, *Foreign Affairs*, Winter, p. 229-246, 1982.

U.S. GPO (Government Print Office) (2009). *United States Code: About*. Washington, D.C. Disponível em: <http://www.gpo.gov/USCODE/about.html>. Acessado em: 13 jun. 2016.

U.S. SENATE & U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (1947). *National Security Act of 1947*. Disponível em: http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml. Acesso: 14 jan. 2016.

U.S. WHITE HOUSE (2006a). *National Strategy for Combating Terrorism 2006*. Washington, D.C., 2006a. 23p. Disponível em: www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006. Acesso: 13 jan. 2016.

_____ (2006b) . *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, Set, 2006b. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002>. Acesso: 15 mar. 2016.

_____ (2010). *The National Security Strategy of the United States of America 2010*, Disponível em: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf Acesso: 12 jun. 2016.

U.S.D.H.S.(Department of Homeland Security) (2007). *National Strategy of Homeland Security*, 2007. Washington, D.C.: Homeland Security Council.

U.S.D.S. (Department of State) (2008). *Country Reports on Terrorism 2007, 2008* Washington D.C. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>. Acessado em: 13 jan. 2016.

_____ (2009). *The Department of State's Quadrennial Diplomacy and Development Review*, Washington D.C., 10 jul. 2009. Disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/july/125956.htm>. Acessado em: 12 jun. 2016.

U.S.D.S./C.R.S.(United States Department of State/ Coordination for Reconstruction and Stabilization) (2009). *Interagency Conflict Assessment Framework*. Washington, D.C. : Coordinator for Reconstruction and Stabilization.

_____ (2010). *2009 Year in Review: Smart Power in Action*. Washington, D.C. Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization.

Wiarda, Howard (2006). *The Crisis of American Foreign Policy*. NY : Rowman & Littlefield.

Wittkopf, Eugene R., Jones, Christopher M. & Kegley Jr., Charles W (2008). *American Foreign Policy: Pattern and Process*. Belmont, CA : Thomson/Wadsworth.

Wright, Lawrence (2007). *O Vulto das Torres*. São Paulo : Cia. Das Letras.