



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**Centro de Estudos Gerais  
Instituto de Ciências Humanas e Filosofia  
Departamento de Ciência Política  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Luiz Carlos Fumiaki Miwa

**A segurança interna dos Estados Unidos da América e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001: um estudo sobre as mudanças na segurança aeroportuária estadunidense após o 9/11.**

**Tese de Doutorado em Ciência Política.**

**Orientador – Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra**

Rio de Janeiro  
2013

LUIZ CARLOS FUMIAKI MIWA

A segurança interna dos Estados Unidos da América e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001: um estudo sobre as mudanças na segurança aeroportuária estadunidense após o 9/11.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra

Rio de Janeiro  
2013

	<b>UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE</b> Centro de Estudos Gerais Instituto de Ciências Humanas e Filosofia Departamento de Ciência Política Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
---	--

## **DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Luiz Carlos Fumiaki Miwa

A segurança interna dos Estados Unidos da América e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001: um estudo sobre as mudanças na segurança aeroportuária estadunidense após o 9/11.

Tese apresentada aos membros da Banca Examinadora, no dia 06 de maio de 2013, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense.

**Rio de Janeiro, 06 de Maio de 2013**

### **BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. CARLOS HENRIQUE AGUIAR SERRA** – Orientador  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Prof. Dr. MARCIAL A. G. SUAREZ** – Co-orientador  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Prof. Dr. CARLOS SÁVIO TEIXEIRA**  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Prof Dr. CLÁUDIO DE FARIAS AUGUSTO**  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

**Profª. Drª. BEATRIZ JUANA ISABEL BISSIO STARRICO NEIVA MOREIRA**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

**Prof. Dr. ERIVELTON PIRES GUEDES**  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Rio de Janeiro  
2013

**Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca Central do Gragoatá**

**M685 Miwa, Luiz Carlos Fumiaki.**

A segurança interna dos Estados Unidos da América e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001: um estudo sobre as mudanças na segurança aeroportuária estadunidense após o 9/11 / Luiz Carlos Fumiaki Miwa. – 2013.  
200 f.

Orientador: Carlos Henrique Aguiar Serra.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política, 2013.  
Bibliografia: f. 156-168.

1. Terrorismo. 2. Securitização. 3. Poder (Ciências Sociais).  
4. Aeroporto. 5. Segurança. 6. Atentado terrorista de 11 de setembro de 2001. I. Serra, Carlos Henrique Aguiar. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. III. Título.

CDD 303.625

## Resumo

O objetivo geral desta tese pode ser expresso como a análise da relação entre o fenômeno do terrorismo e a segurança interna dos Estados Unidos, mediante o estudo das mudanças ocorridas, no nível político, bem como das medidas implantadas por esse poder político para combater as ameaças oriundas dos grupos terroristas, após os atentados de 11 de setembro de 2001, em particular, nos ambientes aeronáutico e aeroportuário. A metodologia empregada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, esta última, sustentada em informações colhidas, principalmente, à *internet*. Nesse sentido, foram analisados os seguintes fatores defendidos por Buzan, Waever e Wilde (1998), como sendo ligados ao processo de securitização coletiva entre os estados contemporâneos: político, econômico, militar, ambiental e social. Utilizou-se, ainda, como variável específica, a segurança aeroportuária, por intermédio do estudo do movimento aéreo, tanto de cargas como de passageiros, além do extravio de bagagens. Julgou-se, dessa maneira, que estaria sendo criada uma representação da influência dos ataques terroristas no enfraquecimento, ou não dos Estados Unidos. A opção pelo estudo do modal aéreo pode ser justificada em função da quantidade de movimentos, tanto de passageiros como de carga, efetuados ao redor do mundo, em especial com destino e a partir dos Estados Unidos, diariamente. Pela dificuldade de controle e inspeção daquilo que é transportado, tal fator é capaz de configurar um risco para a segurança daquele país, além de constituir uma vulnerabilidade pela inserção de artefatos ilícitos, entre os quais explosivos, ou agentes químico-biológicos. Portanto, em suma, o foco do debate, realizado ao longo deste trabalho, gira em torno do fenômeno do terrorismo e da necessidade de securitização, por parte do poder político estadunidense, em função dos atos praticados por extremistas.

Palavras-chave: Terrorismo. Securitização. Poder Político. Segurança Aeroportuária. 11 de Setembro de 2001.

## **Abstract**

The objective of this thesis can be expressed as the analysis of the relationship between the phenomenon of terrorism and internal security of the United States, through the study of changes in the political, and the measures implemented by this political power to combat threats arising terrorist groups, after the attacks of September 11, 2001, particularly in the aviation and airport environments. The methodology was based on the literature and on documents collected on the internet. The factors defended by Buzan, Waever and Wilde (1998) – political, economic, military, environmental and social – were analyzed as we believed that they were linked to the process of securitization between contemporary states. We used also as a specific variable, airport security, through the study of aerial movement, both cargo and passengers, as well as luggage lost. It was thought, in this way, that would be created a representation of the influence of the terrorist attacks in the weakening or not the USA. The option for the study of air transportation can be justified in terms of the number of movements, both passenger and cargo, performed around the world, especially to and from the United States daily. The difficulty of inspection and control of what is transported, is a factor able to put in evidence the risk to the safety of the country, besides constituting a vulnerability by inserting illicit artifacts, including explosives, chemical or biological agents. So, in short, the focus of debate, conducted throughout this work, revolves around the issue of terrorism and the need for securitization by the American political power, depending on the acts committed by extremists.

Keywords: Terrorism. Securitization. Political Power. Airport Security. September 11, 2001.

## **Dedicatória**

*“Àqueles que, laboriosamente, dedicam suas vidas para tornar o mundo, em especial, os céus, um lugar mais seguro”.*

## **Agradecimentos**

Reverencio os Excelentíssimos Senhores Maj Brig Ar Louis Jackson Josuá Costa e Maj Brig Ar Robinson Velloso Filho, Comandantes da Universidade da Força Aérea (UNIFA), por terem consentido meu ingresso, não obstante as implicações e exigências, no Curso de Doutorado em Ciência Política, à Universidade Federal Fluminense (UFF). Destaco, ainda, o amparo irrestrito do Cel Av R1 Marcio Rocha, chefe e amigo, que sempre prestou apoio de maneira irrestrita. Ao Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra, Coordenador do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFF, e à sua equipe, meus agradecimentos pela tempestividade com que me atenderam em todas as ocasiões. Da mesma forma, aos professores dos quais tive o privilégio de ser aluno, minha gratidão pelos conhecimentos transmitidos. Ressalto, ainda, a disponibilidade do setor de segurança aeroportuária do Aeroporto Internacional de Guarulhos, nas figuras de sua gerente, Sra. Luciana Costa, de sua secretária, Sra. Gabriela Paixão e do Sr. Oteniel Santos, supervisor de segurança, os quais contribuíram para sanar algumas dúvidas, no decorrer do trabalho. Ao Prof. Dr. Marcial A. G. Suarez, igualmente meu orientador, cuja expertise e condução serviram para o desenvolvimento da pesquisa, meu eterno reconhecimento. Aos amigos no ambiente da Coordenadoria de Pós- Graduação da UNIFA, pela camaradagem e pela disponibilidade com que sempre me auxiliaram. E, finalmente, à minha família, em especial, à minha esposa, Ângela, que, além de se conformar com os períodos de afastamento, realizou, pacientemente, diversas revisões desta tese e tornou mais amenos os dias nessa empreitada, minha perpétua gratidão – seu incentivo foi fundamental para seguir em frente nos momentos de incerteza. A todos que foram citados neste manifesto, e àqueles cuja contribuição deixo no anonimato, meu muito obrigado.

*Luiz Carlos Fumiaki Miwa*

## Lista de gráficos

- Gráfico 1:** *Gross Domestic Product (GDP)* dos Estados Unidos no período de 2000 a 2010 ..... 92
- Gráfico 2:** Variação percentual dos gastos militares, em comparação ao aumento percentual no orçamento do DHS, em relação à variação percentual da taxa de crescimento populacional dos EUA, no período de 2000 a 2010..... 93
- Gráfico 3:** Curvas comparativas, ajustadas, entre o Produto Interno Bruto (GDP), e os orçamentos do DOT, FAA e DHS, além dos gastos militares, durante o período de 2001 a 2011..... 109
- Gráfico 4:** Passageiros embarcados/desembarcados, por ano, nos EUA, de 1998 a 2011, conforme o DOT..... 113
- Gráfico 5:** Extravio de bagagens, por ano, nos aeroportos dos EUA, durante o período de 1998 a 2011..... 116
- Gráfico 6 –** Comparativo entre a quantidade de passageiros por ano, as bagagens extraviadas e o orçamento do DHS, no período entre 1998 e 2011..... 117
- Gráfico 7:** Variações percentuais dos totais de cargas aéreas transportadas em relação ao ano anterior..... 120
- Gráfico 8:** Totais de carga aérea transitada, nos Estados Unidos, no período de 2003 a 2011, em de toneladas..... 120

## Lista de quadros e tabelas

<b>Quadro 1:</b> Frequências de elementos de definição em 109 interpretações de terrorismo.....	38
<b>Quadro 2:</b> Definições enunciadas por instituições voltadas para a Segurança dos Estados Unidos da América.....	83
<b>Quadro 3:</b> Síntese dos resultados obtidos segundo o conceito tipo ideal weberiano estabelecido.....	123
<b>Tabela 1:</b> Produto Interno Bruto dos EUA durante o período de 2000 a 2010, relacionado aos gastos militares e orçamento do DHS, associado ao crescimento populacional daquele país.....	91
<b>Tabela 2:</b> Comparativo dos totais de passageiros considerados pela FAA e DOT, no período compreendido entre os anos de 1998 e 2011.....	114
<b>Tabela 3:</b> Totais de carga aérea desembarcada nos Estados Unidos, no período de 2003 a 2011, em toneladas.....	119
<b>Tabela 4:</b> Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 1998 a 2002.....	169
<b>Tabela 5:</b> Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 2003 a 2007.....	169
<b>Tabela 6:</b> Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 2008 a 2012.....	170
<b>Tabela 7:</b> Relatos de extravio de bagagens, por mês, nos aeroportos dos EUA, entre os anos de 1998 e 2005.....	171
<b>Tabela 8:</b> Relatos de extravio de bagagens, por mês, nos aeroportos dos EUA, entre os anos de 2006 e 2012.....	171
<b>Tabela 9:</b> Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2002, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – <i>Cargo Revenue Ton-Miles</i> .....	172
<b>Tabela 10:</b> Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2003, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – <i>Cargo Revenue Ton-Miles</i> . .....	172
<b>Tabela 11:</b> Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2004, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – <i>Cargo Revenue Ton-Miles</i> . .....	173

**Tabela 12:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2005, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 173

**Tabela 13:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2006, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 174

**Tabela 14:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2007, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 174

**Tabela 15:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2008, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 175

**Tabela 16:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2009, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 175

**Tabela 17:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2010, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 176

**Tabela 18:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2011, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 176

**Tabela 19:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2012, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.  
..... 177

## **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO .....	14
CAPÍTULO 1 – O FENÔMENO DO TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	28
1.1 Breve retrospecto do terrorismo contemporâneo .....	29
1.1.1 A dificuldade na conceituação do terrorismo.....	38
1.2 As Relações Internacionais: poder e segurança .....	41
1.2.1 O pensamento realista e o neorealismo (ou realismo estrutural).....	46
1.2.2 As visões liberal e neoliberal .....	50
1.2.3 O terrorismo no início do século XXI e as Relações Internacionais .....	52
1.2.4 Outra visão de segurança: Copenhagen e o processo de securitização .....	53
1.3 Considerações .....	56
CAPÍTULO 2 – AS MUDANÇAS POLÍTICO-ESTRATÉGICAS NOS EUA COM VISTAS AO AUMENTO DA SEGURANÇA E À CONTENÇÃO DO TERRORISMO PÓS-9/11.....	59
2.1 Incertezas: da ameaça nuclear ao terrorismo contemporâneo .....	62
2.2 Os interesses nacionais estadunidenses e as ações terroristas do 11 de setembro de 2001 .....	71
2.3 A Guerra Global contra o Terror (GWOT) e as Operações de Contingência além-mar.....	75
2.4 Outras consequências no âmbito interno dos EUA após os ataques do 9/11 .....	83
2.5 Considerações .....	93
CAPÍTULO 3 – SEGURANÇA AERONÁUTICA E AEROPORTUÁRIA ESTADUNIDENSES E SUAS MODIFICAÇÕES A PARTIR DO 11 DE SETEMBRO DE 2001 .....	99
3.1 Conceituações voltadas ao universo da Aviação Civil .....	102
3.2 O 11 de setembro de 2001 e a segurança na aviação estadunidense.....	104
3.3 O extravio de bagagens .....	113
3.4 O movimento de cargas .....	118
3.5 Considerações .....	124

CAPÍTULO 4 – EXCEPCIONALIDADES EM UM ESTADO ATORMENTADO PELO TERROR.....	128
4.1 Uma síntese das mudanças ocorridas nos EUA após os eventos terroristas de 11 de setembro de 2001.....	129
CAPÍTULO 5 – CONCLUSÃO.....	147
6. REFERÊNCIAS.....	156
6.1 Referências documentais colhidas à Internet.....	164
6.2 Referências complementares.....	167
APÊNDICE A: Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 1998 a 2012.....	169
APÊNDICE B: Relatos de extravio de bagagens, por mês, nos aeroportos dos EUA, entre os anos de 1998 e 2012.....	171
APÊNDICE C: Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, de 2002 a 2012, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – <i>Cargo Revenue Ton-Miles</i> .....	172
ANEXO A: <i>Ranking</i> de embarques em Aeroportos Primários dos EUA – CY 10..	178
ANEXO B: <i>Ranking</i> de movimento de carga em Aeroportos dos EUA – CY 10..	195

## INTRODUÇÃO

*“As a nation, we will do everything in our power to protect our country. As Americans, we will never give in to fear or division. We will be guided by our hopes, our unity, and our deeply held values. That’s who we are as Americans...And we will continue to do everything that we can to keep America safe in the new year and beyond” President Barack Obama.<sup>1</sup>*

Em 11 de setembro de 2001, dezenove terroristas pertencentes ao grupo terrorista *al Qaeda*<sup>2</sup> sequestraram quatro aviões de passageiros, partindo dos aeroportos de Boston, Newark, New Jersey e Washington D.C., logo após a decolagem. Duas aeronaves colidiram nas torres gêmeas do *World Trade Center* (WTC), em Nova Iorque, o que causou o desmoronamento de ambas. Um terceiro aparelho chocou-se contra o Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, enquanto o quarto vetor precipitou-se na área rural da Pensilvânia.

Durante o século XX, cerca de quatorze ações terroristas causaram mais de cem baixas e, até o 11 de setembro de 2001, nenhuma agressão, de maneira isolada, havia eliminado mais de quinhentas pessoas. Esse evento envolveu vítimas de mais de oitenta países e o número de estadunidenses que pereceram no atentado, é maior que o dobro da quantidade de vítimas de ataques terroristas desde o ano de 1968 – ano que marca, conforme Hoffman (2006), o início do terrorismo moderno. Além disso, segundo especulações de Nye (2009), a rede *al Qaeda*, gestora das ações, é responsável por células infiltradas em até cinquenta países, incluindo os Estados Unidos, o que configura uma ameaça latente.

---

<sup>1</sup> Citação retirada do relatório simplificado do orçamento relativo ao *Department of Homeland Security*, para o ano fiscal de 2011. "Como uma nação, nós faremos tudo ao nosso alcance para proteger o nosso país. Como americanos, nós nunca iremos ceder ao medo ou divisão. Seremos guiados por nossas esperanças, nossa unidade e nossos valores mais arraigados. Isso é o que somos como americanos... E vamos continuar a fazer tudo o que pudermos para manter a América segura no novo ano e além" (Tradução nossa). Disponível em: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov). Acesso em: 4 de abril de 2011.

<sup>2</sup> A *al Qaeda* (a Base) consiste de uma organização fundamentalista islâmica, com atuação no cenário internacional, fundada, entre outros, por *Osama bin Laden*, durante o conflito entre União Soviética e Afeganistão, na década de 1980, cuja estrutura conta com células colaborativas e comissões militares, financeiras, políticas, de inteligência e de propaganda. (GARTENSTEIN-ROSS, 2011)

Devido aos ataques sofridos, os Estados Unidos parecem ter tomado uma série de medidas para conter futuras ações, oriundas de grupos terroristas, dessa maneira, incrementando sua segurança interna.

Tais fatores, entre outros, motivaram o desenvolvimento da presente tese, que tem como objeto de estudo, as mudanças ocorridas nos Estados Unidos da América, no nível político, no que diz respeito a sua Segurança Interna. Nesse aspecto, serão abordadas as medidas implantadas pelos detentores do poder, para fazerem frente às ações terroristas, após os atentados de 11 de setembro de 2001, reflexo desse novo cenário, em particular, na modalidade de transporte aéreo.

Uma breve passagem pela história sugere que o terrorismo propagado por Robespierre (2008), à época da Revolução Francesa, tinha como alvos, geralmente, os principais culpados pela opressão daqueles denominados por Zizek (2008) como constituintes da parte da não parte. E os danos a eventuais, inocentes, eram aceitos como um efeito colateral. Em um mundo onde se observa a assimetria de forças, com Estados mais ou menos desenvolvidos, ou possuidores de maiores ou menores capacidades, o terrorismo, com suas peculiaridades, surge como opção para produzir perdas econômicas e danos a um inimigo mais forte.

Marcado por características como o anonimato e a violação das normas vigentes, o terrorismo, na aproximação de Laqueur (1977), é visto como uma estratégia insurrecional, a ser empregada por indivíduos, ou por grupos, com convicções divergentes às do poder político estabelecido. Nesse sentido, contemporaneamente, tal ideia de terrorismo, como o empregado no período revolucionário francês, do século XVIII, aparentemente, desenvolveu-se para uma aplicação sistemática, visando à desmoralização, ao enfraquecimento e à desorganização de um governo.

Como fenômeno político, na visão de Hoffman (2008), o terrorismo tem como meta uma busca por poder, desde sua aquisição até o seu uso, visando a forçar uma mudança política, uma transformação nas relações de força atuantes, o que constitui a principal motivação para seu emprego. Dessa forma, o terrorismo é uma expressão que sugere o emprego de violência, ou de ameaça de seu uso, que dissemina o temor, com a finalidade de atingir-se um objetivo político. Consiste de um sistema coercitivo, de intimidação, planejado e calculado para explorar as deficiências do inimigo, geralmente, mais forte, aterrorizando-o – instila medo quando ataca as vulnerabilidades de um Estado e, conseqüentemente, a sua

população, que experimenta a falta de capacidade para prever e deter ataques vindouros.

No que diz respeito à segurança dos Estados, o final da Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, marca o início, conforme Brodie (2008), da bipolaridade global, caracterizada pela influência das potências hegemônicas sobre determinadas áreas do planeta. Nesse cenário de um mundo dividido em dois polos, as limitações de opções geradas pelas incertezas voltadas para a sensação de confiança de uma nação ou de um grupo, constituem os Dilemas de Segurança<sup>3</sup>. Originalmente conceituados por Herz no ano de 1950, esses dilemas podem implicar a própria sobrevivência do Estado e dependem de manobras realizadas no campo político. No nível estratégico, durante esse período, a dúvida residiu no que poderia acontecer, o que gerou demandas, tanto políticas como militares, que, preferencialmente, deveriam ser antecipadas.

A partir daquele momento, o dilema de segurança que se apresenta, conforme Herz (2001), “em um mundo abençoado por bombas nucleares”, foi, basicamente, a possibilidade de deflagração de um ataque nuclear, o que gerou programas voltados para a segurança estadunidense, que englobaram a adoção de medidas que garantissem, em caso de ataque, a capacidade de retaliação contra os atores<sup>4</sup> pertencentes ao outro bloco. Com isso, a corrida para se conseguir mais segurança conduziu os Estados a adquirirem mais poder para escapar do impacto que um outro ator seria capaz de lhes infligir, gerando um círculo vicioso em torno da segurança e do acúmulo de poder. Assim, o propósito do estamento militar, que até então era o de vencer guerras, passou a ser um esforço para evitá-las<sup>5</sup>.

A queda do muro de Berlim, em 1990, simboliza o fim da União Soviética e o término dessa bipolaridade mundial, o que trouxe a crença para alguns no pacifismo, como modo de vida a partir de então. A aparente calma foi quebrada com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os quais alavancaram

---

<sup>3</sup> De acordo com Booth e Wheeler (2008), um “lema” é uma proposição assumida como válida e um dilema surge quando dois lemas, ou duas proposições tidas como válidas forçam a uma escolha, por parte dos governantes, geralmente difícil de ser tomada, uma vez que envolve alternativas equilibradas.

<sup>4</sup> O termo ator, segundo Secchi (2010), é proveniente das artes cênicas e representa a influência que indivíduos, grupos, organizações exercem no processo político, de acordo com o papel que interpretam. De maneira similar ao ambiente artístico (palco ou arena), no cenário político, bem como no espaço internacional ou entre Estados, os atores interpretam papéis, enquanto uma plateia assiste ao desenrolar da história.

<sup>5</sup> Prevalece a ideia de se possuir a competência para responder aos ataques provenientes do outro ator, o que, caso não fosse apresentada, poderia significar a destruição mútua.

modificações na visão de defesa e da segurança, que estavam moldados para o tipo de conflito entre Estados.

Beasley *et al* (2011a) afirmam que os Estados Unidos representam a maior economia do mundo, são uma potência nuclear e detêm as maiores e melhor equipadas forças armadas, quando comparadas aos demais países. Além desses atributos, estão, relativa e geograficamente, isolados, em função de seus vizinhos não representarem ameaças. Esses fatores pareciam suficientes para outorgar relativa segurança a seu território, o que trouxe assombro, quando os ataques foram desferidos por terroristas, em solo estadunidense, em 11 de setembro de 2001.

Como exemplo das providências adotadas, pode-se citar a criação da *9/11 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*<sup>6</sup>, em 27 de novembro de 2002, a qual investigou os acontecimentos que antecederam o 11 de setembro de 2001<sup>7</sup>. Em seu relatório, a Comissão identifica, entre outras, falhas no setor de inteligência, ao não detectar indícios que pudessem antecipar os movimentos terroristas e brechas na segurança aeroportuária, mais especificamente na *Federal Aviation Administration* (FAA), pela não tempestividade na comunicação às Forças Armadas dos EUA para que elas pudessem interceptar as aeronaves desviadas de suas rotas.

Além disso, observa-se a criação de organismos, como o *US Department of Homeland Security*<sup>8</sup>, em 25 de novembro de 2002, por meio da lei 107-296, para tratar, entre outros, do combate às ações terroristas. Esse departamento foi criado em 2002 e, no ano fiscal de 2011, demandou um orçamento de 56,3 bilhões de dólares, envolvendo:

- a – prevenção ao terrorismo;
- b – segurança e gerenciamento de fronteiras;
- c – reforço e administração das leis de imigração;
- d – segurança do ciberespaço; e
- e – garantia de resiliência a desastres.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Comissão Nacional para o estudo dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos.

<sup>7</sup> National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. ***Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States***.

Disponível em: [www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf). Acesso em: 25 de janeiro de 2011.

<sup>8</sup> *US Department of Homeland Security*. Disponível em: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov). Acesso em: 04 de abril de 2011.

<sup>9</sup> Dados colhidos em ***Budget in brief: fiscal year 2011***. US Department of Homeland Security. Disponível em: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov). Acesso em: 04 de abril de 2011.

De maneira semelhante, instituições internacionais, como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)<sup>10</sup>, adotam e impõem medidas adicionais de segurança com vistas a melhor vigiar e controlar o trânsito aeroportuário. Nesse contexto, as providências adotadas visando à segurança nacional, pelos Estados Unidos no pós 11 de setembro<sup>11</sup>, embora tentem refletir uma aparente normalidade, podem ocultar problemas, os quais estariam encobertos, prontos para se manifestarem a qualquer momento.

Apesar de atenderem, em certa medida, o preconizado por Gray (2009), para quem é esperado que os países desenvolvidos tenham a capacidade de dispor de soluções imediatas, no caso de contendas, que pelo menos aliviem temporariamente a pressão exercida sobre eles, até que ponto essas ações são suficientes para garantir a segurança dos EUA e por quanto tempo? A multiplicidade de opções disponíveis para aqueles que devem tomar decisões, associada aos elementos irracionalidade, insegurança e possibilidades, conforme Morgenthau (1970), contemporaneamente intensificadas pelo fenômeno do terrorismo, geraram as inquietações para o desenvolvimento do presente estudo.

Desse novo cenário global, onde figuram grupos de indivíduos – não mais Estados – fazendo frente a unidades estatais, por meio de ações terroristas e a partir das informações colhidas e apresentadas previamente, surge a **questão de pesquisa**: de que maneira o fenômeno do terrorismo afetou a segurança interna estadunidense após atentados de 11 de setembro de 2001 e quais as medidas implantadas pelo poder político dos EUA, em particular, na modalidade de transporte aéreo, para combater tais ameaças?

Como **hipótese** básica, enuncia-se: o terrorismo como estratégia insurrecional visa ao enfraquecimento dos estados, tendo como uma de suas consequências instilar o medo e a insegurança na sociedade. As ações terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram com que os Estados Unidos criassem instrumentos e implementassem medidas para incrementar sua segurança interna, que trouxeram reflexos para a sociedade estadunidense, bem como para os demais atores estatais no cenário internacional. Embora tenha feito todo um esforço para se livrar do perigo atribuído às ações terroristas, tal investimento não foi efetivo, o país

---

<sup>10</sup> OACI ou ICAO (*International Civil Aviation Organization*).

<sup>11</sup> Pelejas como as confrontações entre os Estados Unidos e a República Democrática da Coreia do Norte e com a República Islâmica do Irã são exemplos de dilemas, tanto políticos como estratégicos, enfrentados pelos EUA nos dias de hoje.

continua inseguro e as sociedades, tanto no âmbito interno como no ambiente internacional, terão de absorver as consequências. Como exemplo, objeto de exame desta tese, podem-se citar as modificações ocorridas na modalidade de transporte aéreo, que intensificou as medidas de inspeção, o que trouxe efeitos, como a necessidade dos usuários em chegar mais cedo aos aeroportos, para realização dos procedimentos de *check-in*, além de fazer com que os países signatários da OACI tivessem de se adaptar às exigências impostas pelos EUA, visando ao ingresso de seus nacionais em solo estadunidense. Ao se analisar a segurança nos aeroportos, acredita-se que, embora tenham sido implantadas normas e procedimentos para ampliar essa segurança, uma das principais vias de acesso, tanto de pessoas como de produtos, aos Estados Unidos ainda continua deficiente.

Supõe-se que a pretensão mais ambiciosa desta tese seja averiguar até que ponto, apesar dos esforços empreendidos pelos EUA, por intermédio de suas políticas e de ações do setor privado, com a crença de que o caminho trilhado era o mais acertado, a segurança interna ainda apresenta falhas, o que permite a atuação dos grupos terroristas. Pressupõe-se, portanto, que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram com que os Estados Unidos envidassem e dispensassem esforços que poderiam ter sido gastos em outros setores da economia e da sociedade, enfraquecendo-os.

Em 18 de julho de 2007, o USA Today<sup>12</sup> traz uma reportagem intitulada “*Airport crime persists despite heightened security*”, de autoria de Harriet Baskas. Nesse artigo, são exibidas opiniões sobre a ocorrência de delitos no Aeroporto Internacional Dallas-Fort Worth, apesar da intensificação do policiamento visando, por exemplo, à detecção de artefatos explosivos. Em função do que foi exposto anteriormente e ao se levar em consideração uma regra não escrita em segurança aeroportuária de que, quando ocorrem determinados crimes comuns na área de um aeroporto, como o furto de bagagens, também existe a possibilidade de inserção, nos aviões, de itens não permitidos, sugerem a coerência no desenvolvimento desta pesquisa.

---

<sup>12</sup> USA TODAY é uma companhia e uma plataforma múltipla de informação e de mídia. Fundada em 1982, a missão do USA Today é servir como um fórum para melhor compreender e tornar os EUA uma nação confiável. Em média, sua circulação gira em torno de 1,8 milhões de exemplares impressos por dia. Em 1995 foi lançado o *website* que atinge aproximadamente 5,9 milhões de leitores diariamente.

Disponível em: [http://www.usatoday.com/marketing/media\\_kit/pressroom/press\\_kit\\_logos.html](http://www.usatoday.com/marketing/media_kit/pressroom/press_kit_logos.html). Acesso em: 04 de abril de 2011.

Com os ataques aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, observam-se que o fenômeno do terrorismo ganhou força no cenário global e a percepção de sua ameaça aumentou, o que gerou mudanças, tanto em termos da sensação de segurança, como no que respeita à criação e ao aperfeiçoamento de medidas no nível operativo do Estado. Nesse aspecto, de maneira semelhante aos EUA, caso o Brasil se torne alvo de ações terroristas, espera-se que sejam envidados esforços por parte do governo, os quais transcenderão a esfera militar e levarão à aproximação de, praticamente, todos os campos da sociedade. Vê-se, porém, como desejável, a previsibilidade e a antecipação de procedimentos para que se enfrentem tais ameaças, o que se acredita tornar legítimo o desenvolvimento deste estudo. Além disso, a análise alinha-se à Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005a), assim como à Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008), as quais veem como desejáveis as contribuições que conduzam tanto à prevenção de atos terroristas, como à implementação de disposições voltadas para o contraterrorismo.

O que se pôde notar, no momento da escolha do tema, foi que grande parte das aproximações das Relações Internacionais versava sobre o conflito entre estados, desconsiderando o fenômeno do terrorismo, que se tornou mais evidente após os atentados de 11 de setembro de 2001, o que é corroborado por Stepanova (2010), a qual assevera que, mesmo após os atentados, nos Estados Unidos, ainda não se respondeu a muitas questões envolvendo terrorismo, Guerra Irregular e Forças Armadas.

Este estudo tem, portanto, a pretensão de levantar elementos e produzir conhecimentos que permitam, entre outras, aperfeiçoar a cooperação com outros estados, em função da interdependência mantida com eles. Julga-se que a contribuição deste trabalho, para a comunidade científica e para a sociedade, como um todo, reside em mostrar uma realidade vivida por outros países, principalmente, no tocante à atividade terrorista não estatal. Outro ponto que pode ser levado em consideração, para justificar o desenvolvimento desta pesquisa, é a promulgação, no Brasil, em 17 de novembro de 2011, do Decreto nº 7606<sup>13</sup>, que trata das sanções a serem adotadas contra “indivíduos, grupos, empreendimentos e entidades” ligados à *al-Qaeda* e a ela associados, o que reflete uma atenção, por parte do poder político brasileiro, quanto a ações daquele grupo em seu território. Reforça, dessa maneira,

---

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7606.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7606.htm). Acesso em: 28 de novembro de 2011.

a Resolução nº 1989, de 17 de junho de 2011, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, documento que enxerga todas as formas e manifestações de terrorismo como ameaças à paz e à segurança, além de conceber como criminosos seus atos, ao causar a morte de civis inocentes e de outras vítimas, destruir patrimônio e solapar a estabilidade entre as nações.

O caminho percorrido, durante o processo de busca, adotou como vertente metodológica, basicamente, a pesquisa bibliográfica e a documental. Segundo Waltz (1990), as teorias devem ter por objeto regularidades e repetições que representem a organização de um domínio, bem como as conexões entre as partes desse domínio. Nesse sentido, a ideia desenvolvida pretende isolar a “realidade” contemporânea, na qual a participação de atores não estatais, por meio de atos terroristas, interfere na sensação de segurança das unidades, e analisar as medidas que os Estados vêm adotando para combater tais ameaças.

Com a finalidade de estruturar a parte conceitual do trabalho, com vistas a explicar e interpretar os dados colhidos, foi desenvolvida a pesquisa bibliográfica. Os primeiros dois capítulos constituem as bases teóricas da tese, por meio das quais foi realizada uma abordagem de temas julgados pertinentes para fornecer a sustentação para os dados colhidos.

Cabe destacar que em determinada fase do estudo foi sugerida a leitura de Wolin (2008), que defende, entre outras ideias, a “corporativização” da democracia e a institucionalização do totalitarismo às avessas – *inverted totalitarianism*, o que contribuiu para dar um novo rumo à pesquisa. Com isso, foram analisadas, entre outras, obras de autores como Leo Strauss e Carl Schmitt, que parecem ter influenciado o pensamento de Sheldon Wolin, além de outros acadêmicos que fizeram, e ainda fazem, parte do poder político estadunidense.

É possível mensurar o Poder que determinado ator ostenta, mediante o acompanhamento de indicadores, tais como: o tamanho de seu Exército (entendido como suas Forças Armadas), a carga tributária, ou o número de funcionários de um setor específico. Entende-se, ainda, que existem outros índices econômico-financeiros que envolvem: investimentos, o Produto Interno Bruto (PIB), os gastos com defesa, entre outros, os quais são capazes de refletir o crescimento em poder de um Estado. Alguns fatores, porém, não podem ser dimensionados, como: a influência exercida por um ator sobre outro ou o nível de motivação de uma sociedade para o desempenho de algum papel, como, por exemplo, ir à guerra.

Considerando que poder e segurança são fatores que não devem ser analisados separadamente, conforme posição estabelecida por Aron (2008), o enfraquecimento do estado-alvo pelos terroristas, além de significar uma perda de segurança, é capaz de ilustrar a perda de poder. Ao analisar, portanto, a securitização das variáveis: política, econômica, militar, ambiental e social, utilizando-se, ainda, como variável específica, a segurança aeroportuária, mediante o estudo do movimento aéreo, tanto de cargas como de passageiros, bem como o extravio de bagagens, julga-se que estará sendo representada a influência dos ataques terroristas no enfraquecimento, ou não dos Estados Unidos. A opção pelo estudo do modal aéreo é justificada em função da quantidade de movimentos, tanto de passageiros como de carga, efetuados ao redor do mundo, em especial com destino e a partir dos Estados Unidos, diariamente. Pela dificuldade de controle e inspeção daquilo que é transportado, tal fator é capaz de configurar o risco para a segurança daquele país.

Com o intuito de estabelecer um vínculo entre as diversas teorias estudadas e a realidade observada, como forma de empirismo científico, desenvolveu-se uma análise dos documentos encontrados, principalmente, à *internet*, nos níveis: normativo – que envolve a institucionalização de normas e leis; econômico-financeiro – englobando os investimentos que foram realizados no campo da segurança, em especial aquela voltada para o âmbito interno dos Estados Unidos; e os programas e projetos que afetaram a segurança da aviação doméstica dos EUA, que influenciaram, por consequência, o resto do mundo. Isso visa a mostrar que tais processos, hoje em dia, estão tão arraigados que dificilmente poderão sofrer retrocesso<sup>14</sup>. Os dados foram separados conforme a cronologia dos eventos, compilados e divididos pelas organizações envolvidas.

Fez-se uso de relatórios emitidos pelo *Government Accountability Office* – órgão dos Estados Unidos da América, responsável por dar transparência às ações realizadas pelas diversas unidades constituintes do governo. Tal organismo é o braço investigativo do Congresso, responsável por manter a vigilância sobre os atos executados, além de ser um órgão de assessoria para aperfeiçoar o desempenho do governo federal dos Estados Unidos da América. Foram, ainda, consultados os

---

<sup>14</sup> Foram analisados os fatores: Produto Interno Bruto (PIB), gastos militares, investimentos no *Department of Homeland Security* (DHS) e no *Department of Transportation* (DOT), embarques e desembarques de passageiros, movimento de cargas e notícias de extravio ou dano de bagagens, entre outros.

bancos de dados do SIPRI<sup>15</sup>, do *Department of Homeland Security (DHS)*, da *Transportation Security Administration (TSA)*, da ICAO (OACI – Organização da Aviação Civil Internacional) e da *Federal Aviation Association (FAA)*, entre outros, à procura de informações que mostrassem a formulação de políticas, cujo fim focasse no combate aos grupos terroristas e apresentasse a possível institucionalização de atos que tornariam difícil a reversibilidade dos eventos. É necessário esclarecer que a coleta dos dados, constante dos capítulos três e quatro, e os desdobramentos efetuados sofrerão detalhamento posterior.

Uma dificuldade percebida, quanto à coleta de dados, foi de que, apesar das informações estarem disponíveis em profusão à *internet*, a pouca especificação dos dados causou certa confusão. Por exemplo, as estatísticas que tratam da quantidade de passageiros embarcados, por ano, nos aeroportos estadunidenses, fornecidas pelo *Department of Transportation* e pela *Federal Aviation Administration* são distintas. O primeiro órgão informa os voos domésticos, enquanto a segunda organização não esmiúça os dados fornecidos. De maneira semelhante, a quantidade de bagagens extraviadas depende da reclamação dos usuários. Aqueles que não relataram o extravio não fazem parte das estatísticas. Consequentemente, é provável que o número total de bagagens extraviadas ou danificadas seja ainda maior que aquele informado. Da mesma forma, não é feita distinção entre o extravio e o dano nas malas – o termo utilizado pelo setor é *mishandled*, que foi entendido como manejo de modo impróprio.

Para minimizar a falta de acesso a determinados documentos e aos procedimentos adotados nos aeroportos, no que diz respeito a cargas e a bagagens, foi realizada uma visita à gerência de segurança do Aeroporto Internacional de Guarulhos, em São Paulo, onde foram entrevistados os responsáveis pelo setor, no dia 17 de janeiro de 2013.

Os parâmetros para comparação pautaram-se na descoberta de regularidades gerais que regeram os procedimentos de segurança nos Estados Unidos até o 11 de setembro de 2001 e aquelas que passaram a dirigir a ação do estado, após os referidos eventos terroristas.

---

<sup>15</sup> O SIPRI, *Stockholm International Peace Research Institute*, é um instituto internacional independente, dedicado à pesquisa sobre conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento, estabelecido desde 1966.

No que diz respeito à abordagem metodológica que se utilizou, considera-se uma pesquisa, até certo ponto, exploratória, uma vez que determinados pontos do estudo não foram percorridos no meio acadêmico, o que traz o ineditismo da aproximação. Quanto às finalidades da pesquisa, ela pode ser classificada como aplicada, visto estar realçado o interesse nas consequências práticas do conhecimento. A técnica adotada nesta pesquisa é, basicamente, qualitativa, fundada nos significados sociais e historicamente construídos, com o objetivo de desenvolver uma aproximação, embora apresentem-se e sejam analisados dados quantitativos. A partir da análise das medidas adotadas pelos EUA, com seus significados sociais e históricos, procurou-se um novo padrão, não contemplado nas teorias vigentes, quanto à condução de medidas contraterroristas. Ilumina-se, ainda, como estratégia associada à técnica qualitativa, o estudo envolvendo o modal de transporte aéreo, em que se analisam os objetos, terrorismo e medidas adicionais de segurança e como eles foram modificados após o 9/11.

Embora tenha a missão, conforme Wright (1988), de mostrar “como é” determinado fenômeno, merece realce o “dever ser”, como reflexo da capacidade que as teorias proporcionam na previsão de eventos futuros. Portanto, por meio da análise da relação entre o fenômeno do terrorismo e as práticas de segurança empregadas nos EUA, pós-ataques de 11 de setembro de 2001, acredita-se que serão levantados subsídios que possam mostrar como ocorreram as mudanças no campo político e contribuir para a formulação de ações preventivas, a fim de moldar o ambiente brasileiro quanto ao preparo contra possíveis ameaças terroristas, antes de sua gênese. Vislumbra-se, ainda, a possibilidade de emprego dos novos conhecimentos gerados, por exemplo, por intermédio da mudança do pensamento de que tais eventos terroristas dificilmente ocorrerão em nosso território. O problema não consiste na possibilidade ou não de ocorrências desse tipo, porém se espera que sirva de alerta para, caso ocorram, quais as medidas que o país mais desenvolvido do planeta, no início do século XXI, adotou como caminho.

De acordo com Ragin e Becker (2009), entre outros autores, a metodologia nas Ciências Sociais, em pesquisas que se utilizam de Estudo de Caso, também parte da premissa da repetição, no que concerne ao caso escolhido e aos demais casos, em que um determinado fenômeno social é estudado, de modo teórico ou empírico, em lugar e momento específicos. Nesse aspecto, a abordagem deve ser

diferenciada entre a orientação para o estudo de variáveis ou de caso, cujas fronteiras nem sempre são claras.

No presente estudo, por exemplo, é possível considerar-se o fenômeno pelo qual os Estados Unidos vêm atravessando, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, como sendo um caso. De maneira análoga, pode-se assumir que a análise do modal aéreo e suas modificações, após tais eventos, constituam o caso, que serve para ilustrar as modificações que ocorreram. Uma vez que foi observada considerável dose de divergência quanto a ser um Estudo de Caso, ou uma tipologia ideal weberiana e por acreditar que se tratam de “diversos casos”, o que poderia trazer superficialidade ao trabalho, da mesma maneira como o estudo não alcançaria as feições de um tipo ideal, optou-se por um terceiro viés metodológico, de estudo de variáveis, tomando como referência, os fatores elencados pela Escola de Copenhague para o processo de securitização, quais sejam: político, econômico, militar, social e ambiental. Dessa forma, propõe-se uma análise desses fatores, seguida da interpretação dos dados colhidos, à luz das teorias elencadas. Julga-se, porém, necessário esclarecer que poderia ser dada uma feição de Estudo de Caso ou de tipo ideal weberiano para o desenvolvimento desta pesquisa.

Com o intuito de atingir o objetivo geral, aqui expresso como a análise da relação entre o fenômeno do terrorismo e a segurança interna dos Estados Unidos, mediante o estudo das mudanças ocorridas, no nível político, bem como das medidas implantadas por esse poder político para combater as ameaças, após os atentados de 11 de setembro de 2001, em particular, nos ambientes aeronáutico e aeroportuário, foram traçados quatro objetivos específicos, retratados pelos capítulos em que a tese foi dividida.

O primeiro capítulo exhibe a análise do conceito de terrorismo, bem como as modificações sofridas até os dias atuais, tendo sido utilizados, como ponto inicial ao recorte temporal, a Revolução Francesa e o terrorismo pregado por Robespierre, e mais tarde por Johann Most, o que serve para mostrar que, durante os séculos XIX e XX, o terrorismo sofre mudanças, ao alterar seus modos de operação. Inicia sua trajetória a partir da execução de atentados isolados contra oponentes políticos para o ataque a alvos públicos, o que instila o medo na população, da qual espera-se, na visão dos grupos terroristas, clamor por mudanças políticas. Neste início de século XXI, nota-se que há outra alteração e o radicalismo islâmico torna-se a mais importante força no terrorismo internacional. Em razão das características

operativas, sem padrão definido, dos grupos terroristas, parece não existirem modelos a serem seguidos para o combate a esses grupos, o que constitui um óbice para ações de contenção por parte do Estado. Na tentativa de explicar tais modificações, no campo teórico das Relações Internacionais, impostas pela ação desses grupos terroristas, em 11 de setembro de 2001, nos EUA, são apresentadas e discutidas as aproximações realista e liberal, com suas variantes – neorrealista e neoliberal. Culmina com uma abordagem sobre securitização estabelecida por Buzan, Waever e Wilde (1998), manifesta a partir dos anos 1990, como uma “nova visão” do conceito de segurança.

No capítulo dois são apresentadas as teorias de dissuasão e de coerção, além do Dilema de Segurança, enunciado por Herz (1950), vigente, principalmente, a partir da Guerra Fria. Uma época marcada por incertezas quanto a ataques nucleares e possíveis respostas em retaliação – um período em que houve a busca, por parte das principais potências hegemônicas mundiais, pela estratégia da não guerra, uma vez que o contrário significaria a extinção de parte, senão de todo o mundo desenvolvido. Desse tempo, também é possível notar a intensificação da Guerra Irregular, ou de guerrilha, cuja conceituação, acredita-se, mereça ser abordada, em função das semelhanças e diferenças que esse tipo de conflito guarda com o *modus operandi* dos grupos terroristas. Nessa parte do estudo, é promovida, ainda, uma discussão onde são analisadas as mudanças ocorridas desde o término da Guerra Fria até os dias de hoje, em termos de segurança interna nos Estados Unidos da América. Tal estudo justifica-se pela observação quanto às modificações ocorridas no cenário de ameaças enfrentadas, anteriormente sentidas pela possibilidade de ataques com armamentos nucleares, promovidas por Estados, e após o 9/11, por meio de ações terroristas, envolvendo protagonistas não estatais. Apresenta-se, ainda, uma descrição dos interesses nacionais, sob o enfoque estadunidense: as formas para se encontrar ou se reter primazia ou preponderância nos recursos de poder, ou a promoção de valores pelo aperfeiçoamento da democracia no âmbito interno dos EUA. Com isso, o capítulo tenta mostrar como a segurança torna-se uma necessidade capaz de suprimir direitos individuais como a liberdade, em benefício de toda uma sociedade e como, a partir das ações terroristas do 11 de setembro, os Estados Unidos têm lidado com seu papel hegemônico, perante o ambiente mundial.

Conforme Nye (2009), em um ano, 475 milhões de pessoas, 125 milhões de veículos e 21 milhões de cargas em importações<sup>16</sup> entram no país, pelos 3.700 terminais, nos mais de 300 portos de entrada nos EUA. Desse total, aproximadamente 140 milhões de pessoas ingressam no país por meio aéreo todos os anos, motivo pelo qual se optou por estudar o modal aéreo estadunidense. Tais fatores justificam o desenvolvimento de um terceiro capítulo, em que são exibidos os dados relativos aos movimentos de passageiros e de cargas nos principais aeroportos estadunidenses, além de se realizar um estudo sobre o extravio de bagagens nos aeroportos em questão.

No capítulo quatro, são confrontadas as aproximações teóricas e os dados colhidos, à procura de significados que deem sustentação às inferências a que se espera chegar, na tentativa de comprovar a hipótese lançada anteriormente.

À conclusão é feita uma composição do que foi estudado nos quatro capítulos, além de ser apresentada uma síntese das principais ilações a que se chegou em cada um dos segmentos desta tese.

---

<sup>16</sup> À época, eram necessárias cinco horas para inspecionar um *container* de 12 metros, completamente carregados, sendo que entravam mais de 5 milhões deles por ano nos Estados Unidos (NYE, 2009).

## CAPÍTULO 1

### O FENÔMENO DO TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

*“Os chineses escrevem a palavra crise com dois caracteres – um deles representa perigo; o outro, oportunidade”.  
Anônimo<sup>17</sup>.*

Este primeiro capítulo tem a pretensão de apresentar uma análise do fenômeno do terrorismo e suas modificações, a partir da Revolução Francesa até o século XXI, e serve para expor a complexidade em se conceituar o termo. Traz, ainda, um debate sobre as aproximações teóricas que dizem respeito às Relações Internacionais (RI), com a finalidade de verificar como as práticas de grupos terroristas, nos EUA, em 11 de setembro de 2001, deram forma a uma nova realidade e, conseqüentemente, deram origem a outros aspectos a serem levados em consideração sob o ponto de vista teórico-conceitual.

Inicia-se com uma breve apresentação das mudanças ocorridas quanto ao fenômeno do terrorismo contemporâneo, no decorrer dos tempos, quando se enfatizam as modificações na forma de pensar e no *modus operandi* daqueles que se utilizaram de ações de terror, com vistas a determinados objetivos políticos. Observa-se que tais modificações contribuem para a dificuldade na conceituação do terrorismo, bem como de seus termos agregados – terror e terrorista –, o que será apresentado no decorrer do capítulo.

Dando seqüência ao estudo, traz-se uma discussão sobre a relação entre os estados em que se procura mostrar, sob a ótica das teorias de Relações Internacionais (RI) em vigor, os efeitos produzidos pelo terrorismo contemporâneo.

Convém ressaltar, conforme Nogueira e Messari (2005), que as teorias de RI têm por finalidade a formulação de métodos e de conceitos que visam à compreensão da natureza, bem como do funcionamento do sistema internacional. Servem, ainda, para explicar fenômenos que dão contorno à política mundial, ao apresentar elementos comuns às diferentes formas de interação social. De acordo com os autores, as teorias das Relações Internacionais exibem particularidades e

---

<sup>17</sup> Citação encontrada em Ballou (2006, p.149).

são impregnadas por valores e por interesses de onde tais teorias são produzidas, ou seja, são marcadas pelo contexto, expondo tanto características como limitações.

Por conseguinte, apesar da relevância dos estudos desenvolvidos e da preocupação que cientistas e formuladores de política têm com relação à possibilidade de melhoria nas condições de convivência entre os povos, existe uma restrição quanto às abordagens formuladas, geradas, principalmente, pelas mudanças de cenário, que acontecem com o passar do tempo. Com efeito, não é de se estranhar que o pensamento voltado para as Relações Internacionais tenha sofrido e venha sofrendo alterações em razão das ações ligadas ao terrorismo contemporâneo à medida que elas ocorrem.

Parece coerente, ainda neste primeiro capítulo, debater o conceito de securitização, de Buzan, Waever e Wilde (1998), confrontando-se-o aos demais conhecimentos apresentados, no intuito de analisar as mudanças ocorridas com a intensificação do advento do terrorismo no cenário internacional, o que servirá para balizar análises futuras, a serem desenvolvidas neste estudo.

### **1.1 Breve retrospecto do terrorismo contemporâneo**

O terrorismo, com suas origens desde a Antiguidade, conforme Laqueur (1977), justificava-se pela resistência ao despotismo visando a alcançar a desmoralização, o enfraquecimento e a desorganização de um governo. Resumia-se a assassinatos e atentados contra adversários políticos, objetivando a desorientação do regime vigente, ao minar sua estrutura política. Destruir, eliminar, atacar órgãos do governo e praticar atos, como roubos a instituições, com a finalidade de adquirir meios para fortalecer o grupo terrorista, impondo à sociedade a sensação de medo e impotência.

A origem do terrorismo contemporâneo é vista por muitos estudiosos como o movimento revolucionário francês do século XVIII. Esse período revolucionário, segundo Vovelle (2000), compreendido entre 1793 e a queda de Robespierre, no verão de 1794, assiste ao irromper dos grupos jacobinos, até então em atividade nos subterrâneos, os quais passam a ter participação efetiva e atuação hegemônica no exercício do poder político francês, sendo responsável por decisões e por muitas das ações desencadeadas contra aqueles que eram avessos a seus ideais e objetivos.

A França jacobina, palco da revolução, era caracterizada por pequenas propriedades rurais, o que possibilitou a aliança entre a cidade e o campo, em busca da defesa de liberdades, entre as quais, as civis e de expressão: direito a um exercício de soberania popular, de uma democracia com base no sufrágio universal, nas liberdades, na igualdade perante a lei e no direito à propriedade. Serviram-se do movimento revolucionário para estruturar um Estado federal e democrático, uma república sem partidos políticos, onde não houvesse dissidências ou desacordos, uma vez que a falta de consenso poderia ser considerada crime, passível de sanções que incluíam a morte dos desafetos.

Por meio do Comitê de Salvação Pública, dirigido pelos jacobinos, foi disseminado o terror e houve a legitimação do uso da violência, como forma de eliminar os inimigos da pequena burguesia: absolutismo e feudalismo, entre outros. Uma reação à corrupção e aos privilégios mantidos por determinadas minorias.

O jacobinismo em termos ideológicos pode ser representado pela imagem de uma classe oprimida por muito tempo, que se liberta de suas amarras e exibe sua voracidade por justiça. De maneira semelhante, os jacobinos são vistos por Zizek (2008) como homens devotos a uma causa que era a Revolução, com a finalidade de se livrarem do jugo do hábito, ou do costume, ao assumirem a direção de seus próprios destinos, responsáveis não apenas pelo cumprimento de seus deveres, mas também pela determinação desses deveres.

No contexto da Revolução Francesa de 1789, Robespierre (2008) prega a necessidade de sufocamento dos inimigos do Estado, mesmo que isso signifique a eliminação dos revoltosos. Seu ponto de vista baseava-se na condução do povo pela razão e dos inimigos do povo pelo terror. O terrorismo é concebido como a justiça imediata, emanção da virtude e resultado do estado democrático, aplicado às exigências da pátria. E o emprego da violência é visto como uma necessidade para se atingir os objetivos daqueles que procuram imprimir mudanças no poder político vigente.

Conforme Hoffman (2008), o *Régime de la terreur* prevaleceu no período de 1793 a 1794, na França, como instrumento de Estado para estabelecer a ordem, em um período de transição, em que figurava a anarquia e a sublevação, após a Revolução Francesa. Essa forma de terrorismo era associada aos ideais de virtude e visava à criação de uma nova e melhor sociedade. Ainda que tivesse boas

intenções, o terror e o termo terrorismo tornaram-se associados ao abuso de poder exercido pelos representantes do Estado, com evidentes implicações criminais.

Ao examinar as raízes e as causas do terrorismo, Laqueur (2007) expõe a crença de que o terrorismo era tido como resposta à injustiça, que levava a ações desesperadas, motivadas por pobreza, falta de esperança devido a opressões sociais ou políticas. Caso isso fosse verdade, para se extinguir o terrorismo, bastaria modificar o cenário vivido.

No século XIX, o terrorismo visava à revolução social ou à libertação nacional e não era travada contra a sociedade como um todo, somente em oposição aos opressores, o que vai ao encontro de Hoffman (2006), para quem a Revolução Francesa trouxe como repercussão um sentimento nacionalista, antimonárquico em toda a Europa, com ideias de Estado e de cidadania, identidade comum de um povo, mais que de uma descendência real, o que gerou novas nações-estado como Alemanha e Itália.

Tais disposições patrióticas foram movidas pela noção de “*propaganda by the deed*”<sup>18</sup>, atribuída a Carlo Pisacane, para quem as ideias são resultado de ações e serviram de inspiração para revolucionários, entre eles terroristas – violência para gerar publicidade em favor de uma causa.

Afiança-se que uma das primeiras organizações a praticar a propaganda pela ação foi o *Narodnaya Volya* (fundado em 1878 e extinto em 1883), criado por constitucionalistas russos, contrários às regulações czaristas, o que significava atingir alvos constituídos por indivíduos pertencentes ao grupo considerado representante de um estado absolutista e opressor. Outro movimento terrorista que merece destaque, no final do século XIX, é o irlandês, constituído pela *Clan na Gael* – Irlandeses Unidos (conhecidos como *Skirmishers*<sup>19</sup>), criado em 1873, a partir da fusão do grupo nacionalista radical, denominado Irmandade Feniana, com a Irmandade Revolucionária Irlandesa.

Diferentemente do organismo russo, cujas ações eram dirigidas contra alvos determinados, evitando atingir inocentes, os *Skirmishers* espalharam sangue de maneira indiscriminada, como, por exemplo, no ataque com o uso de artefatos explosivos, em 14 de janeiro de 1881, contra o quartel de infantaria de *Salford*,

---

<sup>18</sup> *Propaganda by the deed* – Propaganda por ato ou propaganda pela ação.

<sup>19</sup> Aqueles que em uma tropa de infantaria ou de cavalaria são responsáveis pelas escaramuças, acompanhando as tropas principais (Oxford Advanced Learner's dictionary of current english. 4th edition, 1992).

*Manchester*. Os grupos irlandeses estabeleceram bases distantes para a disseminação de propaganda e para fins logísticos, como a consecução de fundos para sua causa. Em termos táticos, adotaram a utilização de dispositivos explosivos com retardo para que o agente pudesse evadir-se e assim sustentar a campanha.

Uma das consequências das ações empreendidas pela Irmandade Feniana, como o ataque com artefatos explosivos em *Clerkenwell*, em 1867, foi a criação de um ramo especial da *Scotland Yard*, em 1883<sup>20</sup>, dedicado a combater crimes políticos e a desenvolver ações de contraterrorismo, o que requereu a prática intensiva de vigilância, investigação e inteligência policiais. Da mesma forma, foi implantada maior e melhor fiscalização de fronteiras, bem como o incremento do controle portuário. Passou-se a utilizar, conforme Hoffman (2006), informantes e a contar com a cooperação, tanto no nível nacional, interno, como entre os Estados.

No ambiente revolucionário do século XIX, em princípio, as mortes indiscriminadas eram uma exceção, não uma regra. Nesse período, caso um terrorista proclamasse que não havia inocentes, não falava pelo grupo. Johann Most, segundo Trautmann (1980), que pregava a estratégia da “propaganda pela ação”, no século XIX, e advogava o emprego de atos violentos contra indivíduos do alto escalão do governo e de empresas, com o principal intuito de forçar mudanças revolucionárias, com o passar do tempo, reconhece a não efetividade do método. Segundo ele, os assassinatos de dignitários não conduziam à derrota dos oponentes: a eliminação de uma autoridade tinha como principal consequência sua substituição quase que imediata e não levava às mudanças almejadas.

No decorrer do século XX, ações terroristas foram desenvolvidas por movimentos revolucionários e o conceito de terrorismo confundiu-se à ideia de guerra revolucionária. Houve violência direcionada a governos e suas lideranças, com o intuito de atingir mudanças políticas. De maneira semelhante, alguns países viveram o retorno do terror, aqui descrito, com práticas de repressão empregadas pelos Estados totalitários à sua população. Exemplo disso é o uso de Esquadrões da Morte, com vistas à intimidação e à coerção de oponentes políticos: um tipo de violência política interna baseada em atos sancionados e ordenados pelo Estado.

Nesse período, há uma nova alteração no *modus operandi* e o terrorismo passa da execução de assassinatos e de atentados isolados a oponentes políticos

---

<sup>20</sup> *Metropolitan Police Service of London History*. Disponível em: [www.met.police.uk](http://www.met.police.uk). Acesso em 13 de novembro de 2011.

para o ataque a alvos públicos, incluídos os meios de transporte em massa – metrô, aeronaves, ônibus, entre outros –, o que instila o medo na população, de quem é esperada, sob a ótica dos grupos terroristas, a reivindicação a mudanças políticas.

Apesar de regras de conduta em conflitos armados terem sido codificadas nas Convenções de Genebra e de Haia, desde o século XIX, essas regras estabelecem: a proibição de tomar civis como reféns, o tratamento digno a soldados capturados ou rendidos, a condenação de represálias a civis, o reconhecimento da neutralidade de territórios e a inviolabilidade dos corpos diplomáticos, entre outros. Uma análise das táticas terroristas, no último quarto do século XX, mostra a violação de todas essas regras pelos atores do terrorismo, o que aumenta a complexidade que envolve a garantia da segurança de uma nação.

A brutalização e a desumanização na escolha dos alvos tornaram-se uma praxe, que pode ser explicada pela mudança na percepção dos grupos terroristas que lutavam contra um inimigo onipotente. A morte de tantos membros quanto possível do grupo opositor passa a ser vista como legítima, pois, em um combate desigual, todas as possibilidades quanto ao emprego de armas parecem ser justas<sup>21</sup>.

Laqueur (1977) assevera que a mutação do fenômeno do terrorismo deve-se, entre outros motivos, à razão da invenção de explosivos mais efetivos e de artefatos de destruição em massa<sup>22</sup>, associada à emergência dos meios de comunicação, o que favorece a publicidade dos eventos, disseminando, ainda mais, a sensação de medo. A partir daí, emerge um novo tipo de terrorismo, caracterizado pela quase impenetrabilidade, baseado em redes, formado por células, cujos interesses comuns, podem receber o apoio de governos estrangeiros que permanecem nas sombras: uma arma, entre outras, disponível para o alcance de objetivos políticos.

Os adeptos do emprego do terrorismo dependem do levantamento de informações sobre os alvos a serem atacados, bem como sobre a movimentação das vítimas a serem eliminadas, demandando um planejamento detalhado e

---

<sup>21</sup> Hoffman (2006) afirma que, na década de 1990, há o surgimento do termo narcoterrorismo, o qual associa o narcotráfico ao terrorismo. Nesse contexto, o crescimento dos cartéis de drogas liga-se a grupos terroristas para subverter a ordem, por exemplo, ao interferir no processo eleitoral ou minando a ação dos governos, garantindo assim, seus interesses financeiros.

<sup>22</sup> Por esse ponto de vista, Bolz, Dudonis e Schulz (2005) reforçam o receio quanto à utilização, por grupos terroristas, de armas de destruição em massa: nucleares, biológicas e químicas, cuja contenção e combate constituem talvez o grande desafio das ações para conter o terrorismo.

antecipado, o que é praticável em função da incapacidade dos Estados em manter uma vigilância efetiva.

O terrorismo contemporâneo parece, portanto, acompanhar a abordagem apresentada, entre outros, por Clutterbuck (1980), que consiste de ataques sobre um indivíduo ou grupo de indivíduos, para amedrontar e coagir um número maior de pessoas. A disseminação do terror é vista como um recurso empregado por minorias para direcionar a sociedade para aquilo que o grupo vê como legítimo. Significa um ataque à ordem estabelecida, visando à transformação radical, em conformidade às ideias defendidas pelas associações terroristas.

As manifestações terroristas tinham como característica a atuação de um indivíduo que fazia parte de uma entidade ou movimento, cuja estrutura comportava uma cadeia de comando. Hoffman (2006) afirma que, contemporaneamente, o terrorismo vem adotando uma estratégia suportada por redes sem lideranças identificáveis, ou aparentes, o que dificulta o trabalho das agências governamentais de inteligência. Tais redes são constituídas por membros que compartilham de um pensamento, uma religião ou de ideais que são representados por uma causa, cuja defesa justifica, inclusive, a perda da própria vida do terrorista. Deve-se, porém, conforme sublinhado por Freedman (1986), distinguir o fenômeno do terrorismo com a violência patológica – desordens de personalidade ou fantasias ligadas à fama ou à glória daqueles que cometem, por exemplo, o assassinato de um líder político –, sendo necessária a associação entre os meios empregados e os fins almejados.

As redes terroristas são compostas por células que possuem autonomia, o que resulta em ataques concebidos e executados de maneira independente, fruto do esforço individual. No caso das investidas perpetradas por suicidas, além da missão propriamente dita, há um proveito secundário, que pode ser observado ao eliminar a necessidade de elaboração de planos de fuga, além da impossibilidade de captura ou interrogatório do operador. Logo, a vantagem, no nível tático, de operações isoladas emana da dificuldade no rastreamento dos elementos atuantes e sua efetividade<sup>23</sup> provém do alcance do objetivo previsto.

---

<sup>23</sup> Diferente do conceito de eficiência, que, basicamente, está ligada à otimização de recursos e que pressupõe especialização e habilidade, e do conceito de eficácia, que significa o atendimento aos requisitos, com qualidade, é o que gera satisfação. Conforme Chambers II (2000), a efetividade resulta da combinação entre os desempenhos nos campos operacional e tático, quando em engajamentos diretos com o inimigo – tanto maior a efetividade, quanto melhor o desempenho.

Conforme Hoffman (2006), o terrorista suicida funciona, em última análise, como um míssil inteligente, com flexibilidade, ao poder decidir quando e onde realizar a deflagração do artefato, sendo capaz de variá-la, na medida em que o alvo a ser atingido não se encontre nas condições ideais, ou quando forem percebidas contramedidas que possam frustrar seu intento. Do ponto de vista estratégico, esse tipo de ação constitui uma poderosa arma psicológica a favor dos extremistas, uma vez que mostra as vulnerabilidades do poder público e a efetividade dos ataques, o que é potencializado ao ser divulgado pela mídia.

Kupperman e Lanz (2005) sustentam que o terrorismo é um tipo de estado de guerra em que se utiliza do medo para entregar a mensagem, o que faz com que o objetivo da violência empregada vá além do ato praticado. Nesse contexto, a cada nova contramedida surge uma nova ameaça, fruto da inovação que os grupos terroristas implementam em suas investidas.

Contemporaneamente, os autores concordam que os praticantes do terrorismo são indivíduos com certo grau de estudos e que permanecem em constante processo de absorção e atualização do conhecimento. À proporção que atingem novos níveis de sofisticação, isso contribui para um planejamento, recrutamento e levantamento de fundos mais efetivos, além de ser capaz de multiplicar o potencial de destruição. Um dos efeitos mais sensíveis é o de deixar para trás os órgãos oficiais dos governos, os quais não possuem ferramentas para adivinhar ações futuras. Em contraste ao período da Guerra Fria, em que os grupos terroristas eram motivados por razões políticas, parte dos grupos contemporâneos defendem causas religiosas, o que os torna mais perigosos, uma vez que o ataque aos infiéis faz-se legítimo, mesmo que isso signifique a eliminação de membros da população civil, inocente.

Lawrence (2005), ao analisar as mensagens dirigidas ao Ocidente por *Osama bin Laden*, afirma que o próprio líder da *al Qaeda* admite ter praticado o terrorismo, porém considera uma forma de terror reativo, resposta e retaliação a atos de agressão e ao terror maior exercido pelo Ocidente, por um longo período de tempo, contra o mundo muçulmano<sup>24</sup>. Para ele, *bin Laden*, a *jihad*, ou guerra santa, é

---

<sup>24</sup> Conforme Elias (2010), em 23 de agosto de 1996, a partir de uma caverna em Tora Bora, no Afeganistão, *bin Laden* emitiu uma *fatwa*, ou decreto, formalmente declarando guerra contra os Estados Unidos, pelo seu apoio a Israel, além de sua presença militar na Arábia Saudita. Nesse pronunciamento, aponta tais delitos como afrontas ao mundo muçulmano, o que exigia medidas de retaliação.

voltada contra a incredulidade mundial. Uma guerra religiosa que pode ser subsumida como guerra política, promovida em termos apropriados e endereçada ao povo europeu e estadunidense. Apesar da retórica religiosa e dos métodos sanguinários, não deixa de ser racional, como destaca Mann (2003)<sup>25</sup>. Ou seja, reflete os meios disponíveis de um adversário menos capaz contra outro mais poderoso.

Para Laqueur (2007), as motivações fanático-religiosas<sup>26</sup>, por si só, não explicam plenamente as manifestações terroristas contemporâneas, o que pode ser exemplificado pelos primeiros homens-bomba que atuaram na década de 1980, os quais eram cristãos e não muçulmanos. Da mesma forma como os pilotos *kamikazes* à Segunda Guerra Mundial, ou mesmo aqueles militares que realizaram ações com poucas possibilidades de retorno de suas missões com vida. O autor acredita que, ao invés disso, o espírito de corpo, ou seja, o sentimento de lealdade para com o grupo, tenha um papel preponderante. Ressalta, ainda, que o fanatismo religioso e nacionalista é uma característica do terrorismo presente e que há muito tempo o terrorismo tem feito parte da agenda internacional, embora até o 11 de setembro de 2001 ocupasse uma posição secundária nas prioridades dos governos, os quais davam precedência a temas domésticos e de política externa, julgados mais relevantes.

Por conseguinte, a falta de vigilância no evento de 2001 poderia ser explicada pela escassez de atividades terroristas nos dois anos que o antecederam. Segundo Laqueur (2007), dois novos elementos devem ser levados em consideração para se compreender o fenômeno do terrorismo contemporâneo: a possibilidade de acesso a armas de destruição em massa (WMD – *Weapons of Mass Destruction*)<sup>27</sup> e o

---

<sup>25</sup> Mann (2003) é citado por Lawrence (2005), o que serviu como indicação para este pesquisador também estudá-lo.

<sup>26</sup> O termo fanatismo é proveniente do latim “*fanum*” (lugar sagrado), que recebeu, posteriormente, o significado de “estar possuído” (LAQUEUR, 2007).

<sup>27</sup> De acordo com Falkenrath, Newman e Thayer (2001), as armas de destruição em massa são distribuídas em três grupos: nuclear, biológicas ou químicas (NBC – *Nuclear, biological and chemical*). Compartilham as seguintes características: letalidade – uma única arma é capaz de fazer milhares de vítimas; portabilidade – o que facilita a entrega; e acessibilidade – o que significa que podem cair em mãos hostis. Afora o dano físico, podem trazer repercussões à economia, à sustentação política, o que varia conforme o tipo e a escala do ataque. Pode gerar, ainda, baixas, contaminação, pânico, degradação na capacidade de resposta, perda da posição estratégica, bem como danos nos campos social e psicológico, além de mudanças no cenário político. Os artefatos nucleares liberam grande quantidade de energia, mediante fissão ou fusão de elementos radioativos, como o plutônio. Aqueles à base de fusão são potencialmente mais destrutivos que os de fissão e requerem dos Estados produtores um grau maior de avanço tecnológico. A primeira geração de armas baseadas em fissão, como as utilizadas pelos EUA em Hiroshima e Nagasaki, durante a Segunda Guerra Mundial,

fanatismo político religioso como fator motivacional capaz de conduzir seus praticantes, inclusive, ao suicídio. Observa, ainda, que neste início de século XXI, o radicalismo islâmico é a mais importante força no terrorismo internacional, cujo *status quo*, provavelmente, será mantido ainda por um tempo considerável, o que é corroborado por Nye (2009). Além disso, serve para mostrar que a tecnologia moderna faz chegar às mãos de indivíduos e de grupos desviados dos padrões sociais, em vigor, poderes antes reservados aos Estados.

Em 2004, foi descoberto que um cientista nuclear paquistanês, A. Q. Khan, vendera segredos nucleares para uma série de países, incluindo Líbia, Irã e Coreia do Norte. Além disso, os relatos de que grupos terroristas como o culto japonês *Aum Shinrikyo*<sup>28</sup> e a rede da *al Qaeda* de Osama bin Laden estavam pesquisando a produção de armas nucleares e biológicas indicam que algum dia elas também possam estar disponíveis para agentes não estatais. E a ameaça do uso por terroristas acrescenta uma dimensão arrepiante na qual a intimidação não é uma resposta suficiente. A Guerra Fria pode ter acabado, mas a era das armas nucleares e não convencionais não. (NYE, 2009,p.187)

Uma diferença sensível entre o velho e o novo terrorismo reside na discriminação dos alvos a serem atingidos: a antiga forma selecionava vítimas, entre reis, rainhas, ministros de estado, generais e outras figuras políticas, e se voltada à propaganda por ato (*propaganda by the deed*), enquanto recentemente as vítimas são escolhidas ao acaso, indiscriminadamente, o que afeta as populações indefesas – segundo Freedman (1986), no jargão militar, corresponde ao que é conhecido como dano colateral. Outra distinção repousa na inspiração fanático-religiosa. A opressão nacionalista não é mais, em muitos casos, a causa da desordem delirante, mas as agressões e hostilidades partem de grupos extremistas nacionalista-religiosos, que muitas das vezes perdem o senso de realidade, bem como o de razoabilidade, o que traz a impossibilidade de gerenciamento de suas ações. Isso faz com que os debates sobre as causas do terrorismo envolvam tópicos como:

---

equivaliam a explosões de 10.000 toneladas de TNT (dinamite), capazes de exterminar mais de 100.000 pessoas e devastar uma área de uma milha ou mais de raio. As armas biológicas, disseminam micro-organismos patogênicos ou toxinas produzidas biologicamente e causam doenças ou a morte em humanos, animais ou plantas, enquanto os engenhos químicos são venenos manufaturados pelo homem, entre os quais destacam-se agentes neurotóxicos, como os gases Tabun, Sarin e VX. De maneira semelhante, tanto os agentes biológicos como os químicos são capazes de eliminar uma ordem de centena de indivíduos, dependendo de características dos ataques, como concentração de vítimas e área de disseminação. Convém observar que, confundidas com as armas nucleares, estão as armas radiológicas, que dispersam substâncias radioativas, embora não produzam explosões nucleares – um explosivo usual, cercado por uma quantidade de material radioativo.

<sup>28</sup> Em 20 de março de 1995, o culto japonês *Aum Shinrikyo* desferiu um ataque, com gás Sarin, no metrô de Tóquio, ocasionando a morte de 12 pessoas, além de, aproximadamente, 5.000 feridos, alguns com danos neurológicos permanentes (FALKENRATH, NEWMAN e THAYER, 2001).

tensões étnicas, religiosas, globalismo, antiglobalismo, pobreza e exploração, entre outros.

### 1.1.1 A dificuldade na conceituação do terrorismo

Segundo Hoffman (2008), a definição de terrorismo vem sofrendo transformações nos últimos duzentos anos, o que gera a dificuldade para se conceituar o termo. No quadro 1, podem ser observados os elementos de definição que aparecem em 109 diferentes interpretações do fenômeno terrorismo, apresentados por Schmid e Jongman (1988). Lembra-se, ainda, que definições, conforme Chomsky (2013), são sínteses internas às teorias explicativas e que estão longe de ser precisas, no sentido técnico, supostamente boas o suficiente para os propósitos em causa.

**Quadro 1:** Frequências de elementos de definição em 109 interpretações de terrorismo.

Elemento	Frequência (%)
1. Violência, força	83,5
2. Política	65
3. Medo, ênfase no terror	51
4. Ameaça	47
5. Efeitos psicológicos e reações antecipadas	41,5
6. Diferenciação vítima-alvo	37,5
7. Intencional, planejado, sistemático, ações organizadas	32
8. Método de combate, estratégia, tática	30,5
9. Além da normalidade, em violação a regras aceitas, sem restrições humanitárias	30
10. Coerção, extorsão, indução a submissão	28
11. Aspecto publicitário	21,5
12. Arbitrariedade, impessoal, caráter randômico, indiscriminação	21
13. Civis, não combatentes, neutros, expectadores como vítimas	17,5
14. Intimidação	17
15. Ênfase na inocência das vítimas	15,5
16. Grupo, movimento, organização como autor	14
17. Aspecto simbólico, demonstração aos outros	13,5
18. Imprevisibilidade, incalculabilidade, ocorrência inesperada de violência	9
19. Clandestino, natureza encoberta	9
20. Repetitividade, caráter de série ou de campanha de violência	7
21. Criminoso	6
22. Exigências feitas em relação a terceiros	4

**Fonte:** Schmid e Jongman (1988).

É possível notar que os elementos: violência, força, política, medo, ameaça e efeitos psicológicos são mais presentes. E, muito embora o aspecto publicitário tenha sido colocado como o 11º colocado no quadro 1, segundo Jenkins (1975), o terrorismo pode ser visto como um grande teatro. As repercussões de seus atos pela mídia, a qual serve de instrumento de propaganda para sua causa, muitas das vezes, têm maior valor para os grupos terroristas que o ato em si.

Embora se trate de um termo de difícil conceituação, apesar de já ter sido abordada à introdução desta tese, cabe ressaltar, a título de consolidação, que a aproximação aqui adotada para terrorismo é a de Hoffman (2006) em razão de, segundo o próprio o autor, ser o uso mais aceito do termo contemporaneamente, além de delimitar o significado de terrorismo como sendo um fenômeno político, o que se vislumbra como alinhado aos objetivos propostos nesta tese. Conforme essa visão, o terrorismo tem como fim o poder, desde sua perseguição, aquisição e uso, visando a forçar uma mudança política, uma alteração nas relações de força vigentes. Para atingir suas metas, emprega métodos que envolvem violência ou a ameaça de uso da violência, o que dissemina o temor. À serventia de um objetivo político, engloba um conjunto planejado, calculado e sistemático de coerções e de intimidações, para explorar as fraquezas do inimigo, geralmente, mais forte, aterrorizando-o – instila medo quando ataca as vulnerabilidades de um Estado e, conseqüentemente, sua população, que experimenta a falta de capacidade para prever e deter ataques futuros<sup>29</sup>.

Conforme Bolz, Dudonis e Schulz (2005), o sucesso tático dos grupos terroristas advém de uma variedade de razões, entre as quais destacam-se: **mobilidade** – em que os terroristas contam com a mesma liberdade de movimento, que está disponível aos cidadãos comuns, o que permite que eles operem em longas distâncias, além de dificultar sua detecção; **comunicações** – a existência e a disponibilidade de meios de comunicação favorecem o planejamento de ataques a alvos múltiplos pelas organizações terroristas, em uma vasta extensão geográfica, e permite que os grupos ajam de forma descentralizada, o que dificulta a identificação, observação, infiltração e monitoramento pelas agências oficiais; **segurança** – uma série de cuidados quanto a procedimentos a serem seguidos para evitar a captura

---

<sup>29</sup> Tal conceituação alinha-se ao pensamento de Freedman (1986), para quem os terroristas utilizam-se do medo infligido às pessoas, não somente pela violência em si, mas também em função do caráter randômico dos ataques, para que elas sintam-se menos seguras e isso venha a afetar a credibilidade do Estado, perante sua população.

das células; **sistemas legais** – as leis, sistemas e procedimentos que resguardam os direitos dos cidadãos também atuam em favor dos terroristas; **acesso a armas** – disponibilidade e acesso à tecnologia de armas e explosivos, associados à miniaturização de componentes eletrônicos, ao desenvolvimento de substâncias tóxicas, entre outros, o que facilita a ocultação; e **vulnerabilidade dos alvos** – que geralmente encontram-se desguarnecidos. Exemplo disso são os ataques do 11 de setembro de 2001, que dão mostras do que um grupo determinado, com tempo e planejamento é capaz de desenvolver, investindo contra alvos desprotegidos com grande probabilidade de êxito. Em função de suas características e *modus operandi*, pode-se inferir, acompanhando o pensamento de Wolin (2008), que poucos indivíduos ou grupos são capazes de representar o todo, o que significa, entre outros fatores, dificuldades para o estabelecimento de negociações e de acordos.

Reconhece-se, por conseguinte, a existência de outras aproximações e tipologias que tratam do fenômeno do terrorismo, como, por exemplo, o terrorismo de Estado, abordado por Aksan e Bailes (2013). Por esse prisma, os autores afirmam que o Departamento de Estado dos EUA estima que, entre 1975 e 2003, o número de mortes, no mundo, resultantes do terrorismo transnacional, tenha atingido a quantidade de 13.971 indivíduos. Outra estatística mostra que, entre 1970 e 2007, houve 3.292 mortes envolvendo cidadãos estadunidenses, muitos deles em função dos ataques de 11 de setembro de 2001<sup>30</sup>. Por outro lado, entre 1975 e 1999, a repressão contra o Timor Leste, pelo governo da Indonésia, subsidiado pelos Estados Unidos, resultou em aproximadamente 200.000 vítimas fatais, ou seja, um quarto da população timorense. Conforme Chomsky (2005), quando outros atores, sejam eles estatais ou não, praticam o terrorismo contra os Estados Unidos ou contra seus aliados, tais ações são reputadas terroristas, mas, quando o inverso ocorre, considera-se antiterrorismo ou guerra justa. Apesar de se ter ciência da relevância do assunto, admite-se, como outra possível carência deste estudo, a não abordagem do tema, em razão, inclusive, de fugir aos objetivos propostos. Observa-se, porém, como desejável, em termos acadêmicos, que estudos sejam desenvolvidos sobre o terrorismo de Estado.

---

<sup>30</sup> US National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) – *Global Terrorism Database*. (AKSAN e BAILES, 2013)

## 1.2 As Relações Internacionais: uma aproximação sobre poder e segurança

Primeiramente, é indispensável esclarecer que não é a intenção deste segmento da tese simplificar o estudo das Relações Internacionais aos aspectos do poder e da segurança, como critica Aron (2008), mas analisar os conceitos de poder e de segurança, no âmbito das relações entre as unidades políticas, e de que maneira as ações desenvolvidas por grupos terroristas têm alterado tais abordagens teóricas. Nesse sentido, considera-se que as aproximações voltadas às Relações Internacionais partem da existência de um variado número de centros autônomos de decisão, de onde se deduz a exigência de meios para minimizar os riscos de conflitos armados, bem como de suas consequências. Reconhece-se que a disciplina trata das relações entre unidades políticas ou do intercâmbio dos Estados organizados, que reivindicam o direito de fazer justiça e de escolher entre a paz e a guerra.

A ânsia por resolver o problema da guerra, analisando suas possíveis causas, com o intuito de evitá-las, imprimiu, na visão de Carr (2001), um caráter utópico aos estudos realizados, no início do século XX, sobre a relação entre Estados, em que se deu ênfase ao “dever ser”, ao invés do “como é”, ou seja, à busca de soluções para o problema, no lugar da mostra ou da análise da realidade, o que se justifica pelo desejo passional de evitar a guerra. Manifestos, em especial, por personagens simbolicamente denominados por Aron (2008), como o diplomata e o soldado<sup>31</sup>. O diplomata representante da unidade política e o soldado que combate o inimigo, nos campos de batalha, quando em situação de conflito armado.

No âmbito interno de um país, seu governo detém o monopólio legítimo sobre o emprego da força. Isso, conforme Weber (2002), do ponto de vista sociológico, reflete uma peculiaridade inerente a todo agrupamento político – para o que cita como exemplos a família, empresas, associações, governos, entre outros – o que constitui o uso da coação física para atingir seus objetivos. Tal uso da violência física é visto como legítimo, quando empregado somente pelo Estado<sup>32</sup>, por grupos ou por

---

<sup>31</sup> As Relações Internacionais são vistas por Aron (2008) como o relacionamento entre unidades políticas, no qual o diplomata e o soldado figuram como representantes das coletividades às quais pertencem. Para tanto, parte da premissa que a distinção das relações interestatais com as demais relações sociais, funda-se no fato de que o relacionamento entre os Estados desenrola-se à sombra da guerra e da não guerra, ou seja, da paz.

<sup>32</sup> Conforme Jovenel (2010), o termo Estado envolve dois significados distintos: de um conjunto humano organizado (sociedade), inclusos todos os seus membros, com governo que goza de

indivíduos isolados, quando previsto em lei. E, apesar de reconhecer a amplitude e a abrangência envolvidas no conceito de política, o autor, define-a como sendo o conjunto de esforços realizados visando à participação no poder ou para influenciar a divisão do poder, seja entre Estados ou no interior de um único Estado – uma dominação de um ser humano sobre outro<sup>33</sup>.

Por sua vez, Wight (2002) afirma que as unidades independentes mantêm um sistema de relações políticas, econômicas, diplomáticas e comerciais, contínuas e organizadas entre si. Na ausência de proteção proveniente do sistema internacional, cada estado deve prestar atenção a seus próprios interesses em termos de política externa, com o intuito de tentar adquirir segurança e poder. Requer vigilância e reação, tanto contra ameaças reais como aquelas em potencial. Por conseguinte, apesar de os estados serem tidos como soberanos em seus assuntos internos – de onde pode-se inferir que um estado não deveria interferir nos assuntos internos, que dizem respeito ao outro –, observa-se que os assuntos internos de um estado são capazes de incomodar o repouso de outro, na medida em que tenham seus interesses afetados.

Distintos a sociedade civil e o aparelho do poder, o Estado é entendido como um sistema que produz e formula decisões irresistíveis e o sistema político é, fundamentalmente, a estrutura dinâmica dos atores intervenientes na formação dessas decisões. No ambiente externo aos Estados, de acordo com Beasley *et al* (2011a), a aplicação da política em assuntos referentes ao mundo além das fronteiras territoriais do país é capaz de trazer consequências para seu ambiente doméstico.

No mesmo sentido, Nye (2009) apresenta o conceito de poder como sendo a capacidade de afetar os demais para se alcançar os objetivos desejados e cita Dahl (2009), a quem atribui a definição de poder como a capacidade de influenciar direta ou indiretamente a conduta dos outros, conseguindo que façam o que não fariam de maneira diversa. Tais aproximações vão ao encontro do pensamento de Galbraith (2007), para quem, quanto maior a capacidade para impor uma vontade e atingir

---

autonomia; em outro sentido, o aparelho, em si, que governa uma sociedade, cujos membros são aqueles que fazem parte dos mecanismos de Poder. Tanto em um caso, como no outro, o aparato de governo deveria ser a expressão dos anseios da sociedade, em troca da obediência prestada por seus membros, em função de uma crença, confiança, ou crédito, depositados àqueles com o direito de comandar (legitimidade).

<sup>33</sup> De acordo com Bauman (2003), dominar carrega a noção de ter a liberdade para se decidir por determinado caminho, quando este deixar de ser satisfatório. Enquanto o dominado possui apenas a incerteza quanto às deliberações do dominante, este último é capaz de impor suas decisões.

determinado objetivo, maior é o poder, o que coaduna, ainda, com o pensamento de Dougherty e Pfaltzgraff (2003) para quem o poder é a habilidade em se mover um indivíduo ou uma coletividade humana em determinada direção desejada.

Nesse aspecto, de acordo com Jouvenel (2010), tanto maior será o poder, no âmbito interno de um estado, quanto mais capaz de dirigir as ações da sociedade, bem como fazer uso mais efetivo dos recursos disponíveis. Tal capacidade tem em vista a obediência dos indivíduos ou a aquiescência dos mesmos diante de determinada circunstância, enquanto no ambiente internacional a capacidade de influenciar os Estados implica a posse de determinados recursos ou fontes de poder, o que inclui: população, território, recursos naturais, economia, forças militares, estabilidade política, entre outros. E a conversão de poder potencial, em poder propriamente dito, pode ser medida pela mudança no comportamento dos demais atores, sendo um problema enfrentado pelos países e que depende da habilidade de governos e do contexto vivido.

A noção de Sociedade, corporificada sob a acepção de Nação – um ser coletivo – resulta, segundo Jouvenel (2010), da época da Revolução Francesa, abrange o espírito do Bem Comum, que visa à promoção de um bem social, inexistente ou pouco pronunciado até então. Com isso, a finalidade do poder passa a ser, pelo menos no campo das ideias, o zelo para que cada indivíduo passe a ser tratado com justiça ou, conforme Bentham (2004), que a coletividade tenha mais acesso aos meios de felicidade. Nesse sentido, o Estado seria a personificação de uma Nação, organizada para governar-se e para relacionar-se com os demais atores no cenário interestatal.

Galbraith (2007), com a intenção de delinear o Poder, em sua estrutura, denomina como instrumentos para seu exercício, os poderes: (a) condigno ou coercitivo – que obtém a submissão do indivíduo ou do conjunto composto pelos membros da sociedade, mediante a imposição de consequências adversas, como penalidades ou castigos; (b) compensatório – com a oferta de recompensas àqueles que se submetem; e (c) condicionado – por intermédio da persuasão ou do convencimento, entre outros, pela educação. Como fontes de Poder, os atributos ou as instituições, pelos quais são distintos aqueles que o exercem daqueles que se a ele submetem, Galbraith (2007) enuncia três formas: (a) personalidade – fundamentada nas características pessoais daquele que detém o poder; (b) propriedade ou riqueza – que permite a aquisição da submissão; e (c) organização –

caso em que a associação permite o acesso aos instrumentos de poder, com maior facilidade, quando comparada à forma individual. Tais fontes e instrumentos de Poder, ainda, conforme o autor anteriormente referenciado, estão reunidos e podem ser notados no Estado moderno.

Nesse aspecto, Chomsky (2007) afirma que, hodiernamente, o poder real não se encontra no sistema político, mas, sim, sob o controle da economia privada, que decide aquilo que deve ser produzido, para quem e em que quantidades, ou seja, o Poder que tem como fim o serviço à sociedade, torna-se seu senhor (JOUVENEL, 2010). O que traz como uma de suas consequências, a limitação nas mudanças quanto à forma como a política é exercida, o que é corroborado por Galbraith (2007), para quem os indivíduos e grupos procuram o poder para atingir seus próprios interesses.

Tal fenômeno pode ser observado, por exemplo, pelas modificações realizadas a cada substituição de governo, geralmente, não drásticas e sem tempestividade. Isso se explica, conforme Chomsky (2007), pelo fato de os governos constituírem apenas segmentos do poder – aqueles que gerenciam o Estado.

Galbraith (2007) admite a persistência do pensamento estratégico e militar de que o poder de uma nação aumenta à medida que maiores extensões territoriais são assimiladas e de que a defesa militar é essencial para se diminuir as vulnerabilidades ante as agressões provenientes de um vizinho que aspira ao poder. E o caso dos grupos terroristas que não almejam a tomada de poder, mas o enfraquecimento do Estado-alvo? Provavelmente, ações militares, isoladas, não serão suficientes para seu combate, sendo necessários esforços conjuntos de vigilância das fronteiras, de obtenção de inteligência (informações), entre outros.

É interessante lembrar que os indivíduos podem ser muito ricos, mas, se a nação não possuir os meios suficientes para defendê-los, tanto eles como essa nação poderão perder toda a riqueza amalhada em eras, como também seus direitos, liberdade e independência. Isso vincula, conforme List (2006), o poder à garantia de obtenção e manutenção de bens materiais: a vinculação de princípios econômicos aos políticos. A possibilidade de choques entre as vertentes comercial, financeira e econômica, de um lado, e o militar e político, do outro, constitui um dos problemas mais críticos enfrentados pelos estadistas e influencia o sentimento de segurança e bem-estar dos indivíduos de uma sociedade.

De acordo com Jouvenel (2010), o sentimento de insegurança, propagado em uma sociedade, altera-se em valor, à medida que a probabilidade de determinado evento, temido pelos indivíduos que dela fazem parte, aumenta. Quanto maior o valor dado a essa sensação de não segurança, mais os membros dessa comunidade desejarão ser protegidos e maior será o preço que estarão dispostos a pagar.

A noção de segurança está ligada à ideia de proteção e de liberdade com relação a perigos e riscos. Conforme Ribeiro (2011), uma das funções políticas desempenhadas pelo Estado é a conservação da sociedade e a consecução dos interesses da coletividade. Nesse sentido, a segurança nacional pode ser definida como a garantia da unidade, soberania e independência. Além de sua integridade, a segurança dos indivíduos que compõem a sociedade é primordial, assim como a responsabilidade pela manutenção de seu bem-estar e prosperidade. Ainda segundo o autor, a segurança nacional é um fenômeno psicológico, manifesto pela sensação de salvaguarda, proteção e tranquilidade, tanto de instituições como das pessoas, o que visa à materialização dos interesses nacionais<sup>34</sup>. A segurança, portanto, é vista como uma sensação que, conforme Delgado (2004), visa a prover ao indivíduo condições para que este viva em um ambiente comunitário, livre de ameaças, cuja manutenção é dever do Estado. Tal pensamento é, em certa medida, corroborado por Silveira (2004) no que diz respeito à sensação de garantia contra ameaças como condição necessária para enfrentar perigos e buscar tanto desenvolvimento como progresso<sup>35</sup>.

Quando as ameaças são provenientes do ambiente externo ao Estado, além-fronteiras, é indispensável levar em consideração a maneira como os atores interagem e se relacionam uns com os outros, o que inclui a análise de áreas como: a militar, a econômica, a ambiental e de direitos humanos, entre outras. Seu estudo engloba as razões pelas quais governos, por intermédio de seus representantes, agem e reagem em determinados cenários. Merece especial atenção a política ou as políticas emanadas no âmbito interno dos estados, que dizem respeito a outros estados, as quais são capazes de gerar reações por afetar interesses e a própria

---

<sup>34</sup> Diferente do conceito de defesa nacional que constitui ações que permitem ao Estado proteger-se de ameaças pontuais, latentes ou concretas, as quais afetem os interesses nacionais (RIBEIRO, 2011).

<sup>35</sup> De maneira análoga, o conceito de defesa abarca, principalmente, os meios e as ações de proteção propriamente ditos, para resistir a ataques.

segurança de determinadas unidades estatais, no cenário internacional. Nesse contexto, conforme Baylis, Smith e Owens (2008), esse relacionamento pode ser notado contemporaneamente como controverso e elástico, diferente do que significava para a paz westphaliana<sup>36</sup>, onde era vista como autoajuda – uma obrigação prioritária entre as sociedades nacionais.

Dando prosseguimento ao estudo, foram selecionadas três diferentes visões sobre relações internacionais. Em função da abrangência que elas apresentam, procurou-se evidenciar os aspectos julgados relevantes no tocante à segurança. A primeira abordagem, realista ou neorealista, que ganhou vigor desde o período da divisão do planeta em dois blocos, em função da Guerra Fria, atenta para a possibilidade de retaliação contra ameaças e ataques que poderiam advir do outro lado. A segunda, liberal ou neoliberal, fortalecida com as modificações trazidas pelo mundo pós-bipolar, que teve como uma de suas consequências, a dispersão regional em termos de segurança; e a terceira, que traz o conceito de complexo de segurança, formulado por Buzan, Waeber e Wilde (1998), para quem a segurança de um grupo de estados apenas pode ser considerada de maneira coletiva.

### 1.2.1 O pensamento realista e o neorealismo (ou realismo estrutural)

Como pode ser observada na citação de Aron (2008), a abordagem realista pressupõe um sistema internacional fundado nos estados, como atores centrais, cujas capacidades, em maior ou menor dimensão, estabelecem maiores ou menores possibilidades de atuação.

*Le système interétatique est un système dans lequel s'intègrent les États, chacun d'eux surveillant les autres afin d'assurer sa sécurité; étatique puisque la guerre constitue non un rapport entre individus, mais un rapport entre États. (ARON, 2008, p. ii)<sup>37</sup>.*

<sup>36</sup> O Tratado de Westphalia, também conhecido como os Tratados de Münster e Osnabrück, ou Paz de Westphalia, designa uma série de tratados que encerrou a Guerra dos Trinta Anos, assinado em 14 de outubro de 1648. Disponível em: <http://www.dw.de/dw/article/0,,4228070,00.html>. Acesso em: 13 de outubro de 2009.

<sup>37</sup> O sistema interestatal é um sistema em que os estados se integram, cada um deles vigiando os demais, a fim de assegurar sua própria segurança; estatal, já que a guerra constitui não uma relação entre indivíduos, mas uma relação entre estados. (Tradução nossa)

Conforme Strauss (2009), a mudança introduzida por Hobbes, no que diz respeito ao pensamento político, foi a palavra poder, que pode ser vista sob dois aspectos: *potentia* – poder físico ou o que o homem pode fazer; e *potestas* – poder legal ou o que o homem tem a permissão de fazer. Tais aspectos são capazes de traduzir uma ordem social justa. O Estado é ao mesmo tempo uma força humana e a materialização de sua suprema autoridade. Do pensamento *hobbesiano*<sup>38</sup>, associada à ideia de soberania que uma nação conquista, surge a possibilidade das unidades entrarem em conflitos armados ou manterem a paz entre si, desde que o bem comum, interno à unidade, seja a justificativa. Sob esse ponto de vista, ressaltam-se as ideias de direito a autopreservação contraposta ao medo da morte violenta, o que torna real a possibilidade de choques de interesses entre estados em um ambiente sem hierarquia formal, constituído por essas unidades soberanas<sup>39</sup>.

Tal pensamento é corroborado por Jervis (1978), para quem, em função da lacuna causada pela falta de instituições e de autoridades que forcem o cumprimento das leis internacionais, é difícil fazer com que os estados não optem pelo conflito, inclusive armado, para atingirem seus objetivos. Ainda que almejem atingir objetivos comuns, o que poderia ser alcançado por meio de um espírito colaboracionista, os atores tendem a proteger suas posses, controlar seus recursos, garantir o suprimento de suas necessidades e expandir sua influência pelos estados vizinhos, principalmente, ao seu próprio território.

Da mesma linha de pensamento<sup>40</sup>, Waltz (2004) afirma que, em um ambiente onde existem estados soberanos, cada protagonista fará valer seus interesses e ambições conforme julgar conveniente, o que pode levar a conflitos. Isso é capaz de gerar um clima de instabilidade política, social e econômica, entre outras, em determinadas regiões do planeta, por períodos de tempo, em geral, não previsíveis.

Em um mundo em constante desenvolvimento, Hoyt (2007) afirma que figura uma hierarquia de poder global baseada em recursos naturais, aquisições econômicas, influência política e capacidades militares, os estados enfrentam ameaças externas provenientes de vizinhos fronteiriços ou de inimigos mais

---

<sup>38</sup> Thomas Hobbes (2008).

<sup>39</sup> Ao considerar que a paz e a segurança são condições indispensáveis ao bem público e à abundância, Strauss (2009) conclui que a preservação e alargamento da propriedade, ou de suas posses, é o fim da sociedade civil, unida em comunidades políticas submetidas a um governo. O direito de preservação implica o direito à posse dos meios necessários a essa preservação, o que inclui o direito de recorrer à força – o uso da violência para garantir a paz.

<sup>40</sup> Neorealismo ou Realismo Estrutural.

distantes, o que vai ao encontro da aproximação de Waltz (2004), no que diz respeito às dinâmicas regionais de segurança, cujas análises localizam-se entre pressões sistêmicas e a tomada de decisão de acordo com ameaças, sejam elas militares ou não, e oportunidades.

Tal aproximação ganha força nas palavras de Earle (2001), quando este afirma que a segurança de uma nação, em grande medida, determina a dimensão com que o indivíduo pode desfrutar da vida, da liberdade, da propriedade e da felicidade, o que é reforçado por Jervis (1978), para quem a segurança significa, além da manutenção da pátria e das pessoas que lá habitam, a conservação do respeito mundial, dos interesses econômicos e de tudo o que possa trazer a elevação nos padrões de vida de uma nação.

O progresso carreado pelo crescimento econômico, no caso das potências, sejam elas avançadas ou em desenvolvimento, traz consigo uma revisão constante dos interesses nacionais quanto à modernização, em função das mudanças ocorridas no ambiente internacional. E a adequação das potencialidades às necessidades de defesa, com vistas à sobrevivência do estado, passa a ser um fator, tido como vital, para os governantes.

De que valem bens materiais se não se puder usufruir deles? O usufruto das recompensas e o bem estar da sociedade como um todo pressupõem, antes de mais nada, a própria existência – de nada adianta a riqueza amealhada, se não se estiver vivo para desfrutar dela, o que torna as ideias de segurança e de sobrevivência tão relevantes para o pensamento realista.

Freedman (2008) sustenta que o poder é a habilidade em conseguir impor as vontades próprias contra um oponente que oferece resistência. É a habilidade que as unidades políticas têm de organizar elementos de relevância para elas, de tal forma que suas exigências são satisfeitas. Conceitua, ainda, que tal atributo da unidade política, normalmente, é descrito como uma capacidade. Portanto, em sua visão, o poder estratégico assume uma capacidade de refrear as intenções dos adversários em prol do atendimento a suas próprias necessidades.

Tal capacidade é expressa como a possibilidade do uso da violência para a proteção, o cumprimento ou a extensão da autoridade daquela unidade política, o que se torna evidente quando em guerra ou em clima de guerra. No que respeita à sede do poder, defende que todo o processo político se traduz em uma luta pela sua

ocupação e manutenção. Manutenção esta que tem o objetivo primário relacionado à obediência.

Conforme Beasley *et al* (2011a), para os realistas, o uso da força pelos estados, por intermédio de suas forças militares, é um instrumento essencial para garantir sua sobrevivência e para proteger sua integridade territorial. A materialização de tal pensamento exige recursos, entre os quais a riqueza econômica capaz de proporcionar o crescimento e a sofisticação de seu poderio. Pode-se inferir que é um fenômeno cíclico, no qual quanto mais abastado, maior a demanda por proteção.

Dougherty e Pfaltzgraff (2003) defendem que a teoria realista dominou o estudo das relações internacionais, principalmente, a partir do final da Segunda Guerra Mundial até o início da década de 1980. E teve como objetivo explicar a realidade como ela é e não como deveria ser, a partir do objeto “poder”. Ela é normativa e politicamente orientada, desenhada a partir da história do sistema europeu, com seu balanço de poder clássico. Nesse sentido, acompanhando as alterações ocorridas no cenário internacional<sup>41</sup>, Waltz (1990) afirma que o pensamento realista foi revigorado e refinado pela teoria neorrealista, também denominada realismo estrutural, a qual desenvolve proposições metodológicas, baseadas na desagregação de variáveis independentes e dependentes e pela integração à teoria realista clássica, principalmente, de análises comparativas<sup>42</sup>.

Para o desenvolvimento de estudos sobre as relações transnacionais, tal teoria considera que as ações dos estados podem ser explicadas pelas pressões exercidas sobre eles, em função da competição no âmbito internacional e que são capazes de dirigir seus comportamentos, geralmente, pela imposição de limites a suas escolhas. Porém, como defende Jervis (1998), tanto a ameaça, quanto o emprego da força, propriamente dito, não implicam a uniformidade ou a modificação no comportamento dos protagonistas estatais como um todo.

---

<sup>41</sup> Na década de 1980, estudiosos realistas e liberais desenvolveram novas versões teóricas em busca de maior precisão científica, criando modelos baseados na premissa de que os estados atuam como protagonistas racionais, com suas ações limitadas pelo sistema internacional: destacam-se nessa fase os neorrealistas como Kenneth Waltz e os neoliberais como Robert Keohane (NYE, 2009).

<sup>42</sup> O neorealismo pressupõe a existência de um sistema internacional, constituído de elementos interativos que devem ser estudados pela referência a conceitos derivados da teoria realista clássica, mas também baseada em variáveis provenientes da análise cultural comparativa.

### 1.2.2 As visões liberal e neoliberal

A aproximação liberal nas Relações Internacionais, alinhada ao sistema político-econômico no âmbito interno das unidades, defende, em sua essência, a liberdade do indivíduo e é favorável à menor ingerência que os estados praticam, principalmente, por intermédio de seus instrumentos de coerção. Conforme Nogueira e Messari (2005), sociedades organizadas se autorregulam, corrigindo desequilíbrios, falhas de eficiência e crises que se tornassem nocivas às suas existências.

De maneira semelhante ao ocorrido com o realismo, em termos da relação entre os estados, aconteceram ajustes na aproximação liberal, que vieram a constituir o neoliberalismo. Conforme Aksan e Bailes (2013), a política neoliberal dispersada pelo mundo, a partir dos entornos do término da Segunda Guerra Mundial, abriu novas fronteiras comerciais e intensificou a livre movimentação de capitais na economia global. O pensamento neoliberal defende o descrédito no poder estatal, porém, conforme afirmam os autores, necessita de ajustes estruturais que garantam um estado forte e capaz de coagir possíveis adversários para proteger os interesses e a liberdade de ação dos atores privados, ao preservar o cumprimento de leis e a manutenção da ordem. Mesmo que para isso seja necessário destruir a condição de bem estar comum (*Welfare State*), visando ao privilégio de poucos.

Conforme Keohane e Nye (2001), a visão neoliberal seria fundada na interdependência, cooperação e interação dos estados, seja por meio de regras formais, ou mesmo informais, coordenadas ou não por organismos internacionais. Embora seja possível constatar que existe uma prática de cooperação entre os atores, no ambiente internacional, o que provê suporte às organizações na coordenação de suas atividades, observa-se, ainda, que os mais fortes submetem aqueles que são mais fracos, principalmente em termos econômicos. Também não se pode ignorar a capacidade de exercer influência no comportamento das unidades, proveniente da possibilidade do uso da força e por intermédio de conflitos armados.

Com isso, conforme Nye (2009)<sup>43</sup>, tanto neorealistas, quanto neoliberais desenvolveram modelos estruturais centrados na figura do estado, onde estes atuam como protagonistas racionais, cujos movimentos são tolhidos pelo sistema internacional. Nesse ambiente de subsistência de clima de conflito, o conceito de segurança é tomado em termos de ameaças aos interesses vitais ou no que respeita à violência e à guerra<sup>44</sup>. Em meio a essa composição, os métodos de dissuasão e de coerção visam à mudança no comportamento e podem repousar em incentivos ou em ameaças – *soft ou hard power*<sup>45</sup> – atraindo ou forçando os atores a aceitarem a pauta política do Estado dominante, com o principal objetivo de se evitar a eclosão da guerra, o que pôde ser observado, principalmente, após a criação de artefatos e de arsenais nucleares.

Atualmente, os Estados Unidos, segundo Nye (2011), têm discutido os propósitos de seu poder, o que mostra um embate entre realismo e liberalismo. O que é mais importante? Encontrar ou reter primazia, ou preponderância, sobre os recursos de poder, promover valores pelo aperfeiçoamento da democracia ou a prática do intervencionismo liberal? De acordo com o autor, os valores são uma parte intrínseca da política externa estadunidense, que devem ser compartilhados com os outros e esse debate se a política externa deve basear-se em valores ou em interesses parece estar em voga naquele país. Os interesses, por sua vez, afetam a segurança e merecem o uso da força, com o intuito de prevenir ataques e assegurar a própria sobrevivência e a de seus aliados.

---

<sup>43</sup> Assinala como pressupostos da aproximação realista, no que tange às relações internacionais: os Estados constituem os únicos protagonistas relevantes; o uso da força militar como instrumento para a consecução dos objetivos; a segurança como meta. E, estabelece a interdependência complexa como contraposição, embora assuma que ambas as aproximações sejam modelos ou tipos ideais, e, que o mundo real está em alguma posição entre essas duas teorias (NYE, 2009).

<sup>44</sup> Nesta tese são deixadas de lado as ameaças causadas por infortúnios econômicos ou ligados ao meio ambiente, por não serem o foco do estudo, embora se tenha ciência da importância desses fatores para a segurança das nações.

<sup>45</sup> Conforme Oliveira (2009), Joseph Nye é um dos principais formuladores da perspectiva teórica denominada Interdependência Complexa, a qual defende que as relações entre os estados não decorre das diferenças quanto a suas capacidades militares, mas, sim, do exercício do controle de mecanismos econômicos, comerciais e financeiros. A partir dessas ideias, Nye lançou, em 2004, o termo *Soft Power*, ou Poder Brando.

### 1.2.3 O terrorismo no início do século XXI e as Relações Internacionais

O emprego do terrorismo denota a existência de indivíduos não satisfeitos com uma determinada situação e que esse grupo excluído, além de mostrar sua existência para o mundo, utiliza-se dos meios a que consegue ter acesso, para fazer suas reivindicações perante um oponente mais poderoso, constituído pelo Estado: provavelmente, caso terroristas tivessem à disposição exércitos mecanizados, por exemplo, fariam uso deles.

A possibilidade de uma unidade travar um conflito armado com outra unidade parece ser uma preocupação permanente dos governos e o cenário global, neste início de século XXI, revela mudanças em animação já há algum tempo, o que na política internacional é retratada pelo fim da bipolaridade com destaque para a hegemonia estadunidense, manifestada, em particular, por seu poderio militar.

Porém, mesmo com todo esse poderio, os Estados Unidos não foram capazes de evitar os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001. Uma revisão do terrorismo político mostra a transformação desse fenômeno, que cometia assassinatos e atentados isolados, com alvos específicos, no decorrer do século XVIII, e que culminou com o emprego de aeronaves contra edificações<sup>46</sup>, em 11 de setembro de 2001. Esta última ação, marcada pela indiscriminação na escolha das vítimas e por atingir pontos significativos tanto para terroristas como para a população do estado-alvo. Esses eventos realçam aspectos como a violência extrema, associada à publicidade para sua causa, com a finalidade de enfraquecer o oponente, forçando-o a alterações e adaptações no nível político.

Ao se levar em conta a explicação de Jervis (1998), quando o mesmo defende que cada escola de pensamento enriquece as demais e que todas as aproximações absorvem elementos importantes do momento vivido pela política internacional, realçando-os, observa-se que, enquanto o pensamento liberal concentra sua atenção nas ideias de liberdade, bem comum e interdependência, o realismo, conforme argumenta Waltz (2000), enxerga que a luta por poder e por

---

<sup>46</sup> Jenkins (1975) afirma que, em 1965, não havia previsões quanto à possibilidade de ocorrência de sequestros de aeronaves e que, em 1975, tal ocorrência já era uma realidade, o que exigiu grandes gastos com a segurança aeroportuária. Segundo Laqueur (1977), a primeira oportunidade em que grupos terroristas fizeram uso de aeronaves em uma operação com o fito de cumprirem suas tarefas, foi o lançamento de duas bombas, por meio de um helicóptero roubado, em janeiro de 1974, pelo IRA (*Irish Republican Army*). A partir daí, aviões foram abatidos, com o emprego de mísseis antiaéreos, e atingiram seu auge com a utilização de aeronaves para atingir as Torres do *World Trade Center* e o Pentágono, em 11 de setembro de 2001.

segurança irá perdurar, enquanto reinar a anarquia<sup>47</sup> no sistema internacional<sup>48</sup>. O poder, por ser um instrumento útil à manutenção do sentimento de segurança, faz com que os homens de estado tentem consegui-lo em uma quantidade julgada apropriada, correndo os riscos necessários para sua obtenção.

Com o crescimento do terrorismo no cenário internacional, não somente os assuntos internos de um estado são capazes de incomodar o repouso de outro, mas também a ação de grupos de indivíduos passa a receber a atenção das relações interestatais: isso ocorre, por exemplo, à medida que os países fornecem abrigo a organizações extremistas.

Nesse sentido, os estados mais fortes podem fazer uso de mecanismos tanto repressivos, quanto cooperativos, conforme as visões neorrealista e neoliberal, para combaterem tal perigo, o que implica uma relação de dependência quanto à visão estratégica que determinada unidade adota como ideal. Tais abordagens voltadas ao pensamento estratégico são apresentadas no capítulo 2, com início em Clausewitz e Jomini, passando pelo período da Guerra Fria, até este início de século XXI.

#### **1.2.4 Outra visão de segurança: Copenhagen e o processo de Securitização**

Outro ponto de vista, que diz respeito ao conceito de segurança vinculado à relação entre os estados, é o desenvolvido pela Escola de Copenhagen<sup>49</sup>, com destaque para Buzan, Waever e Wilde (1998), os quais desenvolvem a Teoria de Complexos Regionais de Segurança – *Regional Security Complex Theory*, que percebe o sistema internacional de maneira mais descentralizada e regional, após o término da Guerra Fria.

Além do campo militar, que se baseia, essencialmente, no uso da força, a aproximação de securitização amplia o estudo para os setores político, econômico,

---

<sup>47</sup> A anarquia é entendida como a falta de um organismo que seja capaz de impor a ordem na relação entre os Estados.

<sup>48</sup> Conforme Nye (2009), um sistema é um conjunto de unidades que se relacionam. No cenário internacional, os sistemas políticos são menos tangíveis e centralizados. O autor aponta a Organização das Nações Unidas como essencial para a existência de um sistema internacional.

<sup>49</sup> A Escola de Copenhagen tem sua origem a partir do estabelecimento da *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI) pelo parlamento dinamarquês, em 1985, destinado a apoiar e fortalecer pesquisas multidisciplinares sobre Paz e Segurança. Disponível em: <http://www.pdgs.org.ar/institutions/ins-dinamarca1.htm>. Acesso em: 11 de junho de 2012.

ambiental e social. Com isso, passa-se a prestar atenção às causas não militares de conflitos no sistema internacional, assim como à centralidade do Estado e à regionalização nas análises de segurança, em que atores não estatais passam a atuar de maneira mais efetiva<sup>50</sup>.

De acordo com os autores, um complexo de segurança pode ser definido como um conjunto de estados interligados por suas percepções quanto a ameaças às suas seguranças nacionais e que tais problemas não podem ser resolvidos separadamente<sup>51</sup>: podem ser fracionados em questões (ameaças), para quem (objetos referentes) e sob que condições (o que explica quando o processo de securitização é bem sucedido) constituem ameaças à existência do estado, suficientes para gerar efeitos políticos.

No setor militar, os atores responsáveis pela securitização envolvem organismos que podem influenciar a capacidade militar da unidade, tais como: as elites governantes, além de empresas do setor privado, incluídas as que empregam mercenários e a indústria de armamentos, entre outros, e estão ligados à aquisição e controle de território, bem como de sua população.

A segurança econômica diz respeito à política interacional, relativa à estrutura econômica do mercado. Lida com a necessidade de interferência mínima do Estado, defendida pelo liberalismo, e procura estabelecer um ponto de equilíbrio entre as metas sociais de justiça e de equidade, contra os interesses da elite capitalista, desejosa em auferir lucros cada vez maiores.

No campo social, a ideia de securitização está atrelada à manutenção de indivíduos, membros de um grupo social, comunidade ou unidade étnica, bem como de suas identidades, sejam elas culturais, religiosas ou outras que caracterizem o Estado – um conjunto de diversidades que o diferenciem de seus semelhantes.

---

<sup>50</sup> A segurança no campo militar relaciona-se às capacidades ofensivas e defensivas, das quais as forças armadas são investidas, pelo Estado, bem como à percepção de intenções dos possíveis adversários. No campo político é observada a estabilidade da estrutura, dos sistemas de governo e das ideologias, que tornam o Estado legítimo. A segurança no setor econômico visa ao acesso a recursos, finanças e mercados responsáveis por sustentar o bem estar e o poder estatal. A sociedade como um todo é mantida segura quando há condições para o progresso, principalmente, em termos culturais e de identidade nacional. E, a segurança ambiental, que respeita à manutenção da biosfera, essencial, para os empreendimentos desenvolvidos pelos seres humanos. (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998)

<sup>51</sup> São compostos por pelo menos dois estados, agrupados geograficamente, cuja relação é caracterizada pela interdependência durável, embora não permanente, em questões de segurança. (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998)

A segurança ambiental foca suas atenções quanto à sobrevivência do meio-ambiente perante os efeitos poluentes impostos pelo progresso da humanidade. E a securitização política trata da estabilidade da estrutura organizacional, do ordenamento social, bem como de outras ameaças, militares ou não militares, contra a soberania do Estado.

Buzan, Waever e Wilde (1998) revigoram a ideia de que toda a segurança é um fenômeno político, à medida que as ameaças, defesas e ações são definidas pelo poder político. Apesar da divisão em setores: militar, político, econômico, ambiental e social, defendida pelos membros da Escola de Copenhagen, mostra-se coerente no caso das ações terroristas, uma vez que os grupos, aparentemente, atuam em todas as cinco áreas abarcadas por essa linha de pensamento. De maneira semelhante, as contramedidas podem ou devem ser endereçadas a tais setores. Por exemplo, de acordo com Gartenstein-Ross (2011), o grupo ligado a *Osama bin Laden* visava, com seus ataques, entre outros objetivos, a atingir o poder econômico dos Estados Unidos. Nesse setor, pode-se indicar, ainda, o bloqueio de bens e das finanças dos elementos pertencentes àquele grupo, por parte dos estados, com o intuito de sufocar os meios para o financiamento de suas atividades.

Nas áreas social e ambiental, as ações podem ser notadas mediante a disseminação do medo causado pela destruição das Torres Gêmeas (*World Trade Center*), bem como pelos ataques que se seguiram, o que gerou ações, em princípio, nos campos militar e político.

No contexto apresentado, reafirma-se o pensamento weberiano pelo qual o Estado tem, como um de seus atributos, o emprego legítimo da violência e, quando seus interesses, mais que seus valores, são violados, a unidade pode, caso seja capaz, apelar para o uso da força. Extrapolando o pensamento de Cohn (2011)<sup>52</sup>, para quem a organização, em conformidade com o que prega Max Weber, é um instrumento de poder, a securitização pode ser interpretada como um conjunto organizado de mecanismos para se incrementar a segurança, de tal maneira que a melhoria nos processos visa ao aumento da influência ou do poder perante possíveis adversários.

---

<sup>52</sup> Aula inaugural de Gabriel Cohn, intitulada: “Há futuro para a política”, ministrada à Universidade Federal Fluminense em 30 de agosto de 2011.

### 1.3 Considerações

O presente capítulo apresentou, inicialmente, um debate sobre o conceito de terrorismo, desde o período da Revolução Francesa, e procurou mostrar as dificuldades na conceituação do termo. Apesar disso, pode-se afirmar que o terrorismo aparece como instrumento que visa a mudanças no nível político.

O fenômeno do terrorismo pressupõe o uso sistemático do terror, cujo significado sugere o emprego de violência ou a ameaça do emprego de violência, o que gera a disseminação do temor ou do medo – terror –, resultante do ataque às vulnerabilidades do estado-alvo. Conseqüentemente, sua população experimenta o sentimento de falta de segurança em função das incertezas quanto aos ataques a serem desferidos contra ela. Também é possível inferir-se que “terrorista” diz respeito àquilo ou àqueles que têm relação direta e seu caráter ligados às ideias de terrorismo, sejam suas táticas ou seus componentes e partidários.

Devido à clandestinidade em que as redes terroristas operam, e em função da busca por fraquezas, traduzidas por lacunas deixadas pelos estados, em termos de segurança, a cada inovação que os governos implantam, há a adaptação do *modus operandi* daqueles que se utilizam do terrorismo como instrumento, o que permite a escolha do momento e do local, ideais, para a execução de seus ataques. Ainda, conforme abordado, o êxito de tais grupos, no plano tático, advém de fatores, como a mobilidade, a disponibilidade dos meios de comunicação, a segurança pela divisão em células, o sistema legal, que resguarda os cidadãos comuns, o acesso a armas e a artefatos explosivos e a vulnerabilidade dos alvos.

O cenário global, neste início de século XXI, com o término da Guerra Fria, trouxe a muitos a esperança de um período em que reinaria a paz e a busca por soluções cordatas entre os estados. A preeminência dos Estados Unidos, manifesta, em especial, por seu poderio militar, fez acreditar que não haveria outro ator, no cenário internacional, capaz de enfrentá-los. Nesse contexto, grupos de indivíduos insatisfeitos com a situação, além de exporem sua existência para o mundo, utilizam-se dos meios disponíveis a eles, para clamarem por mudanças, perante um inimigo mais poderoso. Tais ações, mediante o emprego de técnicas que visam, entre outros, à propagação do terror entre os membros da população atingida, mostram que, apesar de seu poderio, o governo estadunidense não foi capaz de evitar os ataques do 11 de setembro de 2001.

O emprego de aeronaves contra edificações exhibe, ainda, a falta de distinção na escolha das vítimas, além de apontar para a importância dada pelos terroristas a alvos significativos para a população dos Estados Unidos, no caso, representações dos poderes militar e econômico daquela nação.

A definição de poder parece envolver a capacidade de influenciar direta e indiretamente, impondo a própria vontade aos demais membros pertencentes a determinado grupo. Tanto no ambiente doméstico, como no cenário internacional, o Estado figura como o detentor do uso legítimo da força, seja para dirigir as ações da sociedade, seja para influenciar os demais Estados e direcioná-los rumo àquilo que entender mais interessante e conveniente. De maneira análoga, o conceito de segurança envolve a ideia de proteção com relação a perigos e riscos, o que, em âmbito nacional, é visto como a integridade da unidade, garantindo o bem estar e a prosperidade de seus componentes.

É interessante lembrar que os instrumentos disponíveis ao Estado, para o exercício do poder, aparentemente, são apresentados como: condigno, compensatório e condicionado, fundamentados em personalidade, riqueza e organização. De que maneira, contudo, um Estado deve combater as redes terroristas, mediante uso do Poder, para garantir a segurança de seus membros?

De maneira semelhante, o fenômeno do terrorismo parece ter imprimido novo sentido às aproximações teóricas da disciplina Relações Internacionais, uma vez que, de acordo com a vertente realista, a ameaça deixa de ser de um Estado contra outro capaz de afetar suas soberanias e onde não são mais perfeitamente encaixáveis: interdependência, cooperação ou interação, conforme o viés liberal. É digna de atenção, todavia, a Teoria de Complexos Regionais de Segurança, pela qual a segurança de um Estado está ligada, além do fator militar, a setores como: política, economia, meio-ambiente e sociedade. Tal pensamento justifica-se como pertinente, no caso das redes terroristas, porquanto todas essas cinco áreas, podem ser afetadas por suas ações.

Por outro lado, ao examinar as ideias de Jovenel (2010), para quem a história do homem pode ser encarada como uma rebelião contra sua condição original e um esforço para obtenção de mais bens, sejam eles materiais ou não, a manutenção do conflito pode ser admitida como um caminho para se atingir tal objetivo. Nesse sentido, a insegurança produzida pelos atos terroristas é capaz, entre outros, de fazer granjear mais poder.

Ao analisar o poder estadunidense, Fiori (2007) parte da premissa estabelecida por Kindleberg, Gilpin e Strange, pela qual os Estados Unidos, durante a década de 1990, detiveram todos os instrumentos de poder, entre outras conquistas, controlaram os movimentos no sistema monetário internacional, promoveram o livre comércio e ditaram as políticas macroeconômicas dos países capitalistas. Incrementaram, ainda, seu poder nos campos industrial, tecnológico e militar; e, apesar disso, as crises que ocorreram foram resultado desse poder gerado. Nesse caso, lançam-se as seguintes conjecturas: até que ponto os eventos terroristas de 11 de setembro de 2001 contribuíram para essa crise? Ou em que medida esses atentados ocorridos em solo estadunidense contribuíram para o agravamento dessa crise. A partir da insegurança gerada, será que tais acontecimentos não serviram para atenuar os efeitos do desequilíbrio econômico pelo qual os Estados Unidos passavam? E quais os reflexos dessa situação no cenário internacional? É evidente que este estudo não tem a pretensão de responder a essas questões em sua totalidade. São perguntas que, embora pertinentes ao assunto, em momentos futuros desta tese, serão abordados, mesmo que superficialmente.

Conforme é possível observar no documento intitulado “*US National Security Strategy*”, datado de maio de 2010, é intenção dos Estados Unidos manter a superioridade militar e a liderança global, em um esforço para atingir aquilo que é considerado direito e justo, sustentando sua força e influência, ou seja, o poder estadunidense. Portanto, com a intenção de dar continuidade ao estudo e debater as maneiras como os EUA dirigem suas ações para atingir seus objetivos, finda-se este capítulo e direciona-se ao seguinte, que aborda aproximações voltadas para o pensamento estratégico, com ênfase à abordagem de conflito irregular, pela sua aderência ao *modus operandi* dos grupos terroristas. Serão abordadas, ainda, as modificações implantadas pelo poder político estadunidense com o intuito de incrementar a securitização em seu território.

## CAPÍTULO 2

### AS MUDANÇAS POLÍTICO-ESTRATÉGICAS NOS EUA COM VISTAS AO AUMENTO DA SEGURANÇA E À CONTENÇÃO DO TERRORISMO PÓS-9/11

*“Time and again in our Nation’s history, Americans have risen to meet – and to shape – moments of transition. This must be one of those moments. We live in a time of sweeping change. The success of free nation, open markets, and social progress in recent decades has accelerated globalization on an unprecedented scale. This has opened the doors of opportunity around the globe, extended democracy to hundreds of millions of people, and made peace possible among the major powers. Yet globalization has also intensified the dangers we face – from international terrorism and the spread of deadly technologies, to economic upheaval and a changing climate.” US National Security Strategy, 2010.<sup>53</sup>*

Conforme as palavras do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, no primeiro parágrafo do *US National Security Strategy*, datado de maio de 2010, o terrorismo constitui um dos perigos capazes de afetar o alcance dos objetivos daquela nação. E isso ocorre não obstante os Estados Unidos serem a nação mais poderosa do mundo contemporâneo, conforme Chomsky (2005).

Em uma visão abrangente, a política pode ser compreendida como a ciência ou arte de governar o Estado, produto de governos, conforme Beasley *et al* (2011a), o que faz deles, atores políticos<sup>54</sup>. Quando a ordem emanada pelo Estado exige

---

<sup>53</sup> E outra vez na história de nossa nação, os americanos encontram - e se moldam a - momentos de transição. Este deve ser um desses momentos. Vivemos em uma época de mudança radical. O sucesso como nação livre, mercados abertos e o progresso social em décadas recentes acelerou a globalização em uma escala sem precedentes. Isso abriu as portas da oportunidade em todo o mundo. A democracia, estendida a centenas de milhões de pessoas, fez possível a paz entre as grandes potências. No entanto, a globalização intensificou também os perigos que enfrentamos - do terrorismo internacional, a proliferação de tecnologias mortais, a turbulência econômica e mudança climática. Tradução nossa. Disponível em: [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf). Acesso em: 20 de agosto de 2011.

<sup>54</sup> Com a intenção de esclarecer o significado da palavra política, recorre-se a Bobbio (2000), que apresenta uma distinção entre duas acepções de “política”, derivado do termo *pólis* (*politikós*), ligado ao de poder. Dessa maneira, nas sociedades em que a desigualdade entre os pares é persistente, o poder político relaciona-se ao poder de um homem sobre o poder de outro, o que retrata a relação entre governantes e governados, soberanos e súditos, comando e obediência, visando, entre outros, à defesa contra ataques externos e à própria sobrevivência. Do idioma inglês, em uma primeira abordagem, “política”, *“politics”*, remete à ideia de atividade humana voltada à aquisição e à conservação de recursos indispensáveis ao exercício de poder sobre outros indivíduos. A segunda imagem produzida traz o sentido oriundo de *“policy”*, que, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (2003) se relaciona a orientações dirigidas à decisão e, conseqüentemente, à ação

obediência por parte de sua sociedade, voltada para os assuntos internos de um país, considera-se uma política interna ou doméstica; entretanto, caso tais declarações requeiram que um ator estrangeiro curve-se frente às vontades do Estado que emitiu a determinação, passa a ser tida como externa. (JOUVENEL, 2010).

Em um estado democrático, a política é exercida pelos cidadãos, por meio do voto e da participação em projetos nacionais, nas fases de: elaboração, aceitação e implementação. Diz respeito a acontecimentos que envolvem os indivíduos no interior do território de qual fazem parte e visam à prosperidade e ao desenvolvimento de uma nação.

A política doméstica – aplicação da política em sistemas políticos internos – que originalmente dizia respeito, entre outros, ao funcionamento de governos, relações entre indivíduos, grupos e governantes, passa a ser distinta com mais dificuldade a partir do momento em que as economias atravessam as fronteiras dos países: grupos econômicos externos, por exemplo, são capazes de influenciar governos e suas políticas, o que acaba por interferir na vida dos cidadãos. Isso ilustra a disputa de novos grupos pela governança ou pela competição com governos para representarem segmentos da sociedade, o que faz com que a aplicação da política no ambiente interno dos países, com vistas à qualidade de vida para seus próprios cidadãos, dependa do que acontece além das fronteiras territoriais. Esses grupos sociais organizados, com interesses específicos,

---

propriamente dita: uma diretriz voltada à solução de um problema prático, com benefícios a parte ou a totalidade de um grupo. diz respeito à cidade, àquilo que é urbano, público e social, entre outros. No decorrer dos tempos, o significado tem sido substituído, conforme os autores, por expressões como: ciência do Estado, doutrina do Estado, ciência política, filosofia política ou conjunto de atividades ligadas à *polis*, conseqüentemente, ao Estado. Ainda, conforme Wolin (2008), uma tentativa de formulação de regras e princípios orientadores de ações, com a finalidade de atingir determinado resultado, podendo ser utilizada com vistas ao teste de mudanças substantivas nos diversos campos: político, econômico, social e militar, entre outros. A partir dessas aproximações, a política pode ser interpretada como uma atividade que envolve lutas por autoridade para estabelecer, fazer cumprir e mudar regras, mediante, entre outras formas, a coação para governar, por exemplo, um território em particular, ou para atingir comportamentos, por parte da sociedade, tidos como adequados – uma relação de poder, em que os súditos ou subordinados recebem uma ordem emitida por aquele que detém autoridade e prestam a ele obediência. Conforme Strauss (2009), além de pressupor obediência decorrente de leis ou regras que refletem o modo de vida em comum, a autoridade é reflexo da convenção estabelecida pelos membros do grupo. Nesse aspecto, Pierson (2004) afirma que a política apresenta como característica fundamental, o foco na provisão de bens públicos, em que os custos da produção são pouco afetados pela quantidade de indivíduos que irão consumir tal bem ou onde pode ser impossível limitar o consumo daqueles que tenham pago por um produto a utilização compulsória, mais que voluntária. Tais características tornam, por exemplo, os bens públicos da defesa nacional à proteção ambiental difíceis de serem encontrados no mercado privado. Essa produção de provisões que servem à coletividade e que geralmente não são fornecidas por outras instituições, contribui para tornar legítima a autoridade política.

pressionam e persuadem, na medida do poder que eles detêm. E os governos dos Estados, com a finalidade de atingirem suas metas, nem sempre para o bem comum, tomam decisões e agem de forma a, inclusive, sacrificar a sociedade como um todo e beneficiar determinado grupo dominante.

Embora possa parecer óbvia a aproximação anteriormente apresentada, conforme Beasley *et al* (2011a), a globalização e a liberalização econômica são fatores que, nos últimos anos, têm dificultado a diferenciação entre as políticas doméstica e externa, o que é reforçado por Keohane e Milner (2010) para quem o incremento das trocas de produtos e de serviços entre os países, durante os últimos quarenta anos, denota uma internacionalização com efeitos políticos profundos, em particular, na política doméstica dos estados.

Nesse contexto de globalização e levando-se em consideração o conceito de política, cuja característica fundamental reside na provisão de bens para a coletividade, uma determinada medida ou conjunto de medidas, cuja implementação tem como finalidade a solução de um problema relevante para um agrupamento social, pondera-se que os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 trouxeram para a sociedade estadunidense um problema público de vital importância. Isso ocorre uma vez que tais atos afetam a segurança da comunidade como um todo, por ocasionar danos ao patrimônio e à integridade física das pessoas, o que gera um sentimento de insegurança, causado pela ameaça à sobrevivência.

Após os eventos de 11 de setembro de 2001, em solo estadunidense, nota-se que uma série de ações foi firmada com o intuito de garantir ou de restaurar a segurança da população, prevenindo-a contra atos futuros. As mudanças ocorridas no campo da política interna dos Estados Unidos sugerem novas discussões a respeito do conceito de segurança e dúvidas com relação à aplicabilidade da aproximação dos dilemas de segurança, em vigor desde a década de 1950, com o término da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria. Mesmo a liberdade, valor essencial para o povo estadunidense como fator de desenvolvimento pessoal e instrumento para se atingir o progresso como nação, parece ter sido abalada. O enfrentamento às atividades desenvolvidas pelos grupos terroristas tem envolvido uma série de diretrizes que, convertidas em ações são observáveis, mediante o estudo, conforme Bardach (2008), da dinâmica com que as políticas voltadas para a segurança foram concebidas e implantadas. Logo, a intenção deste capítulo é trazer

à tona conceitos e manifestações ligados às mudanças no nível político-estratégico, visando ao aumento da segurança, em particular nos EUA, adotados pós-9/11.

Inicia-se o capítulo com um estudo que envolve alterações percebidas do ponto de vista estratégico, quando comparados os períodos da Guerra Fria e do Pós-11 de Setembro de 2001. Prossegue com uma abordagem sobre Guerra Irregular, justificada em função das similitudes quanto ao *modus operandi* constatado entre guerrilheiros e adeptos do terrorismo. Dando seguimento, é realizada uma análise sobre as mudanças que dizem respeito aos interesses nacionais estadunidenses e a “*Global War on Terror – GWOT*”. E, finaliza com outras consequências observadas nos Estados Unidos, como as definições utilizadas pelos diversos órgãos para o terrorismo, a oscilação do Produto Interno Bruto estadunidense e a variação dos gastos militares no decorrer da década de 2000 a 2010, que refletem as mudanças ocorridas no âmbito interno daquele país após os eventos de setembro de 2001.

## 2.1 Incertezas: da ameaça nuclear ao terrorismo contemporâneo

Desde Tucídides (1987)<sup>55</sup>, está presente a ideia de defesa do território por meio de intimidação e de ameaças. No século XX, o término da Guerra Fria trouxe, na visão de Pape (1988), o aumento do potencial das hegemonias regionais e o crescimento desse poder fez com que as políticas de segurança e defesa dos estados enfatizassem ações no sentido de envidar esforços para dissuadir e coagir, uma forma de prevenção a ameaças provenientes de outros atores no cenário internacional. Nesse sentido, para atuar contra protagonistas não estatais, compostos pelos adeptos do terrorismo, dissuasão<sup>56</sup> e coerção<sup>57</sup>, parecem não funcionar.

---

<sup>55</sup> Estima-se que o ateniense Tucídides tenha vivido no período de 460 a.C. até por volta do ano 400 a.C. Atribui-se a ele a obra “História da Guerra do Peloponeso”, sendo considerado um dos precursores do pensamento realista nas Relações Internacionais, principalmente, por sua visão de centralidade do poder, existente nos vínculos entre os Estados: “...os fortes exercem o poder e os fracos se submetem” (TUCÍDIDES, 1987, p.282).

<sup>56</sup> Conforme Payne e Walton (2006), a dissuasão é um conceito estratégico, chave, que diz respeito a um poder capaz de influenciar a tomada de decisão de outro ator e tem sido algo comum nas grandes potências políticas, durante séculos. A dissuasão, segundo os autores, pode basear-se na ameaça de punição ou na negação. Caso o estado dissuadido cometa um ato particular, o dissuasor dará mostras da possibilidade de retaliação, que poderá incidir sobre bens de valor para o adversário. Se o medo da ameaça de punição for percebido como suficientemente severa, o dissuadido será detido em suas intenções. Destaca-se, porém, que a estratégia da dissuasão implica a percepção que a

De que maneira, portanto, o terrorismo praticado no século XXI, que envolve pequenos grupos ligados por ideias, não constituindo estados, embora muitas das vezes patrocinados por estes, pode ser combatido? Como deve ser montada uma estrutura capaz de fazer frente a esses atores não estatais, formados pelos grupos terroristas?

No cenário mundial, em 1939, ainda vigorava, em termos de preponderância, a multipolaridade, com sete potências principais<sup>58</sup>. Após a Segunda Guerra Mundial, sobressaíram somente duas: Estados Unidos e União Soviética, que procuram garantir a segurança de seus estados por intermédio do aumento de suas zonas de influência. Isso cria uma relação geopolítica, que torna viáveis novas práticas que envolvem, entre outros, a regionalização dos conflitos armados<sup>59</sup>.

Com isso, estados que até então armaram exércitos, estruturaram alianças e dirigiram ameaças para desencorajar os demais países ou alianças a atacarem, passaram a utilizar-se das ameaças de emprego nuclear para impedir que os demais obtivessem vantagens e perturbassem o equilíbrio de poder entre eles.

Diferentemente da estratégia clássica que prevê a orientação das ações, conforme Freedman (1986), rumo ao controle direto do território, em busca da

---

outra nação tem da ameaça oferecida. Sabendo que a ameaça, caso seja empregada, poderá ser prejudicial ou até mesmo destruir sua própria sociedade, o inimigo deverá ceder quanto a seu posicionamento, fazendo o que o dissuasor deseja. Isso leva a uma dialética sutil, visando a apreciar a probabilidade das reações do adversário, em função de seus meios e de sua vontade em empregá-los. Fazer crer que se tem essa vontade é mais importante que todo o resto e, no fim das contas, é a incerteza que constitui o fator essencial da dissuasão. “A estratégia da dissuasão visa a meter medo; portanto, deve assegurar-se a possibilidade de efetuar as destruições aterrorizadoras, justamente para não precisar fazê-las” (BEAUFRE, 1998, p. 99).

<sup>57</sup> Pape (1998) sustenta que a coerção, seja ela convencional ou nuclear, para surtir os efeitos desejados, deve ameaçar causar danos à população civil. Em contraste, essa coerção é mantida, pelo menos nas guerras convencionais, quando a força é explorada sobre as vulnerabilidades militares do inimigo, de tal forma que torne inviável ao oponente atingir seus objetivos políticos por intermédio de esforços militares. Talvez isso aconteça pela percepção dos líderes políticos de que a coerção, utilizando instrumentos militares, seja a forma mais rápida e barata para resolver problemas internacionais. Pela estratégia de coerção, um estado tenta, ameaçando usar a força, obrigar outro estado a fazer algo ou desfazer um ato que cometeu.

<sup>58</sup> Grã-Bretanha, França, Estados Unidos da América, Rússia, Alemanha, Itália e Japão.

<sup>59</sup> Ao final da Segunda Guerra Mundial, o emprego de artefatos atômicos fez surgir, no ocidente, teorias com a finalidade de abordar os cenários criados pela possibilidade de utilização de tais armamentos. Uma delas foi a estabelecida por Michael Howard: a abordagem estratégica (*strategic approach*), adotada nos Estados Unidos a partir de 1948. Essa teoria leva em consideração a parte representada pelo uso da força ou pela ameaça de emprego da força no sistema internacional. Analisa a capacidade que as unidades políticas têm de usar ou de ameaçar o emprego das forças armadas para impor suas vontades sobre as outras unidades, compelindo-as a adotarem alguma ação; para dissuadi-las a mudarem de opinião; ou, caso necessário, para destruí-las. Atenta para o avanço tecnológico, principalmente da moderna tecnologia militar, representada pela aplicação da energia nuclear, o que, a partir de então, modificou o exercício do poder militar e da estratégia clássica (HOWARD, 1983).

derrota das forças inimigas no campo de batalha, caso se disponha de meios militares bastante poderosos, para decidir pela vitória militar em conflito violento e, se possível, de curta duração, conforme defendido, entre outros, por Beaufre (1998), a ameaça do emprego de força, mas que seu uso propriamente dito, passa a ser utilizado para obrigar um estado a fazer algo ou a desfazer algo que fez – coerção – ou para impedir que um adversário faça algo – dissuasão<sup>60</sup>. Tais teorias ganham impulso no período da divisão global em dois blocos: capitalista e socialista, denominado Guerra Fria, em que a existência de arsenais nucleares tornou inviável o conflito direto entre as potências atômicas<sup>61,62</sup>. Apesar do confronto direto ser pouco provável, a efetividade militar, na eventualidade de um conflito, é perseguida e se estabelece a tarefa de construir e manter uma capacidade de desferir ataques com artefatos nucleares, que deve habilitar a retaliação maciça em caso de agressão inimiga.

Durante esse período, os Estados Unidos passam a adotar medidas consideradas extremas, por Aksan e Bailes (2013), com o intuito de conter as ações expansionistas soviéticas ao redor do planeta – o que foi percebido como uma ameaça à segurança nacional estadunidense, tanto por seu caráter ideológico, que ia de encontro ao pensamento democrático-capitalista, como pelas hostilidades geradas no campo militar. Nesse cenário, Kennan (1948)<sup>63</sup> admite que, apesar de serem detentores de 50% das riquezas mundiais, os EUA possuíam 6,3% da população global, o que requeria interferências e alianças no sentido de

---

<sup>60</sup> Tanto a coerção, como a dissuasão, focam a influência no processo decisório adversário, mas a dissuasão procura alterar o estado em que se encontra a situação, desencorajando o oponente da mudança de seu próprio comportamento. De maneira oposta, a coerção visa a forçar o oponente a alterar seu comportamento por intermédio de ações práticas. Ao mesmo tempo em que um coator espera forçar o estado-alvo a mudar seu comportamento, o alvo pode esperar desencorajar ou dissuadir o coator, ameaçando-o.

<sup>61</sup> Conforme Flores (2002), a criação da arma nuclear foi útil como instrumento dissuasório, mas aparenta não ter emprego concreto racional, ainda que se deva aceitar não estar o mundo imune a espasmos de irracionalidade – merecedores de reação drástica das maiores potências, preventivamente, em benefício de todo o planeta. Isso revela que as armas nucleares servem para a contenção mútua daqueles que as possuem, mas não permite que se adquira flexibilidade operacional, necessária para a solução de conflitos.

<sup>62</sup> A competição e o conflito entre os Estados, em um ambiente onde reina a anarquia, conforme Waltz (1988), exige que os atores promovam suas próprias seguranças contra ameaças percebidas, sejam elas reais ou aparentes. Com isso, a preocupação em identificar perigos, conviver com inseguranças e agir contra elas, torna-se uma questão de sobrevivência.

<sup>63</sup> PPS-23 – *Foreign Relations of the United States: Memorandum by the Director of the Policy Planning Staff to the Secretary of State and under Secretary of State*, 1948. Documento classificado como *Top Secret*, disponível em: <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=simple&rgn=Entire+work&size=First+100&work=FRUS.FRUS1948v01p2&q1=we+have+abot+50%25+of+the+world%27s+wealth+but+only+6.3%25+++++of+its+population&submit=Search>. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

influenciarem e controlarem os mercados e recursos de trabalho e de materiais, incorporando um sistema de livre mercado<sup>64</sup> e a submissão das economias ao Sul do Equador pelos países do Norte.

Aqueles que têm nas mãos o poder de decisão são obrigados a escolher uma entre as opções disponíveis, o que constitui o Dilema de Segurança, inicialmente proposto por John H. Herz. Em sua aproximação, Herz (1950) afirma que a situação dolorosa, provocada pela segregação do mundo em dois blocos e causada pela proliferação de armas atômicas, é a manifestação extrema da luta pela qual os distintos grupos sociais vêm passando desde a sua origem. Tais grupos digladiam-se em razão de sua segurança, preocupados em não serem atacados, submetidos, dominados ou aniquilados por seus rivais.

Caso sejam utilizados armamentos nucleares, é necessária não somente a posse desse tipo de artefatos, mas também a capacidade de sobreviver para retaliar. De acordo com Nye (2009), dependeu-se mais do desencorajamento, em atacar primeiro, que da retaliação após ocorrida uma hostilidade e a segurança foi buscada por meio do uso das forças militares para impor aos países menos favorecidos sociedades semelhantes às das potências hegemônicas.

Nesse mesmo sentido, Glaser (2003) assevera que o Dilema de Segurança é central para o neorrealismo, uma vez que a racionalidade dos estados não é o único fator a influenciar as decisões voltadas à segurança, à corrida armamentista ou à guerra. A incerteza sobre a motivação dos demais estados é um componente essencial do Dilema de Segurança e a informação acerca do que os outros estados possuem no começo de sua interação, bem como a informação que resulta dessa interação influenciam na intensidade do dilema e nas escolhas entre políticas de cooperação e de competição.

Em uma visão mais atual do Dilema de Segurança, Herz (1950), Booth e Wheeler (2008)<sup>65</sup> caracterizam um dilema como uma situação que requer que alguém escolha entre duas alternativas igualmente equilibradas<sup>66</sup>. O cerne da noção de dilema de segurança repousa nas incertezas quanto às condições que garantam

---

<sup>64</sup> Liberdade para as nações ricas explorarem os recursos naturais e reestruturarem as economias das nações pobres de acordo com aquilo que fosse ditado pelo Ocidente.

<sup>65</sup> Conforme Herz (2008), ao apresentar as ideias expostas por Booth e Wheeler, os autores dão ênfase ao que eles chamam de "*mitigators*", que consistem em figuras moderadoras e de melhoria, de tal forma que abrandem e ultrapassem o Dilema de Segurança. Entre esses mitigadores podem ser citados: diplomacia, cooperação, aceitação de soluções pacíficas para a resolução de conflitos e organismos, como a Organização das Nações Unidas.

<sup>66</sup> Um lema é adotado pelos autores como uma proposição que pode ser assumida como válida.

a existência de estados ou de nações, no cenário político internacional, nos tempos presente e futuro. Tal sobrevivência exige que os estados soberanos forneçam suas próprias seguranças e utilizem, inclusive, a força para rechaçar ameaças e males provenientes de outros atores.

A partir dessa necessidade, cabe àqueles que tomam as decisões, a compreensão de motivos e intenções dos demais participantes do jogo político, sendo que uma percepção equivocada é capaz de conduzir a resultados desastrosos. Infere-se, portanto, que a falta de certeza, quanto a motivos e intenções, influencia o processo decisório, por envolver alternativas de difícil escolha, o que leva à sensação de insegurança.

Não é possível, por exemplo, prever-se com exatidão e absoluta certeza o uso que determinado ator, seja ele estatal ou não estatal, fará de determinado tipo de artefato bélico: se para a sua proteção (emprego defensivo) ou para fins de mudança de sua posição no jogo (utilização ofensiva). Isso conduz às duas vertentes do Dilema de Segurança: o Dilema de Interpretação sobre os motivos, intenções e capacidades dos outros atores e o Dilema de Resposta, a forma mais racional para responder à ameaça ou ao ataque. Ao fundarem suas decisões no temor a ataques, o desenrolar de hostilidades mútuas acarreta o que Booth e Wheeler (2008) denominam *paradoxo de segurança* – um contrassenso, já que, ao buscarem segurança, tornam o ambiente ainda mais inseguro. Quando o dilema de interpretação é definido, o que resta é a maneira como reagir, o que pode envolver o confronto e é conceituado como um *desafio estratégico* – portanto, no caso do fenômeno do terrorismo, em um primeiro momento, chega-se ao parecer que o encaixe conceitual mais apropriado é o do desafio estratégico, em que definida a ameaça, resta saber como combater-la.

As mudanças causadas pelo colapso da União Soviética, observadas a partir da década de 1980, trouxeram, segundo Wagner (1994), uma nova relação entre a distribuição global de poder e as possibilidades de novos tipos de conflitos armados. De forma análoga, a inserção do terrorismo, após os atentados de 11 de setembro de 2001, como ferramenta para a reivindicação de mudanças no campo político, convulsiona, ainda mais, o sentimento de segurança<sup>67</sup> das unidades, o que aumenta

---

<sup>67</sup> Esse abalo na sensação de segurança, conforme Mingst (2009), dispensa atenção, porque, entre todos os valores – bom governo, desenvolvimento econômico, direitos humanos, ambiente e saúde,

o cenário de incertezas e frustra a ideia de que uma grande potência deve ser capaz de sustentar contendas em mais de um cenário, precisando, ainda, ser competente para apresentar soluções adequadas, de maneira tempestiva.

Como obter uma vantagem, conforme o previsto no conceito de estratégia, perante incertezas quanto ao lugar, à ocasião e ao *modus operandi* dos grupos terroristas? Em um cenário onde armas de destruição em massa (WMD – *Weapons of Mass Destruction*) proliferam, tanto em estados, como nas mãos de grupos e de indivíduos, atacar primeiro pode significar a sobrevivência da unidade política.

Dessa forma, o dilema para a segurança nacional, segundo Gray (2009), aumenta à medida que cresce o perigo e o emprego de força pode ser incapaz de detê-lo, pelas características dos atos praticados pelos terroristas, os quais requerem um tipo de caça prolongada no tempo. Conforme o autor, outro princípio no contexto de combate ao terrorismo, que não subsiste como no período da Guerra Fria, é o da dissuasão. Em um tipo de luta contra inimigos, “soldados” que buscam o martírio como forma de salvação e cujas táticas englobam a destruição e morte de inocentes, intimidá-los não parece tarefa fácil. Isso faz com que ideias como antecipação (*preemption*) e prevenção (*prevention*) ganhem força e requeiram dos representantes do estado, flexibilidade e adaptabilidade para se tornarem efetivas.

A diferença nos conceitos repousa no fato de que a preempção carrega o seguinte significado: percebida a ameaça, atacar primeiro, enquanto a prevenção expressa a ideia de um ataque antes que um perigo torne-se uma ameaça iminente.

Com o término da Guerra Fria, em 1989, Nye (2009) sustenta que os problemas econômicos, no ambiente político mundial, seriam ressaltados e que a interdependência voltada para a economia aumentaria, à medida que os custos de comunicação, de trocas de informações e dos transportes reduzissem o afastamento entre as nações. Nesse contexto, a atuação de protagonistas não estatais, como empresas multinacionais, os quais introduzem mecanismos econômicos, comerciais e financeiros, passa a tornar-se capaz de influenciar o relacionamento entre os estados. Tais circunstâncias mostram, conforme Oliveira (2009), que a aproximação de Nye (2009) quanto ao poder brando, ou *soft power*, deve ser levada em consideração, nos dias de hoje, ao tratar-se das relações internacionais, na medida em que o uso da força pode provocar tensões em estados menos favorecidos.

---

entre outros –, pressupõe um nível básico de segurança. E a guerra, seja ela regular ou irregular, traz uma ruptura dessa sensação.

Dessa maneira, sanções e embargos econômicos ganhariam importância como instrumentos de convencimento – coerção ou dissuasão – na política internacional: a geoeconomia prevaleceria, em detrimento à geopolítica, embora as fronteiras territoriais mantenham-se relevantes, tornam-se mais permeáveis. Contudo, o *hard power* não deve ser deixado de lado, especialmente, por exemplo, contra aqueles países que dão abrigo e apoiam grupos terroristas. Com isso, ganha força aquilo que Nye (2011) formula como sendo o conceito de *smart power*: a combinação entre *hard* e *soft power*, que consistiria no uso da coerção e de castigo no primeiro caso e persuasão e atração no segundo. A dúvida reside, porém, em como dosar a aplicação de um ou de outro tipo de poder?

Para agravar a situação, tecnologias, antes disponíveis somente aos estados, permitem que protagonistas não estatais – caso dos grupos terroristas – tenham acesso a ferramentas capazes de provocar grandes destruições e de colocar em risco a segurança dos países, em particular, os Estados Unidos da América.

Ao retornar ao aspecto da confrontação armada, a assimetria de forças, observada pelo choque entre um estado menos favorecido e uma potência hegemônica, observa-se, do ponto de vista tático-operacional, um tipo de conflito bélico que nega as proposições da campanha militar convencional e da guerra nuclear, sendo recorrente em sua maneira de combater. Um modelo de luta prolongada, total e de baixa intensidade militar, conceituada como Guerra Irregular ou de guerrilha, teorizada por *Mao Tse-tung*<sup>68</sup>. Esses conflitos irregulares apresentam-se como movimentos de resistência que se opõem a um governo ou poder de ocupação por meio de procedimentos, que vão da passividade ao emprego da violência. Esse tipo de expedição, que exige esforço moral de quem toma a iniciativa e coesão do espírito nacional, surge da insatisfação entre indivíduos que, motivados, não conseguem atingir os seus objetivos de forma pacífica e conforme os meios considerados legais<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> TSE-TUNG, Mao. **On Guerrilla Warfare**. Translated and with introduction by Samuel B. Griffith. New York: Dover Publications, Inc, 1961.

<sup>69</sup> O termo “guerra irregular”, na visão de Kiras (2008), é apenas uma designação, entre muitas, para descrever o conflito entre forças de campo convencionais – um conflito convencional é entendido como aquele que segue as Convenções estabelecidas e aceitas pelas nações componentes, organizadas, no ambiente internacional contra um oponente que recusa a batalha –, e pode ser tipificado em cinco categorias: golpes de estado, revolução, terrorismo, insurgência e guerra civil. Todas elas passíveis de análise pelo estudo de fatores, como: os centros de gravidade, mecanismos de sucesso, orientações estratégicas e táticas e pela duração dos combates, entre outros. Kiras (2008) classifica, ainda, como tipos de insurgência: anarquismo, apocalíptico-utópico, reformista, igualitário, pluralista, preservacionista, tradicionalista e com fins comerciais. É oportuno reforçar a

A Guerra Irregular ou de guerrilha – cujo sucesso ou insucesso é medido mais por seu resultado político em maior prazo do que pelo resultado militar imediato – é decidida não apenas por intermédio dos combates, mas também pela publicidade. Ela pode ter propósitos ofensivos, frequentemente à mudança da ordem política e social, ou defensivos, significativos para a sobrevivência do grupo antagônico. Conforme Flores (2002), a guerra de guerrilha é plausível quando as condições geofísicas (selva, montanhas), socioeconômicas e psicopolíticas (subdesenvolvimento, pobreza epidêmica, infraestrutura precária, ideologia mobilizadora e até motivações criminosas) facilitam-na. Essas condições comumente dificultam a manobra das forças terrestres clássicas, menos ágeis que as da guerrilha, e comprometem a eficácia da assimetria tecnológica, favorável às forças regulares.

Embora haja uma tendência de os estudiosos reunirem, no mesmo grupo, guerrilheiros, insurgentes e terroristas, cada um deles, conforme Hoffman (2008), apresenta aspectos que os tornam distintos. A guerrilha, geralmente, é constituída por uma grande quantidade de indivíduos que operam nos padrões de unidades militares, atacando as forças convencionais inimigas. Exercem domínio sobre um território, mesmo que seja em períodos do dia ou da noite, controlando a área geográfica, bem como a sua população. Por sua vez, os insurgentes partilham das mesmas características dos guerrilheiros, embora excedam o tipo de ação tática com ataques e retiradas rápidas, segundo o modelo “bater e correr”, e tenham abrangência sobre as guerras de informação e psicológica. Com isso, procuram a mobilização de suporte popular para o engajamento contra um governo estabelecido ou contra a ocupação de seu território por uma força estrangeira (guerra de guerrilha revolucionária).

A necessidade de exercer domínio sobre um território é o elemento-chave da guerrilha, onde esta estabelece uma base logística que lhe provê condições para continuar no conflito, enquanto o terrorismo não visa ao controle de território e adota

---

ideia de que revolução e guerra irregular são conceitos distintos: a revolução é definida por Luttwak (1991) como um fenômeno político-social que implica uma ruptura violenta de uma ordem vigente. A ação é conduzida, em um momento inicial, por massas populares descoordenadas e seu objetivo é modificar as estruturas sociais e políticas, retirando os indivíduos que ocupam as lideranças de um governo, enquanto a guerra irregular é uma forma de beligerância, levada a cabo por forças e métodos não regulares, não formais. Muito embora sejam conceitos distintos e independentes, a História mostra, com frequência, os movimentos revolucionários manifestados no campo militar pelo emprego da forma irregular de guerra.

a estratégia de difusão do medo para influenciar o fator psicológico de determinada sociedade, deixando de lado elementos materiais, o foco da guerrilha<sup>70</sup>.

Os terroristas não operam em unidades armadas, abertas e não procuram a dominação de território, evitando o engajamento com forças militares inimigas. Também, geralmente, não exercem controle sobre uma população, com vistas a uma mobilização política das massas. Apresentam como características básicas, segundo Laqueur (1977), o anonimato e a violação ou o desrespeito, às normas estabelecidas. É conceituada, não como ideologia, mas como estratégia insurrecional a ser utilizada por pessoas com convicções políticas diferentes àquelas em vigor.

Em um cenário, onde impera a assimetria exacerbada de forças, parece propícia a adoção do terrorismo como instrumento para a busca de justiça, ao afetar a estabilidade de um estado-nação, o que pode ser explicado pelas desigualdades, observáveis entre o Estado e os grupos insatisfeitos. Merari (1993) concorda que a diferença básica entre os conceitos de terrorismo e o de guerrilha reside na peculiaridade de esta - a guerrilha - ocupar território e as técnicas empregadas pela guerrilha e pelo terrorismo serem muito próximas. Frisa, contudo, que, embora semelhante quanto ao significado, o conceito de guerrilha carrega a acepção de uma pequena guerra, na qual se evita a confrontação com o inimigo mais forte, optando-se por uma luta prolongada, em que se busca a erosão do poder adversário, a sua influência e o desejo de lutar<sup>71</sup>.

A confusão no que diz respeito aos significados dos termos guerrilha, insurgência e terrorismo é compreensível, uma vez que os três, quanto às táticas, apresentam o mesmo *modus operandi* (assassinatos, sequestros, ataques sem confrontação direta, utilização de artefatos explosivos em locais públicos, tomada de reféns, entre outros). Nenhum dos grupos veste uniformes ou utiliza qualquer tipo de insígnias de identificação, o que torna praticamente impossível a sua distinção com a população não combatente. Ou seja, nenhum dos três tipos de enfrentamento armado respeita as convenções estabelecidas.

---

<sup>70</sup> Apesar de conceitualmente distintos, nada impede que movimentos de guerrilha, por exemplo, utilizem-se de métodos do terrorismo para atingir seus fins.

<sup>71</sup> Ao serem analisados os conceitos emitidos por Kiras (2008) e por Merari (1993), observa-se que os mesmos podem gerar confusão. Por exemplo, uma guerra civil, segundo a visão de Kiras (2008) sobre guerra irregular, poderia ser classificada como uma pequena guerra, conforme Merari (1993).

O que é necessário salientar, uma vez mais, é que o aumento da sensação de medo por parte da população, que se vê intimidada, é capaz de afetar comportamentos, inclusive no sentido de forçar os governos a tomarem determinadas decisões – o que pode estar alinhado às intenções dos grupos que empregam o terrorismo.

## **2.2 Os interesses nacionais estadunidenses e as ações terroristas do 11 de setembro de 2001.**

O Departamento de Defesa dos Estados Unidos, em seu dicionário de termos militares e associados<sup>72</sup>, conceitua a política nacional como um conjunto de ações para lidar com uma situação particular, cuja orientação é adotada pelo governo, em nível nacional, para a consecução de determinados objetivos ou interesses, o que suscita a dúvida quanto à ideia de interesse: pressupõe-se que seja aquilo que tenha o propósito de granjear alguma vantagem, proveito ou benefício.

No ano de 2000, a Comissão para tratar dos Interesses Nacionais dos Estados Unidos (*Commission on America's National Interests*<sup>73</sup>), em seu relatório, questiona os interesses estadunidenses, afirmando que o país inicia o novo século como a mais poderosa nação do mundo, mas que as metas a serem atingidas, em termos de política externa, nem sempre são claras. O documento explica ainda que, em razão de os recursos dos Estados Unidos serem limitados, a política externa deve ser seletiva ao escolher as questões que devem ser abordadas com seriedade, chegando a estes seis pontos.

- Vantagem dos Estados Unidos – para o que explicam que aquele país possui um grande poder e que entrevê poucos adversários. Uma nação rica, poderosa, que exerce mais influência que qualquer outra, desde o Império Romano;

- Estados Unidos à deriva (ou sem rumo) – asseveram que, desde 1945 até 1989, as atenções do país estiveram voltadas à contenção do expansionismo comunista soviético, permanecendo motivados para a construção de uma grande

---

<sup>72</sup> U.S. Department of Defense. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Datado de 8 de novembro de 2012 e alterada em 31 de janeiro de 2011. Assinada pelo Vice-Almirante William E. Gortney, Diretor do Estado-Maior Conjunto. Disponível em: [http://ra.defense.gov/documents/rtm/jp1\\_02.pdf](http://ra.defense.gov/documents/rtm/jp1_02.pdf). Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

<sup>73</sup> *The Commission on America's National Interests. America's National Interests*, 2000. Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

força militar, bem como de um poderoso arsenal nuclear, além do incentivo à cooperação aos desafios relativos ao comércio e à degradação ambiental;

- Perda de oportunidades e ameaças emergentes – indicam a perda de oportunidades dos EUA para avançarem em seus interesses e valores;

- O estabelecimento de uma política externa sustentável – baseada em um senso claro dos interesses dos Estados Unidos, identificando as prioridades;

- Hierarquização dos interesses nacionais dos EUA sobre os assuntos internacionais.

Os Interesses Nacionais são classificados em quatro categorias: vitais, extremamente importantes, importantes e menores, ou secundários. No documento, os interesses vitais são definidos como sendo aqueles estritamente necessários para salvaguardar e elevar a possibilidade de sobrevivência de seus cidadãos, garantindo a eles seu bem-estar em uma nação segura e livre. Dessa maneira, enumera cinco interesses vitais para os Estados Unidos a partir de uma ótica de início de século XXI:

- 1 – impedir, dissuadir e reduzir a ameaça proveniente de ataques com armamento nuclear, biológico ou químico, tanto em solo estadunidense, como contra suas forças armadas no exterior;

- 2 – assegurar que os aliados dos Estados Unidos mantenham ativa a cooperação, fortalecendo o sistema internacional em que o país possa progredir;

- 3 – evitar a emergência de potências hostis por meio das fronteiras dos EUA;

- 4 – assegurar a viabilidade e a estabilidade do sistema global voltado ao comércio, às finanças, aos mercados, ao suprimento de energia e ao meio-ambiente;

e,

- 5 – estabelecer relações produtivas, consistentes com os interesses estadunidenses, junto a nações que possam tornar-se adversárias estratégicas, como a China e a Rússia.

Como interesses extremamente importantes, a Comissão define as condições que, caso comprometidas, prejudicariam, mas não colocariam em perigo a capacidade de o governo dos EUA salvaguardar e aumentar o bem-estar de cidadãos em uma nação segura e livre. Listam-nos conforme a seguinte classificação:

- 1 – evitar, dissuadir e reduzir a ameaça de uso de armas nucleares, biológicas e químicas em qualquer lugar;

- 2 – evitar a proliferação de armas de destruição em massa e sistemas de lançamento e de entrega;
- 3 – promover a aceitação de regras e leis internacionais e mecanismos para resolver e gerenciar disputas de maneira pacífica;
- 4 – evitar a emergência de hegemonias regionais em territórios importantes, especialmente no Golfo Pérsico;
- 5 – promover o bem-estar dos aliados dos EUA e protegê-los de agressões externas;
- 6 – promover a democracia, a prosperidade e a estabilidade no Hemisfério Ocidental;
- 7 – evitar, gerenciar e, se possível com custos razoáveis, encerrar os conflitos em regiões geográficas importantes;
- 8 – manter uma liderança em tecnologia militar e naquelas relacionadas a setores estratégicos, em particular a sistemas de informação;
- 9 – evitar a imigração em massa, descontrolada, pelas fronteiras dos Estados Unidos;
- 10 – suprimir o terrorismo (especialmente patrocinado pelo Estado), o crime transnacional e o tráfico de drogas; e
- 11 – prevenir o genocídio.

Pode-se notar que evitar o emprego de armas de destruição em massa – *Mass Destruction Weapons (MDW)* – aparece como interesse vital – primeiro e segundo tópicos da lista –, extremamente importante para os Estados Unidos, bem como as plataformas e mecanismos de entrega desses agentes. O terrorismo, por si só, aparece em décimo lugar como interesse extremamente importante, embora não vital. Também é interessante frisar que a versão de 2010<sup>74</sup>, disponível à *internet*, para os interesses nacionais dos EUA mantém-se como a de 2000, mesmo com a ocorrência das ações terroristas de 11 de setembro de 2001.

Apesar da não alteração quanto à prioridade dada à prevenção de ações terroristas nos Interesses Nacionais dos Estados Unidos, o documento de 2010 ressalta a possibilidade de ataques terroristas com o emprego de artefatos nucleares apresenta duas proposições: pela trajetória atual, tais ataques seriam inevitáveis e

---

<sup>74</sup> JHU/APL *Rethinking seminar series. America's National Interests*. Disponível em: [https://outerdnn.outer.jhuapl.edu/videos/021810/Allison\\_ppt.pdf](https://outerdnn.outer.jhuapl.edu/videos/021810/Allison_ppt.pdf). Acesso em: 20 de fevereiro de 2012.

poderiam ser impedidos por uma agenda de ações factíveis, as quais os Estados Unidos não estariam tomando ou não estariam sendo tomadas em velocidade adequada. Isso reflete uma modificação, por meio da qual instrumentos e poderes, que em épocas passadas eram reservados somente aos estados, hoje, estão ao alcance de grupos não estatais. Nessa proposição, que trata o terrorismo com uso de artefatos nucleares como inevitável, são lançadas questões como quem seria capaz de planejar tais ataques, com que tipo de armas atômicas, de que maneira eles adquiririam tais dispositivos e quando e de que modo os terroristas lançariam tais armas contra seus alvos.

Na segunda proposição, em que se considera a possibilidade de impedir tais ataques, a Comissão entende que deve haver um controle dos artefatos atômicos, bem como de material radioativo, além do cerceamento para que novos estados não possuam a capacidade de enriquecimento de urânio ou de reprocessamento de plutônio, o que implica o impedimento ao desenvolvimento de programas nucleares por novos atores.

Nesse contexto, é importante ressaltar, conforme Gartenstein-Ross (2011), que os EUA são o maior importador mundial de petróleo, com um consumo estimado de 21 milhões de barris por dia, entre os quais mais de 65% são oriundos de fora de seu território. Conjectura-se, por exemplo, que um ataque, aos moldes do 11 de setembro, às instalações petrolíferas da Arábia Saudita reduziria a produção e a oferta de petróleo no mercado mundial em 50%, afetando, em consequência, a infraestrutura industrial e de transportes, entre outras, o que traria um impacto à segurança econômica dos estados-nação e explicaria o interesse estadunidense na região do Golfo Pérsico.

Sob o ponto de vista de Nye (2009), a luta contra grupos terroristas transnacionais com o emprego de *hard power*, o que significa forças armadas em campo, é necessária e justificada, principalmente, em função da irreduzibilidade daqueles indivíduos. O autor frisa, porém, que o uso de *soft power* com a finalidade de conquistar “corações e mentes” da população não ligada ao terrorismo é importante, pois, de outro modo, a colaboração “nativa” poderia ser conquistada pelos grupos terroristas<sup>75</sup>. Lembra-se, ainda, que, antes dos eventos de 11 de

---

<sup>75</sup> O *hard power* está associado, conforme Nye (2011), a recursos tangíveis, como capacidade militar, e à situação financeira, enquanto o *soft power* inclui fatores intangíveis, como instituições, ideias, valores, cultura e a legitimidade percebida das ações praticadas. Todavia tanto o *hard* como o *soft*

setembro de 2001, a guerra contra um inimigo externo jamais havia sido travada em território estadunidense.

### **2.3 A Guerra Global contra o Terror (GWOT) e as Operações de Contingência além-mar<sup>76</sup>.**

Desde antes dos ataques terroristas contra as Torres Gêmeas, aparentemente, os Estados Unidos tinham alguma preocupação envolvendo grupos extremistas e armas de destruição em massa. Isso pode ser observado em Falkenrath, Newman e Thayer (2001), cuja primeira edição de seu livro data de 1998. De maneira semelhante, produções *hollywodianas*, como “*Executive Decision*” (no Brasil, “*Momento Crítico*”), de 1996, em que um grupo terrorista islâmico sequestra uma aeronave 747, com vistas à destruição de Washington com um agente químico ou biológico, o que causaria um dano de grandes proporções.

Em sua publicação, Falkenrath, Newman e Thayer (2001) acentuam que, em todas as sociedades abertas, existem as vulnerabilidades capazes de facilitar entregas terroristas, seja de material nuclear, biológico ou químico. Isso ocorre, entre outros, em função de fatores, como: (a) o domínio de tecnologias ser crescente, assim como, a sua acessibilidade; (b) a priorização na alocação de verbas para a defesa contra mísseis balísticos, bem como a criação de contramedidas; (c) a ameaça de utilização de artefatos nucleares, biológicos ou químicos, de forma furtiva, o que torna difícil qualquer tipo de contenção ou detecção; (d) a atitude de evitar a responsabilidade por parte das instituições governamentais; (e) o clima fiscal dos anos 1990, que desencoraja novas iniciativas voltadas à segurança nacional; e (f) o término da Guerra Fria, como forma de distribuir os meios e empregos até então voltados para o combate aos “inimigos” soviéticos. Porém, diferentemente do ocorrido, durante a divisão do planeta em dois polos, a emergência de atores não estatais como adversários que não têm muitas opções, senão ataques não convencionais, cria oportunidades para que eles identifiquem vulnerabilidades e

---

*power* dependem da forma como os recursos são utilizados. Segundo o autor, esforços têm sido empreendidos no sentido de mensurar tais recursos dos países, bem como seu desempenho nacional, capacidade militar e proficiência em combate, o que representa a força militar relativa. Esse dimensionamento, porém, teria a faculdade de revelar o potencial de organização para se converterem recursos disponíveis em poder.

<sup>76</sup> GWOT – *Global War on Terror*.

posições de ataque apropriadas, inclusive com a utilização de artefatos de destruição em massa. Os autores anteriormente citados apontam, como ações necessárias ao preparo do país, o desenvolvimento de capacidades operacionais que permitam, com razoável grau de acerto, a detecção e a minimização das consequências provenientes desses ataques, afora o monitoramento de grupos violentos, nos ambientes interno e externo dos EUA. Nesse cenário, com persecução dos direitos dos cidadãos, no que respeita às contramedidas a serem adotadas.

Não obstante a possibilidade de concretização de ataques terroristas contra os Estados Unidos habitar o imaginário de algumas pessoas, conforme Gartenstein-Ross (2011), as ações merecedoras de destaque contra aquele país, que antecederam o 9/11, foram: em agosto de 1998, os ataques com explosivos às embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, que causaram 247 mortes, entre as quais, de 12 cidadãos estadunidenses. Tal ação teve como resposta, por parte das forças dos Estados Unidos, o emprego de mísseis de cruzeiro nos campos da *al Qaeda*, no Afeganistão, e a agressão ao *destroyer USS Cole*, no porto de Aden, no Iêmen, que não teve retaliação direta. Como resultado do ataque a suas embaixadas, foi adotada uma medida de melhoria na segurança no perímetro das instalações diplomáticas e das missões no exterior, tendo sido investidos em torno de 21 bilhões de dólares.

É oportuno lembrar, conforme Elias (2010), que em 26 de fevereiro de 1993, houve um atentado ao *World Trade Center*, em que o grupo utilizou um artefato explosivo composto por nitrato de amônio e combustível, colocado em um veículo na garagem subterrânea, localizada à torre norte do edifício. Embora a estrutura da edificação tenha suportado a explosão, seis indivíduos faleceram, enquanto mais de 1.000 ficaram feridos. De maneira semelhante, em 11 de dezembro de 1994, um IED (*Improvised Explosive Device*), montado à base de nitroglicerina líquida e constituído por outros elementos químicos, além de um relógio digital – que funcionou como dispositivo de controle do tempo – foi deixado sob o assento de um Boeing 747, na rota, partindo de Manila, com destino a Tóquio. Após uma escala em Cebu (Filipinas) e, ao cruzar 31.000 pés, o dispositivo foi acionado, matando um passageiro e ferindo outros dez. Apesar dos danos, o aparelho pousou em emergência na ilha de Okinawa.

A partir da definição adotada por Schmitt (2008), segundo a qual o Estado constitui um organismo, cujo *status* político reflete a organização de um povo, inserido em determinado território ou espaço geográfico, a essência da política parece residir na luta e na expansão de seu domínio, o que é corroborado, por exemplo, por Arendt (2009)<sup>77</sup> em seu estudo sobre a violência, no qual aponta para uma tendência expansionista do poder. Com o intuito de expandir o seu domínio, o Estado irá de encontro a outros atores, os quais constituirão seus inimigos – o outro, com hábitos e formas de pensamento desconhecidos ou diferentes, que despertem ou que possam despertar, em situações extremas, conflitos, aí incluídos os combates armados – as guerras<sup>78</sup>. Nesse aspecto, Freedman (1986) assevera que a estratégia de combate ao terrorismo é motivada por considerações voltadas à segurança interna dos países, portanto de controle direto que visa a impedir o apoio popular aos terroristas, além da negação de acesso, principalmente, a sistemas de transporte e à mídia. Tais medidas trazem a dependência em vigilância e na cooperação entre agências de inteligência. Em termos de política externa, preveem que isolem e exerçam pressão sobre os estados que patrocinem o terrorismo, além do apoio às capacidades de contraterrorismo nos países que coadunem com as ideias estadunidenses e que requeiram assistência.

Uma das primeiras atitudes tomadas pelo governo estadunidense, apontada por Bolz, Dudonis e Schulz (2005, p. 2), parece ter sido o discurso do Presidente George W. Bush, dirigido ao povo dos EUA:

*“...And the world has come together to fight a new and different war, the first, and we hope the only one, of the twenty-first century. A war against all those who seek to export terror and a war against those governments that support or shelter them...”*

Dessas palavras, destaca-se o trecho em que há o incitamento para que o mundo una-se para lutar uma guerra contra todos aqueles que exportam e dão

---

<sup>77</sup> Embora a autora cite a vertente do pensamento organicista para assuntos políticos e demonstre a sua contrariedade quanto à interpretação de poder e de violência, em termos biológicos, não parece clara a sua oposição à ideia de expansionismo do poder para sobrevivência e sustentação do Estado.

<sup>78</sup> O conceito de amigo, inimigo, enunciado por Schmitt (2008), diz respeito à circunstância de um povo colocado à frente de outro. Tomando por base a definição política de quem é o inimigo, tal cenário pode resultar em conflitos armados e levar à morte física de indivíduos que fazem parte dos Estados litigantes. Lembra-se que a paz é a continuação da luta por outros meios e que a guerra constitui um meio, conforme Clausewitz (1996), a *ultima ratio* – um último recurso – para se atingir um fim, que é forçar o inimigo a submeter-se à vontade do Estado preponderante. É um contrassenso, pois, com vistas à preservação da unidade, faz-se a guerra.

suporte e abrigo aos grupos terroristas, de onde se depreende o termo *Global War on Terror* (GWOT). Ao analisar o fenômeno do terrorismo e as aproximações estratégicas, no decorrer do século XVIII até o final do século XX e início do século XXI, com os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001 e, ao considerar-se a Guerra Global contra o Terror como um estado de guerra, esbarra-se em um primeiro “desarranjo” em termos conceituais, por se “declarar” uma guerra entre um Estado ou alianças de Estados contra o que, Laqueur (1977), por exemplo, trata como uma estratégia insurrecional ou um fenômeno.

Do confronto entre o conceito de estado de guerra, de Rousseau (2006), à aproximação de terrorismo de Hoffman (2006), pode-se concluir que a GWOT continua sendo um conflito armado, porém de estados contra grupos de indivíduos, o que contraria a abordagem *rousseauiana* no que diz respeito à finalidade de destruir o Estado inimigo – ao que parece, tal fim pode ser visto como a eliminação das células terroristas. E, quanto ao objetivo da guerra, enunciado por Montesquieu (2007), considera-se que a conquista ou a conservação daquilo que é almejado pelo inimigo passa a ser a preservação, entre outros, da vida dos habitantes do Estado, que sofre com as ações vinculadas ao terrorismo, o que representa a preservação de sua segurança.

Talvez com a intenção de corrigir tal desvio, em termos conceituais, em artigo intitulado “*Global War on Terror is given new name*”, publicado no jornal “*The Washington Post*”, assinado por Scott Wilson e Al Kamen e datado de 25 de março de 2009, é dada a informação de que a administração do Presidente Barack Obama prefere evitar o uso do termo GWOT e passa a tratar de “*Overseas Contingency Operation*”. Segundo o artigo, a administração *Bush* adotou o termo logo após o 11 de setembro de 2001, com o intuito de focar as atenções sobre a ameaça percebida e dirigir as operações militares para confrontá-la<sup>79</sup>.

Nessa linha de raciocínio, qual o significado dos alvos selecionados pelos terroristas? Conforme Wolin (2008), não foram atacados nem a Casa Branca, que representa o sistema de poder estadunidense, nem a Estátua da Liberdade, que evoca a ideia de democracia, mas símbolos dos poderes financeiro e militar dos Estados Unidos. Ao declarar a GWOT, é possível, portanto, conjecturar-se que a intenção e as atenções foram voltadas no sentido de desacreditar as notícias sobre

---

<sup>79</sup>Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/24/AR2009032402818.html>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

as vulnerabilidades apresentadas pelos EUA, bem como de projetar sua força no âmbito externo àquele país, ou ainda, de acordo com Norton (2004), prenunciar o início de uma guerra de longa duração, sem fronteiras ou limites.

Em consonância às estratégias de antecipação e de prevenção, os Estados Unidos declararam guerra contra um inimigo sem face, cuja natureza, quantidade e localização eram, em grande parte, desconhecidas<sup>80</sup>. Passaram a expandir sua atuação no âmbito interno, com o incremento da vigilância dos indivíduos em seu território<sup>81</sup> e por intermédio da manutenção e aumento em quantidade de suas bases militares no exterior (aproximadamente 700).

Na sequência dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, uma das primeiras providências adotadas e implantadas pelo governo dos Estados Unidos foi a entrada em vigor do *Patriot Act: Uniting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism* – Public Law 107-56, datado de 26 de outubro de 2001<sup>82</sup>.

De acordo com o Departamento de Justiça dos EUA, sua primeira prioridade consiste em prevenir futuros ataques terroristas e que, nesse sentido, o *Patriot Act* exerce um papel-chave, ao oferecer ferramentas apropriadas, necessárias a interceptar e obstruir o terrorismo. Com essa justificativa, permite que as operações tenham sucesso, para salvaguardar a existência dos cidadãos estadunidenses de planos terroristas que visem à destruição dos EUA, bem como de seu estilo de vida<sup>83</sup>. O Patriot Act aprimora os esforços daquele país para conter o terrorismo da seguinte maneira:

1 – permite o uso de ferramentas que já estavam disponíveis para investigar o crime organizado e o tráfico de drogas.

- a) Vigilância eletrônica para monitorar crimes que podem estar relacionados a grupos terroristas, tentando acompanhar o extravio de armas químicas, de artefatos de destruição em massa,

---

<sup>80</sup> O caráter global do terrorismo acaba de oferecer oportunidades de invasão de outros países, sob alegação de que eles abrigam grupos inimigos, uma forma de projeção de poder no exterior, cujo objetivo consiste em eliminar a ameaça antes que ela se materialize.

<sup>81</sup> Além disso, observa-se um incremento nas ações voltadas à inteligência, tais como: interceptações e monitoramento de ligações telefônicas, de mensagens à *internet*, acesso a contas bancárias e transações com cartões de crédito ou ainda invasões em residências à procura de sinais voltados à atividade terrorista.

<sup>82</sup> U.S. Department of Homeland Security. **Public Law 107-296**, de 25 de novembro de 2002. Disponível em: [www.dhs.gov/xlibrary](http://www.dhs.gov/xlibrary). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

<sup>83</sup> Disponível em: [www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm](http://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm). Acesso em: 17 de maio de 2012.

assassinatos em outros países e movimentações financeiras de indivíduos já conhecidos como membros de organizações terroristas, bem como aqueles supostos integrantes;

- b) Utilização de escutas telefônicas móveis;
- c) Condução de investigações, sem que tenha havido a denúncia de determinado indivíduo, suspeito de pertencer a um grupo terrorista. Isso evitaria que houvesse a destruição de evidências ou que fosse feito o contato com outros associados, bem como a própria evasão do elemento, além de permitir a eliminação imediata de possíveis ameaças.

2 – facilita o compartilhamento de informações e a cooperação entre as agências de governo.

3 – atualiza a lei para permitir o emprego de novas tecnologias contra as novas ameaças.

4 – aumenta as penas para os que cometerem crimes relacionados ao terrorismo.

Além disso, prisioneiros capturados passaram a ser enviados à Base Naval de *Guantánamo*, localidade de Cuba. Um território em que inexistia a necessidade de respeito às exigências da lei: onde a Constituição dos EUA ou a governança das Convenções Internacionais, incluídas as de Genebra, deram lugar a inimigos “combatentes” fora da lei, ao invés de prisioneiros de guerra sob o controle dos Estados Unidos, ainda que de fora de seu território (NORTON, 2004).

É necessário lembrar que, conforme os métodos empregados por terroristas ou por aqueles que querem contê-los, suas ações podem ser percebidas pela sociedade, como justas ou não, e isso é capaz de trazer apoio a suas causas, por parte da população, em maior ou menor proporção. Complementando essa ideia, Bolz, Dudonis e Schulz (2005) afirmam que a política de contraterrorismo dos Estados Unidos inclui não fazer concessões ou acordos com terroristas, conduzindo-os à justiça para que paguem por seus crimes, ou seja, até que ponto essa “justiça” não é capaz de trazer novos adeptos aos ideais pregados pelo terrorismo?

Ainda no âmbito político, Gartenstein-Ross (2011) enfatiza o uso do terrorismo como foco das campanhas eleitorais, que passou a basear-se no combate aos grupos terroristas – a retaliação às ações da *al Qaeda* trouxe uma reviravolta na preferência do eleitorado, o que contribuiu para a vitória republicana sobre os

democratas, durante as eleições de 2002 e de 2004. Em 2008, apesar da assunção de Barack H. Obama, do partido democrata, à presidência dos Estados Unidos, observa-se uma continuidade na política de contraterrorismo, de seu antecessor, o republicano George W. Bush. Esse contexto, conforme o autor, faz com que, dez anos após os atentados de 11 de setembro de 2001, os EUA pareçam estar economicamente enfraquecidos, militarmente esgotados e politicamente divididos.

O mito político, segundo Girardet (1986), é um conjunto de histórias deformadas ou interpretadas, que exercem uma função explicativa e fornecem instrumentos para a compreensão do presente, dando ordem a fatos e a eventos caóticos. Contudo, conforme Minitier (2005), não é possível saber, com certeza, os motivos que levam pessoas responsáveis a disseminarem informações, emitirem pareceres ou opiniões, a passarem à população notícias que podem ser falsas ou imprecisas, o que é capaz de produzir mitos. Cabe, portanto, ao público geral a interpretação do desenrolar dos eventos, para se chegar às conclusões. Essa linha de raciocínio combina com o pensamento de Wolin (2008), para quem os atentados terroristas do 9/11 geraram mitos a fim de ampliar os poderes do governo estadunidense, tornando-o mais intrusivo, enquanto o bem-estar social foi reduzido, o que fez com que a população já não reconhecesse o seu país: a disseminação do uso de tortura a suspeitos, espionagem doméstica e relatos de corrupção, envolvendo membros do alto escalão do governo e empresas privadas, são indícios dessa mudança. Também mostra maior atuação dos conglomerados empresariais, o que significa um desenvolvimento do poder corporativo<sup>84</sup>. No aspecto do imaginário político, tal maneira de proceder envolve ir além e desafiar as capacidades atuais, inibições e restrições ao poder e seus limites, além de permitir manobras indevidas do poder<sup>85</sup> - uma forma de gerenciamento da democracia, sem parecer que houve a supressão de seus princípios.

---

<sup>84</sup> O poder corporativo depende do Estado para firmar contratos, obter subsídios e ter seus interesses protegidos, além da própria promoção de oportunidades.

<sup>85</sup> O imaginário político envolve, conforme Wolin (2008), o imaginário constitucional e o imaginário do poder. O primeiro prescreve os meios pelo qual o poder é legitimado (eleições, autorizações legais) e enfatiza a estabilidade e os limites. A constituição parte do imaginário porque é dependente da concepção de funcionários públicos, políticos no poder e cidadãos, de tal forma que permite uma continuidade entre as formulações originais e as interpretações presentes. Enquanto o poder imaginário procura expandir suas capacidades por intermédio de justificativas, por exemplo, para os exageros cometidos, baseadas em determinada missão a ser cumprida, e que exigem recursos e sacrifícios dos membros da sociedade.

Segundo Norton (2004), na esteira dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, o governo dos Estados Unidos começou uma não guerra contra o terror e contra o terrorismo. Ela explica tal pensamento, em razão de, tanto o terror, como o terrorismo, em locais como a Irlanda, Sri Lanka e Cachemira, permanecerem intocados. Ao invés disso, avançou-se sobre o Afeganistão em busca de *Osama bin Laden* e deram fim ao regime que o abrigou. Após isso, ocuparam o Iraque, mediante um ataque preventivo, com o pretexto de localizar armas de destruição em massa, que nunca foram encontradas<sup>86</sup>, e, posteriormente, para evitar possíveis ameaças quanto ao desenvolvimento de tais artefatos. Portanto, os ataques desferidos pela *al Qaeda* podem ter servido de pretexto para que os Estados Unidos atingissem objetivos, ligados a seus próprios interesses, convertendo uma “crise” em oportunidade.

O novo modelo de democracia, gerenciado ou controlado, que nasce após o 11 de setembro de 2001, sugere aquilo que Wolin (2008) denomina totalitarismo invertido, em que o líder político não é o idealizador do sistema, mas seu produto. Nesse sentido, tal inversão teria ocorrido quando ações provenientes de diferentes pontos de partida, aparentemente sem nexos, convergiram e se reforçaram mutuamente. Partindo dos objetivos almejados: garantia da energia necessária; estabelecimento de mercados livres; manutenção da supremacia militar; e instituição de regimes amistosos em partes vitais do mundo, para garantir o suprimento das necessidades econômicas e de segurança, entre outros, o terrorismo parece ter sido mantido, real o suficiente, segundo a imagem construída pela própria Superpotência, com a finalidade de sustentação de seu combate e com vistas a disfarçar a ruptura com o sistema constitucional, anteriormente vigente. Isso é corroborado pelo pensamento de Norton (2004), para quem o poder militar é essencial para manter a robustez da política externa e para forjar a *Pax Americana*, além de trazer benefícios para aqueles indivíduos e corporações mais abastadas.

---

<sup>86</sup> Como forma de retaliar os ataques de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos iniciaram o ataque aos talibãs, no Afeganistão, em 7 de outubro de 2001, mediante uma campanha de bombardeio aéreo e com a introdução de 300 militares das Forças Especiais, além de 110 membros da CIA (*Central Intelligence Agency*), em solo afegão. Com isso, é possível observar uma estratégia estadunidense de perseguição aos terroristas em seus esconderijos, transferindo a luta para o exterior, longe de seu próprio território, o que implicou, entretanto, a demanda de seus recursos (GARTENSTEIN-ROSS, 2011).

## 2.4 Outras consequências no âmbito interno dos EUA após os ataques do 9/11

Inspirado na aproximação para o termo terrorismo, elaborada por Hoffman (2006) e apresentada no primeiro capítulo desta tese, enunciam-se as definições utilizadas por quatro organismos voltados à segurança dos Estados Unidos: o Departamento de Estado, o FBI, o DHS e o Departamento de Defesa. Essas instituições procuram adequar o conceito de terrorismo a suas áreas de atuação, o que pode ser observado, de forma sintética, no Quadro 2. De acordo com a visão que esses órgãos adotam como verdadeira, é possível subsumir as contramedidas que serão desenvolvidas e empregadas no combate ao terrorismo.

**Quadro 2:** Definições enunciadas por instituições voltadas à Segurança dos Estados Unidos da América.

Instituição do governo dos EUA	Definição
<i>U.S Department of State</i>	O <i>U.S. Department of State</i> vale-se da definição de terrorismo, contida no título 22 do código dos EUA – seção 2656 <sup>87</sup> : - violência motivada politicamente, premeditada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, geralmente visando influenciar uma audiência. Esclarece que considera não combatentes, em adição aos civis, o pessoal militar desarmado ou fora de serviço. São, ainda, acatados como atos terroristas, ataques contra instalações militares ou a pessoal militar, mesmo que armado, quando não subsiste um estado de hostilidades militares.

<sup>87</sup> *U.S. Department of State. Patterns of Global Terrorism*. Disponível em: [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

<i>Federal Bureau of Investigation (FBI)</i>	O FBI divide o terrorismo em doméstico e internacional, dependendo da origem, base e objetivos da organização terrorista. É considerado terrorismo doméstico o uso, ameaça de uso de força ou violência, empregado por um grupo ou indivíduo baseado e operando inteiramente em território dos Estados Unidos ou de Porto Rico <sup>88</sup> , sem seguir orientações provenientes do exterior, contra pessoas ou propriedades, com a finalidade de intimidar ou coagir um governo ou a população civil para atingir objetivos políticos ou sociais. Enquanto o terrorismo internacional envolve atos violentos ou perigosos à vida humana, violando as leis dos Estados Unidos, cometidos em seu território. O que diferencia o terrorismo internacional do doméstico é que os atos terroristas internacionais ocorrem fora dos Estados Unidos ou transcendem as fronteiras nacionais em termos de meios pelos quais eles são cumpridos, as pessoas que eles pretendem coagir ou intimidar ou os locais em que os perpetradores operam ou procuram por asilo <sup>89</sup> .
<i>U.S. Department of Homeland Security (DHS)</i>	Define terrorismo como atos perigosos, danosos para a vida humana ou potencialmente destrutivos à infraestrutura crítica ou recursos-chave, em que devem aparecer a intenção de intimidar ou coagir uma população civil; influenciar a política de um governo pela intimidação ou coerção; ou afetar a conduta de um governo pela destruição em massa, assassinato ou sequestro. <sup>91</sup>
<i>U.S. Department of Defense</i>	Classifica terrorismo como o uso calculado de violência ilegal ou ameaça de violência ilegal para inculcar medo, visando à coerção ou intimidação de governos ou sociedades para atingir objetivos que são geralmente políticos, religiosos ou ideológicos <sup>92</sup> .

Fonte: o autor, baseado nas definições emitidas pelas instituições.

O Departamento de Estado dos EUA manifesta, em sua definição para terrorismo, o desenvolvimento da liberdade em benefício do povo estadunidense e da comunidade internacional pelo auxílio na construção e na manutenção de um mundo mais democrático, seguro e próspero, composto por estados bem governados que respondam às necessidades de seus povos, reduzindo a pobreza e agindo com responsabilidade no sistema internacional<sup>93</sup>. Salaria sua atenção na violência praticada por razões políticas contra não combatentes, inserindo o pessoal militar fora das condições de combate.

O FBI sublinha o combate a crimes cometidos contra indivíduos e objetos não animados, que podem causar mudanças políticas ou sociais. Considera terrorismo o

<sup>88</sup> Porto Rico é um estado livre, associado aos Estados Unidos. Disponível em: [www.bvmemorial.fapesp.br](http://www.bvmemorial.fapesp.br). Acesso em: 14 de novembro de 2011.

<sup>89</sup> U.S. Department of Justice. *Federal Bureau of Investigation. Terrorism 2002-2005*. Disponível em: [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov). Acesso em: 10 de novembro de 2011.

<sup>91</sup> U. S. Department of Homeland Security. *Public Law 107-296*, de 25 de novembro de 2002. Disponível em: [www.dhs.gov/xlibrary](http://www.dhs.gov/xlibrary). Acesso em: 12 de novembro de 2011

<sup>92</sup> U.S. Department of Defense. *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Disponível em: [www.au.af.mil](http://www.au.af.mil). Acesso em: 11 de novembro de 2011.

<sup>93</sup> U.S. Department of State. *Department Mission Statement*. Disponível em: [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 13 de novembro de 2011.

uso ilegal de força ou violência contra pessoas ou propriedade para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou mesmo qualquer segmento, em apoio a objetivos políticos ou sociais. As atividades relacionadas ao terrorismo são divididas em duas categorias: incidentes e prevenção. Os incidentes são concebidos conforme a própria definição de terrorismo para o órgão, como: atos violentos ou perigosos à vida humana, em violação às leis dos Estados Unidos ou de qualquer estado, para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou qualquer segmento em apoio a objetivos sociais ou políticos. Por sua vez, a prevenção é circunstância documentada em que um ato violento, praticado por um grupo ou indivíduo suspeito, com os meios e uma comprovada propensão para a violência, é impedido, com sucesso, por meio de atividade investigativa.

O DHS evidencia, em sua conceituação, aquelas ações que possam gerar prejuízos à vida humana, como a deterioração à infraestrutura essencial ou de recursos primordiais à população, capazes de afligir determinados procedimentos de um governo, o que mostra sua preocupação com a segurança interna da Pátria.

E o Departamento de Defesa, por sua vez, volta suas atenções para a violência que não segue os preceitos legais e que visam à coerção ou à intimidação de governos e sociedades, para alcançar metas políticas, religiosas ou ideológicas. Exibe dessa maneira sua vocação para a proteção contra ações provenientes de outros países.

Seguindo a sequência estabelecida e apresentada anteriormente nesta tese, a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os EUA, em particular, com vistas ao combate a ataques futuros, passam a organizar-se da seguinte maneira:

O Departamento de Estado exibe em seu organograma um escritório do Coordenador para o Contraterrorismo que trabalha com elementos apropriados do governo para garantir a integração e a efetividade dos esforços de combate ao terrorismo, o que conduz à conjectura de que tal departamento seja responsável pelo ordenamento das ações executadas pelos diversos órgãos. Conforme a página do governo dos Estados Unidos à *internet*<sup>94</sup>, o grupo de contraterrorismo estadunidense é composto pelos seguintes órgãos: Casa Branca, Departamento de Estado, Departamento do Tesouro, Departamento de Defesa, Departamento de

---

<sup>94</sup> U.S. Department of State. **U. S. Counterterrorism Team**. Disponível em: [www.state.gov/s/ct/team/index.htm](http://www.state.gov/s/ct/team/index.htm). Acesso em: 20 de novembro de 2011.

Justiça, Departamento de Segurança Interna (DHS), Agência Central de Inteligência (CIA)<sup>95</sup>, Escritório do diretor para inteligência nacional, Centro Nacional de Contraterrorismo e Agência para o Desenvolvimento Internacional.

O *Federal Bureau of Investigation*<sup>96</sup>, inserido na estrutura do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, com o intento de elevar a habilidade em prever e prevenir o terrorismo, a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001, implementou um plano que reformulou as operações de contraterrorismo, expandiu a capacidade de inteligência, modernizou práticas e tecnologias e aperfeiçoou a coordenação com os parceiros. Desse plano constam sete elementos básicos:

⊕ Priorização – o combate ao terrorismo foi inserido na mais alta prioridade, o que possibilita a realocação de pessoal e de recursos e gera maior flexibilidade ao sistema;

⊕ Mobilização - aumento no número de agentes especiais ligados ao tema terrorismo, além de analistas de inteligência e tradutores;

⊕ Centralização - gerenciamento centralizado do Programa de Contraterrorismo para evitar que a informação seja espalhada e para aperfeiçoar a coordenação entre as agências;

⊕ Integração de Inteligência - aprimoramento na habilidade de dirigir estrategicamente a coleta para unir, analisar e disseminar as informações relacionadas ao terrorismo;

⊕ Coordenação - dada a compreensão de que não é possível derrotar o terrorismo sem uma forte parceria, a coordenação e a troca de informações com órgãos de aplicação da lei, nos níveis estadual e municipal, foram expandidas por meio de Forças-Tarefa Combinadas contra o terrorismo. Também foram aperfeiçoadas as relações com governos estrangeiros, com o oferecimento de suporte e treinamento para as áreas investigativa e forense;

⊕ Tecnologia da informação - emprego de rede segura, de alta velocidade, o que consolidou um banco de dados central com informações voltadas ao terrorismo; e

---

<sup>95</sup> CIA – *Central Intelligence Agency*.

<sup>96</sup> U.S. *Department of Justice. Federal Bureau of Investigation. The FBI's Counterterrorism Program since September 2001*. Disponível em: [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov). Acesso em: 13 de novembro de 2011.

⊕ Reforma administrativa - reengenharia para tornar a burocracia mais eficiente e mais responsiva às necessidades operacionais, o que transitou entre o recrutamento, com a atração de indivíduos com habilidades críticas, e um programa de treinamento voltado à iniciativa e à liderança).

Conforme o FBI, esses aperfeiçoamentos produziram resultados tangíveis e mensuráveis no que diz respeito à capacidade de vigilância para apoiar os esforços de contraterrorismo. Concomitante a essas modificações, foram estabelecidas estas dez prioridades.

1. Proteger os Estados Unidos contra ataques terroristas (visa, entre outros, à localização de fundos, pessoal, espaço físico e recursos, bem como a contratação e treinamento);

2. Proteger os Estados Unidos contra operações de inteligência estrangeiras e espionagem (contraineligência em território estadunidense: oposição a grupos e países hostis, prevenindo a aquisição de tecnologia para a produção de armas de destruição em massa; prevenir o comprometimento de pessoal, informações, tecnologia e interesses econômicos, vitais à segurança nacional; e, produção de inteligência voltada para planos e intenções dos adversários dos EUA);

3. Proteger os Estados Unidos contra ataques cibernéticos e crimes de alta tecnologia (crimes cibernéticos e ciberterrorismo);

4. Combater a corrupção pública em todos os níveis (jurídico, legislativo, regulatório e dos órgãos voltados ao cumprimento da lei);

5. Proteger os direitos civis (abusos e violações dos direitos civis – ataques e ameaças a comunidades);

6. Combater as organizações criminosas transnacionais e nacionais (desmantelar empresas criminais, responsáveis por atividade criminal através das fronteiras);

7. Combater crimes do “colarinho branco” (investigação de fraudes bancárias, entre outras);

8. Combater crimes violentos (crime organizado e gangues voltadas ao narcotráfico);

9. Apoiar parceiros federais, estaduais, municipais e internacionais (aperfeiçoamento de troca de informações, provimento de treinamento e outros tipos de apoio);

10. Melhorar a tecnologia para o desempenho, com sucesso, da missão do FBI (estabelecimento de redes seguras e montagem de bancos de dados centralizados, o que expande a capacidade de explorar a informação digital e dividi-la com parceiros internos e externos).

O Departamento de Defesa<sup>97</sup> define contraterrorismo como um conjunto de medidas ofensivas, tomadas para prevenir, deter ou responder ao terrorismo. Conceitua ainda os termos extremistas e moderados ou corrente principal<sup>98</sup>. Os primeiros são aqueles que se opõem – em princípio e na prática – ao direito de as pessoas escolherem como querem viver e como organizar suas sociedades, além de apoiarem o assassinato de pessoas comuns com a finalidade de alcançar seus propósitos ideológicos; os que pertencem ao segundo grupo são indivíduos que não apoiam os extremistas.

Consta do plano estratégico para a guerra contra o terrorismo que os Estados Unidos estão em guerra contra os extremistas que acolhem o uso da violência para controlar os demais, ameaçando assim o modo de vida destes. Frisa, ainda, que não se trata de um choque religioso e cultural entre o islamismo e o Ocidente, embora reconheça que os inimigos extremistas dos Estados Unidos acreditem que isso seja útil para caracterizar a guerra. Enuncia como elementos-chave para a estratégia do GWOT a proteção e a defesa da pátria, o ataque aos terroristas e a sua habilidade para operar efetivamente em seus territórios, bem como no exterior e no apoio aos esforços muçulmanos para rejeitar a violência extremista. Com esse intuito, o Departamento de Defesa é favorável à expansão de alianças externas e da cooperação; do fortalecimento na capacidade para prevenir a aquisição e o uso, por terroristas, de armas de destruição em massa; e, à institucionalização e internacionalização de estratégias contra ações provenientes de grupos extremistas.

Cita-se, como exemplo de medida adotada pelo Departamento de Defesa dos EUA, o maior engajamento de unidades ligadas aos Comandos de Operações Especiais em atividades, como a coleta de inteligência e provimento de suporte logístico para outras agências envolvidas no combate ao terrorismo: Bolz, Dudonis e Schulz (2005) citam a *Task Force 121* (Força Tarefa 121), construída em torno do

---

<sup>97</sup> U.S. Department of State. ***National Military Strategic Plan for the war on Terrorism***. Disponível em: [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

<sup>98</sup> “*Extremist*” e “*moderate*” ou “*mainstream*”.

Exército Americano, responsável, entre outras tarefas, por rastrear *Saddam Hussein* e *Osama bin Laden*, além de destruir remanescentes do Talibã e da *al Qaeda* no Afeganistão e no Paquistão.

O *Department of Homeland Security (DHS)*<sup>99</sup> enuncia como missão:

- ⊕ Prevenir ataques terroristas contra os Estados Unidos;
- ⊕ Reduzir a vulnerabilidade dos EUA quanto ao terrorismo;
- ⊕ Minimizar o dano e assistir a recuperação causada por ataques terroristas que ocorram em território estadunidense;
- ⊕ Cumprir as funções das entidades transferidas para o Departamento, incluídas crises naturais ou causadas pelo homem, planejando ações de emergência;
- ⊕ Assegurar que as funções das agências e subdivisões subordinadas ao Departamento, e não diretamente relacionadas à segurança interna, não sejam negligenciadas, exceto por ato explícito do Congresso dos EUA;
- ⊕ Assegurar, por intermédio de esforços, atividades e programas que tenham como objetivo a segurança da Pátria, que a segurança econômica não seja diminuída;
- ⊕ Monitorar as conexões entre o tráfico ilegal de drogas e o terrorismo, coordenar os esforços para cortar tais conexões e contribuir para interditar o tráfico de drogas.

A grande prioridade é a proteção do povo estadunidense contra ameaças terroristas, o que inclui a detecção de explosivos em espaços públicos e nas redes de transporte, o auxílio na proteção de infraestrutura crítica e redes cibernéticas, a detecção de agentes de guerra biológica e a construção de parcerias para troca de informações, com outras agências, que possibilite a aplicação da lei para mitigar as ameaças. Para atingir tal objetivo de proteção contra ações terroristas, o DHS subdivide suas áreas de atuação em:<sup>100</sup>

<sup>99</sup> O estabelecimento do DHS é oficializado pela Lei (*Public law*) 107-296, de 25 de novembro de 2002. Disponível em: [www.gao.gov](http://www.gao.gov). Acesso em: 15 de novembro de 2011. Conforme Bolz, Dudonis e Schultz (2005), foi a maior reorganização do governo dos Estados Unidos nos últimos cinquenta anos. O gabinete do DHS contava com aproximadamente 170.000 funcionários, no primeiro ano, e com um orçamento de 33 bilhões de dólares.

<sup>100</sup> *U.S. Department of Homeland Security*. Disponível em: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

- ⊕ Segurança da Aviação Global;
- ⊕ Rastreamento de cargas;
- ⊕ Reforço na preparação para prestar suporte ao cumprimento da lei nos níveis local, estadual e federal;
- ⊕ Fortalecimento das parcerias no campo internacional; e
- ⊕ Proteção da infraestrutura crítica.

Entre as suas atribuições observam-se: contraterrorismo, segurança das fronteiras, preparo, resposta e recuperação, imigração e segurança cibernética. Inseridos no contraterrorismo, encontram-se: segurança da aviação, segurança química, fraude e falsificação, aplicação da lei, segurança nuclear, infraestrutura, atividades internacionais e identificação segura. Os componentes que figuram como parte do DHS são: *Customs and Border Protection (CBP)*, *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*, *Immigration and Customs Enforcement (ICE)*, *Transportation Security Administration (TSA)*<sup>101</sup>, *U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)*, *U.S. Coast Guard* e *U.S. Secret Service*<sup>102</sup>.

Além das mudanças estruturais, ocorridas no âmbito dos Estados Unidos após os eventos do 11 de setembro de 2001, é possível observar, à Tabela 1, a dinâmica de demandas daquele país em termos de gastos militares, bem como com sua segurança interna. Como parâmetros de comparação, apresentam-se, ainda, o Produto Interno Bruto (PIB ou em inglês, GDP) e o quantitativo populacional, no período de 2000 a 2010.

---

<sup>101</sup> Parte do objeto de estudo desta pesquisa, a TSA é responsável por garantir a segurança de todos os tipos de transporte, com destaque para a segurança da aviação.

<sup>102</sup> Essa composição difere da exposta por Bolz, Dudonis e Schulz (2005), que comportam: Secretaria de Segurança Interna; Segurança das fronteiras e dos transportes; Preparo e resposta a emergências; Serviços do cidadão e imigração; Ciência e Tecnologia; e, Análise de informações e proteção da infraestrutura. Tanto uma, como outra composição englobam, porém, as responsabilidades do Departamento, que envolvem: a segurança das fronteiras, dos portos, dos transportes e da infraestrutura crítica; a melhoria nas análises de inteligência, provenientes das diversas agências; coordenação com estados e governos locais, assim como com a indústria, que consiste na disseminação de ameaças terroristas; o gerenciamento das atividades de resposta, como, por exemplo, as equipes de pronto socorrismo, em caso de incidentes tanto naturais como aqueles provocados; e o gerenciamento das funções redundantes, com vistas à colocação de mais equipes operacionais ligadas à segurança interna, em campo.

**Tabela 1:** Produto Interno Bruto dos EUA, durante o período de 2000 a 2010, os gastos militares e orçamento do DHS, bem como o quantitativo populacional daquele país.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
GDP em trilhões de dólares *	9,899	10,234	10,590	11,089	11,798	12,564	13,314	13,962	14,219	13,898	14,419
Crescimento do GDP (% anual) *	4,173	1,093	1,827	2,553	3,48	3,076	2,659	1,907	-3,591	-3,527	3,022
Gastos militares em relação ao GDP (%) **	3	3	3.4	3.7	3.9	4	3.9	4	4.3	4.8	4.8
Gastos militares em bilhões de dólares **	302	313	357	412	465	503	528	557	621	669	698
Orçamento do DHS em bilhões de dólares***				31,2	36,5	40,2	41,1	42,7	46,4	50,5	55,1
População em milhões de pessoas *	282,42	285,34	288,13	290,85	293,5	296,23	299,05	302,03	304,83	307,48	310,11

\*Fonte: <http://www.databank.worldbank.org>. Acesso em: 17 de maio de 2012. Atualizado em: 14 de janeiro de 2013. \*\*Fonte: [milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls](http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls). \*\*\*Fonte: Budget in Brief. Acesso em: 06 de abril de 2011

É necessário esclarecer que o sítio do Banco Mundial, de onde foram colhidos os dados relativos ao Produto Interno Bruto dos Estados Unidos (*U.S. GDP*), ilumina que utiliza três métodos para o cálculo do crescimento ou da variação no crescimento de determinado país. O primeiro deles é o método dos mínimos quadrados, que são usados quando se tem uma série temporal suficientemente longa, que permita um cálculo confiável. O valor final é estimado mediante a construção de uma linha de tendência de regressão linear para os valores logarítmicos anuais da variável; o segundo consiste na taxa de crescimento exponencial; e o terceiro constitui a taxa de crescimento geométrica, aplicável ao crescimento em períodos discretos.

É possível deduzir que os gastos com defesa, nos Estados Unidos, no período compreendido entre 2000 e 2010, aumentaram de forma não linear, até atingirem o montante de, aproximadamente, 700 bilhões de dólares no ano de 2010. De maneira semelhante, após 2003, o DHS conta com um orçamento crescente que iniciou com valores na ordem de US\$ 30 bi, atingindo a cifra de US\$ 55 bi em 2010.

No gráfico 1, é possível observar que, no ano de 2001, quando aconteceram os ataques terroristas de 11 de setembro, o crescimento do GDP dos Estados Unidos sofreu uma queda em relação ao ano anterior, voltando a aumentar, aos poucos, até o ano de 2004, quando começa um processo de declínio, que culmina no ano de 2009 e marca a crise econômica mundial.

**Gráfico 1:** Crescimento do Produto Interno Bruto (*Gross Domestic Product – GDP*) dos Estados Unidos no período de 2000 a 2010.

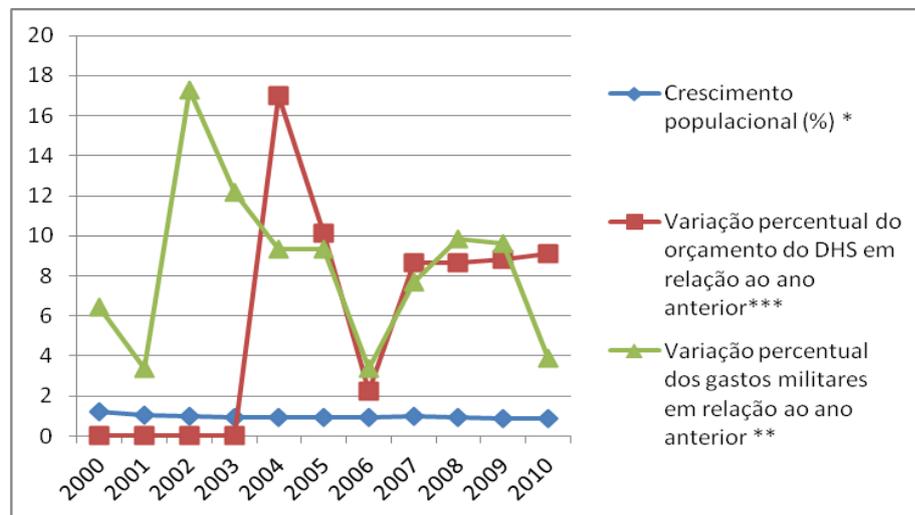


Fonte: o autor, baseado em dados do Banco Mundial. Disponível em: <http://databank.worldbank.org>. Último acesso em: 14 de janeiro de 2013.

Os dados colhidos à página do SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), com relação aos gastos militares estadunidenses e a seu GDP, não são coincidentes àqueles fornecidos pelo Banco Mundial. Partiu-se da ideia de que os índices relativos à porcentagem do GDP estavam corretos. Com isso, os valores brutos dos gastos militares em bilhões de dólares foram corrigidos.

A partir daí, construiu-se o gráfico 2, que mostra a variação dos gastos militares em relação ao ano anterior, comparado ao crescimento populacional. Pode-se notar que a taxa de crescimento populacional estadunidense permanece, praticamente, constante no decorrer do período estudado.

**Gráfico 2:** Variação percentual dos gastos militares, em comparação à variação percentual no orçamento do DHS, em relação ao percentual de crescimento populacional dos EUA, no período de 2000 a 2010.



Fonte: o autor, baseado em dados do Banco Mundial, do Orçamento estadunidense e do SIPRI.

A partir do ano de 2003, quando o DHS foi criado, observa-se uma queda na taxa de crescimento dos gastos militares. O orçamento do Departamento em questão também sofre uma queda a partir do ano de 2005, embora mantenha um índice médio de aumento anual de seu orçamento, entre 8% e 10%. Isso não quer dizer que os investimentos, em termos absolutos, em defesa ou na segurança interna, tenham diminuído, mas sim que sua taxa de crescimento deixou de avançar. Entre outras acepções, os números apresentados mostram que montantes, que poderiam ser utilizados em outros setores públicos, como saúde, educação e assistência social, foram deslocados para a defesa e segurança do país. Isso pode revelar a importância atribuída a esses setores da vida estadunidense.

## 2.5 Considerações

Do término da II Guerra Mundial, marcado pela transformação do mundo em um ambiente dividido em dois blocos – capitalista e comunista –, até a queda do Muro de Berlim, que representa o término desse período denominado Guerra Fria, o dilema de segurança, conceituado por John Herz, em 1950, parece ter-se

concentrado na mecânica de prováveis respostas a possíveis ataques, com o uso de artefatos nucleares, desferidos por estados pertencentes ao bloco oposto.

A tônica das preocupações dos estudiosos das Relações Internacionais e da Ciência Política procurou, nesse intervalo de tempo compreendido entre 1950 e a década de 1980, enfatizar a “realidade” vivida pelos estados em função da busca por poder e do cooperativismo em oposição ao isolamento. Tais inquietações vieram à tona em função das probabilidades de um conflito com o emprego de armamentos atômicos e das incertezas causadas por essa possibilidade. A incerteza sobre a motivação dos outros estados, bem como sobre suas ações e reações, além das modificações estruturais geradas pelas diversas interações realizadas pelos atores participantes do cenário internacional, passam a influenciar a severidade do Dilema de Segurança: em caso de ataque inimigo, o que fazer? Retaliar ou não? E assim por diante. Nesse contexto, é interessante frisar, o conceito matemático de racionalidade, em que todo jogador direcionará suas ações de tal forma que elas conduzam aos melhores resultados, preferidos por ele. Extrapolando essa ideia para o caso dos processos políticos, a racionalidade significa a maximização dos retornos esperados: que rumos tomar para se atingir os objetivos almejados? Ao admitir como válida tal definição de racionalidade, pode-se inferir, inclusive, que o suicídio dos seguidores, pertencentes aos grupos terroristas, embora não seja razoável aos olhos não muçulmanos, por exemplo, acaba sendo algo racional.

Mesmo com o término da Guerra Fria, que marca o fim da bipolaridade mundial, permanece uma combinação entre os antigos desafios, que simbolizaram aquele período, e novas inquietações, impostos aos atores no cenário internacional. Parece, porém, lógico que o terrorismo, como fenômeno político, encaixa-se, até certo ponto, no conceito de dilema de segurança. A violência de seus atos constitui um perigo aos alvos a que visavam e a incerteza reside em onde, quando e como serão executadas as ações, o que se apresenta em conformidade ao pensamento de John Herz.

Em termos estratégicos, o terrorismo deve buscar o atendimento a demandas políticas, na medida em que visa a influenciar o comportamento dos que são considerados adversários. Portanto, de maneira distinta à relação entre os estados, em que é possível dissuadir e coagir atores menos poderosos, inclusive com o uso da força, no caso dos grupos terroristas, isso aparentemente não funciona – em razão de esses grupos não constituírem estados, por exemplo, com territórios e

fronteiras definidos. É observável, ainda, o acesso a tecnologias e a artefatos, antes exclusivamente disponíveis a protagonistas estatais, por membros de entidades voltadas à prática do terrorismo.

As particularidades quanto ao modo de operar das redes terroristas obrigam aqueles que as combatem a aumentarem a vigilância e o controle, entre outros, sobre aquisição de insumos para a fabricação de artefatos explosivos, armas de destruição em massa e sobre transações financeiras, como forma de antecipação e prevenção contra possíveis ações. Com isso, quando o que está em jogo é a própria sobrevivência, no sentido de manter-se vivo, ideias como colaborar e cooperar parecem não funcionar na relação entre o Estado e aqueles que defendem o emprego do terrorismo. Apesar da diferença entre as forças, especialmente no que tange ao aspecto tecnológico e ao preparo de suas tropas, os grupos terroristas, organizados em células, têm o fator surpresa como vantagem, o que permite a eles resistirem e prolongarem a luta, conforme o modelo de guerra irregular. Por conseguinte, em função das características operativas, sem padrão definido, dos grupos terroristas, Laqueur (2007) aponta a inexistência de guias sistemáticos para o combate a esses grupos, no pensamento estratégico clássico para os conflitos armados – nem Clausewitz<sup>103</sup>, nem Jomini<sup>104</sup> – como um óbice para ações contra terroristas. Isso se deve, ainda, ao fato de que é possível admitir-se a existência não somente de um tipo de terrorismo, mas de uma variedade de terrorismos, pois o que é verdadeiro para um pode não ser para os demais.

Ao partir-se da premissa de que as práticas terroristas causam danos e devem ser combatidas, elimina-se o dilema de interpretação e passa-se à resposta, o que está de acordo com a visão de Ken Booth e de Nicholas J. Wheeler. De maneira análoga, não há um paradoxo de segurança, uma vez que o dilema de resposta não aumenta a insegurança, da forma como era encarada na época da Guerra Fria. Por conseguinte, o fenômeno do terrorismo deve ser considerado um desafio estratégico, por envolver questões ligadas à segurança e exigir o estabelecimento de políticas convertidas em ações por parte dos governos e que

---

<sup>103</sup> Carl von Clausewitz escreveu uma obra na qual assevera que, na guerra, aquilo que parece ser simples e de fácil execução torna-se difícil, em razão de inumeráveis contingências que surgem no dia a dia dos combates. O excessivo desgaste, proveniente dos perigos e dos esforços físicos, é agravado pelos fenômenos imprevisíveis, muitos deles dependentes do acaso (CLAUSEWITZ, 1996).

<sup>104</sup> Antoine Henri de Jomini é considerado um teórico da arte da guerra, voltado para a doutrina e estratégia. Segundo a versão jominiana para a guerra napoleônica, os exércitos deveriam atuar emassados contra o ponto decisivo, tirando vantagem do ataque como forma de garantir a iniciativa na maneira de operar (JOMINI, 2005).

envolvem a alocação de recursos para a sua implementação. E, em consonância ao tipo de conflito irregular, pode acontecer que não sejam os grupos terroristas que vençam a guerra, mas o estado-alvo que defínhe e acabe enfraquecido. Tal pensamento é corroborado por Gartenstein-Ross (2011), para quem *Osama bin Laden* teria deixado um legado, no qual se destaca a lição estratégica de fazer sangrar a economia dos Estados Unidos, em um longo prazo.

Segundo a lógica de que o poder militar só pode ser sustentado e incrementado mediante um poder econômico consoante às circunstâncias, sua inspiração teria como origem a estratégia empregada para drenar os recursos que culminaram com a expulsão dos soviéticos do Afeganistão. Naquele conflito – ocorrido na década de 1980 – uma luta, cuja duração estimada pelos governantes soviéticos seria de três a quatro semanas, perdurou nove anos.

A percepção de ações ou de tentativas de atos desferidos pelas redes terroristas, fruto da adaptação desses grupos às medidas estabelecidas pelo poder público quanto à sua segurança, além da desmoralização perante a comunidade internacional, conduz à premência de um novo aparelhamento no âmbito interno. Isso gera um efeito cíclico, semelhante à corrida armamentista ocorrida, entre outros períodos, durante a Guerra Fria: à medida que um país vizinho adquiria ou desenvolvia um tipo de armamento ou aprimorava alguma técnica, fosse no campo tático, fosse no campo estratégico, os demais países, da mesma forma, buscavam melhorar seus arsenais e suas tropas, o que levou os países a um ciclo, aparentemente, interminável.

A demolição das Torres Gêmeas, causada pelo choque de aeronaves desviadas por membros da *al Qaeda*, além do efeito psicológico causado na população, em consequência de uma hostilidade em território estadunidense, trouxe prejuízos estimados, em *Wall Street*, da ordem de 640 bilhões de dólares e desencadeou uma série de procedimentos, entre os quais, a implementação de novas políticas de segurança. Em termos estratégicos, no caso do terrorismo instalado no cenário global, a dificuldade em identificar o inimigo talvez seja o principal fator que tire a expressividade das vitórias no campo militar. Não há como ter a certeza de que os conflitos eliminaram toda a ameaça constituída pelos extremistas. Da mesma forma, como um dos objetivos dos grupos terroristas é o enfraquecimento do inimigo mais forte, vencer no campo político parece representar

uma luta diária, para evitar que o Estado sucumba e seja capaz de garantir a segurança de seus nacionais.

O Estado, por vezes, recorre e invoca a ameaça à segurança como fator motivador para o uso legítimo da força, principalmente, quando há perigos capazes de afetar sua existência. Sob essa perspectiva, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 parecem ter servido de estímulo a iniciativas que possibilitaram o incremento da atuação dos sucessivos governos estadunidenses, nos caminhos a serem percorridos por sua sociedade.

A criação de órgãos como o *Department of Homeland Security*, com suas agências e serviços, além da reestruturação de outros organismos, com a reedição de normas, são indícios da percepção do terrorismo, praticado por grupos, como um problema para a sociedade, o que tornou necessária a intervenção dos governos, mediante a instituição de políticas com a finalidade de orientar ações, tanto da população, como dos agentes da administração.

Os interesses nacionais estadunidenses refletem um anseio do país em manter-se em posição de vantagem no cenário global, em relação aos demais atores, exercendo influência sem atrair ameaças para o interior de seu território. Nesse contexto, “as bençãos da liberdade”, que figuram na Constituição dos Estados Unidos, parecem ter sido postas de lado, quando da assunção do *Patriot Act* – uma modificação na ação do Estado, justificada pela necessidade de ferramentas, consideradas apropriadas para interceptar e obstruir ações terroristas. Com isso, a suspeita de que alguém faça parte de um grupo terrorista permite ao governo a condução de investigações, sem denúncia prévia, o que, por si só, constitui uma restrição das liberdades individuais, em favor da segurança coletiva.

As definições apresentadas, neste capítulo, para o termo terrorismo, mostram a adequação do conceito às áreas de atuação do Departamento de Estado, do FBI, do DHS e do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, o que confirma o ponto de vista de Chomsky (2013), para quem as definições devem ser boas o suficiente para os propósitos em causa. Mas a reestruturação das instituições mostra um aperfeiçoamento na organização, o que é capaz de refletir um aumento em uma fonte de poder do Estado, conforme preconizado por Galbraith (2007).

Quanto aos mitos políticos, deduz-se que sejam deformações dos fatos, que exercem um papel explicativo e oferecem à população, de uma maneira geral, uma versão aceitável para as ações executadas. Conforme Mearsheimer (2011), a

explicação para as mentiras ou as meias verdades dos líderes deve ser vista como um procedimento para atender ao bem-estar da sociedade. Porém, conforme outros autores citados nesta tese, podem ser utilizados para o favorecimento de parcelas da sociedade ou de grupos que tenham alguma ligação com o poder.

Quanto aos gastos militares e em relação à destinação de recursos para o *Department of Homeland Security*, os quais poderiam ser empregados em outros setores da sociedade estadunidense, a variação em suas taxas não significa que os investimentos, em termos absolutos, tenham sido reduzidos, mas que apenas não acompanharam a proporção em que vinham crescendo e que, em momento algum, deixaram de aumentar em relação ao ano anterior.

As questões que emergem do contexto, após os atentados, com emprego de aeronaves que atingiram as cidades de Nova Iorque, Washington D.C. e a área rural da Pensilvânia consistem em: até que ponto as decisões políticas, distribuídas no tempo, e a participação de atores, na implementação de ações para evitar que novos ataques sejam desencadeados, fez com que ocorresse a institucionalização de processos e, conseqüentemente, tornasse difícil o retorno às circunstâncias anteriores? Em que medida o transporte aéreo, nos Estados Unidos, tornou-se mais seguro após os eventos de 11 de setembro de 2001? Com o intuito de responder a essas questões, serão analisadas, no próximo capítulo, as mudanças ocorridas no campo das seguranças aérea e aeroportuária, nos EUA, visando à contenção do terrorismo após o 9/11.

## CAPÍTULO 3

### SEGURANÇA AERONÁUTICA E AEROPORTUÁRIA ESTADUNIDENSES E SUAS MODIFICAÇÕES A PARTIR DO 11 DE SETEMBRO DE 2001

*“In November, 1906, nearly the whole civilized world was astonished to read that a rich young Brazilian aeronaut, residing in France, had actually succeeded in making a short flight, or, shall we say, an enormous “hop”, in a heavier-than-air machine”.<sup>105</sup> (WRIGHT, WRIGHT and CLAXTON, 2011, p. 108)*

Talvez nem Santos Dumont, nem os irmãos Wright pudessem vislumbrar que, um dia, seus inventos viessem a ser utilizados para o transporte de grande quantidade de pessoas e de bens ou que tivessem emprego como plataformas de guerra. O uso de aeronaves para o deslocamento de passageiros e de cargas (fretes e correspondência – *freight and mail*), constitui um dos sintomas de progresso da humanidade e representa a otimização das características de velocidade e de alcance, inerentes a tal veículo. Esse impulso pôde ser constatado, conforme Barat (2012), em função de fatores, como: os avanços tecnológicos ocorridos nos aviões, principalmente, a partir da década de 1960, a informação e a comunicação aplicadas à cadeia produtiva do transporte aéreo e a gestão empresarial, entre outros.

Embora, as taxas praticadas pela modalidade de transporte aéreo sejam, na maioria das situações, mais que o dobro do valor cobrado pelo modal rodoviário e 16 vezes mais onerosas que as do meio ferroviário, em relação à logística e à cadeia de suprimentos, sob o ponto de vista de Ballou (2006), a primeira, apresenta como atrativo, a rapidez origem-destino, essencialmente, em grandes distâncias<sup>106</sup>.

De maneira geral, os itens transportados pelo modal aéreo necessitam de embalagens menos protetoras, quando comparadas àquelas movimentadas por rodovias ou por ferrovias. Caso o manuseio em solo seja cuidadoso e os extravios

---

<sup>105</sup> Em novembro de 1906, quase todo o mundo civilizado ficou surpreso ao ler que um rico jovem aeronauta brasileiro, residente em França, tinha realmente conseguido fazer um vôo curto, ou, devemos dizer, um "salto" enorme, em uma máquina mais pesada que o ar. (Tradução nossa)

<sup>106</sup> A velocidade média entre os aeroportos de origem e de destino não é diretamente comparável à de outros modais, uma vez que os tempos de coleta e o de entrega, além das manobras em solo, não estão incluídos.

nos aeroportos não sejam excessivos, esses fatores produzem uma boa qualificação, quanto à confiabilidade no serviço aéreo. Ainda que ele dependa da normalidade das condições operacionais, que envolvem, entre outros, a manutenção das aeronaves, as condições climáticas e o tráfego aéreo.

É conveniente frisar que as aeronaves apresentam particularidades como suas dimensões, a quantidade de combustível acondicionada em seus reservatórios e a diferença de pressão a grandes altitudes<sup>107</sup>, entre outras, o que as pode tornar um grande artefato de destruição. Nesse contexto, as qualidades oferecidas pelo transporte aéreo sofreram um estremecimento quando a sua finalidade precípua foi desvirtuada, pela utilização de plataformas aéreas para a derrubada das Torres Gêmeas, em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos.

Após os ataques em solo estadunidense, houve a criação e a reestruturação de organizações dedicadas a combater o terrorismo, em particular, à procura de extremistas entre os passageiros, usuários do transporte aéreo. Observa-se a intensificação de medidas adicionais de segurança e uma discriminação étnica, notada, entre outros, por Gartenstein-Ross (2011), em que árabes, asiáticos e africanos, entre outros, passam a ser tratados como suspeitos.

Supõe-se que o recomendado seria a utilização de sistemas que garantissem a segurança, sem prejudicar os passageiros como um todo, o que é conhecido por aqueles que trabalham no modal de transporte aéreo, como o equilíbrio entre segurança e facilidade – quanto mais veementes forem as medidas de segurança, menores as facilidades colocadas à disposição – porém não é o que se notou, principalmente, nos períodos iniciais, que sucederam as ações perpetradas pelos extremistas. Nesse período, houve uma inversão ou pendência a favor da segurança, o que deixou de lado qualquer tipo de facilidade.

Do ponto de vista filosófico-conceitual tal atitude pode ser explicada, entre outros, por Bauman (2003), para quem, em troca de uma vida em comum, os indivíduos cedem parte de sua liberdade, pois o contrário pode denotar não se ter proteção, ou seja, perder segurança. O equilíbrio entre segurança e liberdade mantém-se de forma dinâmica, em geral, não perfeitamente ajustada, o que significa que a promoção de segurança parece requerer certa dose de sacrifício em termos

---

<sup>107</sup> Esse último atributo faz com que pequenas cargas explosivas sejam capazes de ter seus danos potencializados, quando comparado a ambientes com a mesma pressão atmosférica. Caso o avião esteja em voo, existe a possibilidade de ser derrubado.

de liberdade. Segundo o autor, anteriormente citado, a liberdade implica obediência a uma rotina, em conformidade àquilo que cada componente da sociedade almeja, mesmo que os resultados esperados sejam, por exemplo, a produção em abundância ou a garantia de uma condição material melhor que aquela vivida.

A ideia de aumento dos benefícios próprios parece explicar, por exemplo, e, em conformidade a Elias (2010), o não incentivo para que as empresas aéreas se responsabilizassem pela triagem dos passageiros nos aeroportos comerciais. Tal ação seria capaz de trazer melhorias para a segurança na aviação, e não ocorreu em função do contágio, uma vez que elas (empresas) não perceberam retornos em potencial ou lucros (benefícios) que essa atividade traria, o que é consonante à Teoria dos Jogos. Com a recusa da iniciativa privada em avocar para si a responsabilidade de checar os passageiros que acessam a área estéril dos aeroportos, a atribuição passa a ser dos órgãos do Estado, em especial, após os eventos do 11 de setembro de 2001.

O fato de não exibir retornos positivos e crescentes, em função do lucro não auferido, conforme sustenta Pierson (2004), e, em razão da necessidade em restaurar a confiança pública na segurança das viagens aéreas, de acordo com Elias (2010), o poder público estadunidense adotou uma série de medidas visando a atingir tal objetivo – em busca de um transporte aéreo livre de perigos.

Até esse momento, o estudo foi dedicado à apresentação e discussão das teorias julgadas apropriadas para a interpretação dos dados colhidos e das principais medidas normativas colocadas em prática após o 9/11. Enuncia-se, por conseguinte, como meta deste capítulo, analisar os dados colhidos, relativos aos movimentos de passageiros e de cargas nos principais aeroportos dos EUA, procurando associar os novos procedimentos ao fator criminalidade, em particular, no que diz respeito ao extravio de bagagens. Tal perspectiva leva em consideração a premissa de que, se há um quebra de barreiras, que tornam a área de um aeroporto, a qual deveria ser segura, não estéril – ao permitir que uma bagagem saia das instalações sem estar acompanhada de seu proprietário, existe a possibilidade de inserção de objetos nocivos à aviação, nessas mesmas áreas controladas.

### 3.1 Conceituações voltadas ao universo da Aviação Civil

A *Federal Aviation Administration (FAA)*<sup>108</sup>, em seu sítio à *internet*, considera aeroportos, em linhas gerais, áreas em terra ou em água, destinadas ao pouso ou decolagem de aeronaves, os quais recebem quatro classificações:<sup>109</sup>

- 1- **Aeroportos de serviço comercial:** são aqueles de propriedade pública, com o embarque de pelo menos 2.500 passageiros por ano e que mantêm um serviço regular de passageiros. São divididos em Não Primários, que atendem a uma faixa entre 2.500 a 10.000 embarques de passageiros por ano e em Primários, que apresentam um serviço comercial superior a 10.000 embarques/ano;
- 2- **Aeroportos de serviço de carga:** constituem os aeroportos em que, em adição a qualquer outro serviço de transporte aéreo, são servidos por aeronaves que proporcionam o transporte exclusivo de carga, com um total anual de “peso” pousado superior a 100 milhões de libras. O sítio, anteriormente citado, esclarece que um aeroporto pode ser simultaneamente de serviço comercial e de serviço de carga.
- 3- **Aeroportos de “alívio”:** são aqueles aeródromos designados pela FAA para aliviar o congestionamento em Aeroportos de serviço comercial, podendo ser públicos ou privados<sup>110</sup>.
- 4- **Aeroportos destinados à aviação geral.** Podem ser públicos ou privados e envolvem os aeroportos que não são caracterizados em nenhuma das definições elencadas anteriormente.

Conforme o Manual de Segurança para proteção da Aviação Civil contra atos de interferência ilícita, o Doc 8973 (OACI, 1991), de caráter controlado e emitido pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), em sua quarta edição, datada de 1991, são definidos como **atos de interferência ilícita**, toda conduta de violência, destruição ou dano que atente à segurança da aeronave durante seu voo. Já a Lei

---

<sup>108</sup> Lembra-se que a FAA consiste em um órgão da administração dos Estados Unidos.

<sup>109</sup> *Federal Aviation Administration. Airport Categories.* Disponível em: [http://www.faa.gov/airports/planning\\_capacity/passenger\\_allcargo\\_stats/categories](http://www.faa.gov/airports/planning_capacity/passenger_allcargo_stats/categories). Acesso em: 07 de junho de 2012.

<sup>110</sup> No Brasil, o autor desta tese não tem conhecimento de aeródromos com essa designação, motivo porque o termo alívio é apresentado entre aspas.

brasileira, nº 7.168, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC)<sup>111</sup> pormenoriza tais atos como sendo: apoderamento ilícito de aeronave em voo; apoderamento ilícito de aeronave no solo; manutenção de refém a bordo de aeronaves ou nos aeródromos; invasão de aeronave, de aeroporto ou das dependências de instalação aeronáutica; introdução de arma, artefato ou material perigoso, com intenções criminosas, a bordo de aeronave ou em aeroporto; comunicação de informação falsa que coloque em risco a segurança de aeronave em voo ou no solo, dos passageiros, tripulação, pessoal de terra ou público em geral, no aeroporto ou nas dependências de instalação de navegação aérea; e ataque a aeronaves utilizando Sistema Antiaéreo Portátil.

Como **Aeroporto Internacional**, o Doc 8973 (OACI, 1991) conceitua todo aeroporto designado pelo estado contratante, situado em seu território, como porta de ingresso ou de saída para o tráfego aéreo internacional, onde são realizados procedimentos de alfândega, imigração, saúde pública, quarentena veterinária e fitossanitária, entre outros.

Os **pontos vulneráveis** são definidos como as instalações de um aeroporto, ou a ele relacionados, cujo dano ou destruição traz prejuízos ao funcionamento normal. Por **bagagem extraviada**, tem-se toda bagagem, involuntária ou inadvertidamente separada dos passageiros ou da tripulação.

Para se compreender melhor, um aeroporto, geralmente, é demarcado em **áreas: aeronáutica**, destinada ao trânsito de um aeroporto e terreno ou instalações adjacentes a ele, nas quais o acesso ao público é restrito; e **pública**, em que a circulação e o acesso ao público são permitidos. Em outro tipo de classificação, há a divisão em três **áreas: restrita**, que é conceituada como área de um aeroporto, terminal ou instalação, cujo acesso de pessoas e de veículos é restrito e controlado, com o objetivo de proteger a aviação civil contra atos de interferência ilícita; **pública**, conforme conceituação anteriormente exposta; e **estéril**, que constitui o espaço compreendido entre um posto de inspeção e as aeronaves, cujo acesso é estritamente controlado.

É importante ressaltar que o Doc 8973 (OACI, 1991) faz menção que os aspectos de segurança têm prioridade sobre a facilitação, muito embora admita que,

---

<sup>111</sup> Como o Brasil faz parte da Organização de Aviação Civil Internacional, o PNAVSEC segue as orientações daquele órgão, o que permite a sua utilização em termos conceituais.

na medida do possível, devam ser preservadas as vantagens inerentes ao transporte aéreo. Aponta para a flexibilidade quanto às ações, as quais devem manter relação direta com o nível de ameaça de cada momento. Consequentemente, pode-se inferir que, caso o nível de ameaça percebido não seja condizente à realidade do momento, o risco para a aviação civil aumenta.

Em uma primeira observação, é possível notar um esforço dos Estados Unidos no desenvolvimento de medidas preventivas, envolvendo, inclusive, tecnologias específicas, com vistas a detectar e a prevenir ações provenientes de células terroristas. Além disso, verifica-se que ocorrem mudanças nos órgãos governamentais e privados, que até então eram desenhados e preparados, quase que exclusivamente, para servir ao público no sentido de oferecer facilidades com segurança. Em função dos atentados, essa premissa parece ter-se invertido e a segurança passa a ser primordial, sendo as facilidades deixadas de lado. Isso pode ser verificado, por exemplo, no tempo de antecipação necessário, nos dias de hoje, para se realizar o *check-in* e o embarque nos aeroportos.

### **3.2 O 11 de setembro de 2001 e a segurança na aviação estadunidense**

Conforme Elias (2010), em 11 de setembro de 2001, quatro equipes da *al Qaeda* sequestraram quatro aviões de passageiros, com suas rotas de leste para oeste no interior do território dos EUA: (a) voo 11, da empresa American Airlines, um Boeing 767, decolando de Boston, com destino a Los Angeles; (b) voo 175, da United Airlines, um Boeing 767, também de Boston para Los Angeles; (c) voo 77, da American Airlines, um Boeing 757, em rota da Virgínia para Los Angeles; e, (d) voo 93, um Boeing 757, de New Jersey para San Francisco. Após eliminar a tripulação do voo 11, os terroristas conduziram a aeronave para a torre norte do *World Trade Center* (WTC) – aproximadamente, às 08:47 a.m. houve a colisão. Em seguida, às 09:03 a.m., o voo 175 chocou-se contra a torre sul do WTC. Por volta das 09:38 a.m., o grupo a bordo do voo 77 lançou a aeronave contra o prédio do Pentágono. E o voo 93, que havia decolado às 08:42 a.m., foi ao chão cerca de vinte e cinco minutos depois, na Pensilvânia. Informações provenientes de conversas ao telefone celular e sons gravados na cabine desse último aparelho, levam a crer que um grupo

de passageiros travou uma luta com os terroristas na tentativa de recuperar o controle do veículo, embora não tenha sido capaz de evitar a sua queda.

Tão logo ficaram claros os desvios dos aviões de suas rotas, a FAA (*Federal Aviation Administration*), em coordenação com a *North American Aerospace Defense* (NORAD) – responsável pela Defesa Aérea (militar) dos Estados Unidos, por intermédio do *Northeast Air Defense Sector* (NEADS), designam duas aeronaves de caça F-15 para a interceptação dos aparelhos sequestrados, às 08:53 a.m. Não tendo sido capazes de cumprir suas missões, por volta das 09:25 a.m. estabelecem uma patrulha aérea de combate (PAC)<sup>112</sup> sobre Nova Iorque. De maneira semelhante, mais duas aeronaves F-16 são designadas para efetuarem PAC sobre Washington D.C.

Às 09:26 a.m., a FAA emite uma proibição de decolagem de todas as aeronaves não militares nos Estados Unidos e, às 09:45 a.m., ordena o pouso dos aviões que ainda estão em voo nos aeroportos mais próximos de suas rotas. Às 12:45 p.m. o espaço aéreo sobre os 48 estados contíguos dos EUA estão livres de aparelhos comerciais e privados. Apesar de não terem logrado êxito em sua missão de interceptar as aeronaves sequestradas, é importante notar que o tempo decorrido, do momento em que os desvios foram detectados até a interdição do espaço aéreo, com o pouso de todas as aeronaves civis, foi relativamente curto, o que mostra a organização dos meios de defesa estadunidenses para fazer frente a uma situação jamais vislumbrada, sob o ponto de vista político-estratégico.

Em 16 de setembro de 2001, são criadas duas equipes de resposta sob a coordenação do *Department of Transportation* (DOT): (a) *Rapid Response Team on Airport Security*; e (b) *Rapid Response team on Aircraft Security*, a primeira voltada à segurança aeroportuária, enquanto a segunda, destinada ao estudo da segurança nas aeronaves. Ambos os times emitiram recomendações em 1º de outubro de 2001, as quais contribuíram, desde então, para as mudanças quanto aos procedimentos e normas voltados à segurança da aviação. Para fins de esclarecimento, o *U.S. Department of Transportation* (DOT) é responsável pelo

---

<sup>112</sup> De acordo com a Doutrina do Comando da Aeronáutica DCA 1-1, de 2005, a Patrulha Aérea de Combate (PAC) constitui “uma missão aérea com o propósito de proteger Forças amigas contra a ação aérea inimiga. É uma missão de combate empregada, normalmente em momentos críticos de uma força de superfície, quando seus meios antiaéreos ainda não estão articulados, em face de desembarque ou de retraimento ou, ainda, sob forte ameaça de destruição pela ação aérea inimiga...também se aplica em proveito da Força Aérea sempre que for necessário melhorar a defesa aérea de uma determinada área ou ponto sensível” (BRASIL, 2005b, p.36).

sistema de transportes dos Estados Unidos. Foi criado em 1967 e tem como atribuição primária o desenvolvimento de políticas e programas que contribuam para um sistema de transportes seguro, eficiente e conveniente, ao menor custo, para atingir os objetivos de crescimento econômico, estabilidade e segurança daquele país. Fazem parte do Departamento os seguintes escritórios: a *Federal Aviation Administration*<sup>113</sup>, a *Federal Highway Administration*, a *Federal Motor Carrier Safety Administration*, a *Federal Railroad Administration*, a *National Highway Traffic Safety Administration*, a *Federal Transit Administration*, a *Maritime Administration*, a *Saint Lawrence Seaway Development Corporation*, a *Research and Innovative Technologies Administration*, a *Pipeline and Hazardous Materials Safety Administration*, e o *Surface Transportation Board*<sup>114</sup>.

O grupo vinculado à segurança dos aeroportos inferiu que havia a necessidade de aperfeiçoamento nos aparatos legais, bem como de um maior compartilhamento de informações e integração de agências, incluídas as companhias aéreas, tanto no que diz respeito à inteligência, quanto aos dados utilizados pelos órgãos destinados ao cumprimento da lei. Indicou, ainda, como essencial, a criação de uma agência dirigida à segurança da aviação no DOT, cuja atuação traria melhorias na seleção e na recusa no embarque de passageiros, além da triagem de trabalhadores que acessariam aeronaves e áreas estéreis dos aeroportos. No mesmo sentido, mostrou como premente a implantação de tecnologias para identificação e inspeção de passageiros e de bagagens.

De maneira semelhante, a equipe encarregada pela verificação das condições de segurança das aeronaves constatou que havia a necessidade de instalação, nos aviões, de uma barreira, ou reforço na porta de acesso à cabine dos pilotos, que deveria ser harmonizada e instalada em todos os aparelhos da frota estadunidense,

---

<sup>113</sup> Criada em 21 de maio de 1958, a *Federal Aviation Agency* tinha a tarefa de prover um uso do espaço aéreo nacional com segurança e eficiência, com a transferência das funções da autoridade civil aeronáutica para a nova agência independente. Em função da necessidade de um sistema de transportes coordenado e com a finalidade de desenvolver políticas e programas em todos os modais de transporte, em 1966, foi criado um gabinete que comportasse todas as responsabilidades pelo transporte, em níveis federais. Esse novo *Department of Transportation* (DOT), iniciou suas atividades em 1º de abril de 1967. Nessa ocasião, a *Federal Aviation Agency* transformou-se em uma das muitas organizações inseridas no DOT e recebeu o nome de *Federal Aviation Administration*. Após os eventos de 11 de setembro de 2001, houve nova mudança, com o estabelecimento da *Transportation Security Administration*, inserida no Departamento de Transportes e, posteriormente, ligada ao *Department of Homeland Security*. Apresenta como missão o provimento do mais seguro e mais eficiente sistema aeroespacial do mundo. **A brief history of the FAA.** [http://www.faa.gov/about/history/brief\\_history/](http://www.faa.gov/about/history/brief_history/). Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

<sup>114</sup> Disponível em: <http://ntl.bts.gov/historian/history.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

em um prazo de 90 dias. Além disso, realizou, entre outros, estudos sobre a utilização, alojamento e manutenção de dispositivos não letais a bordo das aeronaves.

O *Homeland Security Act*, de 2002, autorizou o estabelecimento do *Department of Homeland Security* que, em 1º de março de 2003, assumiu, entre outros, o gerenciamento da *United States Coast Guard* e da *Transportation Security Administration*, antes denominada *DOT Operating Administrations*<sup>115</sup>, subordinada ao setor de Transportes. Conforme relatório (*Budget Highlights*)<sup>116</sup> referente ao ano fiscal de 2002, o Presidente dos Estados Unidos assinou, em 19 de novembro de 2001, a lei intitulada “*Aviation and Transportation Security Act*”, que instituiu a *Transportation Security Administration* (TSA), inserida na estrutura do DOT. Entre as atribuições da nova organização destacam-se: (a) segurança de todos os meios de transporte; (b) criação de uma força de trabalho, federal, para a inspeção de segurança nos aeroportos; (c) atendimento à exigência de detecção de explosivos em toda a bagagem despachada; (d) procura por substâncias explosivas em todas as bagagens de mão; (e) embarque de agentes federais em todos os voos considerados de alto risco; (f) reforço das portas de acesso às cabines das aeronaves; (g) exigência na triagem de estudantes de voo estrangeiros, que procurem treinamento em pilotagem avançada, em aviões de grande porte. Além disso, o ato criou mecanismos, na forma de taxas, para auxiliar a subsidiar a segurança na aviação, o que é complementado pelo Tesouro dos EUA, por meio de impostos e outras fontes de receita.

Ainda segundo Elias (2010), a ATSA fixou a data de 31 de dezembro de 2002 para que todas as bagagens fossem inspecionadas, utilizando-se EDS (*Explosive Detection Systems*)<sup>117</sup> ou algum outro método de verificação eletrônico, o que foi estendido pelo *Homeland Security Act* (P.L. 107-296), de 2002, pelo período de mais

---

<sup>115</sup> De acordo com o setor de gerenciamento financeiro, o orçamento do DOT provém de *trust funds*, receitas diretas e de fundos gerais. Os *trust funds* derivam de taxas especiais, como de combustíveis e de bilhetes de passagem, constituindo dois terços do orçamento daquele departamento. As receitas diretas são recursos de entidades não federais, ligadas aos programas do DOT e as taxas gerais são obtidas dos impostos recolhidos pelos cofres públicos dos Estados Unidos.

<sup>116</sup> **DOT Annual Budget Highlights.** Disponível em: [www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/dot\\_budget\\_highlights](http://www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/dot_budget_highlights). Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

<sup>117</sup> Conforme Singh e Singh (2003), os dispositivos EDS são destinados à detecção de explosivos e de material ilícito para os propósitos da segurança da aviação e visam à prevenção de atos terroristas e de contrabando, entre outros.

um ano, em função da incapacidade da TSA em implantar sistemas EDS em todos os aeroportos, no prazo inicialmente estabelecido.

Em um momento inicial, a TSA determinou que somente as cargas provenientes de empresas conhecidas poderiam ser embarcadas em aviões com passageiros. Da mesma forma, em função da impraticabilidade em inspecionar-se os itens enviados por correio, transportados por meio aéreo, a TSA manteve a proibição, pós-11 de setembro de 2001, quanto ao deslocamento de correspondências com peso (massa) superior a uma libra.

Como medidas adicionais, os pilotos foram orientados a utilizarem comunicações e procedimentos especiais para que os controladores de tráfego aéreo fossem capazes de identificar ameaças potenciais à segurança. Lembrando, todavia, que uma das medidas adotadas pelos sequestradores parece ter sido a desativação dos *transponders*<sup>118</sup> das aeronaves, o que dificultou o rastreamento dos aparelhos pela defesa aérea. Além dessas ações, foi instituído o *Arming Pilots Against Terrorism Act*, cuja finalidade era o treinamento, a certificação e o armamento dos pilotos das aeronaves de passageiros.

No mês de novembro de 2002, a TSA contava com um efetivo de, aproximadamente, 60.000 funcionários, entre os quais 53.000 eram operadores federais de equipamentos de detecção, espalhados pelos aeroportos dos Estados Unidos. Em 31 de dezembro de 2003, a TSA atingiu o objetivo de triar os passageiros e suas bagagens, assim como quase a totalidade das bagagens despachadas, por intermédio de dispositivos EDS, na maioria dos grandes aeroportos, embora, em alguns, ainda fossem aplicados métodos alternativos, como revistas manuais (ELIAS, 2010). Isso mostra uma mudança na estrutura de fiscalização de itens a serem embarcados nas aeronaves, sejam eles passageiros ou bagagens. O retorno negativo para as empresas de aviação, caso estas ficassem responsáveis pelo serviço, fez com que as mesmas não se interessassem e obrigou o poder público a assumir tal tarefa. De maneira semelhante, a quantidade de

---

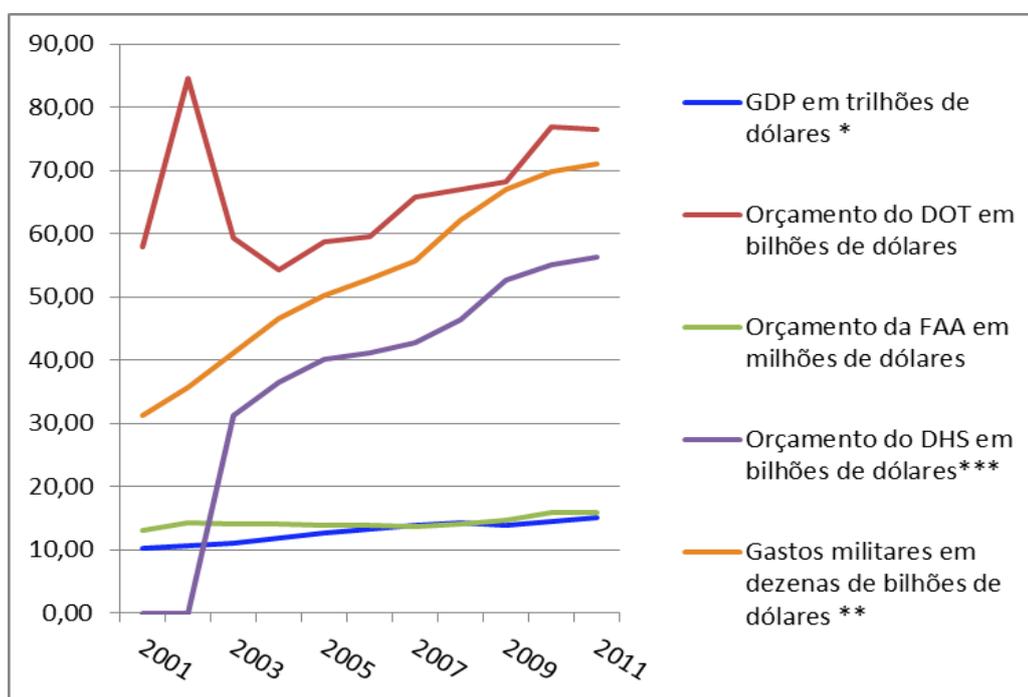
<sup>118</sup> *Transponder* é um sistema de comunicação sem fio, que serve para monitoramento, consiste de um dispositivo de controle que capta e responde automaticamente a um sinal de entrada. O termo é uma contração das palavras transmissor e responder. Transponders podem ser passivos ou ativos. No caso das aeronaves, sua utilização visa à localização do aparelho, seja em voo ou em caso de queda, para auxiliar as equipes de busca e salvamento. Disponível em: <http://searchmobilecomputing.techtarget.com/definition/transponder>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2013.

funcionários, em geral, e de operadores, em particular, mostra uma tendência rumo à irreversibilidade do processo.

Ainda conforme o relatório (*Budget Highlights*), referente ao ano fiscal de 2002, há a informação de que, em 19 de novembro de 2002, todos os *screeners* de passageiros<sup>119</sup>, de todos os aeroportos estadunidenses, foram substituídos. Outra iniciativa exposta no documento, que chama a atenção, diz respeito ao desenvolvimento do capital humano como estratégia, para evitar falhas presentes e futuras, em busca da criação de habilidades, ou competências.

Com a intenção de ilustrar e verificar o comportamento dos orçamentos dos diferentes órgãos voltados à segurança aeroportuária e aeronáutica civil, foi traçado o gráfico 3, aqui apresentado, que traz a variação do PIB (GDP), bem como os gastos militares no período compreendido entre os anos de 2001 a 2011, para fins de comparação.

**Gráfico 3:** Curvas ajustadas, objetivando a comparação, entre o Produto Interno Bruto (GDP) e os orçamentos do DOT, FAA e DHS, além dos gastos militares, durante o período de 2001 a 2011.



Fonte: O autor, com base em: \*<http://www.databank.worldbank.org>. Primeiro acesso em: 17 de maio de 2012. Atualizado em: 14 de janeiro de 2013; \*\*[milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls](http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls); e em \*\*\**Budget in Brief*. Acesso em: 06 de abril de 2011. Os dados relativos à FAA e ao DOT foram obtidos em: [www.dot.gov](http://www.dot.gov). Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

<sup>119</sup> Entende-se *screeners* como sendo os operadores das telas utilizadas para inspeção de bagagens de mão e objetos portados por passageiros, quando de seu embarque.

É possível notar-se que o Produto Interno Bruto dos Estados Unidos, no período em questão, varia de 10 a 15 trilhões de dólares anuais, com sua curva apresentando ligeira ascensão. No ano de 2003, após a criação do *Department of Homeland Security*, provavelmente em um esforço para que a nova organização fosse estruturada, observa-se uma tendência da curva, que acompanha a inclinação tanto dos gastos militares, como do *Department of Transportation*. Esta última, porém, sofre um declínio, entre 2001 e 2003, mas volta a crescer a partir do ano de 2004. A variação no orçamento da FAA mantém seus valores, praticamente constantes, com uma inclinação menos acentuada que as demais organizações, o que mostra um contínuo investimento do governo naquela administração.

Em termos práticos, em setembro de 2009, o *Government Accountability Office* (GAO) reporta que, desde o ano de 2004, a *Transportation Security Administration* (TSA) tem envidado esforços no sentido de fortalecer o perímetro dos aeroportos e a segurança nos controles de acesso, entre outros, mediante o *Random Worker Screening Program*. Contudo, naquele momento, a TSA não havia realizado uma avaliação abrangente do risco envolvido, assim como não havia sido traçada uma estratégia nacional para combater os atos ilícitos com fundo terrorista, particularmente, nos aeroportos.

Após a tentativa de ataque terrorista, ocorrida em 25 de dezembro de 2009<sup>120</sup>, o *Department of Homeland Security* (DHS) instituiu uma iniciativa para incrementar a segurança na aviação internacional contra novas ameaças: modernização, cooperação, reforço na partilha de informações, para o desenvolvimento tecnológico e no que diz respeito à normatização<sup>121</sup>. Foi implementado, ainda, o programa *Secure Flight* pela TSA, como uma tentativa de cumprir uma recomendação pós-9/11, de inspecionar 100% dos passageiros, usuários do transporte aéreo. Houve um reforço nas medidas de segurança a serem adotadas pelas empresas aéreas,

---

<sup>120</sup> Conforme relato da Casa Branca, intitulado “*White House Review Summary Regarding 12/25/2009 Attempted Terrorist Attack*”, datado de 07 de janeiro de 2010, um cidadão nigeriano, chamado Umar Farouk Abdulmutallab, tentou detonar um artefato explosivo a bordo do voo 253, proveniente de Amsterdã, com destino a Detroit. Apesar do dispositivo não ter explodido, iniciou uma combustão que feriu, além do senhor Abdulmutallab, outros dois passageiros. A tripulação conteve o agressor e a aeronave pousou em segurança. O responsável pela ação foi colocado sob custódia pela *Customs and Border Protection* (CBP) e depois interrogado pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI). Apesar de não constar das listas de terroristas do governo estadunidense, o extremista era conhecido pela comunidade de inteligência. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/white-house-review-summary-regarding-12252009-attempted-terrorist-attack>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

<sup>121</sup> DHS – ***Global Aviation Security***. Disponível em: [www.dhs.gov/xabout/gc-1240598490/42.shtm#1](http://www.dhs.gov/xabout/gc-1240598490/42.shtm#1). Acesso em: 17 de setembro de 2011.

transportadoras de passageiros para os Estados Unidos, além da implantação de novas tecnologias para a descoberta de ameaças, incluindo o *Advanced Imaging Technology* (AIT), sistemas e unidades para o rastreamento de explosivos, detecção avançada por Raio-X e *scanners* para substâncias líquidas. Na mesma direção, o DHS passou a receber informações sobre os viajantes, incluída sua biografia, antes que os mesmos partissem de suas origens com destino aos Estados Unidos.

Dando continuidade às melhorias no sistema de inspeção nos aeroportos, em maio de 2010, o GAO emitiu novo relatório divulgando que a TSA lançou o programa *Screening of Passengers by Observation Techniques* (SPOT), que utiliza a observação do comportamento, associada a técnicas de análise, com o intuito de identificar passageiros com alta possibilidade de risco. Conforme a TSA, o SPOT teria sido lançado em resposta a ameaças em potencial, como homens-bomba suicidas, e baseou-se em pesquisas científicas disponíveis na ocasião. A TSA realizou um teste piloto no aeroporto de Logan, em Boston, em que agentes abordaram passageiros em conversas casuais para determinar atitudes suspeitas. Em razão das dúvidas sobre a validade das bases científicas, para se utilizar o método de maneira confiável, nesse mesmo mês de maio de 2010, o GAO recomendou ao *Department of Homeland Security* (DHS) que tivesse acesso à metodologia empregada pelo programa, objetivando que sua validação fosse comprovada.

Como resultado, em 16 de setembro de 2011<sup>122</sup>, o GAO emitiu relatório no qual reporta que o DHS completou, em abril de 2011, um estudo inicial com a finalidade de validar as bases científicas do programa SPOT, concluindo que o mesmo era mais efetivo que o *Random Worker Screening Program*, em diversos níveis, embora não fosse possível afirmar que o procedimento seria totalmente confiável para garantir a segurança no ambiente de aeroporto. O estudo constatou, ainda, a necessidade de pesquisas adicionais, abrangentes, para tornar válido o programa. O relatório indica que, em 2009, o TSA não avaliou 87% dos aproximadamente 450 aeroportos dos EUA e que o órgão não levou em consideração potenciais vulnerabilidades provenientes, por exemplo, de ataques internos (funcionários com acesso autorizado a áreas julgadas seguras ou estéreis).

---

<sup>122</sup> GAO – *Aviation Security: TSA has made progress, but additional efforts are needed to improve security*. Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/130/126981.pdf>. Acesso em: 17 de setembro de 2011.

De acordo com Gartenstein-Ross (2011), o programa denominado SPOT (*Screening of Passengers by Observations Techniques*), com o emprego de BDOs (*Behavior Detection Officers*), visa ao rastreamento de ameaças em potencial. A utilização de agentes para a detecção de comportamentos estranhos proporciona um policiamento mais eficiente nos pontos de checagem dos aeroportos. A partir de técnicas de observação e análise de comportamento, há a identificação de pessoas que possam representar um risco àqueles que embarcarão nos voos. Durante a triagem, caso um passageiro mereça uma atenção adicional, ele é encaminhado para um ambiente separado, onde são feitos questionamentos complementares, bem como uma busca física, o que pode implicar a detenção ou prisão do suspeito. Com o propósito de melhorar a segurança contra o terrorismo, a Agência de Inteligência de Defesa, do Pentágono, aumentou o número de funcionários de 7.500, em 2002, para 16.500, em 2010. O orçamento de inteligência, em 2009, foi incrementado em duas vezes e meia o previsto em 2001, atingindo a cifra de US\$ 75 bilhões. A Força Tarefa Conjunta para o combate ao terrorismo do FBI cresceu de 35 escritórios para um total de 106 e, a partir de 2010, 1.271 organizações governamentais e 1.931 empresas privadas dirigiram seus esforços para o combate ao terrorismo, às ações de inteligência e à segurança nacional nos Estados Unidos. O autor, anteriormente citado, lembra, ainda, que outro perigo em potencial é o ataque a aviões de carga, cuja inspeção de cada pacote no mundo é inviável. Para ilustrar, cita o exemplo da empresa FedEx, que voa uma frota de 600 aeronaves e movimenta cerca de quatro milhões de volumes por dia. Ressalta-se, porém, que quanto menor for a ameaça ou a sensação de perigo iminente, a tendência é que maior seja o clamor por facilidades, baseadas, inclusive, no direito às liberdades, garantido a cada indivíduo.

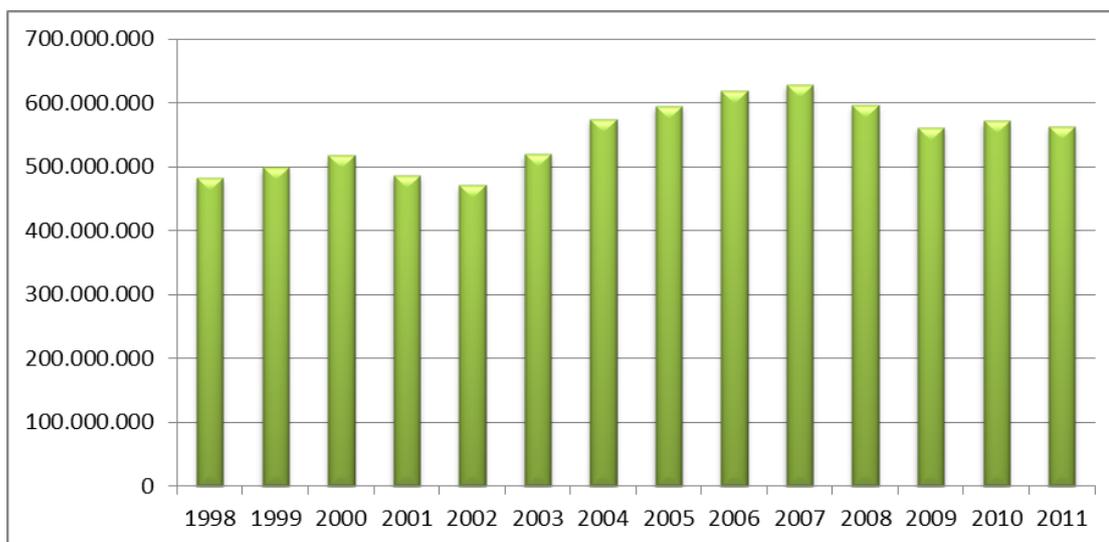
Esta seção da tese mostra o empenho dos Estados Unidos, por intermédio de seus órgãos, em aumentar a segurança da aviação, bem como dos aeroportos. Tal diligência trouxe, como uma de suas consequências, a expansão de postos de trabalho e o direcionamento de esforços no sentido de combater os grupos extremistas, voltados para a disseminação do terror. Dessa maneira, é possível observar o aproveitamento do avanço tecnológico, além do desenvolvimento de técnicas para a detecção de artefatos perigosos, bem como de atitudes suspeitas, o que implica, entre outros fatores, a destinação de recursos financeiros.

### 3.3 O extravio de bagagens

Para se analisar o extravio de bagagens, foi necessário o levantamento da quantidade de passageiros embarcados, e conseqüentemente, desembarcados, por mês, nos aeroportos dos Estados Unidos. Tais dados foram obtidos às páginas, disponíveis à *internet*, do *U.S. Department of Transportation* (DOT), que dizem respeito aos voos domésticos, enquanto que a *Federal Aviation Administration* (FAA), não faz tal distinção.

No gráfico 4 é possível observar as quantidades de passageiros embarcados em voos domésticos nos Estados Unidos, no período de 1998 a 2011, em conformidade com as informações fornecidas pelo *Department of Transportation* (DOT).

**Gráfico 4:** Passageiros embarcados/desembarcados, em voos domésticos, por ano, nos EUA, de 1998 a 2011, conforme o DOT.



Fonte: O autor, com base em: <http://www.dot.gov/airconsumer>.

É possível constatar uma queda no número de passageiros no ano subsequente aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, com uma sucessiva elevação até 2007. No período de 2008 e 2009, novo declínio, provavelmente, resultado da crise financeira mundial.

No decorrer da pesquisa, verificou-se uma discrepância entre os dados fornecidos pelo DOT e os dados fornecidos pela FAA, o que pode ser examinado à Tabela 2. Acredita-se que a divergência, entre os dados de ambos os sítios, ocorra em razão de o DOT tratar dos voos domésticos para a elaboração de suas estatísticas, enquanto a FAA considera os valores totais dos movimentos aéreos de passageiros.

**Tabela 2:** Comparativo dos totais de passageiros considerados pela FAA e DOT, no período compreendido entre os anos de 1998 e 2011.

Ano / Ano Fiscal	Total de passageiros/FAA	Total de passageiros/DOT
1998/2000	656.688.855	481.746.769
1999/2001	684.163.592	499.103.518
2000/2002	710.299.349	517.466.576
2001/2003	661.069.429	486.827.299
2002/2004	644.594.329	471.151.053
2003/2005	651.728.887	520.541.438
2004/2006	706.424.048	574.806.638
2005/2007	737.186.789	595.616.127
2006/2008	739.308.556	618.372.331
2007/2009	763.513.050	628.799.697
2008/2010	736.470.443	596.208.329
2009/2011	698.003.028	561.356.517
2010/2012	713.776.556	571.379.173
2011/2013	726.007.934	562.944.498

Fonte: O autor, com base em dados do FAA e DOT. Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 07 de janeiro de 2012 e em: [www.faa.gov/airports/planning-capacity/passenger\\_allcargo\\_stats/passenger/](http://www.faa.gov/airports/planning-capacity/passenger_allcargo_stats/passenger/).

Em um primeiro momento, é possível deduzir que o número de passageiros que movimentam a indústria de aviação nos Estados Unidos superou, na última década, a média de seiscentos milhões por ano.

Quando se compara, por exemplo, o movimento nos aeroportos estadunidenses aos administrados pela Infraero, no Brasil, no ano de 2012, que foi

de 191.617.646, observa-se que o valor dos EUA representa mais de três vezes e meia, em termos quantitativos<sup>123</sup>, ao praticado em território brasileiro.

Quanto às informações relacionadas ao extravio de bagagens, nos aeroportos dos Estados Unidos, um dos objetos desta pesquisa, as mesmas foram coletadas à *internet*, em uma série de documentos denominados *Air Travel Consumer Report*. De acordo com o Departamento de Transportes (*US Department of Transportation – DOT*), por intermédio de seu escritório de aviação (*Office of Aviation Enforcement and Proceeding – OAEP*), o *Air Travel Consumer Report* é produzido mensalmente e tem como finalidade prestar assistência aos consumidores quanto à qualidade dos serviços dispensados pelas companhias aéreas. Foram utilizados dados referentes ao período compreendido entre os anos de 1998 a 2012, estando incompletas as informações relativas ao ano de 2012, uma vez que ainda não haviam sido disponibilizadas na íntegra, quando da elaboração desta tese. O relatório é dividido em seis seções: atrasos de voos, bagagens extraviadas, vendas além da capacidade (*oversales*), reclamações de consumidores, serviço de relato de consumidores à *Transportation Security Administration (TSA)* e relatos de perda, ferimentos ou morte de animais durante o transporte aéreo.

A seção que trata do extravio de bagagens é baseada nos dados colhidos pelo *Department of Transportation – Bureau of Transportation Statistics* e estão disponíveis, à *internet*, em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. A página fornece a taxa de extravio de bagagens por passageiro e baseia-se nos relatórios que cada empresa recebe, que dizem respeito a perda, dano, atraso ou furto de bagagens e não distinguem os voos regulares dos demais tipos possíveis, como: fretamentos ou particulares. Apoia-se em informações mensalmente prestadas por companhias aéreas dos EUA que têm, pelo menos, um por cento do total da receita doméstica programada de serviço voltado para passageiros, além de qualquer outra companhia aérea que voluntariamente envie seus dados.

O relatório apresenta as informações relacionadas ao total de notícias concernentes às bagagens, ao número de passageiros embarcados e um índice de *reports* por 1.000 passageiros, além de um comparativo com o ano anterior. Observou-se, ao analisar os relatórios, uma divergência com relação ao mês

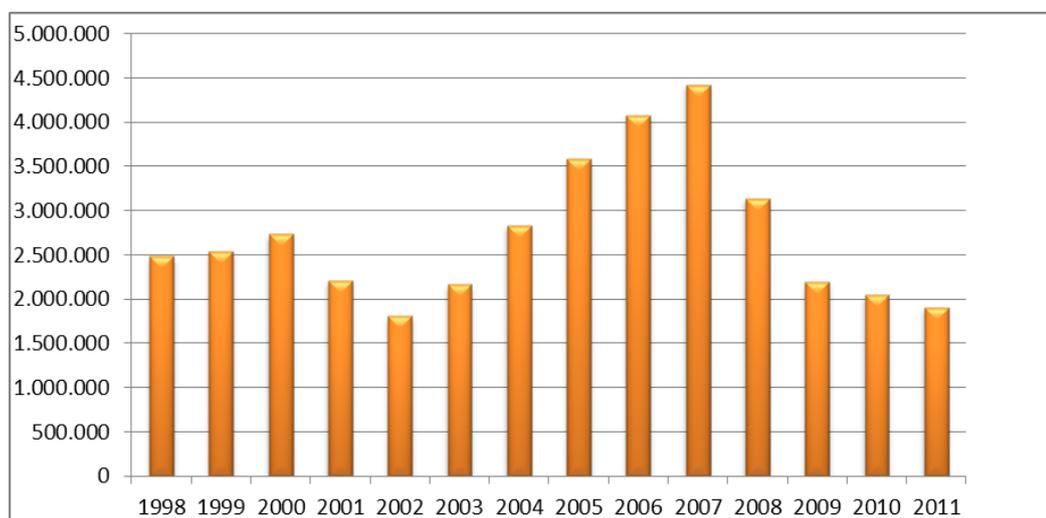
---

<sup>123</sup> Dado referente aos 66 aeroportos administrados pela Infraero. Disponível em: [www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html](http://www.infraero.gov.br/index.php/br/estatistica-dos-aeroportos.html). Acesso em: 02 de fevereiro de 2012.

correspondente, no ano anterior. Por exemplo, o *report* de outubro de 2012 traz os dados de outubro de 2011. Ao se analisar o referido documento, de outubro de 2011, os dados não conferem, o que é explicado pelos ajustes fornecidos pelas companhias aéreas, no decorrer do ano, em função da solução do problema que gerou a reclamação – por exemplo, quando a bagagem é encontrada.

Embora os dados estejam fragmentados em duas tabelas, o relatório é único e foi apresentado desta maneira, no Apêndice B, com o intuito de facilitar a visualização. Uma síntese dos dados pode ser observada neste gráfico.

**Gráfico 5:** Extravio de bagagens, por ano, nos aeroportos dos EUA, durante o período de 1998 a 2011.

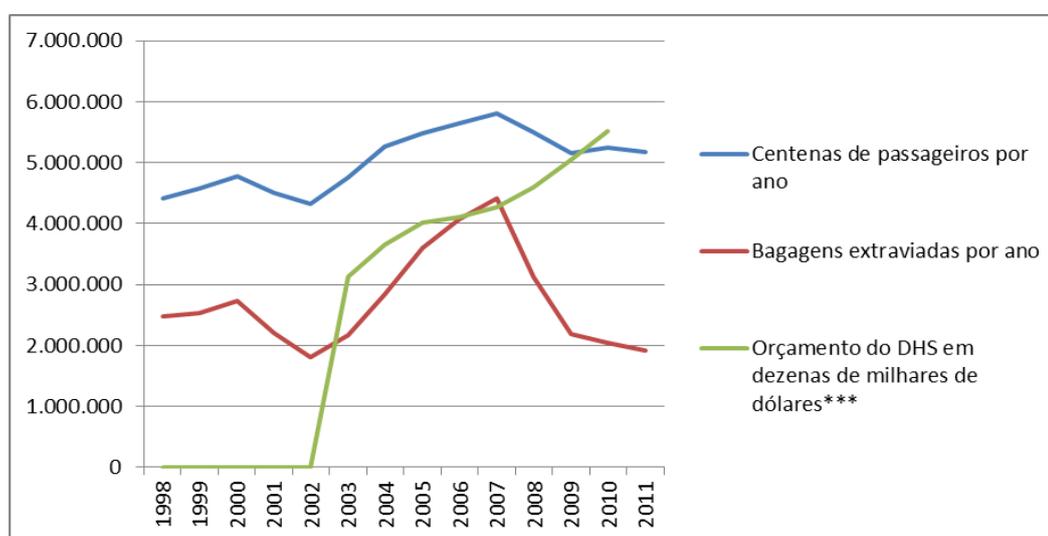


Fonte: O autor, com base em: <http://www.dot.gov/airconsumer>.

De acordo com os relatórios, são consideradas bagagens extraviadas as perdas, danificadas, atrasadas ou furtadas, não sendo possível distinguir a categoria em que cada reclamação se enquadra, uma vez que a estatística baseia-se em informações prestadas pelas companhias aéreas dos EUA. Essas companhias têm pelo menos um por cento do total da receita doméstica programada, de serviço voltado a passageiros, além daquelas que, voluntariamente, enviam dados, cuja quantidade de passageiros em trânsito é maior que aquele considerado pelo DOT e o número de extravios de bagagem, provavelmente, seja ainda maior que o número exposto.

Com a finalidade de verificar o comportamento das curvas relativas ao quantitativo de passageiros por ano, com relação às bagagens extraviadas e ao orçamento do DHS, elaborou-se o Gráfico 6, realizados os devidos ajustes em termos de escalas, para que os números se tornassem compatíveis. Assim, é possível observar o seguinte resultado:

**Gráfico 6** – Comparativo entre a quantidade de passageiros por ano, as bagagens extraviadas, nos aeroportos estadunidenses, e o orçamento do DHS, no período entre 1998 e 2011.



Fonte: O autor, com base em dados obtidos em: <http://www.dot.gov/airconsumer> e em *Budget in Brief*, disponível em: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov).

Nesse gráfico, nota-se que a quantidade de bagagens extraviadas, por ano, nos aeroportos estadunidenses, sofre uma redução a partir de 2007, provavelmente, fruto dos esforços combinados, empreendidos, entre outros, pelo *Department of Homeland Security* e pelo *Department of Transportation*. Porém, apesar da tendência decrescente, o universo de reclamações, em números absolutos, ainda é elevado, o que pode requerer uma necessidade de melhor seleção, capacitação e compromisso da mão-de-obra utilizada. Tal pensamento corrobora a preocupação ilustrada no relatório do DOT, relativo ao ano fiscal de 2002, com relação ao desenvolvimento do capital humano, em busca da minimização de falhas e criação de competências.

Caso esteja correta a premissa de que, da mesma forma como uma bagagem é extraviada, itens, que contribuam para a consecução de atos ilícitos, podem ser

inseridos nos ambientes aeronáutico e aeroportuário, os quais deveriam ser estéreis, existe uma quebra de segurança nas instalações, na ordem de quase dois milhões de ocorrências anuais, não obstante todo o investimento e esforço empreendidos.

### 3.4 O movimento de cargas

O RITA (*Research and Innovative Technology Administration*), responsável pela elaboração dos dados que dizem respeito ao movimento aéreo de cargas, é um órgão que coordena os programas de pesquisa do Departamento de Transportes dos Estados Unidos (*US DOT*). Além disso, é encarregado do desenvolvimento de tecnologias que aperfeiçoem o sistema de transportes, em nível nacional<sup>124</sup>.

As tabelas a seguir apresentam os dados relativos ao período compreendido entre outubro de 2002 e setembro de 2012. Trata-se de um sumário de cargas e de correio, transportados pelas companhias aéreas estadunidenses em todas as classes de serviço (programadas e não programadas). Em outubro de 2002, ocorrem mudanças nos requisitos de relatórios, devido ao serviço de coleta de dados passar a requerer informações sobre todo o movimento mensal de cargas. Em função disso, nesta pesquisa, foram levados em consideração os elementos disponíveis à *internet*, a partir do ano de 2003. O termo *Cargo Revenue Ton-miles* foi adaptado para o português como: receita de carga em tonelada-milhas, o que significa uma tonelada de artigos transportados por uma milha, uma medida utilizada pela indústria de transportes para calcular a receita granjeada pelo movimento de cargas. O custo é o resultado da multiplicação do peso (massa) pelo total de milhas percorridas<sup>125</sup>, considerada a receita de tonelada a bordo. Ou seja, a milhagem percorrida por 1.000 kg de carga carregada (ou correio) em uma aeronave, para um voo identificado por um *flight number* (conhecimento de transporte aéreo, ou, pelo vocabulário das Forças Armadas brasileiras, carga manifestada, que consta de um Manifesto de Carga e de Lançamento)<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Disponível em: [www.rita.dot.gov/about\\_rita](http://www.rita.dot.gov/about_rita). Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

<sup>125</sup> Disponível em: <http://www.investopedia.com/terms/r/revenue-ton-mile.asp#ixzz2HbHhgcSt> e em <http://www.businessdictionary.com/definition/revenue-ton-mile.html#ixzz2HbILOwoh>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

<sup>126</sup> Conhecimento de Transporte Aéreo (*Airway Bill* – AWB). Documento emitido pelo transportador ou em seu nome, confirmando o recebimento dos produtos e evidenciando contrato entre aquele que

Os dados colhidos encontram-se, na íntegra, compilados no Apêndice C desta tese. E o somatório por ano é destacado na Tabela 3.

**Tabela 3:** Totais de carga aérea desembarcada nos Estados Unidos, no período de 2003 a 2011, em toneladas.

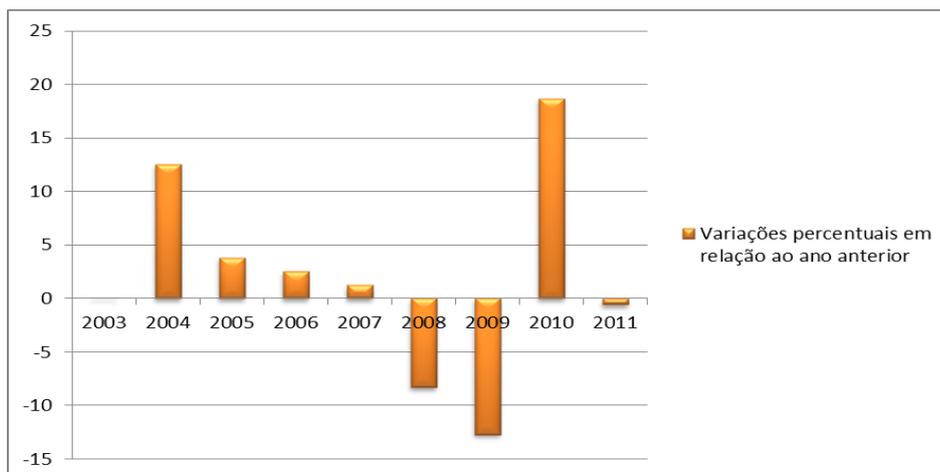
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totais de carga em milhões de toneladas	56.442.045	63.524.960	65.954.987	67.618.102	68.469.888	62.774.903	54.781.177	65.031.692	64.659.153

Fonte: O autor, com base na *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

À observação dessa tabela deduz-se que os totais de carga representam valores elevados. O Brasil, por exemplo, movimentou um total de 1.404.212.579 kg em 2012. A título de comparação, em função de os dados relativos ao movimento de cargas nos EUA, no ano de 2012, não estarem completos, (informações disponíveis até outubro de 2012), adotou-se o ano de 2011, em que os Estados Unidos movimentaram 64.659.153 toneladas de carga, enquanto o transporte por modal aéreo, no Brasil, deslocou 1.563.791 toneladas. Tais quantidades perfazem uma diferença aproximada de 41,35 vezes, em favor do primeiro país analisado.

O gráfico 7 mostra a variação percentual dos totais de cargas aéreas transportadas nos aeroportos dos Estados Unidos, no período de 2004 a 2011, e serve para ilustrar o aumento ou a diminuição do movimento em relação ao ano anterior.

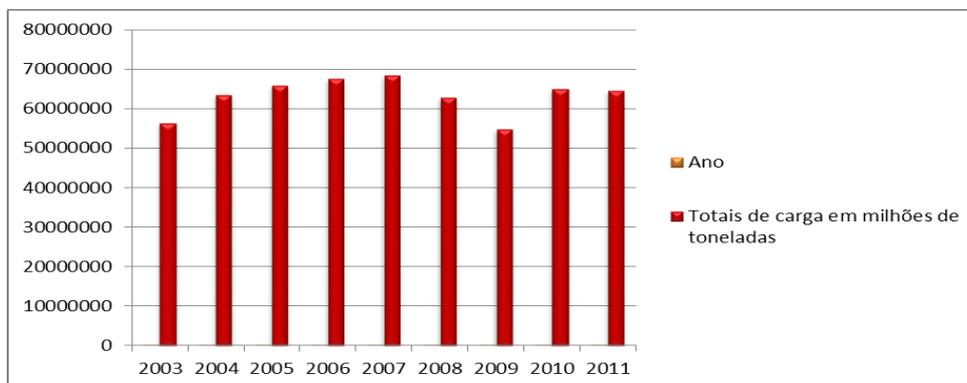
**Gráfico 7:** Variações percentuais dos totais de cargas aéreas, transportadas, em relação ao ano anterior



Fonte: O autor, com base na *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013. \*Do ano de 2002 para 2003, a variação percentual de carga aérea transportada foi de 0,03%, imperceptível na escala adotada.

Apesar da variação percentual mostrar uma diminuição em relação ao ano anterior, por intermédio do Gráfico 8, seguinte, é possível notar que o movimento de cargas acompanha o desenrolar da economia, em que, nos momentos de crise, há uma diminuição no uso do transporte aéreo. Porém, mesmo assim, os números permanecem bastante expressivos.

**Gráfico 8:** Totais de carga aérea transitada nos Estados Unidos, no período de 2003 a 2011, em toneladas.



Fonte: O autor, com base na *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

É possível verificar que, mesmo em 2009, no auge da crise econômica mundial, o montante de carga transportada em território estadunidense supera a quantidade de 50.000.000 toneladas, o que representa mais de trinta vezes a quantidade movimentada em 2012, no Brasil. Por tratar-se de uma superpotência, os indicadores que atestam o movimento, tanto de cargas, como de passageiros que circulam nos Estados Unidos, fazendo uso da modalidade de transporte aéreo, revelam números que refletem o poder daquele país. No que diz respeito à segurança, tal tráfego de bens e de pessoas, via aérea, constitui motivo de preocupação e requer medidas de vigilância, inspeção e combate a atos capazes de gerar interferências ilícitas, nesse meio de transporte.

Com a finalidade de elucidar alguns pontos obscuros, que vieram à tona no decorrer do estudo, foi realizada uma entrevista junto à gerência de segurança do Aeroporto Internacional de Guarulhos, no estado de São Paulo, no dia 17 de janeiro de 2013. Nessa oportunidade, foi esclarecido que, pelo fato de o Brasil ser signatário das Convenções Internacionais<sup>127</sup>, que dizem respeito à aviação civil, e por fazer parte da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), as normas e os padrões estabelecidos por esses organismos são seguidos na íntegra. Isso institui um vínculo de confiança entre os países membros, o que faz com que, por exemplo, voos de conexão, provenientes de países que igualmente façam parte dessa mesma organização, não tenham suas cargas ou a bagagem de seus passageiros e tripulação novamente inspecionadas, quando com escalas no Brasil.

As bagagens e cargas passam por verificação com o uso de equipamentos de Raio X e outros aparatos, como a inspeção manual, quando julgada suspeita e necessária. No caso de voos internacionais, toda bagagem e carga são inspecionadas, não se autorizando a decolagem se constatada a existência de bagagem desacompanhada, a exemplo de circunstâncias em que o passageiro, tendo sentido mal ao embarcar, é retirado da aeronave, como também a sua bagagem. Nesse caso, ainda que ocorra atraso na decolagem, a segurança sobrepõe-se à facilidade. De maneira semelhante, nenhuma ameaça é descartada

---

<sup>127</sup> Convenções de Chicago (1944), de Tóquio (1963), de Haia (1970) e de Montreal (1971 e 1999), bem como o Protocolo Complementar à Convenção de Montreal (1988), Convenção de Montreal sobre Marcação de Explosivos, com o propósito de detecção (1991), citados do Decreto nº 7.168 – Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil contra atos de interferência ilícita (PNAVSEC), de 5 de maio de 2010.

pois, em situações de suspeita ou de denúncia, nos aeroportos de grande porte, a aeronave é deslocada a uma posição remota para a devida inspeção.

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, podem ser considerados um evento isolado, de um grupo extremista contra um ator estatal. Mesmo assim, o desenrolar das ações, em consequência desse ato, constitui um indício de como mudanças no âmbito interno de um estado são capazes de influenciar e trazer modificações que afetam outras unidades políticas.

É preciso iluminar, que para se conceber o tipo ideal weberiano, estabelecido como norteador da metodologia empregada, para o desenvolvimento da pesquisa, partiu-se do conceito estabelecido por Buzan, Waever e Wilde (1998), no qual a segurança de um grupo de estados pode ser considerada de maneira coletiva, com base na securitização nos campos político econômico, militar, social e ambiental. Associaram-se a esses fatores os dados relativos às seguranças aeroportuária e aeronáutica.

Apesar de, em um primeiro momento, terem instilado terror e pânico na população dos Estados Unidos, os eventos do 9/11, parecem ter servido de inspiração para que o poder político daquela unidade tomasse decisões, convertidas em ações, para evitar a reincidência de atos semelhantes no âmbito interno de seu país. Tais medidas, porém, afetaram o ambiente internacional, em especial no setor da aviação – conforme pôde ser constatado no decorrer da pesquisa pelos procedimentos para a verificação de passageiros e de cargas.

Como forma de sintetizar a análise com relação às medidas implantadas pelo estado-alvo, no caso os Estados Unidos da América, para fazer frente a novos ataques terroristas, em função dos eventos de 11 de setembro de 2001, foi construído o quadro 3, apresentado a seguir. Dessa maneira, pode-se verificar, abreviadamente, algumas das medidas adotadas pelo poder político estadunidense, com vistas a minimizar os efeitos de possíveis ações futuras, provenientes de grupos extremistas, no interior de seu território.

**Quadro 3:** Síntese dos resultados obtidos segundo as variáveis estabelecidas.

<b>Fatores de securitização e segurança aeroportuária</b>	<b>Ações</b>
<b>Político</b>	Mudanças normativas e institucionais, com o aumento nos níveis de organização. Criação de órgãos como o DHS, TSA, que incrementaram a implantação de medidas de segurança. Se organização é sinônimo de poder, pode-se deduzir que, após o 11 de setembro de 2001, houve um aumento no poder estadunidense.
<b>Econômico</b>	Crescimento do Produto Interno Bruto, de 2001 a 2012.
<b>Militar</b>	Gastos militares crescentes, no período de 2001 a 2012.
<b>Social</b>	Não se pode afirmar que houve maior coesão no nível social após os eventos, porém é possível conjecturar-se que o medo tenha unido as pessoas. A ligação das pessoas em torno de uma preocupação em relação ao temor representado por ataques futuros, promovidos por grupos terroristas.
<b>Ambiental</b>	Em termos ambientais, a criação do DHS significou um novo organismo para a prevenção e a atuação em casos de calamidade pública. Em especial, contra ataques terroristas, pode-se inferir que a preocupação relativa à utilização de artefatos de destruição em massa e suas consequências é uma atribuição desse órgão.
<b>Segurança da Aviação</b>	Incremento na fiscalização de bagagens, de cargas e de passageiros, com a criação normas e adoção de procedimentos adicionais de segurança, visando ao combate a atos de interferência ilícita. Exemplo disso é a verificação de bagagens e de cargas com a utilização de EDS e a inspeção pessoal, por agentes treinados, no caso de comportamento suspeito.

Fonte: O autor.

Conforme é possível constatar, todos os fatores de securitização abordados por Buzan, Waeber e Wilde (1998) sofreram algum tipo de mudança após o 11 de setembro de 2001, o que mostra o esforço praticado no sentido de minimizar as possíveis ameaças, além da organização e da capacidade da potência hegemônica para, no futuro, fazer frente a ameaças impostas por grupos terroristas, ou seja, combater, de maneira efetiva, aquilo que foi considerado um problema público.

Na mesma linha, o processo de “securitização” da aviação estadunidense envolveu uma série de mudanças com a inserção de novas tecnologias e de uma força de trabalho federal, o que procurou diminuir a malha de vulnerabilidades no que tange ao acesso de pessoas ou de objetos a áreas sensíveis dos aeroportos, que deveriam ser estéreis, logo, livres de ilicitudes.

### 3.5 Considerações

Neste capítulo 3, acredita-se ter sido apresentada a essência dos dados colhidos, bem como desenvolvida a argumentação que reforça a tese propriamente defendida no capítulo subsequente. Infere-se que os aviões, com suas características básicas de velocidade e alcance, cumprem, com maior efetividade, quando comparados aos modais ferroviário, rodoviário e marítimo (fluvial ou oceânico), o trajeto origem-destino, principalmente em grandes percursos. A segurança – fator merecedor de atenção em todo tipo de transporte – foi, porém, estremecida em razão dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

Desse evento é possível deduzir que, aparentemente, o sistema de defesa aérea estadunidense, por ocasião do sequestro das aeronaves e dos eventos, posteriormente, promovidos pelos terroristas pertencentes à rede *al Qaeda*, mostrou-se nada efetivo para evitar que os danos fossem causados. De acordo com Elias (2010), jamais havia sido planejada, simulada e, conseqüentemente, ensaiada qualquer resposta a ataques efetuados por aeronaves, que funcionaram como mísseis contra alvos localizados nas cidades estadunidenses. Pode-se, ainda, conjecturar que nunca passou pela imaginação dos estrategistas dos EUA que isso pudesse acontecer, o que corrobora a ideia de que os membros de grupos terroristas exploram as vulnerabilidades do inimigo mais forte, de onde tiram proveito para disseminarem o temor na população.

É necessário, ainda, compreender que, do momento em que uma aeronave é desviada de sua rota até a resposta pelos órgãos de defesa, pode haver um intervalo de tempo que inviabilize a interrupção de um suposto ataque, o que leva a crer no ideal de que, talvez, as aeronaves não devessem sair de seus caminhos. Isso justifica, entre outros, o reforço na estrutura que permite o acesso à cabine de comando dos aviões.

Após a ocorrência dos atentados, o equilíbrio entre segurança e liberdade ou a balança entre segurança e facilidade, no caso dos aeroportos, tendeu a pesar para o combate às ameaças e aos perigos, o que trouxe novas implicações à comodidade para a sociedade estadunidense. Uma das atitudes tomadas, no nível político, pelos Estados Unidos, foi a criação do *Department of Homeland Security* (DHS), que, em 1º de março de 2003, assumiu o gerenciamento da *Transportation Security*

*Administration* (TSA). Entre as suas atribuições, destacam-se: a segurança dos meios de transporte; a responsabilidade pelas inspeções de segurança nos aeroportos; a detecção de artefatos explosivos em toda bagagem despachada e na transportada junto aos passageiros, por meio aéreo; o reforço das portas de acesso às cabines das aeronaves; e a triagem dos estudantes de pilotagem estrangeiros, principalmente de aviões de grande porte. Além disso, foram criados mecanismos, que podem ser traduzidos como impostos e taxas, para o subsídio das novas medidas de segurança implantadas.

Outra medida adotada foi a implantação de sistemas eletrônicos para a detecção de explosivos (EDS), com a finalidade de incrementar a inspeção de bagagens e de cargas. No mesmo sentido, foi capacitada uma força de trabalho, constituída por funcionários federais para operarem esses equipamentos e guarnecerem os aeroportos.

No que diz respeito aos indicadores econômico-financeiros, após as ações terroristas do 9/11, observa-se uma elevação nos orçamentos de órgãos, como o DOT, FAA e DHS, bem como nos gastos militares. Tal destinação de capital mostra o esforço empreendido pelos Estados Unidos no sentido de aumentar os procedimentos voltados à sua segurança interna. De maneira semelhante, o Produto Interno Bruto, apesar da crise mundial, apresentou uma tendência de crescimento entre os anos de 2001 a 2012.

Em 2010, foi lançado o SPOT, programa voltado a técnicas de observação e inspeção visual de passageiros, em busca de comportamentos julgados suspeitos, o que demandou mobilização, treinamento e geração de novas competências no capital humano a ser empregado. Tal medida, apesar de ter sua validação comprovada, ilustra a dependência da fiscalização baseada em seres humanos, que são falíveis.

Pôde-se constatar que a quantidade de passageiros, que fizeram uso da modalidade de transporte aéreo para efetuarem seus deslocamentos, sofreu uma queda no ano posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001, com sucessivas elevações até o ano de 2007. Entre 2008 e 2009, houve novo declínio, provavelmente, em função da crise mundial, após o que começou a recuperar-se.

Em termos comparativos, o quantitativo de passageiros movimentados nos aeroportos dos Estados Unidos perfaz um total de pelo menos três vezes e meia superior ao total brasileiro. De maneira semelhante, no que diz respeito às cargas e

correio, o transporte por meio aéreo estadunidense supera o do Brasil em mais de quarenta vezes, ultrapassando os sessenta milhões de toneladas, no ano de 2011.

Em que pese a depressão das liberdades civis, do direito à privacidade e proteção de informações, o incremento à segurança, aparentemente, foi percebido pela população dos Estados Unidos, como razão suficiente à adoção de medidas adicionais contra atos de interferência ilícita nos meios de transporte, em especial, na modalidade aérea. Com isso, atualmente, todas as bagagens, inclusive aquelas transportadas nos porões das aeronaves de passageiros, com destino, em particular, ao território estadunidense, passam por checagem com utilização de EDS. Quando persiste alguma dúvida com relação a determinada bagagem, a mesma é vistoriada manualmente. Com relação aos passageiros, aqueles que apresentam um comportamento fora da normalidade esperada são conduzidos a dependências reservadas nos aeroportos, a fim de serem questionados e inspecionados, conforme o caso. Apesar do esforço, caso seja correta a premissa de que, da mesma forma como uma bagagem é extraviada da área estéril de um aeroporto, podem ser inseridos artefatos ilícitos, ainda é observável uma fragilidade, na segurança aeroportuária, da ordem de quase dois milhões de possibilidades por ano. Em função de as táticas terroristas aproveitarem-se das fraquezas de seus alvos, buscando lacunas nos sistemas de segurança, é de parecer que as políticas voltadas à proteção da aviação devem sofrer constantes mudanças, entre outras, fazendo uso dos avanços tecnológicos. Isso dificulta a detecção e a absorção dessas vulnerabilidades pelos grupos extremistas ao fazer com que os mesmos tenham de estar em constante atualização em relação aos novos equipamentos, bem como às novas formas de atuar das equipes de segurança.

Com relação aos fatores de securitização abordados neste estudo, observou-se que a criação de órgãos como o DHS, por um lado, implicaram uma destinação de recursos financeiros e humanos que poderiam ser destinados a outros setores da sociedade. Porém, com a justificativa da garantia da segurança da Pátria, o que significa a diminuição dos perigos a que cada indivíduo está sujeito, tal direcionamento parece ter acontecido sem grandes rejeições por parte dos nacionais estadunidenses. Por outro lado, a opção pelo estabelecimento de novos organismos trouxe um sentido de organização e de centralização quanto à abordagem em situações calamitosas. Nesse sentido, aparentemente, as áreas ambiental e social seriam diretamente afetadas.

No que diz respeito aos campos econômico e militar, foi possível constatar, na economia dos Estados Unidos, um crescimento que acompanhou o cenário internacional. Por sua vez, os investimentos e gastos, no setor militar, também foram crescentes, no período entre os anos de 2001 a 2012.

Em termos políticos, houve mudanças normativas e institucionais que indicam um aperfeiçoamento organizacional do estado, o que pode ser considerado um aumento da segurança interna e do poder dos EUA. Essas modificações apresentam, ainda, um caráter, possivelmente irreversível, devido aos reforços positivos, como o aumento de capital humano, para compor os efetivos dos setores criados, e as atribuições e responsabilidades abarcadas por esses novos órgãos.

De maneira semelhante, a intensificação de coleta e troca de informações, além do aumento na vigilância e do controle dos indivíduos, são fatores que diminuem as vulnerabilidades, portanto contribuem para a melhoria na segurança – por analogia, para um aumento no poder. Assim, é possível conjecturar-se que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 serviram de pretexto para direcionar e justificar as ações por parte dos sucessivos governos dos Estados Unidos, o que trouxe consequências, principalmente, restritivas e normativas à sua sociedade, bem como aos demais países, em âmbito internacional.

Dando prosseguimento ao estudo, o capítulo seguinte apresenta a interpretação das informações colhidas, procurando estabelecer uma conexão lógica com as abordagens teóricas levantadas ao longo do trabalho.

## CAPÍTULO 4

### EXCEPCIONALIDADES EM UM ESTADO ATORMENTADO PELO TERROR

*"We the people of the United States, in order to form a more perfect Union, establish Justice, insure Domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America." Constitution of the United States of America – 1787.<sup>128</sup>*

Com o término da Guerra Fria, ao final da década de 1980, houve a esperança de um período em que reinaria a paz e a busca por soluções cordatas entre os estados no cenário global. Apesar disso, ainda persiste, neste início de século XXI, uma combinação entre os antigos desafios, que evidenciam aquele período, e por inquietações impostas aos estados por novos atores no cenário internacional.

A preeminência dos Estados Unidos, manifesta, em especial, por seu poderio militar, fez acreditar que não haveria outro ator, no cenário internacional, capaz de enfrentá-los. Nesse contexto, extremistas insatisfeitos com a situação utilizam-se dos meios de que dispõem para clamarem por mudanças ante o inimigo mais poderoso. Tais ações, mediante o emprego de técnicas que visam à propagação do terror perante os membros da população atingida, mostram que, apesar de seu poderio, o governo estadunidense não foi capaz de evitar os ataques do 11 de setembro de 2001, no interior de seu próprio território.

Enuncia-se, por conseguinte, como objetivo deste capítulo, a interpretação dos dados colhidos no decorrer da pesquisa à luz das aproximações teóricas eleitas.

---

<sup>128</sup> "Nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar as bênçãos da liberdade para nós mesmos e para nossos descendentes, promulgamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América". (Tradução nossa). Disponível em: [www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html). Acesso em 07 de janeiro de 2013.

#### 4.1 Uma síntese das mudanças ocorridas nos EUA após os eventos terroristas de 11 de setembro de 2001.

Uma passagem pela história mostra que, no transcurso dos séculos XVII e XVIII, de acordo com Elias (1993), houve um disciplinamento e um controle social, com o surgimento de uma mecânica de poder que incide nos corpos, bem como sobre aquilo que é produzido por eles. Observa-se a criação de normas, coerções e sanções, que visam ao estabelecimento de uma sociedade mais e melhor disciplinada, capaz de gerar recursos de maneira mais efetiva<sup>129</sup>. No decorrer dos séculos XIX e XX, a ideia de que os governos prescindem de consenso dos governados para a tomada de decisões perde força, baseada no que Dahl (2009) intitula lógica da igualdade. Tal pensamento contribui para a consolidação de valores, como a participação efetiva da sociedade nos rumos a serem seguidos pela nação, bem como o controle dos planejamentos elaborados pelos diferentes governos, entre outros<sup>130</sup>. Nesse sentido, a liberdade, sob a ótica de Mill (2010) é vista como valor essencial ao desenvolvimento do indivíduo, além de figurar como um instrumento que visa ao progresso. E, principalmente a partir do século XIX, passa-se a entender que o bem-estar da humanidade deve ser alcançado de maneira libertária. Destarte, a utilidade do espírito livre e sua prevalência sobre o despotismo dos costumes reduziriam a divergência entre os homens<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> Nesse período, há um distanciamento, na vida pública, entre nobreza e burguesia, o que as torna não apenas rivais, mas inimigas, segundo Tocqueville (2009). De maneira análoga, o clero, embora ainda apegado a antigas prerrogativas, mostra-se contrário ao despotismo e a favor das liberdades civil e política. Há a luta pela garantia de liberdades para o indivíduo, com a redução de privilégios, capazes de eliminar a equidade no tratamento dos homens. E, defende-se o direito à sociedade em reunir-se para elaborar leis além de votar o valor dos impostos e estimular a discussão de assuntos relevantes, por todos os nacionais, o que oferece publicidade aos debates. Dessa maneira, ocorrem movimentos que culminam com a Revolução Francesa, em 1789, a qual serve de prelúdio ao desenvolvimento de políticas governamentais que deveriam priorizar a satisfação física e moral do povo. Sob essa ótica, o bem-estar social seria alcançado, tendo como pilares os ideais de liberdade em ebulição no entorno do movimento revolucionário francês.

<sup>130</sup> A igualdade política implica o reconhecimento de que os indivíduos componentes da sociedade estão qualificados a participarem das decisões, uma vez que sejam esclarecidos das questões da associação e tenham a oportunidade de discutir e de deliberar. (DAHL, 2009).

<sup>131</sup> Esse modo de Mill (2010) pensar a liberdade, como substituto de conflitos armados, distinto daquele expresso por Rosenfield (2004), ao apresentar Humboldt (2004), é uma característica do liberalismo inglês ou francês, ao considerar o comércio um meio substituto da guerra: os Estados ao comercializarem seus bens tiram benefícios de suas relações de troca e passam a não recorrer a meios violentos para satisfazerem seus interesses materiais. O liberalismo alemão de Humboldt (2004) ainda nutre os valores, como disciplina militar e iniciativa, entre outros, e a vitalidade demonstrados pelos indivíduos, somente por meio da guerra, como ideal nobiliário, cultivado em uma assembleia de guerreiros livres.

Em termos de poder<sup>132</sup>, acredita-se que seja reservado ao Estado o direito de empregar, de maneira legítima, a força, seja para dirigir as ações da sociedade, seja para influenciar os demais Estados e direcioná-los ao que entenderem mais interessante e conveniente<sup>133</sup>. De maneira análoga, a segurança, que em âmbito nacional ou no cenário externo às fronteiras é vista como a garantia da integridade de um estado, com a preservação do bem-estar e da prosperidade de seus componentes, engloba a ideia de proteção com relação a perigos e a riscos, constituindo uma das atribuições dos continuados governos.

Ao exercer o poder e impor a vontade própria de grupos governantes, aqueles que não compartilham desses interesses, e, passam a fazer parte da não parte, caso resolvam oferecer resistência e lutar contra o sistema dominante, podem utilizar-se de métodos, inclusive violentos, capazes de abalar tanto o poder constituído como o sentimento de segurança da população.

Nesse sentido, com sua origem na mesma época do movimento revolucionário francês, no século XVIII, o fenômeno do terrorismo contemporâneo pressupõe o emprego sistemático da violência, ou a ameaça de seu uso, o que gera e dissemina o medo ou o terror entre os componentes do estado-alvo: um modo de agir justificado pela busca por determinado objetivo no campo político, a ser alcançado por aqueles que se veem lesados em seus interesses. É possível, ainda, deduzir-se que “terrorista” diz respeito àquilo ou àqueles que têm relação direta e seu caráter ligados às ideias de terrorismo, sejam suas táticas, seus componentes ou partidários. Nesse contexto, a população experimenta o sentimento de desconforto produzido pela falta de segurança em função das incertezas quanto aos ataques a serem desferidos contra ela. Esse temor propagado entre os indivíduos que ocupam um território é resultado do aproveitamento que os grupos extremistas fazem das vulnerabilidades existentes, atacando-as em momentos não esperados por aqueles que labutam para garantir a segurança do estado-alvo.

O fenômeno do terrorismo, por representar uma ameaça que parte de um grupo contra um estado, parece imprimir novo sentido às aproximações teóricas da

---

<sup>132</sup> O poder pode ser entendido como a capacidade que alguém – um indivíduo ou grupo de pessoas ou mesmo uma ou mais unidades políticas – possui para influenciar determinado segmento da comunidade, seja ela no âmbito do Estado ou no cenário internacional, pela imposição da própria vontade aos demais membros de um conjunto de pessoas.

<sup>133</sup> Nesse aspecto, é interessante lembrar que os instrumentos disponíveis ao Estado, para o exercício do poder, aparentemente, são apresentados como condignos, compensatórios e condicionados, e acredita-se estar fundamentado em: personalidade, riqueza e organização (GALBRAITH, 2007).

disciplina Relações Internacionais, uma vez que a ameaça deixa de ser de um estado contra outro. Nesse contexto, conforme a vertente realista, as associações terroristas, aparentemente, apresentam dificuldade em afetar a soberania da unidade política; da mesma forma que se afiguram impraticáveis as aproximações de interdependência, cooperação ou interação, conforme o viés liberal. Contudo, merece atenção a Teoria de Complexos Regionais de Segurança, pela qual a segurança de um estado está ligada aos setores: político, militar, econômico, ambiental e social. Tal pensamento é considerado pertinente, no caso dos grupos adeptos ao emprego do terrorismo, porquanto todas essas cinco áreas, podem ser afetadas por suas ações.

Observa-se que, a cada inovação que os governos implantam, há a adaptação daqueles que se utilizam do terrorismo como instrumento, o que permite a escolha do momento e do local ideais para a execução de seus ataques. Afigura-se, ainda, que o êxito, no plano tático, que tais grupos obtêm, advém de fatores, como: mobilidade, disponibilidade dos meios de comunicação; a segurança pela divisão em células; o mesmo sistema legal, que resguarda os cidadãos comuns; o acesso a armas e a artefatos explosivos; e as vulnerabilidades dos alvos selecionados, o que serve para caracterizar o mimetismo e a irregularidade desse tipo de ação. E, no caso do combate às redes terroristas, o Estado parece fazer uso de todos os instrumentos disponíveis, desde o uso da força e do castigo com o emprego de tropas e do oferecimento de ajuda financeira àqueles que contribuam para a captura de membros e simpatizantes ligados ao terrorismo, até, por exemplo, a propaganda, com o intuito de ganhar “corações e mentes”. Mesmo assim, em termos de flexibilidade e de competência para se adaptar, não deixando de lado a possibilidade de escolha, capaz de ditar o momento e o local dos eventos, os grupos terroristas parecem levar vantagem em relação aos lentos aparatos governamentais.

Considerando a história do homem como uma rebelião contra a sua condição original e um esforço para a obtenção de mais bens, sejam eles materiais ou não, a manutenção do conflito pode ser admitida como um caminho para se atingir tal objetivo. Nesse sentido, a insegurança produzida pelos atos terroristas é capaz, entre outros, de fazer granjear mais poder. Os Estados Unidos, principalmente, durante a década de 1990, detiveram todos os instrumentos de poder e, entre outras conquistas, controlaram os movimentos no sistema monetário internacional, promoveram o livre comércio e ditaram as políticas macroeconômicas dos países

capitalistas. Incrementaram, ainda, seu poder nos campos industrial, tecnológico e militar. Apesar disso, as crises que ocorreram podem ser um reflexo desse poder gerado. Dessa forma, conjectura-se, inclusive, que os ataques terroristas de 11 de setembro podem ter surgido como um pretexto para que os EUA mantivessem sua superioridade militar e a liderança global, em um esforço para atingir aquilo que, para eles, é considerado direito e justo, sustentando sua força e influência.

Com relação ao fenômeno do terrorismo, materializado a partir do 9/11, também é possível notar diferenças em termos de pensamento estratégico, em relação à percepção e ao combate à nova ameaça, quando comparado a épocas anteriores. Por conseguinte, sob a ótica da estratégia, aqui definida como um modo para se obter vantagens sobre adversários ou inimigos, que é passível de ser traduzida como a arte para se atingir os objetivos fixados pela política, por intermédio da otimização dos meios disponíveis, é possível perceber mudanças ao longo dos tempos. Isso pode ser explicado uma vez que ela sofre alterações à medida que surgem novos fenômenos e há mudanças na realidade vivida pelos povos. Foi assim, por exemplo, no período napoleônico, em que o pensamento estratégico esteve voltado às tropas em campo, o que foi ilustrado e interpretado por “teóricos” como Clausewitz e Jomini. Modificações semelhantes ocorreram quando, ao término da II Guerra Mundial, o mundo foi dividido em um ambiente formado por dois blocos – capitalista e comunista – até a queda do Muro de Berlim, que representa o fim desse período denominado Guerra Fria. Nessa época, o conceito de Dilema de Segurança figura como reflexão principal, concentrando suas atenções na mecânica de prováveis respostas a possíveis ataques, com o uso de artefatos nucleares, desferidos por estados pertencentes ao lado oposto.

A procura, por parte dos estados, pela obtenção de mais poder, associada à ideia de cooperativismo, em oposição ao isolamento, são dúvidas que vieram à tona, no cenário internacional, em função das probabilidades de um conflito com o emprego de armamentos atômicos e das incertezas causadas por essa possibilidade. Assim sendo, as inquietações causadas sobre a motivação dos outros estados, bem como sobre suas ações e reações, além das modificações estruturais geradas pelas interações realizadas pelos atores participantes do ambiente formado pelos diversos estados passam a influenciar a severidade do Dilema de Segurança – uma derivação da Teoria dos Jogos –, cuja dúvida residia, essencialmente, em retaliar ou não os ataques provenientes dos inimigos.

Considerando a racionalidade como a maximização dos retornos esperados, qual seria a vantagem em se responder a um ataque? Daí o dilema, que pode ser dividido em duas fases: de interpretação e de resposta. Interpretar os motivos para o ataque e a medida da resposta, se for o caso. Em particular, no caso de ações extremas, praticadas pelos terroristas, uma vez que suas práticas causam danos e devem ser combatidas, elimina-se o dilema de interpretação e passa-se à resposta.

Dessa maneira, no caso do fenômeno do terrorismo, é possível, em certa medida, inseri-lo no conceito de dilema de segurança, a partir do pressuposto de que a violência disseminada por intermédio de seus atos constitui um perigo aos alvos a que se visam e a incerteza reside em onde, quando e como serão executadas as suas ações. Uma vez que a resposta não aumenta a insegurança, representada pela possibilidade de o inimigo atacado retorquir à investida, no caso do combate aos grupos terroristas, não há um paradoxo de segurança, como o que se observava na época da Guerra Fria. Por conseguinte, corrobora-se a ideia que o fenômeno do terrorismo deve ser considerado um desafio estratégico, por envolver questões ligadas à segurança e exigir o estabelecimento de políticas, convertidas em ações por parte dos governos, que envolvem a destinação de recursos para a sua implementação. E, em consonância ao tipo de conflito irregular, pode acontecer que não sejam os grupos terroristas que vençam a guerra, mas o estado-alvo que defina e acabe enfraquecido.

Outrossim, ao admitir-se como válida a definição de racionalidade, pode-se inferir, por exemplo, que o suicídio dos seguidores pertencentes aos grupos extremistas, embora não seja razoável aos olhos não muçulmanos, acabe sendo algo racional, uma vez que visam a atingir um objetivo legítimo, segundo a ótica deles.

Ainda em termos estratégicos, os adeptos ao terrorismo devem buscar o atendimento a requisitos políticos almejados, à medida em que visam a influenciar o comportamento daqueles que consideram inimigos. Por conseguinte, de maneira distinta à relação entre os estados, em que é possível dissuadir e coagir atores menos favorecidos, no caso dos grupos terroristas, isso aparentemente não funciona, pelo fato de esses grupos não possuírem, por exemplo, territórios e fronteiras definidos. Em razão do modo como os grupos terroristas atuam, o combate a eles, por parte dos estados, envolve uma caça prolongada no tempo e exige, entre outros, a integração dos órgãos governamentais e o aperfeiçoamento de

sistemas de inteligência, além de requerer profissionais capazes de lhes fazer frente, no confronto propriamente dito. Com isso, percebida a ameaça, pode-se atacar-se primeiro (*preemption* – antecipação), ou extirpar-se o perigo antes que ele se torne uma ameaça iminente (*prevention* – prevenção), o que requer do estado flexibilidade e capacidade de adaptação, para ser efetivo.

Atualmente, um motivo de preocupação, que assola os governos de uma maneira geral, é o acesso de membros de entidades voltadas à prática do terrorismo a tecnologias e a artefatos anteriormente disponíveis e exclusivos a protagonistas estatais. Isso pode significar o emprego, entre outros, de armas de destruição em massa, o que causaria grande prejuízo àquele que for alvo de seus ataques.

Apesar da dissimilitude entre as forças, especialmente no que diz respeito ao avanço tecnológico e ao preparo de suas tropas, os grupos terroristas, organizados em células, têm o fator surpresa como vantagem, o que lhes permite resistir e prolongar a luta, conforme o modelo de guerra irregular. Isso inviabiliza o desenvolvimento de guias sistemáticos ou de modelos padronizados, para o combate a esses grupos, o que se deve, ainda, à admissão da existência não somente de um tipo de terrorismo, mas de uma variedade de terrorismos, pois o que é verdadeiro para um pode não ser para os demais.

No caso dos ataques contra os Estados Unidos, no 9/11, é possível conjecturar-se que a *al Qaeda* tenha seguido a lógica de que o poder militar, para ser sustentado, necessita de subsídios do poder econômico. Tal pensamento, parece ter inspirado os afegãos a drenar os recursos que culminaram com a expulsão dos soviéticos de seu território na década de 1980. Naquele conflito, com duração estimada pelos governantes soviéticos de três a quatro semanas, houve desdobramentos, que fizeram com que as hostilidades perdurassem por nove anos e contribuiu para a sangria da economia daquele bloco.

A adaptação dos grupos extremistas, a cada medida estabelecida pelos governos, é capaz de gerar a necessidade de constante inovação e reaparelhamento do aparato de segurança do Estado. Tal esforço conduz a um efeito cíclico, aparentemente interminável, semelhante à corrida armamentista ocorrida, entre outros períodos, durante a Guerra Fria. À medida em que um país vizinho adquiria ou desenvolvia um tipo de armamento ou aprimorava alguma técnica, fosse no campo tático, fosse no campo estratégico, os demais países buscavam melhorar seus arsenais e suas tropas.

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 mostram, como novidade, a utilização de aeronaves contra edificações e exhibe a falta de distinção na escolha das vítimas, além de expressar a importância dada pelos terroristas a alvos significativos para a população dos Estados Unidos, no caso, representações dos poderes militar e econômico daquele país. Afora o efeito psicológico causado na sociedade, em consequência de um ataque em território estadunidense, trouxe prejuízos estimados da ordem de centenas de bilhões de dólares e mostrou, uma vez mais, a capacidade de adaptação e inovação dos grupos terroristas. Em razão disso, desencadeou uma série de procedimentos, entre os quais, a implementação de novas políticas voltadas para a securização do país.

Em se tratando do combate ao terrorismo, a dificuldade em identificar-se o inimigo talvez seja o principal fator que tire a noção quanto à efetividade das vitórias no campo tático-operacional, por não haver a certeza de que as campanhas eliminaram toda a ameaça constituída pelos extremistas. Considerando que o principal objetivo dos grupos terroristas consiste no enfraquecimento do inimigo mais forte, vencer no campo político parece representar uma luta diária, com vistas a sustentar a perenidade do Estado, bem como a manter a capacidade de garantir a segurança de seus nacionais.

No contexto do relacionamento internacional, as unidades políticas parecem procurar a recusa ao uso de meios violentos, na medida em que outros atores não interfiram em seus interesses, mantendo o intercâmbio entre as nações. Porém, alinhado ao pensamento de Raymond Aron<sup>134</sup>, o conflito armado é um fenômeno de todos os períodos de existência da humanidade e envolve todas as civilizações, em que homens se matam, com o emprego das ferramentas oferecidas pelo costume e pela técnica disponível, individualmente ou de maneira coletiva, sistemicamente, independente das distâncias em que se encontram. No caso do terrorismo, por este tratar-se de um tipo de conflito, ou mesmo de guerra, que não segue convenções estabelecidas, mas sim, que carrega a irregularidade como característica básica, em que o momento das ações e os alvos são escolhidos utilizando-se do fator surpresa como vantagem tática, o combate e a eliminação daqueles que o praticam torna-se uma tarefa árdua.

---

<sup>134</sup> Aron (2008).

Nesse sentido, é de parecer que um dos resultados da atividade terrorista ocorrida em 11 de setembro de 2001 foi o imediato reconhecimento por parte do governo estadunidense quanto às falhas relativas à segurança interna daquele país, o que gerou iniciativas, conforme apresentado anteriormente, principalmente no campo político, a fim de desenvolver ações que acarretassem mudanças no *status quo* em vigor e que tornassem os EUA um lugar mais seguro.

No tocante às decisões políticas, é aceito que elas constituem uma das características do estado soberano e quando escalonadas no tempo, são capazes de revelar que perturbações, mesmo modestas, podem tornar as reversões a estágios anteriores, difíceis, conforme defende Pierson (2004) sobre a aproximação denominada *Path dependence*<sup>135</sup> ou dependência do caminho<sup>136</sup>. No caso das medidas adicionais de segurança desenvolvidas nos aeroportos estadunidenses, pós 11 de setembro, estas parecem ser dependentes do caminho e de difícil retrocesso. Além disso, refletem ações propagadas no âmbito interno dos Estados Unidos, com consequências para todos os demais países signatários da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).

Na tentativa de proporcionar uma melhor explicação, em política, apesar da aparente aleatoriedade das consequências possíveis, o desencadear das decisões conduz a cenários desconhecidos e a atração de novos atores, com suas participações, justificam a dificuldade para se retornar ao ponto original e torna árdua a reversão do processo. No contexto da urna de *Pólya*, as decisões combinadas a fatores inopinados, não previstos (que podem ser obra do acaso), movem os organismos em direção a sequências de eventos que tendem a resultar em um *feedback* positivo<sup>137</sup> e a um ciclo de autorreforço. Ou seja, à medida que surgem

---

<sup>135</sup> É essencial ressaltar, nesta pesquisa, a crença de que o conceito de *path dependence* tem utilidade, como subsídio, principalmente, em termos metodológicos, uma vez que os esforços dos Estados Unidos para conter e combater a ação de grupos terroristas. Para reforçar tal pensamento, cita-se Bardach (2008), para quem as atuais opções políticas são produto de escolhas políticas anteriores, “o caminho”, com efeitos, seja de trancamento ou de melhoria.

<sup>136</sup> A aproximação de *Path Dependence* baseia-se nos estudos desenvolvidos por George Pólya, matemático húngaro, segundo Pierson (2004), esse processo pode ser descrito a partir da imagem de uma urna que contém duas bolas de cores diferentes. Dessa mesma urna é retirada uma das bolas, retornando-a logo em seguida e adicionando-se à mesma urna uma outra bola de mesma cor da que foi retirada. Esse processo é repetido até o preenchimento da urna. Essa experiência mostra que o resultado da distribuição das cores das bolas inseridas na urna tem a probabilidade de diferentes produtos e que a sequência é crucial para o efeito.

<sup>137</sup> Pierson (2004) esclarece que, em processos que envolvem *feedback* positivo, as circunstâncias e a ordem em que determinado evento acontece tem relevância: não é uma questão, somente, do que ocorre. *Feedback* é entendido pelo autor desta tese como um processo de retroalimentação ou realimentação.

vantagens ou benefícios, como, por exemplo, maior segurança ou lucros financeiros, há um movimento de atração de outros atores, o que é corroborado por Fernandes (2007), para quem o conceito de *path dependence* é proveniente da ideia de retornos crescentes (*feedback* positivo e autorreforço), que seriam a própria dependência do caminho ou da trajetória, por representarem o mecanismo que possibilita tal sujeição.

Significa, portanto, que a probabilidade em se dar um passo à frente, na mesma trilha estabelecida, aumenta cada vez que se segue pelo caminho em função do aumento nos benefícios obtidos com o passar do tempo. A saída da rota traria custos maiores que aqueles alcançados caso se mantenha na trajetória original. Além disso, a institucionalização traz certo grau de estabilidade, o que é outro fator contribuinte para a conservação da “nova” estrutura.

Essa estrutura nova indica, de acordo com Wolin (2008), uma mudança, que pode ser compreendida como um enveredar rumo ao progresso e que sugere modificações, com a manutenção da identidade anterior. Diferente do conceito de transformação, que significa a superação de características antigas, com a aquisição de uma nova identidade. No sentido, das alterações que dizem respeito aos atributos políticos e cívicos existem duas concepções distintas para mudança: uma tática, cujo objetivo está voltado à correção de situações, sem alterar as relações de poder, como por exemplo, uma redução de impostos para a classe média; a outra, que altera as relações básicas de poder, ao reformar e definir novos paradigmas, o que conduz, geralmente, a um novo cenário. Ilustra-se essa classificação de mudança ao citar a instituição de uma forma de pagamento único aos usuários de um sistema de saúde. Ainda de acordo com o autor anteriormente citado, são menores as possibilidades de ocorrência de mudanças paradigmáticas durante períodos de prosperidade, quando os indivíduos pertencentes à sociedade encontram-se satisfeitos com os rumos das ações políticas, ao contrário do que acontece em momentos de crise, em que o corpo social é mais receptivo a essas alterações.

Por conseguinte, as medidas que vem sendo adotadas nos Estados Unidos da América, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que incluem o aumento na vigilância, principalmente no âmbito interno de seu território, podem ser classificadas como mudanças. Conjectura-se que, mediante a utilização do medo como justificativa, buscou-se a alteração de cidadãos passivos em seguidores

fervorosos, o que consistiria em uma forma de disciplinar o povo. Na mesma linha de pensamento, conforme Norton (2004), o temor faz com que o Estado que tenha a capacidade para espalhar a violência ao perceber qualquer ameaça iminente. Em um cenário de risco, a proteção de vidas, liberdades e da própria honra, além de hábitos e de costumes, pode justificar a magnificação da violência e da força para combater as atividades consideradas perniciosas.

Sendo o Estado, detentor legítimo do direito de empregar a força, este, por vezes, evoca a ameaça à segurança como justificativa para legitimar seu uso, em especial, quando há perigos capazes de abalar a sua sobrevivência. Sob esse panorama, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 parecem ter servido de estímulo a iniciativas que possibilitaram o incremento da atuação do poder político estadunidense nos caminhos a ser percorridos por sua sociedade.

O combate ao terrorismo trouxe a instituição de políticas, particularmente, de caráter regulatório e constitutivas, com a finalidade de orientar ações, tanto da população, como dos agentes da administração, além da criação e da reestruturação de órgãos como o *Department of Homeland Security*. Nesse contexto, é possível observar, por exemplo, a não preservação de parte de institutos, como a Primeira Emenda de sua Constituição<sup>138</sup>. Ainda é possível afirmar que tais mudanças, aparentemente, possuem um teor de perenidade, em que há um autorreforço, à medida que novas organizações são criadas e suas necessidades vão crescendo e sendo atendidas.

Os anseios estadunidenses refletem uma preocupação do país em manter-se em posição vantajosa e de influência perante os demais atores no cenário global, evitando as ameaças, principalmente, no interior de suas fronteiras. Nesse sentido, “as bençãos da liberdade”, que figuram na Constituição dos Estados Unidos, parecem ter sido postas de lado, quando da adoção de medidas como: “a *military order*, promulgada pelo presidente dos Estados Unidos no dia 13 de novembro de 2001, autoriza a *indefinite detention* e o processo perante as *military commissions* dos não cidadãos suspeitos de envolvimento em atividades terroristas”; ou o *Patriot Act*, promulgado pelo Senado, em 26 de outubro de 2001, justificado pela

---

<sup>138</sup> A primeira emenda da Constituição dos Estados Unidos prevê a liberdade de expressão, de imprensa, do direito do povo em se reunir pacificamente e de peticionar o governo pela reparação de injustiças. Disponível em: [www.gpo.gov/.../GPO-CONAN-1992.pdf](http://www.gpo.gov/.../GPO-CONAN-1992.pdf). Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

necessidade por parte da unidade política, de ferramentas consideradas apropriadas para interceptar e obstruir ações terroristas:

“[...] permite ao *Attorney general* “manter preso” o estrangeiro (*alien*) suspeito de atividades que ponham em perigo a segurança nacional dos Estados Unidos”. Ainda, [...] “Os talibãs capturados no Afeganistão, além de não gozarem do estatuto de POW (prisioneiro de guerra) de acordo com a Convenção de Genebra, tampouco gozam daquele de acusado segundo as leis norte-americanas”. (AGAMBEN, 2004).

Com isso, a suspeita de que alguém faça parte de um grupo extremista permite ao governo a condução de investigações, sem denúncia prévia, o que, por si só, constitui uma restrição das liberdades individuais em favor da segurança coletiva e mostra a anuência, pela sociedade, da existência de uma condição de excepcionalidade inserida no estado de direito.

O Estado Democrático de Direito é definido, segundo Schmitt (2007), como aquele em que o poder tem suas origens na vontade popular, organizado por esse princípio que lhe outorga legitimidade e cujas decisões são baseadas na lei, e não pelo arbítrio daqueles a quem é concedida a autoridade, ou seja, seguem os fundamentos da legalidade. As leis são regulamentos acordados entre grupos hegemônicos e heterogêneos, formadores da sociedade, e fornecem ao Estado a legalidade em suas ações. Embora para Jouvenel (2010), apesar de terem por objetivo uma duração permanente, elas estão sujeitas a críticas, sugestões e modificações, quando se tornam obsoletas e não mais estejam adequadas aos anseios da comunidade como um todo.

Estabelecidas as regras a serem seguidas pela coletividade, supõe-se necessária uma autoridade pública, capaz de forçar os indivíduos à observância das ordens editadas, o que, para Schmitt (2007), expressa a ideia de que quem exerce o poder é responsável por agir com base nas leis vigentes – fazer valer as normas, aplicando-as de forma legítima.

Em especial, os anseios por liberdade extinguem-se quando a necessidade de segurança não é satisfeita e cada membro da sociedade coloca-se sob a tutela do Estado – a liberdade é trocada pela segurança que se espera receber e, dessa maneira, subordina-se àquilo que é bom, ao que é tido como útil.

Em um estado democrático, a vontade do povo é “expressa” nas urnas, por intermédio do voto, em eleições, pela escolha daqueles que vão representá-lo. Essa

escolha, porém, muitas das vezes, não carrega o sentido exato de expressão das aspirações da população, uma vez que não há um debate, mas uma sanção – os eleitores optam dentro do rol de candidatos disponíveis. Por outro lado, os partidos políticos, em geral, esforçam-se para tirarem proveito da legalidade que a posse de poder lhes oferece e para obterem recompensas e mais valias políticas. Dessa maneira, segundo Schmitt (2007), a legalidade proveniente do sistema normativo, associada à legitimidade da autoridade, conseguida no processo eleitoral, faz com que a maioria dos indivíduos unidos em corporações tente tirar vantagens pessoais do jogo político.

Strauss (2009) parte da conjectura de que, se a justiça contida nas leis reside na garantia de promoção do bem comum, não deveria ser fruto de convenções – uma vez que o justo resulta da natureza daquilo que é bom para a comunidade ou, pelo menos, para parte dela. Refuta, porém, tal pressuposto, ao afirmar que, como o Estado constitui uma composição de indivíduos unidos apenas por intermédio das convenções, o bem comum também é convencional. Assim como o direito ou a justiça, necessários à preservação do conjunto e, por consequência, de seus indivíduos, resulta da constatação e da habilidade políticas, entre outras. Independente do direito natural<sup>139</sup>, cuja discussão não é foco desta pesquisa, acompanha-se a percepção de que é inerente aos homens o direito à autopreservação, enfim, à manutenção de sua segurança e a governar a si mesmos, no caso de vida em sociedade, limitado pelo direito dos demais membros do grupo.

Portanto, apesar de configurar um direito dos cidadãos, a segurança coletiva foi posta em questão em função dos atentados terroristas, nos EUA, em setembro de 2001. Ocorridos os eventos, coube ao poder constituído, atuar para que novos acontecimentos não se repetissem e é viável supor-se que os grupos dominantes tenham tirado o melhor proveito da situação. Nesse sentido, a partir da excepcionalidade gerada pelas ações extremistas, foram adotadas medidas não previstas anteriormente.

---

<sup>139</sup> De acordo com Norton (2004), Strauss, em sua obra “Direito Natural e História”, considera a natureza o reino do desconhecimento, não das certezas e das verdades, conforme aceito em outras aproximações desenvolvidas por outros autores. Nesse aspecto, explica tal concepção, que seria uma razão para o não questionamento por parte dos indivíduos para aceitação de determinados princípios e de como as pessoas deveriam viver suas vidas, ou seja, um recurso político para induzir a obediência dos “muitos”.

Aqui é necessário esclarecer que, neste trabalho, optou-se por servir-se do termo excepcionalidade e não Estado de Exceção<sup>140</sup>. Isso se deve ao estudo de autores como Agamben (2004), Schmitt (2009) e Benjamin (2012), de onde é possível deduzir que o Estado de Exceção representa uma ausência de equilíbrio entre o direito público e algum fato político. Desse modo, há a suspensão ou um lapso da ordem jurídica vigente, o que é capaz de implicar a promulgação de leis excepcionais, ou configurar um espaço em que o cumprimento da lei é suspenso pelo poder constituído.

Conforme Agamben (2004), as ocasiões em que a existência da unidade política e a ordem jurídica são postas em perigo, configuram um estado de necessidade, e justificam mudanças na lei, por requererem urgência nas ações. Tal premência, gerada por novas exigências, torna lícito aquilo que, anteriormente, não era previsto na legislação, até então, vigente e tem em vista a conservação da ordem. De acordo com Schmitt (2009, p.18):

*[...] Lo excepcional es lo que no se puede subsumir, escapa de toda determinación general, pero, al mismo tiempo pone al descubierto en toda su pureza un elemento específicamente jurídico, La decisión. [...] La autoridad demuestra que para crear derecho no necessita tener derecho.*

O caso estadunidense, após o 11 de setembro, parece não estar em conformidade a um estado de exceção schmittiano, pois não se observa uma oposição entre as normas do direito e as normas de realização do direito. Não configura um estado da lei em que esta não se aplica, mas permanece vigente, nem em que esta se aplica, embora não esteja formalmente em vigor. O que acontece afigura-se como um aumento no poder de regulação para fazer frente a circunstâncias excepcionais, de necessidade e de emergência – uma aceleração na velocidade de atuação do parlamento para enfrentar o novo fenômeno.

Considerando que, ao notar uma violação por parte dos poderes públicos, é um direito e um dever dos cidadãos, resistir à opressão, no caso das mudanças instituídas pelo governo estadunidense, isso parece não ter ocorrido. Portanto, é possível deduzir-se que houve aceitação, ou submissão, pela população dos Estados Unidos, frente às restrições e modificações impostas pelo poder político.

---

<sup>140</sup> Não confundir com Regime de Exceção, forma de governo ditatorial ou de emergência, que resulta de uma revolução, ou golpe de Estado. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/topicos/289504/regime-de-excecao>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2013.

Uma outra consequência das ações terroristas em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, foi a alteração das definições adotadas para o termo terrorismo pelo Departamento de Estado, FBI, DHS e Departamento de Defesa daquele país. Além de corroborar o pensamento de que as definições devem ser boas o suficiente para os propósitos em causa, mostram a adequação do conceito às áreas de atuação daqueles organismos. Comprova, ainda, a reestruturação das instituições e demonstra um aperfeiçoamento na organização, o que é capaz de refletir a utilização do que pode ser considerado um mito político para um aumento no poder do Estado. É possível, dessa maneira, que tenha ocorrido uma deformação dos fatos que exercem um papel explicativo e permitem que se alegue à população que o atendimento ao bem-estar da sociedade seja a justificativa ou uma versão aceitável para as ações executadas.

De maneira semelhante, os gastos militares e a destinação de recursos para o *Department of Homeland Security* são fatores que refletem a destinação de meios que poderiam ser empregados em outros setores da sociedade estadunidense, como, por exemplo, saúde e educação, visando à segurança e à defesa da Pátria. A variação em suas taxas não significa que os investimentos, em termos absolutos, tenham sido reduzidos, mas que apenas não acompanharam a proporção de crescimento uma vez que, em momento algum, deixaram de aumentar em relação ao ano anterior.

As mudanças introduzidas no ambiente interno dos Estados Unidos, após os atentados de 11 de setembro de 2001, com o emprego de aeronaves que atingiram as cidades de Nova Iorque, Washington D.C., além da área rural da Pensilvânia, trouxeram mudanças que, convertidas em ações, dificilmente serão revertidas, em razão da institucionalização que sofreram. Exemplo disso foram as medidas adicionais de segurança implantadas no setor aeronáutico e aeroportuário. Em um primeiro momento, o que pôde ser tido como transtornos aos usuários do meio de transporte aéreo, foi absorvido e parece ter-se tornado um costume. Por outro lado, ocasionou benefícios secundários como a utilização dos mesmos sistemas para a detecção de explosivos, visando à busca por narcóticos e outros artigos ilícitos.

Ressalta-se que, quando comparado a outros meios de transporte, como ferroviário, rodoviário ou naval, o modal aéreo apresenta maior efetividade no que se refere ao cumprimento do trajeto origem-destino, principalmente, em grandes percursos. As características das aeronaves relacionadas à velocidade e ao alcance,

quanto às suas dimensões e à quantidade de combustível em seus reservatórios parecem ter contribuído para o seu emprego nos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Além disso, a inexistência de barreiras físicas nos céus – o que permite o desvio dos aparelhos – deixou patente a vulnerabilidade estadunidense em relação ao provimento de segurança à sua população. E, em particular, estremeceu, durante certo período de tempo, a confiabilidade nesse tipo de veículo.

Naquele evento, é possível chegar-se ao parecer de que o sistema de defesa aérea estadunidense, por ocasião do sequestro das aeronaves e dos atos, posteriormente, promovidos pelos extremistas da rede *al Qaeda*, mostrou-se ineficiente e ineficaz para impedir que a destruição fosse causada. O sobressalto produzido pela sequência de eventos denotou um país despreparado para evitar e rechaçar esse tipo de acontecimento. Segundo a literatura, jamais havia sido planejada, simulada, e, conseqüentemente, ensaiada qualquer resposta a ataques desferidos com a utilização de aeronaves que funcionaram como mísseis contra alvos localizados em território estadunidense. Essas circunstâncias revigoram a ideia de que o terrorismo e seus adeptos exploram as vulnerabilidades do inimigo mais forte, de onde tiram proveito para disseminarem o temor em uma população.

Após a ocorrência dos atentados, nota-se um esforço da superpotência, os Estados Unidos, no sentido de minimizar as suas deficiências no tocante à proteção de seus indivíduos, bem como de seu território. Nessa mobilização de forças, o equilíbrio entre segurança e liberdade ou a balança entre segurança e facilidade, no caso dos aeroportos, priorizou o combate às ameaças e aos perigos, o que trouxe novas implicações, no que diz respeito ao conforto, ou à ausência de obstáculos e de dificuldades, para os usuários daquela modalidade de transporte.

Do ponto de vista organizacional, nota-se a criação de organismos como o *Department of Homeland Security* (DHS) bem como a reestruturação de antigos órgãos. Em 1º de março de 2003, o DHS assumiu o gerenciamento da *Transportation Security Administration* (TSA), em que se destacam as seguintes atribuições: a segurança dos meios de transporte; a responsabilidade pelas inspeções de segurança nos aeroportos; a detecção de artefatos explosivos em toda bagagem despachada e aquela transportada junto aos passageiros, por meio aéreo; o reforço das portas de acesso às cabines das aeronaves; e a triagem dos estudantes de pilotagem estrangeiros, principalmente, em aviões de grande porte; o

que revela, entre outros, o exercício da atividade do poder político estadunidense, no sentido de diminuir as vulnerabilidades daquele país, perante a ameaça terrorista. Além disso, a geração de mecanismos, materializados na forma de impostos e taxas, para o subsídio das novas medidas de segurança implantadas, reforça tal pensamento e mostra um incremento no processo de securitização.

É preciso, novamente lembrar que, em termos técnico-operacionais, do instante em que uma aeronave é desviada de sua rota até a detecção pelos órgãos de defesa e o acionamento dos meios para a interrupção do ataque, demanda-se um intervalo de tempo capaz de inviabilizar sua interceptação e abate, se for o caso, de maneira efetiva. Tal constatação leva a crer que o ideal é a maximização de esforços para que os aviões não saiam de seus caminhos, o que explica, por exemplo, o reforço na porta que dá acesso a suas cabines.

De maneira semelhante, o desenvolvimento e a implantação de sistemas eletrônicos, para a detecção de explosivos (EDS), com a finalidade de incrementar a inspeção de bagagens e de cargas, bem como a capacitação de uma força de trabalho, constituída por funcionários federais, para operarem esses equipamentos e guarnecerem os aeroportos, são medidas adotadas que exemplificam o ânimo estadunidense para evitar novas catástrofes como a ocorrida no 9/11.

Outra ação, que reforça a tentativa de descobrir possíveis atos de interferência ilícita no ambiente aeronáutico, visando à segurança tanto de usuários como daqueles localizados em solo estadunidense, decorreu do programa denominado *Screening of Passengers by Observation Techniques* (SPOT), lançado pela TSA, em 2010. Nele, são aplicadas técnicas de observação e inspeção visual de passageiros, em busca de comportamentos julgados suspeitos, o que demandou a mobilização, o treinamento e a geração de novas competências no capital humano empregado na inspeção de passageiros, nos aeroportos dos Estados Unidos, o que resultou em novos investimentos e custos para o Estado.

Pôde-se constatar que o número de passageiros, que fizeram uso do modal aéreo para efetuarem seus deslocamentos, sofreu uma queda no ano de 2002, talvez fruto da desconfiança com relação a esse modo de transporte. Porém, nos anos posteriores, até o ano de 2007, houve sucessivas elevações na quantidade de utentes dos aviões. Entre 2008 e 2009, observa-se novo declínio, provavelmente, em função da crise mundial, após o que sucedeu nova recuperação.

Em termos comparativos, o quantitativo de passageiros movimentados nos Estados Unidos, em seus aeroportos, atinge um total, pelo menos três vezes e meia superior ao praticado no Brasil. No que respeita às cargas e ao correio, o transporte por meio aéreo estadunidense tem superado o brasileiro em mais de quarenta vezes e perfeitamente uma tonelagem, que ultrapassou os sessenta milhões, no ano de 2011. Tais números justificam a necessidade de organização e de controle, para que não seja possível ou, pelo menos, para que as possibilidades de não detecção de artefatos explosivos ou de artigos ilícitos, transportados por via aérea, sejam minimizadas.

A despeito do rigor nos procedimentos de busca, o que pode ter significado a fragilização das liberdades civis, do direito à privacidade e da proteção de informações, a exigência em aumentar-se a segurança foi vista como motivo suficiente para a adoção de medidas adicionais contra atos de interferência ilícita, no transporte aéreo. Isso fez com que, atualmente, todas as bagagens, inclusive aquelas transportadas nos porões das aeronaves de passageiros, em países como o Brasil, que faz parte da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), com destino, em particular, aos Estados Unidos, sejam verificadas com a utilização de *Explosive Detection Systems* (EDS). Esse é um exemplo de um acontecimento que, ocorrido em determinado país, afeta os demais ou parte dos demais membros da comunidade internacional.

Ao persistirem dúvidas com relação a determinada bagagem, no trânsito de passageiros, a mesma é vistoriada manualmente. Com relação aos indivíduos, aqueles que apresentam um comportamento fora da normalidade esperada são conduzidos a dependências reservadas nos aeroportos, a fim de serem questionados e inspecionados, conforme a situação.

Apesar do esforço praticado pelos Estados Unidos, levando em consideração a premissa de que, quando uma bagagem é extraviada da área estéril de um aeroporto, artigos ilícitos podem ser inseridos nesse mesmo setor, ainda existe uma quebra na segurança aeroportuária, na ordem de quase dois milhões de possibilidades por ano, conforme relatórios que dizem respeito às reclamações feitas pelos usuários do modal de transporte aéreo.

É possível afirmar que, a implantação de medidas para o aumento da segurança nos aeroportos, após os eventos de 11 de setembro de 2001, pode ter sua origem em um *feedback* negativo, percebido, em um primeiro momento, pela maneira de agir das empresas aéreas, o que obrigou o governo dos Estados Unidos

a adotar medidas adicionais de segurança. Conjectura-se que isso possa ter gerado um efeito de *path dependence*, no qual o avocar de tarefas e de atribuições voltadas à inspeção de passageiros, de bagagens e de cargas, com intuito de tornar a atividade aérea comercial mais segura, tenha onerado os cofres públicos estadunidenses e seja um movimento irreversível. Ainda, em função das táticas terroristas aproveitarem-se das vulnerabilidades de seus alvos, em busca de lacunas em seus sistemas de segurança, afigura-se que as políticas voltadas à proteção da aviação devem sofrer constantes modificações, entre outras, fazendo uso das melhorias trazidas pela tecnologia. Isso dificultaria a detecção e o aproveitamento das fragilidades pelos grupos extremistas, ao fazer com que eles tenham de estar em constante atualização em relação aos novos equipamentos, bem como das novas formas de atuar das equipes de segurança.

Por conseguinte, cabe ressaltar que os atentados terroristas, de 11 de setembro de 2001, produziram uma circunstância excepcional no ambiente interno dos Estados Unidos, que trouxeram mudanças quanto à securitização nos setores político, econômico, militar, social e ambiental, que dificilmente retrocederão. A organização sofreu melhorias no âmbito interno daquele país bem como ocasionou reflexos no cenário internacional, muito embora, não se possa afirmar que serviu para diminuir a sensação de temor em relação a atos futuros.

Dessa maneira, com o intuito de finalizar a presente tese, muito embora não se tenha a pretensão de esgotar o assunto, o próximo capítulo exhibe como meta a revisão dos tópicos desenvolvidos durante o estudo, à guisa de conclusão.

## CAPÍTULO 5

### CONCLUSÃO

O ponto de convergência deste trabalho repousa na discussão sobre a relação entre o fenômeno do terrorismo e a segurança interna dos Estados, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Nesse sentido, foi desenvolvida uma análise das mudanças ocorridas, em especial, no nível político, por intermédio do estudo das ações adotadas pelos detentores do poder, com a finalidade de evitarem-se eventos futuros, em solo estadunidense. Em particular, foram investigadas as modificações implantadas nos setores aeronáutico e aeroportuário, com vistas a minimizar as fragilidades existentes, em função de terem sido empregadas aeronaves como artefatos de destruição contra os EUA.

O término da Guerra Fria suscitou a expectativa de tempos vindouros mais amenos em termos de conflitos armados interestatais, o que foi abalado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA. A demolição das Torres Gêmeas do *World Trade Center* e o ataque coordenado, com a utilização de aeronaves causou assombro nas pessoas, entre outras, aquelas que se dedicam à manutenção da segurança no âmbito interno dos países, bem como naqueles que têm como ofício a garantia da defesa da pátria.

Com o intuito de ordenar o raciocínio estabelecido, foram construídos quatro capítulos. No decorrer do primeiro capítulo foi desenvolvido um debate sobre o conceito de terrorismo contemporâneo, desde o período da Revolução Francesa até os dias de hoje. Na busca por uma definição, constatou-se a dificuldade em conceituar-se o termo, embora seja possível afirmar que o terrorismo constitui uma ferramenta ou meio utilizados por grupos organizados, capazes de perpetrarem atrocidades, disseminando o medo na população, para que isso implique mudanças políticas – o emprego sistemático do terror – cujo significado pressupõe o uso coordenado de meios violentos para disseminar o medo entre aqueles que fazem parte do estado-alvo. Os seguidores do terrorismo esperam, dessa maneira, que o temor produzido pela falta de segurança seja capaz de gerar alterações no campo político.

Foram, ainda, trazidas à baila abordagens que tratam da disciplina Relações Internacionais, tendo sido discutidos, em um primeiro momento, os pensamentos

realista e liberal, bem como suas vertentes do neorrealismo e do neoliberalismo. As aproximações realista e neorrealista por tratarem, basicamente, dos mecanismos de poder utilizados com a finalidade de garantir a soberania da unidade política, embora apresentem pontos aplicáveis, foram deixadas de lado neste estudo por não atenderem aos fins propostos. Assim como, as abordagens liberal e neoliberal, que defendem valores como a interdependência, cooperação e interação entre os estados.

Optou-se, pois, pela visão da Escola de Copenhague, a qual defende o processo de securitização dos estados para fazer frente a ameaças que se apresentam no cenário de relacionamento entre os estados. Segundo essa linha de pensamento, a partir da percepção de infortúnios, os estados atuam de maneira localizada sobre o problema, o que parece harmonizar-se com o trato do fenômeno do terrorismo contemporâneo.

Com base nesse referencial, foi traçada a estrutura de análise dos fatores intervenientes na securitização das unidades estatais, de forma descentralizada, nos campos político, econômico, militar, social e ambiental, ocorridos após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Nota-se que tal estudo permitiu a interpretação das mudanças que se sucederam no âmbito interno daquele país, desde o referido evento.

O segundo capítulo destinou-se a apresentar e analisar a maneira como os ataques terroristas afetaram o ambiente interno dos Estados Unidos, em relação a sua política doméstica, vigente até então, e após os eventos ocorridos em 11 de setembro de 2001. Nesse aspecto, foram examinadas as modificações imputadas pela política estadunidense à sua sociedade e as medidas adotadas no que diz respeito à sua segurança interna.

Foram tratadas aproximações voltadas para o pensamento estratégico, dando ênfase à mudança de dissuasão e coerção, utilizados no período da Guerra Fria – em que o emprego de artefatos nucleares tornou inviável o confronto direto entre as unidades políticas, detentoras desse tipo de armamento – para a prevenção e antecipação, no caso da perseguição e eliminação dos elementos pertencentes aos grupos terroristas. Como a estratégia traça, em linhas gerais, os caminhos a serem seguidos para se atingir os objetivos traçados pelo poder político, este estudo foi percebido como oportuno, em função da necessidade que o Estado, em particular os EUA, tem de combater aqueles adeptos ao emprego do terrorismo.

Investigou-se, ainda, o conceito de guerra irregular, em que, em função da desigualdade das forças envolvidas no conflito, são adotadas medidas pelo lado menos favorecido, as quais, geralmente, causam o enfraquecimento ao inimigo detentor de maior poder. Tal estudo foi realizado uma vez que o *modus operandi* dos grupos terroristas parece ter similitude ao dos movimentos guerrilheiros, em razão da parte mais fraca procurar o desgaste até neutralizar as forças de seu oponente, inserida a sua superioridade tecnológica, o que trouxe novas dificuldades a serem enfrentadas pelos EUA.

No tópico destinado ao debate entre mito político e a Guerra Global contra o Terror (GWOT) levanta-se a possibilidade de manipulação do imaginário da sociedade, por meio de deformações e interpretações que têm como meta a permissão para que o poder político aja de forma não prevista nos mecanismos legais vigentes, até a modificação desses mecanismos.

Nesse sentido são discutidos temas como a *Global War on Terror* e o *Patriot Act*, resultantes iniciais das ações contra os atos praticados pela *al Qaeda* em 11 de setembro. A partir daí, são investigadas outras consequências, no âmbito interno dos Estados Unidos, advindas dos referidos ataques – das mudanças nas definições dos organismos responsáveis pelo combate aos grupos terroristas até a instituição do *Department of Homeland Security* (DHS), que mostra as alterações organizacionais estabelecidas pelo poder político estadunidense rumo ao aperfeiçoamento de seu processo de securitização.

O que chama a atenção, nesta parte do estudo, é o fato de que ao perceber o terrorismo como ameaça presente em seu território, os Estados Unidos, por possuírem meios para tal, passam por um processo de reestruturação de suas organizações, com a finalidade de minimizar os possíveis efeitos causados por ações terroristas. Nesse sentido, reconstroem seus princípios, diminuindo a relevância de valores como a liberdade dos indivíduos. É uma primeira mostra quanto à formação de uma excepcionalidade, no seio do estado de direito.

O terceiro capítulo envolve uma abordagem analítica sobre as alterações ocorridas no campo das seguranças aérea e aeroportuária, após as ações extremistas do 9/11, objetivando a contenção e a não repetição desse tipo de evento.

Iniciou-se com as conceituações inerentes ao universo da Aviação Civil, por conter definições e termos, muitas das vezes, desconhecidos do público geral. Em

seguida, foram elencadas as medidas adotadas pela segurança na aviação estadunidense, em grande parte, propagadas para o modal de transporte aéreo internacional.

A partir da premissa de que quando itens são subtraídos da área estéril dos aeroportos, é possível que objetos ilícitos sejam inseridos nas aeronaves, sendo capazes de derrubá-las, analisou-se o extravio de bagagens, por intermédio de relatórios disponíveis à *internet*, no sítio das agências voltadas para a segurança interna dos Estados Unidos. De maneira semelhante, foi examinado o movimento de cargas por modal aéreo naquele país.

Não obstante as mudanças praticadas no setor, chega-se ao quantitativo da ordem de dois milhões de ocorrências por ano, em 2011, no caso do extravio de bagagens, de um total de passageiros movimentados, em torno de setecentos milhões, no mesmo período.

De maneira semelhante, o total de carga aérea transportada supera os sessenta milhões de toneladas, o que em termos comparativos, significa, aproximadamente, quarenta vezes o montante realizado pelo Brasil. De onde se conclui que, a securitização no setor aeronáutico estadunidense ainda tem muito trabalho a ser desenvolvido nos anos vindouros.

Dando prosseguimento no sentido de consignar um significado a o que foi pesquisado, desenvolveu-se um quarto capítulo, no qual se procura interpretar os dados colhidos, no decorrer da pesquisa, à luz das aproximações teóricas eleitas.

Depreende-se que os Estados Unidos, sendo possuidores dos recursos naturais, da competência ou da técnica para transformá-los em armas e de homens e mulheres em sua população capaz de ser convertida em soldados, aliada à sua preponderância no contexto mundial, dificilmente, seria sobrepujada, por outra unidade política, na atualidade.

Entretanto, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 trouxeram à tona fragilidades e vulnerabilidades que não mereceram deferência até então.

Nesse contexto, pequenos grupos organizados e capacitados conseguiram estremecer os pilares do sentimento de segurança das pessoas instaladas em território estadunidense.

Com o intuito de incrementar a segurança de seus nacionais, valores como a liberdade foram, em certa medida, desprezados e passou-se a tratar a

excepcionalidade da situação com um vigor, expresso na forma de normas e de procedimentos, jamais visto em solo estadunidense.

Desde a ocorrência desses eventos, nota-se o empenho do estado para que novos atos não impulsionem o sentimento de insegurança em seus cidadãos, por intermédio de ações como a reorganização de instituições bem como a criação de tantas outras.

Isso exigiu um investimento em meios materiais e humanos, possível, entre outros fatores, por se tratar de uma superpotência.

O desafio estratégico que se coloca diz respeito a como antecipar-se às pretensões terroristas, atuando de maneira preventiva, de tal forma a não ser surpreendido pelo resultado de suas ações.

Nesse sentido, o emprego de aeronaves como artefato explosivo de destruição, contra pontos significativos para o povo dos Estados Unidos, consitiu uma inovação no que diz respeito ao modo de ataque dos grupos terroristas e trouxe novas demandas no tabuleiro político estadunidense. Mostrando que, a cada medida existente ou adotada, tais redes procurarão lacunas, em termos de segurança, onde, provavelmente, desferirão seus ataques. Desse modo, causarão um atrito e, conseqüentemente, um desgaste ao estado-alvo.

De maneira semelhante ao ocorrido no ambiente interno do país, em que a liberdade dos indivíduos sofreu uma restrição, nos aeroportos, a balança *facilidade x segurança*, pendeu para a segurança. A imposição de mais rigor nas inspeções individual e de bagagens passou a ocasionar maior dificuldade para o embarque dos passageiros, além de trazer transtornos como atraso e cancelamento de voos, implicando prejuízos tanto para companhias aéreas como para os usuários dessa modalidade de transporte.

Infere-se, portanto, que, ao entender que sua existência está em risco, por ter sua segurança comprometida, o Estado passa a adotar medidas e a desenvolver ações no sentido de incrementar e de aperfeiçoar sua agenda de securitização. Além disso, no caso dos Estados Unidos, em função da excepcionalidade gerada, criou-se um “novo estado”, dentro do estado de direito, o qual provavelmente, perdurará no tempo, tornando o retorno à situação anterior ao 11 de setembro de 2001, praticamente impossível. Mesmo que o terrorismo seja extinto, conjectura-se que as mudanças ocorridas deixem de ser uma exceção e passem a constituir uma

transformação, aceita e tolerada, silenciosamente, pelos membros da sociedade uma vez que a maior e melhor segurança atenua a culpa por tal modo de vida.

Por consequência, defende-se a ideia que, se o terrorismo busca o enfraquecimento do estado-alvo, no caso dos Estados Unidos – uma superpotência – isso parece não ter ocorrido. Apesar do esforço empreendido, no sentido de aumentar os procedimentos voltados à sua segurança interna seu Produto Interno Bruto, mesmo com o mundo em crise, apresentou um crescimento durante o período de 2001 a 2012, ou seja, em um período superior a dez anos, o que pode ser considerado um médio ou longo prazo, não foi “sangrado” até deixar de constituir uma potência.

Ao invés disso, o aperfeiçoamento de seu sistema de segurança, fez com que a malha de vulnerabilidades ficasse menos permeável, o que é capaz de trazer maiores dificuldades quanto à atuação dos grupos voltados às práticas terroristas, embora isso não implique o fim do temor da população, quanto à possibilidade de ataques futuros.

No que tange ao setor aeronáutico e aeroportuário, a mobilização de forças impressiona, embora ainda persista um elevado índice de desvios e de manuseio indevido de itens pertencentes a passageiros, nos aeroportos estadunidenses, o que corrobora a imagem que diz respeito à persistência de falhas na segurança interna daquele país. Presume-se que a despeito da utilização de meios de detecção eletrônicos, sua operação ainda depende de seres humanos, falíveis, o que causa uma lacuna no processo de securitização.

As características dos grupos associados ao fenômeno do terrorismo, representadas pelo *modus operandi* de suas células e redes, e pela capacidade de cometer atos extremos, como o suicídio daqueles que o defendem, obrigam os Estados a aumentarem a vigilância e o controle, entre outras medidas, no que se refere à aquisição de insumos para a fabricação de artefatos explosivos, ao acesso a armas de destruição em massa e às transações financeiras, atuando de forma antecipada na prevenção de possíveis atos a serem postos em prática por terroristas.

Ao relembrar a hipótese básica, enunciada no início desta tese, em que “o terrorismo, como estratégia insurrecional, visa ao enfraquecimento dos estados, tendo como uma de suas consequências, instilar o medo e a insegurança na sociedade [...]” e “...os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram com

que os Estados Unidos envidassem e dispensassem esforços, que poderiam ter sido gastos em outros setores da economia e da sociedade, enfraquecendo-os [...]” é possível inferir-se que, se o terrorismo busca o enfraquecimento do estado-alvo, no caso dos Estados Unidos, uma superpotência, isso pode não ter ocorrido. Consonante ao desenvolvimento deste estudo no que respeita aos indicadores econômico-financeiros, após as ações terroristas do 9/11, observa-se uma elevação nos orçamentos de órgãos, como o DOT, FAA e DHS, bem como nos gastos militares. Logo, concerta-se que a canalização de recursos voltados para sua segurança interna tenha feito com que outras áreas tenham deixado de ser atendidas, porém, o país não parece ter ficado menos poderoso. De maneira semelhante, ao modificar seus sistemas de segurança, aparentemente, a malha de vulnerabilidades ficou menos permeável, o que dificulta a ação de grupos extremistas. É possível afirmar que há indícios de que o 11 de setembro de 2001 serviu para a sofisticação de sistemas, a criação de novos órgãos de fiscalização e de controle, além de oferecer postos de trabalho e oportunidades para a população, anteriormente inexistentes, embora não seja coerente asseverar-se que o medo da população, quanto à possibilidade de ataques futuros, tenha se extinguido.

A destinação de recursos voltados para a securitização corrobora a ideia de que houve um esforço por parte dos Estados Unidos, no sentido de aumentar os procedimentos voltados à sua segurança interna. Apesar disso, o Produto Interno Bruto daquele país, mesmo com o mundo em crise, apresentou um crescimento durante o período de 2001 a 2012, ou seja, os Estados Unidos, em um período superior a dez anos, o que pode ser considerado um médio ou longo prazo, não foi “sangrado” até deixar de constituir uma potência, o que gera a refutação dessa parte da hipótese.

De maneira análoga, ao se examinar outro trecho expresso na hipótese de que, “[...] e, ao se analisar a segurança nos aeroportos, acredita-se que, embora tenham sido implantadas normas e procedimentos para ampliar essa segurança, uma das principais vias de acesso, tanto de pessoas como de produtos, aos Estados Unidos ainda continua deficiente” e, “[...] apesar dos esforços empreendidos pelos EUA, por intermédio de suas políticas e de ações do setor privado, com a crença de que o caminho trilhado era o mais acertado, a segurança interna ainda apresenta falhas, o que permite a atuação dos grupos terroristas”, chega-se à seguinte conclusão: ao analisar os esforços empreendidos no setor aeronáutico e

aeroportuário, por intermédio do extravio de bagagens, os esforços são notáveis, embora ainda persista um elevado índice de desvios e de manuseio indevido de itens pertencentes a passageiros, nos aeroportos estadunidenses. A utilização de meios de detecção ainda depende de seres humanos e, provavelmente, a sua capacitação, bem como o compromisso deles com a atividade, deixe a desejar, o que corrobora o pensamento quanto à existência de falhas na segurança interna daquele país.

A particularidade quanto ao fenômeno do terrorismo, ilustrada pelo modo como operaram suas redes, inclui atos extremos, principalmente aos olhos ocidentais, representados, por exemplo, pelo suicídio daqueles que o defendem. Isso obriga o Estado a aumentar a vigilância e o controle, entre outras medidas, no que se refere à aquisição de insumos para a fabricação de artefatos explosivos, ao acesso a armas de destruição em massa e às transações financeiras, como forma de antecipação e prevenção contra possíveis ações. Dessa maneira, quando o que está em jogo é a própria sobrevivência, no sentido de manter-se vivo, ideias como colaborar e cooperar podem denotar pouco resultado, quando se trata da “guerra” entre o Estado e os grupos terroristas. Por outro lado, parece tentador o emprego de meios violentos para se extirpar esse tipo de “mal”, o que, entre outros aspectos, gera a dúvida sobre quanto tempo ainda perdurarão essas hostilidades.

Portanto, pode-se inferir que ao perceber que sua existência está ameaçada, pelo comprometimento de sua segurança, constituído pela excepcionalidade dos atos praticados pelos terroristas, o Estado passa a adotar medidas e a desenvolver ações no sentido de incrementar e de aperfeiçoar sua agenda de securitização. Com isso, cria-se uma exceção, dentro do estado de direito, representada pelo desprezo parcial de valores como a liberdade e pelo maior rigor imposto por novas normas. Isso, provavelmente, fará com que os novos institutos sejam reforçados com o passar do tempo, tornando a situação irreversível. Mesmo com a extinção do terrorismo, conjectura-se que as mudanças ocorridas deixem de ser uma exceção e passem a constituir uma modificação de caráter permanente, absorvida e admitida, tacitamente, pelos membros da sociedade, uma vez que a maior e melhor segurança justificam tal modo de vida.

Acredita-se que as ações provocadas por ambos os lados – Estados Unidos e grupos terroristas – tenham conduzido às consequências experimentadas hoje em dia, as quais afetam, praticamente, todo o mundo, e, como questiona Slavoy Zizek

em seu livro “Em defesa das causas perdidas”, edição de 2011, p.177 “...como ter certeza que o processo de deflagrou não o engolirá?”

## 6. REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Traduzido por Iraci D. Poleti. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AKSAN, Cihan and BAILES, Jon. **Weapon of the Strong: conversations on US State Terrorism**. London: Pluto Press, 2013.
- ALMEIDA PINTO, J.R.de, RAMALHO DA ROCHA, A.J., PINHO DA SILVA, R. Doring. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos de Cooperação, 2004.
- ARON, Raymond. **Paix et guerre entre les nations**. Paris: Calmann-Levy, 2008.
- ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência**. Traduzido por André de Macedo Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. Tradução de Raul Rubenich. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BARAT, Josef. **Globalização, logística e transporte aéreo**. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2012.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Tradução, Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- BARDACH, Eugene. **Policy Dynamics**. In MORAN, Michael; REIN, Martin and GOODIN, Robert E. (Editors). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2008.
- BAYLIS, John, Steve SMITH and Patricia OWENS. **The Globalization of World Politics. strategy in the contemporary world**. 4 ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- BEASLEY, Ryan K., KAARBO, Juliet, LANTIS, Jeffrey S. e SNARR Michael T. (Editors). **Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and International Influences on State Behavior**. MI, USA: Congressional Quarterly Inc, 2011.
- BEASLEY, Ryan K., KAARBO, Juliet, LANTIS, Jeffrey S.. **The analysis of Foreign Policy in comparative perspective**. In BEASLEY, Ryan K., KAARBO, Juliet, LANTIS, Jeffrey S. e SNARR Michael T. (Editors). *Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and International Influences on State Behavior*. MI, USA: Congressional Quarterly Inc, 2011a.
- BEAUFRE, André. **Introdução à Estratégia**. Tradução de Luiz de Alencar Araripe. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.
- BENJAMIN, Walter. **O anjo da história**. Traduzido por João Barreto. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Tradução Carmen C. Varriale... [et al.]; coordenação da tradução João Ferreira, revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cascais. 6 Ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2003.
- BOOTH Ken e WHEELER, Nicholas J. **The Security Dilemma: fear, cooperation and trust in World Politics**. New York: Palgrave Mcmillan, 2008.
- BOLZ, Frank Jr., DUDONIS, Kenneth J., SCHULZ, David P., **The counterterrorism handbook: tactics, procedures, and techniques**. Florida: CRC Press, 2005.

BRASIL. Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005. **Política de Defesa Nacional**, 2005a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Doutrina Aeroespacial. DCA 1-1. **Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira**, 2005b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2008.

BRODIE, Bernard e BRODIE, Fawn. **From Crossbow to H-Bomb**. The evolution of the weapons and tactics of warfare. Indiana University Press, 1973.

BRODIE, Bernard. **The absolute weapon**, in MAHNKEN, Thomas G. e MAIOLO, Joseph A. Strategic Studies. A reader. New York: Routledge, 2008.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, and WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. 2ed. Tradução de Luiz Alberto Figueiredo Machado. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CHAMBERS II, JOHN Whiteclay. **Combat effectiveness**. The Oxford Companion to American Military History, 2000. Disponível em: <http://www.encyclopedia.com/utility/printdocument.aspx?id=10126>: Acesso em: 15 de junho de 2010.

CHOMSKY, Noam. **The definition of Terrorism**, in AKSAN, Cihan and BAILES, Jon. Weapon of the Strong: conversations on US State Terrorism. London: Pluto Press, 2013.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Tradução Maria Teresa Ramos; preparação do original Maurício Balthazar Leal. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CLUTTERBUCK, Richard. **Guerrillas and terrorists**. Ohio: Ohio University Press, 1980.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2009.

DELGADO, Paulo. **Conceitos de segurança e defesa: implicações para a ação externa e interna do governo**, in ALMEIDA PINTO, J.R.de, RAMALHO DA ROCHA, A.J., PINHO DA SILVA, R. Doring. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos de Cooperação, 2004.

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, Robert L., Jr. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Tradução de Marcos Farias Ferreira, Mónica Sofia Ferro e Maria João Ferreira. Lisboa: Gadiva, 2003.

EARLE, Edward Mead. Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: fundamentos econômicos do Poder Militar. In: PARET, P. V 1. **Construtores da estratégia moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2001.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. 2 v.

ELIAS, Bartholomew. **Airport and Aviation Security: U.S. Policy and Strategy in the Age of Global Terrorism**. Florida: Taylor and Francis Group, 2010.

FALKENRATH, Richard A., NEWMAN, Robert D., THAYER, Bradley A. **America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological and Chemical Terrorism and Covert Attack**. Massachusetts, 4<sup>th</sup> Ed: The MIT Press, 2001. Kindle Edition.

- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Path dependency e os estudos históricos comparados**. Artigo apresentado no XXIV Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História – ANPUH, 2007. Disponível em: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Ant%F4nio%20S%20E9rgio%20Ara%FAjo%20Fernandes.pdf>
- FLORES, Mario Cesar. **Reflexões estratégicas: repensando a Defesa Nacional**. São Paulo: Realizações, 2002.
- FREEDMAN, Lawrence, HILL, Christopher, ROBERTS, Adam, VINCENT, R.J., WILKINSON, Paul and WINDSOR, Philip. **Terrorism and International Order**. London: Routledge & Kegan Paul Ltd. 1986.
- FREEDMAN, Lawrence. **Strategic studies and the problem of power**, in MAHNKEN, Thomas G. e MAIOLO, Joseph A. *Strategic Studies. A reader*. New York: Routledge, 2008.
- GALBRAITH, John Kenneth. **A anatomia do poder**. Lisboa: Edições 70, 2007.
- GARTENSTEIN-ROSS, Daveed. **Bin Laden's legacy: why we're still losing the war on terror**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2011.
- GIRARDET, Raoul. **Mythes et mythologies politiques**. Paris: Éditions du Seuil, 1986.
- GLASER, Charles L. **Structural Realism in a more complex world**. *Review of International Studies*. V.29 nº3. Cambridge University Press, 2003.
- GLASER, Charles L. **The Security Dilemma revisited**. Disponível em: [harrisschool.uchicago.edu/faculty/.../glaser-security\\_dilemma.pdf](http://harrisschool.uchicago.edu/faculty/.../glaser-security_dilemma.pdf). University of Chicago. Acesso em: 06 de abril de 2011.
- GRAY, Colin S. **National Security Dilemmas: challenges e opportunities**. Virginia: Potomac books, 2009.
- GREMAUD, Amaury Patrick e BRAGA, Márcio Bobik. **Teoria dos Jogos: uma introdução**, in MONTORO FILHO, André Franco e tal. *Manual de economia*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. Mobile Apps Inc; Publius, 2009.
- HERZ, John H. **Idealist internationalism and the Security Dilemma**. *From World Politics* 2(2), 1950. In Linklater, Andrew (Editor). *International Relations*. KY, USA: Routledge, 2001.
- HERZ, John, H. **Foreword** in BOOTH Ken e WHEELER, Nicholas J. *The Security Dilemma: fear, cooperation and trust in World Politics*. New York: Palgrave Mcmillan, 2008
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Organizado por Richard Tuck. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- HOBBSBAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. Traduzido por José Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HOFFMAN, Bruce. **Inside terrorism**. New York: Columbia University Press, 2006.
- HOFFMAN, Bruce. **Defining Terrorism**. In HOWARD, Russell D., SAWYER, Reid L. e BAJEMA, Natasha E. *Terrorism and Counterterrorism: understanding the new security environment*. 3<sup>rd</sup> ed. New York: McGrawHill, 2008.
- HOLMES, Richard; PIMLOTT, John. **Atlas Hutchinson de planos de batalhas**. Tradução de Luiz Carlos Carneiro de Paula – Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.

HOWARD, Michael Eliot. **The causes of wars and other essays**. 2ed. Massachusetts: Harvard University Press, 1983.

HOWARD, Russell D, SAWYER, Reid L., BAJEMA, Natasha E. **Terrorism and Counterterrorism: understanding the new security environment**. 3<sup>rd</sup> Edition. New York: McGraw Hill, 2009.

HOYT, Timothy. **Military Industry and Regional Defense Policy**. New York: Routledge, 2007.

HUMBOLDT, Wilhelm von. **Os limites da ação do Estado**. Traduzido por Jesualdo Correia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance, 2010**. London: IISS, 2010.

JENKINS, Brian M. **Will terrorists go nuclear?** RAND Corporation, 1975. Disponível em: [www.rand.org/pubs/2006/P5541.pdf](http://www.rand.org/pubs/2006/P5541.pdf). Acesso em 08 de outubro de 2010.

JERVIS, Robert. **Cooperation under the Security Dilemma**. World Politics, v.30, nº2. The Johns Hopkins University Press, 1978.

JERVIS, Robert. **Realism in the study of World Politics**. International Organization, v.52, nº4. Cambridge University Press, 1998.

JOMINI, Antoine Henri de. **The Art of War by Baron de Jomini**. English translation by G. H. Mendell and W. P. Craighill. Texas: El Paso Norte Press, 2005.

JOUVENEL, Bertrand de. **O Poder: história natural de seu crescimento**. Tradução de Paulo Neves. 1Ed. São Paulo: Editora Peixoto Neto Ltda, 2010.

KEEGAN, John. **Uma história da Guerra**. Tradução de Pedro Maia Soares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, coedição – Companhia das Letras, 1995.

KEGLEY, Charles W. Jr., BLANTON, Shannon L. **World Politics: Trend and transformation**. 12<sup>th</sup> Ed. Boston, MA: Wadsworth, 2010.

KENNAN, George. **PPS-23. United States national security policy: estimates of threats to the national security; organization for national security; military posture and foreign policy; the extension of military assistance to foreign nations; efforts to acquire military bases and air transit rights in foreign areas; foreign policy aspects of strategic stockpiling; foreign information policy, 1948**. Disponível em: <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=simple&rgn=Entire+work&size=First+100&work=FRUS.FRUS1948v01p2&q1=we+have+abound+50%25+of+the+world%27s+wealth+but+only+6.3%25+++++of+its+population&submit=Search>. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

KEOHANE, Robert e NYE, Joseph S. Jr. **Power and Independence**. 3<sup>rd</sup> Edition. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Robert O e MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics**. La Vergne, USA: Cambridge University Press, 2010.

KIRAS, James, et al. **Understanding Modern Warfare**. New York: Cambridge University Press, 2008.

KUPPERMAN, Robert, LANZ, Stephanie. **Foreword** in BOLZ, Frank Jr., DUDONIS, Kenneth J., SCHULZ, David P., *The counterterrorism handbook: tactics, procedures, and techniques*. Florida: CRC Press, 2005.

LAQUEUR, Walter. **Terrorism**. Boston: Little, Brown and Company, 1977.

LAQUEUR, Walter. **No end to war: terrorism in the 21st century**. New York: The continuum International Publishing Group. Ltd, 2007.

LAWRENCE, Bruce (Editor). **Messages to the World: the statements of Osama bin Laden**. Translated by James Howarth. New York: Verso, 2005.

LIDDELL HART, Basil Henry. **As grandes guerras da história**. Tradução Aydano Arruda. 6 ed. São Paulo: IBRASA, 2005.

LINDBLOM, Charles E. **Muddling through**: a ciência da decisão incremental. In Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco, organizadores. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LINKLATER, Andrew (Editor). **International Relations**. KY, USA: Routledge, 2000.

LIST, Friedrich. **Sistema nacional da economia política**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. *World Politics*, 1964. Disponível em : <http://www.nomorepolitics.info/nida/sombat/014.pdf>.

LUECKE, Richard. **Estratégia**. Harvard Business Essentials. Tradução Ryta Vinagre. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

LUTTWAK, Edward. **Golpe de Estado: um manual prático**. Traduzido por Cláudia Schilling. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MADISON, James. **Federalist paper nº10**. In HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist Papers*. Mobile Apps Inc; Publius, 2009.

MANN, Michael. **Incoherent Empire**. London: Verso, 2003.

MEARSHEIMER, John J. **Why Leaders Lie**: The truth about lying in International Politics. New York: Oxford University Press, 2011

MERARI, Ariel. **Terrorism as a Strategy of Insurgency**. *Terrorism and Political Violence*. V.5. London: Frank Cass, 1993.

MILL, Stuart. **Sobre a liberdade**. Traduzido e organizado por Ari R. Tank. São Paulo: Hedra, 2010.

MINGST, Karen A. **Princípios de relações internacionais**. Traduzido por Arlete Simille Marques. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MINITER, Richard. **Disinformation**: 22 Media Myths that undermine the War on Terror. Washington: Regnery Publishing Inc., 2005.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de., **O espírito das leis**. Tradução de Luiz Fernando de Abreu Rodrigues. 6ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2007.

MORGENTHAU, Hans. **The intellectual and political functions of theory**. From Hans Morgenthau, *Truth and Power: Essays of a Decade, 1960-1970*. New York: Praeger, 1970. In Linklater, Andrew (Editor). *International Relations*. KY, USA: Routledge, 2000.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NORTON, Anne. **Leo Strauss and the Politics of American Empire**. New Haven: Yale University Press, 2004.

NYE, Joseph S. Jr. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. Traduzido por Henrique Amat Rego Monteiro. São Paulo: Editora Gente, 2009.

NYE, Joseph S. Jr. ***The future of power***. 1st ed. New York: Public Affairs, 2011.

Organização de Aviação Civil Internacional (OACI). **Manual de Segurança para proteção da Aviação Civil contra atos de interferência ilícita** – Doc 8973. 4Ed., 1991.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Prefácio à edição brasileira de NYE, Joseph S. Jr. *Cooperação e conflito nas relações internacionais***. Traduzido por Henrique Amat Rego Monteiro. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PAPE, Robert A. ***Bombing to win: air power and coercion war***. New York: Cornell University Press, 1998.

PARET, Peter. **Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à Era Nuclear**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. V 1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.

PARET, Peter. **Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à Era Nuclear**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. V 2. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

PAYNE, Keith B. e WALTON, C. Dale. ***Deterrence in the post-Cold War World*** in BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot e GRAY, Colin. *Strategy in the contemporary World: an introduction to strategic studies*. Oxford Press: 2006.

PIERSON, Paul. ***Politics in time: history, institutions, and social analysis***. Kindle edition. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

RAGIN, Charles C. and BECKER, Howard S. ***What is a case? Exploring the foundations of social inquiry***. 12<sup>th</sup> Edition. New York: Cambridge University Press, 2009.

REICH, Walter. ***Origins of terrorism: psychologies, ideologies, theologies, states of mind***. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1998.

RIBEIRO, António Silva. **Segurança e Defesa Nacional**. Academia das Ciências de Lisboa. Instituto de Estudos Académicos para seniores: Lisboa, 2011. Disponível em: [www.acad-ciencias.pt/files/IEAS/AntónioSilvaRibeiro/asribeiro\\_24\\_01\\_2011.pdf](http://www.acad-ciencias.pt/files/IEAS/AntónioSilvaRibeiro/asribeiro_24_01_2011.pdf). Acesso em: 29 de abril de 2012.

ROBESPIERRE – **Virtude e terror**. Textos selecionados e comentados por Jean Ducange; tradução de José Maurício Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

ROCHA, Marcio. **Planejamento estratégico no preparo da Força Aérea**. Rio de Janeiro: Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2006

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Qual a necessidade do Estado?** In HUMBOLDT, Wilhelm von. *Os limites da ação do Estado*. Traduzido por Jesualdo Correia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. Tradução de Antonio de Pádua Danesi. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

SCHNEIDER, Fernand. **História das doutrinas militares**. Tradução de Maria João Seixas. São Paulo: Difusão Editorial, 1975.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SHY, John. **Jomini**: In PARET, Peter. **Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à Era Nuclear**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. V 1. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.

SILVEIRA, Rui Monarca da. **Segurança e Defesa** – a visão do Exército Brasileiro: In *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil* / organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A. J.

Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

SCHMID, Alex P and JONGMAN, Albert J. **Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature**. New Jersey. Transaction Publishers, 2008.

SCHMITT, Carl. **O conceito do político / Teoria do Partisan**. Supervisão Luiz Moreira, tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SCHMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade**. Traduzido por Tito Lívio Cruz Romão. Coordenador e supervisor Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teología Política**. Traduzido por Francisco Javier Conde e Jorge Navarro Pérez. Madri: Editorial Trotta, 2009.

SINGH, Sammer and SINGH, Maneesha. **Explosives Detection Systems (EDS) for Aviation Security**: a review. PANN Research. Department of Computer Science. University of Exeter, 2003.

Disponível em:

[http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fciteseerx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.19.4827%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=foYKUeHKG-i60AGYxoGoDw&usq=AFQjCNHz21aY3L6dQYhA\\_KYyoDeilhbhPA&bvm=bv.41642243,d.eWU](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fciteseerx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.19.4827%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=foYKUeHKG-i60AGYxoGoDw&usq=AFQjCNHz21aY3L6dQYhA_KYyoDeilhbhPA&bvm=bv.41642243,d.eWU)

Acesso em: 31 de janeiro de 2013.

STEPANOVA, Ekaterina. **Terrorism in asymmetrical conflict**: ideological and structural aspects. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Research Report N° 23. New York: Oxford University Press, 2010.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Yearbook 2009**: Armaments, Disarmament and International Security. New York: Oxford University Press, 2009.

STRAUSS, Leo. Direito natural e história. Tradução Miguel Morgado e Edições 70. Lisboa: Edições 70, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. Organizado por J.P.Mayer; tradução Rosemary Costhek Abílio. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

TRAUTMANN, Frederic. **The voice of Terror: a biography of Johann Most**. Connecticut: Greenwood Press, 1980.

TSE-TUNG, Mao. **On Guerrilla Warfare**. Translated and with introduction by Samuel B. Griffith. New York: Dover Publications, Inc, 1961.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. Tradução do grego, introdução e notas de Mário da Gama Kury – 3ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1987.

VOVELLE, Michel. **Jacobinos e jacobinismo**. Traduzido por Viviane Ribeiro. Bauru: Edusc, 2000.

WAGNER, R. Harrison. **Peace, war and the balance of power**. In The American Political Science Review. V.88. nº3. American Political Science Association, 1994.

WALTZ, Kenneth N. **O homem, o estado e a guerra**. Tradução de Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WALTZ, Kenneth N. **Realist thought and neorealist theory**. From Journal of International Affairs, 1990. In Linklater, Andrew (Editor). International Relations. KY, USA: Routledge, 2000.

WALTZ, Kenneth N. **The origins of War in Neorealist Theory**. From Journal of Interdisciplinary History. V.18, Issue 4., 1988. In Linklater, Andrew (Editor). International Relations. KY, USA: Routledge, 2000.

WATSON, Joel. **Strategy: an introduction to game theory**. 2 ed. New York: W.W.Norton Company, 2008.

WEBER, Max. **Ciência e política: Duas vocações**. Tradução de Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. v.1 e 2. Tradução de Austin Wernet. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

WHEELER, N.J. e K. BOOTH – The Security Dilemma in J. Baylis and N.J. Rengger (eds) **Dilemmas of World Politics: international issues in changing world**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WOLIN, Sheldon S. **Democracy incorporated: managed democracy and the specter of inverted totalitarianism**. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

WRIGHT, Quincy. **A Guerra**. Condensado por Louise Leonard Wright e traduzido por Delcy G. Doubrawa. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1988.

WRIGHT, Willbur; WRIGHT, Orville; and CLAXTON, William, J. **A history of early aviation**. USA: Red and Black Publishers, 2011.

ZIZEK, Slavoj. **Apresenta Robespierre, ou a “divina violência” do terror**: In Robespierre – Virtude e terror. Textos selecionados e comentados por Jean Ducange; tradução de José Maurício Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

## 6.1 Referências documentais colhidas à Internet

**The IR Theory Knowledge Base.** Disponível em: [www.irtheory.com/know.htm](http://www.irtheory.com/know.htm). Acesso em: 18 de janeiro de 2011.

US Department of Homeland Security. **Budget in brief: fiscal year 2011.** Disponível em: [www.dhs.gov](http://www.dhs.gov). Acesso em: 04 de abril de 2011.

National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. **Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States.** Disponível em: [www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf](http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf). Acesso em 25 de janeiro de 2011.

**Game theory.** Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/game-theory/>. Acesso em: 05 de abril de 2011.

**Prisoner's dilemma.** Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/prisoner-dilemma/>. Acesso em: 05 de abril de 2011.

U.S. Department of Justice. Federal Bureau of Investigation. **Terrorism 2002-2005.** Disponível em: [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov). Acesso em: 10 de novembro de 2011.

U.S. Department of Justice. Federal Bureau of Investigation. **The FBI's Counterterrorism Program since September 2001.** Disponível em: [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov). Acesso em: 13 de novembro de 2011.

U.S. Department of Defense. **National Military Strategic Plan for the War on Terrorism.** Disponível em: [www.au.af.mil](http://www.au.af.mil). Acesso em: 11 de novembro de 2011.

U.S. Department of Homeland Security. **Public Law 107-296,** de 25 de novembro de 2002. Disponível em: [www.dhs.gov/xlibrary](http://www.dhs.gov/xlibrary). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

U.S. Department of State. **Patterns of Global Terrorism.** Disponível em: [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

U.S. Department of State. **National Military Strategic Plan for the war on Terrorism.** Disponível em: [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 12 de novembro de 2011.

U.S. Department of State. **Department Mission Statement.** Disponível em: [www.state.gov](http://www.state.gov). Acesso em: 13 de novembro de 2011.

U.S. Department of Defense. **Dictionary of Military and Associated Terms.** Disponível em: [http://ra.defense.gov/documents/rm/jp1\\_02.pdf](http://ra.defense.gov/documents/rm/jp1_02.pdf). Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

The Commission on America's National Interests. **America's National Interests,** 2000. Disponível em: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/amernatinter.pdf>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2012.

The USA Patriot Act: **Preserving life and liberty.** Disponível em: [www.justice.gov/archieve/ll/highlights.htm](http://www.justice.gov/archieve/ll/highlights.htm). Acesso em: 17 de maio de 2012.

GAO – **Aviation Security: TSA has made progress, but additional efforts are needed to improve security.** Disponível em: <http://www.gao.gov/assets/130/126981.pdf>. Acesso em: 17 de setembro de 2011.

World Bank – **U.S. GDP.** Disponível em: [databank.worldbank.org/ddp/html-jsp/quickviewreport.jsp?rewaxis=wdi-ctry~&colaxis=wdi\\_timegdp-currentus\\$precision0.000~&pagesaxis=wdi](http://databank.worldbank.org/ddp/html-jsp/quickviewreport.jsp?rewaxis=wdi-ctry~&colaxis=wdi_timegdp-currentus$precision0.000~&pagesaxis=wdi). Acesso em: 17 de maio de 2012.

DHS – **Global Aviation Security.** Disponível em: [www.dhs.gov/xabout/gc-1240598490/42.shtm#1](http://www.dhs.gov/xabout/gc-1240598490/42.shtm#1). Acesso em: 17 de setembro de 2011.

**The U.S. Patriot Act.** Disponível em: [www.justice.gov/archive/II/highlights.htm](http://www.justice.gov/archive/II/highlights.htm). Acesso em: 17 de maio de 2012.

**Military expenditures.** [milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls](http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls). Acesso em: 17 de maio de 2012.

Budget in Brief: **DHS Budget.** Disponível em: <http://www.dhs.gov/xabout/budget/>. Acesso em 06 de abril de 2012

Federal Aviation Administration. **Enplanements at Primary Airports (Rank Order) CY 10.** Disponível em: [www.faa.gov/airports/planning\\_capacity/passenger\\_allcargo\\_stats/passenger/media/cy10\\_primary\\_enplanements.pdf](http://www.faa.gov/airports/planning_capacity/passenger_allcargo_stats/passenger/media/cy10_primary_enplanements.pdf). Acesso em: 07 de junho de 2012.

Federal Aviation Administration. **Summary by State.** Disponível em: [www.faa.gov/airports/planning\\_capacity?ga\\_study/media/2012AssetReportAppB.pdf](http://www.faa.gov/airports/planning_capacity?ga_study/media/2012AssetReportAppB.pdf). Acesso em: 07 de junho de 2012.

**Mishandled baggage.** Air Travel Consumer Reports. Disponível em: [airconsumer.dot.gov/reports/atcr12htm](http://airconsumer.dot.gov/reports/atcr12htm). Acesso em: 07 de junho de 2012.

Federal Aviation Administration. **Airport Categories.** Disponível em: [http://www.faa.gov/airports/planning\\_capacity/passenger\\_allcargo\\_stats/categories](http://www.faa.gov/airports/planning_capacity/passenger_allcargo_stats/categories). Acesso em: 07 de junho de 2012.

The Washington Post. **“Global War on Terror is given new name”**, Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/24/AR2009032402818.html>. Acesso em: 17 de junho de 2012.

U.S. Department of Transportation. **Airline On-Time Performance Improves in April; Mishandled Baggage at All-Time Low.** Disponível em: <http://www.dot.gov/affairs/2012/dot6512.html>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

**“White House Review Summary Regarding 12/25/2009 Attempted Terrorist Attack.** Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/white-house-review-summary-regarding-12252009-attempted-terrorist-attack>. Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

**Constitution of the United States of America – 1787.** Disponível em: [www.archives.gov/exhibits/charters/constitution\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html). Acesso em: 07 de janeiro de 2013.

**RITA.** Disponível em: [www.rita.dot.gov/about\\_rita](http://www.rita.dot.gov/about_rita). Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

**Cargo Revenue Ton-miles.** Disponível em: <http://www.investopedia.com/terms/r/revenue-ton-mile.asp#ixzz2HbHhgqSt> e em <http://www.businessdictionary.com/definition/revenue-ton-mile.html#ixzz2HbILOwoh>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

**Conhecimento de Transporte Aéreo (Airway Bill – AWB).** Disponível em: <http://www.pinho.com.br/dicionario/C.htm>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

**Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo – receita de carga Tonelada-milhas (em milhões) – Cargo Revenue Ton-Miles.** *Research and Innovative Technology Administration (RITA).* Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

**US National Security Strategy, 2010.** Disponível em: [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf). Acesso em: 20 de agosto de 2011.

**U.S Constitution-Amendments.** Disponível em: [www.gpo.gov/.../GPO-CONAN-1992.pdf](http://www.gpo.gov/.../GPO-CONAN-1992.pdf). Acesso em: 15 de janeiro de 2013

**FAA Budget.** Disponível em: [www.faa.gov/about/budget](http://www.faa.gov/about/budget). Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

**DOT Annual Performance.** Disponível em: [www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/dot\\_annual\\_performance\\_report](http://www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/dot_annual_performance_report). Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

**DOT Annual Budget Highlights.** Disponível em: [www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/dot\\_budget\\_highlights](http://www.dot.gov/sites/dot.dev/files/docs/dot_budget_highlights). Acesso em: 16 de janeiro de 2013.

**DOT history.** Disponível em: <http://ntl.bts.gov/historian/history.htm>. Acesso em: 17 de janeiro de 2013.

**Aviation and Transportation Security Act.** Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ71/html/PLAW-107publ71.htm>. Acesso em: 18 de janeiro de 2013.

PPS-23 – **Foreign Relations of the United States: Memorandum by the Director of the Policy Planning staff to the Secretary of State and under Secretary of State**, 1948. Documento classificado como *Top Secret*, disponível em: <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/FRUS/FRUS-idx?type=simple&rgn=Entire+work&size=First+100&work=FRUS.FRUS1948v01p2&q1=we+have+abou+ut+50%25+of+the+world%27s+wealth+but+only+6.3%25+++++of+its+population&submit=Search>. Acesso em: 11 de janeiro de 2012.

**A brief history of the FAA.** [http://www.faa.gov/about/history/brief\\_history/](http://www.faa.gov/about/history/brief_history/). Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

## 6.2 Referências complementares

ALDEN, Edward. *The closing of the American border: terrorism, immigration, and security since 9/11*. New York: Harper Collins Publishers, 2008.

BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Digireads.com, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Panóptico**. Traduzido por Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. 2ed. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2008.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The structure of International Security*. New York: Cambridge University Press, 2003.

CHOMSKY, Noam. **Poder e terrorismo**. Organizadores John Junkerman e Tsurumi Shunsuke. Tradução de Vera Riberiro. Rio de Janeiro: Record, 2005.

COHN, Gabriel. **Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social**. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

DURKHEIM, Émile. **Montesquieu e Rousseau: Pioneiros da Sociologia**. Tradução de Julia Vidili. São Paulo: Madras, 2008.

FERREIRA, Arthur Xavier. **Conceito econômico-tecnológico para a Defesa Nacional: a questão da Amazônia e da tecnologia de ponta**, in ALMEIDA PINTO, J.R.de, RAMALHO DA ROCHA, A.J., PINHO DA SILVA, R. Doring. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos de Cooperação, 2004.

FLORES, Mario César. **Uma estratégia para o Brasil**: In ALMEIDA PINTO, J.R.de, RAMALHO DA ROCHA, A.J., PINHO DA SILVA, R. Doring. Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos de Cooperação, 2004.

HERZ, John H. *The Nation-State and the crisis of World Politics: essays on International Politics in the twentieth century*. New York: David Mckay Company, Inc, 1976.

HOWARD, Russell D, SAWYER, Reid L., BAJEMA, Natasha E. *Terrorism and Counterterrorism: understanding the new security environment*. 3<sup>rd</sup> Edition. New York: McGraw Hill, 2009.

LIDDELL HART, B. H. **Estratégia**. Traduzido por Celso dos Santos Meyer. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1966.

LIND, William S. **Compreendendo a Guerra de Quarta Geração**. Military Review, em português. Janeiro-Fevereiro, 2005.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Traduzido por Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LLOYD, Dana Ohlmeyer. **Os grandes líderes: HO CHI MINH**. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução Maria Júlia Goldwasser. São Paulo. Martins Fontes, 2008.

NYE, Joseph S. Jr. *The American national interest and global public goods*. International Affairs. Nr 78, 2002.

NYE, Joseph S. Jr. *Soft Power: the means to success in World Politics*. Kindle Edition, 2009a.

MONTORO FILHO, André Franco e tal. **Manual de economia**. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MORAN, Michael; REIN, Martin and GOODIN, Robert E. (Editors). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, 2008.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations*. New York: Alfred A. Knopf, 1952.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Prefácio à edição brasileira** de WIGHT, Martin. **A política do poder**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

Oxford Advanced Learner's Dictionary, 8th Edition.

PLATO. *Republic*. New York: Barnes & Noble Classics, 2004.

TANNO, Grace. **A contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional**. Revista Contexto Internacional. Vol.25, nº1. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf). Acesso em 21 de janeiro de 2011.

SMITH, Adam – **Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**: tradução de Luiz João Baraúna – 3 ed. São Paulo, Nova Cultural, 1988.

STRAUSS, Leo. *The city and man*. Chicago: The University of Chicago Press, 1978.

STRAUSS, Leo. *Persecution and the art of writing*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

STRAUSS, Léo. *De la Tyrannie*. Traduit de l'anglais par Hélène Kern. Paris: Édition Gallimard, 1983.

YEDINAK, Steven M. *Hard to forget: an american with the mobile guerrilla force in Vietnam*. Virginia: SMY books, 1988.

WALT, Stephen M. *The Renaissance of Security Studies*. International Studies Quarterly. V.35, Nº2. The International Studies Association, 1991.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WHITTAKER, David J. **Terrorismo**: um retrato. Traduzido por Joubert de Oliverira Brízida. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 2005.

**APÊNDICE A – Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 1998 a 2012.**

**Tabela 4:** Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 1998 a 2002.

<b>Mês</b>	<b>Ano</b>				
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Janeiro	35.005.471	35.762.684	36.317.429	38.869.140	33.817.822
Fevereiro	34.501.151	35.363.761	38.108.050	37.825.754	33.688.500
Março	41.360.049	43.195.378	46.036.895	47.617.288	42.094.210
Abril	41.238.892	42.090.603	43.758.133	45.864.143	39.466.976
Maio	41.226.119	41.996.805	45.017.482	46.400.524	40.825.531
Junho	43.139.829	44.084.680	47.336.748	48.404.948	42.713.767
Julho	44.869.775	46.258.302	48.154.626	50.327.907	44.382.008
Agosto	43.898.450	45.359.930	46.975.644	50.495.163	44.574.538
Setembro	36.986.121	39.159.541	39.635.211	13.437.497	34.870.586
Outubro	40.972.856	43.382.167	43.567.829	35.696.796	39.201.555
Novembro	38.884.117	41.923.534	42.363.471	35.883.859	35.964.678
Dezembro	39.663.939	40.526.133	40.195.058	36.004.280	39.550.882
<b>Total</b>	481.746.769	499.103.518	517.466.576	486.827.299	471.151.053
<b>Média</b>	40.145.564	41.591.960	43.122.215	40.568.942	39.262.588

Fonte: Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 08 de julho de 2012.

**Tabela 5:** Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 2003 a 2007.

<b>Mês</b>	<b>Ano</b>				
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Janeiro	34.336.974	40.394.443	43.367.822	45.399.554	46.836.653
Fevereiro	37.450.885	41.623.083	42.481.086	43.696.822	44.501.414
Março	45.508.303	49.806.492	52.847.061	53.567.321	55.006.666
Abril	42.469.304	49.060.080	49.278.097	51.704.368	53.293.665
Maio	44.387.410	48.368.609	52.226.300	52.805.657	54.942.431
Junho	47.051.635	52.496.075	54.323.912	54.643.682	56.968.032
Julho	50.070.517	54.684.749	56.839.095	56.551.221	58.781.667
Agosto	48.339.007	52.084.180	53.890.105	54.082.762	57.869.565
Setembro	39.458.912	43.117.681	45.884.574	50.570.634	48.405.998
Outubro	44.535.717	48.974.638	48.893.635	51.030.572	52.792.192
Novembro	42.326.568	46.742.221	47.823.559	49.766.753	50.578.980
Dezembro	44.606.206	47.454.387	47.760.881	54.552.985	48.822.434
<b>Total</b>	520.541.438	574.806.638	595.616.127	618.372.331	628.799.697
<b>Média</b>	43.378.453	47.900.553	49.634.677	51.531.028	52.399.975

Fonte: Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 08 de julho de 2012.

**Tabela 6:** Passageiros embarcados/desembarcados, por mês, nos aeroportos dos EUA, no período de 2008 a 2012.

<b>Mês</b>	<b>Ano</b>				
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Janeiro	46.176.580	41.084.115	41.450.194	41.193.714	42.213.783
Fevereiro	45.827.570	39.829.684	38.673.151	38.579.375	42.313.319
Março	53.677.271	48.501.841	49.286.489	48.868.765	49.847.552
Abril	50.755.213	47.373.403	47.539.629	46.501.253	47.792.037
Maio	53.091.325	48.014.904	48.736.639	48.912.924	49.743.583
Junho	54.674.153	50.785.086	51.557.562	50.957.321	51.724.500
Julho	56.266.640	54.101.096	53.758.261	53.257.714	53.362.717
Agosto	53.979.160	51.380.525	52.098.253	50.784.374	52.362.610
Setembro	43.657.472	43.664.083	45.558.656	44.989.172	44.946.644
Outubro	48.500.316	47.440.659	49.697.875	47.927.899	48.243.851
Novembro	43.692.073	44.044.899	46.580.959	45.535.516	*
Dezembro	45.910.556	45.136.222	46.441.505	45.436.471	*
<b>Total</b>	596.208.329	561.356.517	571.379.173	562.944.498	*
<b>Média</b>	49.684.027	46.779.710	47.614.931	46.912.042	*

Fonte: Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 07 de janeiro de 2012.

**APÊNDICE B – Relatos de extravio de bagagens, por mês, nos aeroportos dos EUA, entre os anos de 1998 e 2012.**

**Tabela 7:** Relatos de extravio de bagagens, por mês, nos aeroportos dos EUA, entre os anos de 1998 e 2005.

<b>Mês</b>	<b>Ano</b>							
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Janeiro	211.353	288.826	201.870	222.111	158.450	155.422	238.764	341.891
Fevereiro	169.429	178.723	183.444	185.578	129.568	185.652	205.135	258.072
Março	217.484	221.278	229.913	233.219	190.411	198.964	213.708	332.685
Abril	188.182	197.907	196.528	197.245	145.442	152.348	180.224	255.465
Mai	197.530	190.311	216.034	175.902	135.707	162.917	199.788	267.379
Junho	248.532	233.039	270.599	219.320	172.197	198.635	265.097	337.163
Julho	228.540	265.780	271.379	225.265	177.256	218.942	272.800	404.322
Agosto	231.792	224.111	251.480	221.044	165.869	222.842	250.485	339.804
Setembro	163.110	156.109	180.460	52.269	105.848	125.037	164.341	205.919
Outubro	179921	184.423	196.473	149.502	121.306	143.988	196.847	239.452
Novembro	163.615	168.194	210.079	137.230	113.608	149.725	211.829	239.301
Dezembro	285.353	228.317	324.456	190.341	194.216	252.890	432.447	369.290
<b>Total</b>	<b>2.484.841</b>	<b>2.537.018</b>	<b>2.732.715</b>	<b>2.209.026</b>	<b>1.809.878</b>	<b>2.167.362</b>	<b>2.831.465</b>	<b>3.590.743</b>
<b>Média</b>	<b>207.070</b>	<b>211.418</b>	<b>227.726</b>	<b>184.086</b>	<b>150.823</b>	<b>180.614</b>	<b>235.955</b>	<b>299.229</b>

Fonte: Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 08 de julho de 2012.

**Tabela 8:** Relatos de extravio de bagagens, por mês, nos aeroportos dos EUA, entre os anos de 2006 e 2012.

<b>Mês</b>	<b>Ano</b>						
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Janeiro	313.992	383.583	340.160	213.766	191.524	177.033	139.118
Fevereiro	265.610	366.080	292.663	141.912	155.224	142.160	111.720
Março	311.023	423.956	357.232	199.721	183.527	164.486	154.031
Abril	272.434	336.732	253.190	179.362	137.327	152.339	125.755
Mai	260.871	325.545	243.953	170.969	160.349	174.205	137.824
Junho	343.221	451.260	281.404	211.671	191.971	184.542	173.524
Julho	367.736	466.250	273.629	215.276	203.627	200.557	187.850
Agosto	436.781	437.141	268.590	207.802	182.161	177.428	176.922
Setembro	414.679	258.888	168.362	131.626	131.441	127.943	121.445
Outubro	383.159	283.042	172.159	165.246	145.926	130.224	136.448
Novembro	314.573	247.305	163.842	122.623	137.905	123.953	*
Dezembro	392.781	439.872	319.591	233.737	224.796	152.899	*
<b>Total</b>	<b>4.076.860</b>	<b>4.419.654</b>	<b>3.134.775</b>	<b>2.193.711</b>	<b>2.045.778</b>	<b>1.907.769</b>	<b>*</b>
<b>Média</b>	<b>339.738</b>	<b>368.305</b>	<b>261.231</b>	<b>182.809</b>	<b>170.482</b>	<b>158.981</b>	<b>*</b>

Fonte: Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 07 de janeiro de 2012.

**APÊNDICE C: Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, de 2002 a 2012, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – Cargo Revenue Ton-Miles.**

**Tabela 9:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2002, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – Cargo Revenue Ton-Miles.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2002	Outubro	1,458.666	486.393	152.429	827.855	2,667.598	5,592.940
2002	Novembro	1,296.241	480.208	128.744	780.295	2,463.807	5,149.294
2002	Dezembro	1,262.516	424.351	161.397	643.024	2,071.804	4,563.092
<b>2002 Q4</b>		<b>4,017.422</b>	<b>1,390.952</b>	<b>442.569</b>	<b>2,251.174</b>	<b>7,203.208</b>	<b>15,305.326</b>

Fonte: O autor com base na *Research and Innovative Technology Administration (RITA)*. Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 10:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2003, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – Cargo Revenue Ton-Miles.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2003	Janeiro	1,177.785	394.155	135.919	591.492	1,948.974	4,248.325
2003	Fevereiro	1,079.561	423.668	159.528	553.606	1,909.486	4,125.848
2003	Março	1,233.953	482.276	153.558	730.667	2,423.222	5,023.676
2003	Abril	1,208.202	414.988	145.716	650.184	2,119.864	4,538.954
2003	Mai	1,243.021	429.335	139.429	667.973	2,089.551	4,569.309
2003	Junho	1,207.785	413.324	129.411	680.507	2,171.832	4,602.858
2003	Julho	1,263.991	425.483	131.996	705.342	2,141.832	4,668.644
2003	Agosto	1,318.439	401.435	126.897	690.555	2,108.819	4,646.145
2003	Setembro	1,276.318	412.495	120.827	654.600	2,243.824	4,708.065
2003	Outubro	1,460.485	446.722	133.673	709.961	2,530.605	5,281.445
2003	Novembro	1,338.770	445.908	134.814	717.497	2,490.980	5,127.968
2003	Dezembro	1,424.216	423.694	130.584	654.083	2,268.230	4,900.808
<b>2003 Total</b>		<b>15,232.525</b>	<b>5,113.483</b>	<b>1,642.352</b>	<b>8,006.467</b>	<b>26,447.217</b>	<b>56,442.045</b>
<b>%Chg over 2002</b>							
<b>Q4 Only</b>		<b>5.13%</b>	<b>-5.37%</b>	<b>-9.83%</b>	<b>-7.54%</b>	<b>1.20%</b>	<b>0.03%</b>

Fonte: O autor com base na *Research and Innovative Technology Administration (RITA)*. Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 11:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2004, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2004	Janeiro	1,234.820	404.747	125.103	581.697	2,034.023	4,380.390
2004	Fevereiro	1,264.422	454.065	141.983	656.754	2,207.643	4,724.867
2004	Março	1,416.580	507.576	158.567	773.970	2,623.703	5,480.396
2004	Abril	1,343.959	472.597	151.140	752.613	2,391.456	5,111.765
2004	Maio	1,324.742	487.779	152.962	752.106	2,513.265	5,230.854
2004	Junho	1,330.791	473.068	145.735	759.909	2,506.775	5,216.277
2004	Julho	1,359.618	490.816	144.706	794.280	2,603.149	5,392.568
2004	Agosto	1,331.533	456.164	150.711	779.381	2,559.620	5,277.409
2004	Setembro	1,393.407	482.506	144.757	807.077	2,632.201	5,459.947
2004	Outubro	1,527.978	526.152	161.371	864.354	2,821.206	5,901.061
2004	Novembro	1,397.973	504.501	162.887	847.675	2,765.008	5,678.043
2004	Dezembro	1,526.984	506.006	158.768	827.169	2,652.455	5,671.380
<b>2004 Total</b>		<b>16,452.807</b>	<b>5,765.976</b>	<b>1,798.689</b>	<b>9,196.984</b>	<b>30,310.504</b>	<b>63,524.960</b>
<b>%Chg over 2003</b>		<b>8.01%</b>	<b>12.76%</b>	<b>9.52%</b>	<b>14.87%</b>	<b>14.61%</b>	<b>12.55%</b>

Fonte: O autor com base na *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 12:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2005, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2005	Janeiro	1,280.516	470.104	116.254	633.013	2,501.424	5,001.310
2005	Fevereiro	1,253.130	494.568	125.025	578.975	2,313.955	4,765.652
2005	Março	1,469.765	571.629	140.729	704.376	2,899.677	5,786.176
2005	Abril	1,226.824	500.753	185.866	749.520	2,827.331	5,490.294
2005	Maio	1,261.165	483.805	171.796	742.632	2,674.626	5,334.024
2005	Junho	1,351.714	490.711	175.316	789.627	2,747.346	5,554.714
2005	Julho	1,325.121	504.968	163.395	783.557	2,712.101	5,489.141
2005	Agosto	1,266.499	472.316	165.186	768.134	2,766.478	5,438.612
2005	Setembro	1,274.320	481.140	157.462	770.048	2,895.195	5,578.165
2005	Outubro	1,309.095	524.234	171.474	838.627	3,086.338	5,929.768
2005	Novembro	1,322.617	521.380	196.747	826.885	2,944.468	5,812.097
2005	Dezembro	1,405.020	519.730	192.825	776.914	2,880.544	5,775.034
<b>2005 Total</b>		<b>15,745.785</b>	<b>6,035.338</b>	<b>1,962.075</b>	<b>8,962.306</b>	<b>33,249.483</b>	<b>65,954.987</b>
<b>%Chg over 2004</b>		<b>-4.30%</b>	<b>4.67%</b>	<b>9.08%</b>	<b>-2.55%</b>	<b>9.70%</b>	<b>3.83%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 13:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2006, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2006	Janeiro	1,153.228	447.197	155.779	687.040	2,530.238	4,973.482
2006	Fevereiro	1,090.957	474.039	135.886	645.797	2,418.701	4,765.380
2006	Março	1,393.293	552.014	162.730	871.204	3,105.256	6,084.496
2006	Abril	1,260.969	506.060	153.644	808.995	2,754.002	5,483.669
2006	Maior	1,262.065	515.036	153.991	768.171	2,706.579	5,405.842
2006	Junho	1,322.622	532.337	161.736	819.451	2,792.542	5,628.687
2006	Julho	1,209.683	498.529	149.042	814.321	2,912.872	5,584.447
2006	Agosto	1,358.627	481.443	181.463	850.615	2,878.835	5,750.984
2006	Setembro	1,292.727	512.139	189.589	856.212	3,074.047	5,924.714
2006	Outubro	1,309.028	535.173	202.355	869.592	3,108.472	6,024.620
2006	Novembro	1,332.611	514.236	201.009	871.979	3,153.145	6,072.980
2006	Dezembro	1,376.717	509.840	202.419	793.645	3,036.181	5,918.801
<b>2006 Total</b>		<b>15,362.525</b>	<b>6,078.041</b>	<b>2,049.642</b>	<b>9,657.021</b>	<b>34,470.872</b>	<b>67,618.102</b>
<b>%Chg over 2005</b>		<b>-2.43%</b>	<b>0.71%</b>	<b>4.46%</b>	<b>7.75%</b>	<b>3.67%</b>	<b>2.52%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 14:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2007, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2007	Janeiro	1,176.577	460.586	198.425	691.961	2,624.228	5,151.777
2007	Fevereiro	1,114.175	474.758	179.612	637.095	2,577.590	4,983.230
2007	Março	1,328.374	555.262	198.343	859.222	3,124.608	6,065.809
2007	Abril	1,195.998	493.041	199.206	778.989	2,949.490	5,616.724
2007	Maior	1,276.608	516.114	185.351	770.415	2,924.408	5,672.895
2007	Junho	1,265.465	526.390	178.678	778.598	3,058.906	5,808.038
2007	Julho	1,215.468	509.212	179.113	785.374	2,992.485	5,681.652
2007	Agosto	1,340.747	504.841	190.546	826.508	2,905.104	5,767.746
2007	Setembro	1,287.370	525.267	189.122	833.889	3,016.856	5,852.504
2007	Outubro	1,333.694	563.934	199.748	861.623	3,188.929	6,147.929
2007	Novembro	1,291.889	547.847	203.723	875.495	3,060.398	5,979.353
2007	Dezembro	1,316.155	524.429	216.145	806.005	2,879.497	5,742.232
<b>2007 Total</b>		<b>15,142.521</b>	<b>6,201.680</b>	<b>2,318.013</b>	<b>9,505.175</b>	<b>35,302.499</b>	<b>68,469.888</b>
<b>%Chg over 2006</b>		<b>-1.43%</b>	<b>2.03%</b>	<b>13.09%</b>	<b>-1.57%</b>	<b>2.41%</b>	<b>1.26%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 15:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2008, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2008	Janeiro	1,168.018	493.632	185.026	701.150	2,747.586	5,295.412
2008	Fevereiro	1,102.384	519.679	190.113	614.337	2,649.828	5,076.340
2008	Março	1,199.357	550.416	207.686	785.253	2,975.683	5,718.395
2008	Abril	1,230.239	550.293	215.845	816.491	2,882.268	5,695.135
2008	Maio	1,215.189	549.133	192.947	755.353	2,850.939	5,563.561
2008	Junho	1,126.080	540.338	184.292	745.230	2,720.446	5,316.385
2008	Julho	1,176.962	542.887	179.554	712.757	2,725.002	5,337.162
2008	Agosto	1,147.282	513.869	184.326	706.341	2,672.570	5,224.389
2008	Setembro	1,100.378	518.939	176.919	669.954	2,608.335	5,074.525
2008	Outubro	1,182.951	535.271	178.767	687.998	2,733.092	5,318.079
2008	Novembro	1,018.287	495.104	169.558	598.080	2,538.378	4,819.408
2008	Dezembro	1,079.637	445.484	138.610	511.627	2,160.756	4,336.114
<b>2008 Total</b>		<b>13,746.764</b>	<b>6,255.045</b>	<b>2,203.641</b>	<b>8,304.570</b>	<b>32,264.883</b>	<b>62,774.903</b>
<b>%Chg over 2007</b>		<b>-9.22%</b>	<b>0.86%</b>	<b>-4.93%</b>	<b>-12.63%</b>	<b>-8.60%</b>	<b>-8.32%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 16:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2009, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2009	Janeiro	933.107	400.308	126.249	448.981	1,904.961	3,813.605
2009	Fevereiro	860.230	410.217	127.642	455.767	1,871.761	3,725.617
2009	Março	929.344	442.144	152.618	563.844	2,185.492	4,273.443
2009	Abril	946.335	445.479	149.596	566.317	1,999.251	4,106.978
2009	Maio	956.171	456.014	144.830	557.218	2,133.367	4,247.600
2009	Junho	961.191	588.109	141.781	596.419	2,248.126	4,535.626
2009	Julho	1,009.788	503.404	142.113	611.797	2,371.667	4,638.768
2009	Agosto	984.831	487.735	154.226	613.591	2,399.478	4,639.860
2009	Setembro	1,036.691	530.866	167.428	643.807	2,457.060	4,835.851
2009	Outubro	1,129.582	576.114	177.670	693.121	2,806.542	5,383.029
2009	Novembro	1,052.014	567.024	185.818	704.674	2,756.572	5,266.102
2009	Dezembro	1,228.033	563.762	184.993	660.421	2,677.488	5,314.697
<b>2009 Total</b>		<b>12,027.318</b>	<b>5,971.176</b>	<b>1,854.963</b>	<b>7,115.955</b>	<b>27,811.765</b>	<b>54,781.177</b>
<b>%Chg over 2008</b>		<b>-12.51%</b>	<b>-4.54%</b>	<b>-15.82%</b>	<b>-14.31%</b>	<b>-13.80%</b>	<b>-12.73%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 17:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2010, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2010	Janeiro	977.335	502.735	150.928	610.481	2,441.125	4,682.603
2010	Fevereiro	926.043	520.381	153.735	554.951	2,445.213	4,600.323
2010	Março	1,085.023	620.706	166.809	700.000	2,958.536	5,531.075
2010	Abril	1,076.585	531.450	175.780	707.445	2,875.375	5,366.636
2010	Maio	1,061.358	616.765	182.563	738.948	3,145.799	5,745.433
2010	Junho	1,079.169	595.153	161.245	748.252	2,946.346	5,530.165
2010	Julho	1,075.826	604.203	142.108	762.777	2,958.806	5,543.720
2010	Agosto	1,057.512	574.623	158.164	739.458	2,856.648	5,386.404
2010	Setembro	1,074.590	592.367	150.777	727.825	2,901.997	5,447.556
2010	Outubro	1,031.730	655.031	165.301	820.877	3,240.667	5,913.606
2010	Novembro	972.442	600.700	166.847	813.003	3,084.188	5,637.180
2010	Dezembro	1,122.729	603.541	158.561	787.748	2,974.409	5,646.989
<b>2010 Total</b>		<b>12,540.342</b>	<b>7,017.656</b>	<b>1,932.818</b>	<b>8,711.765</b>	<b>34,829.111</b>	<b>65,031.692</b>
<b>%Chg over 2009</b>		<b>4.27%</b>	<b>17.53%</b>	<b>4.20%</b>	<b>22.43%</b>	<b>25.23%</b>	<b>18.71%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 18:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2011, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2011	Janeiro	923.950	562.053	136.695	726.570	2,691.530	5,040.798
2011	Fevereiro	853.268	559.454	132.807	614.979	2,481.673	4,642.180
2011	Março	1,054.734	655.198	156.456	862.319	3,238.877	5,967.583
2011	Abril	1,027.909	595.017	160.728	776.779	3,004.437	5,564.870
2011	Maio	994.576	616.957	154.781	740.369	2,967.404	5,474.086
2011	Junho	1,049.326	582.648	140.624	752.859	2,903.805	5,429.263
2011	Julho	985.666	613.822	155.326	747.334	2,954.104	5,456.252
2011	Agosto	1,023.595	588.493	150.233	744.632	2,836.968	5,343.921
2011	Setembro	1,006.905	602.604	153.996	717.951	2,754.260	5,235.716
2011	Outubro	1,028.995	628.216	167.936	742.920	2,963.902	5,531.969
2011	Novembro	1,029.776	594.422	169.485	733.809	2,889.728	5,417.219
2011	Dezembro	1,155.033	605.055	159.994	748.112	2,887.102	5,555.296
<b>2011 Total</b>		<b>12,133.733</b>	<b>7,203.941</b>	<b>1,839.059</b>	<b>8,908.632</b>	<b>34,573.788</b>	<b>64,659.153</b>
<b>%Chg over 2010</b>		<b>-3.24%</b>	<b>2.65%</b>	<b>-4.85%</b>	<b>2.26%</b>	<b>-0.73%</b>	<b>-0.57%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

**Tabela 19:** Dados relativos ao transporte de cargas pelo modal aéreo, no ano de 2012, receita de carga tonelada-milhas (em milhões) – *Cargo Revenue Ton-Miles*.

Ano	Mês	Região					Total
		Doméstico	Atlântico	América Latina	Pacífico	Internacional*	
2012	Janeiro	915.342	531.910	132.237	580.568	2,389.765	4,549.822
2012	Fevereiro	955.049	562.041	134.555	642.803	2,509.129	4,803.576
2012	Março	1,086.395	628.843	178.954	789.076	3,054.244	5,737.512
2012	Abril	975.977	558.999	163.474	710.458	2,647.604	5,056.511
2012	Mai	1,052.371	599.199	163.854	740.024	2,752.731	5,308.179
2012	Junho	1,033.510	602.160	146.965	729.628	2,802.046	5,314.309
2012	Julho	996.529	582.363	150.535	718.492	2,793.785	5,241.704
2012	Agosto	1,059.783	559.456	152.141	719.051	2,622.751	5,113.182
2012	Setembro	1,009.243	573.797	149.917	713.915	2,738.606	5,185.477
<b>2012 YTD</b>		<b>9,084.197</b>	<b>5,198.767</b>	<b>1,372.632</b>	<b>6,344.016</b>	<b>24,310.662</b>	<b>46,310.274</b>
<b>%Chg over 2011 YTD</b>		<b>1.84%</b>	<b>-3.30%</b>	<b>2.31%</b>	<b>-5.08%</b>	<b>-5.89%</b>	<b>-3.83%</b>

Fonte: *Research and Innovative Technology Administration* (RITA). Disponível em: [www.transtats.bts.gov/freight.asp](http://www.transtats.bts.gov/freight.asp). Acesso em: 09 de janeiro de 2013.

\*Movimento internacional de cargas, realizado por empresas não ligadas ao Atlântico, Pacífico ou América Latina.

## ANEXO A

### Ranking de embarques em Aeroportos Primários dos EUA – CY<sup>141</sup> 10

Rank	RO	ST	Locid <sup>142</sup>	City	Airport Name	S/L	Hub <sup>143</sup>	CY 10 Enplanements	CY 09 Enplanements	% Change
1	SO	GA	ATL	Atlanta	Hartsfield - Jackson Atlanta International	P	L	43.130.585	42.280.868	2,01%
2	GL	IL	ORD	Chicago	Chicago O'Hare International	P	L	32.171.831	31.135.732	3,33%
3	WP	CA	LAX	Los Angeles	Los Angeles International	P	L	28.857.755	27.439.897	5,17%
4	SW	TX	DFW	Fort Worth	Dallas/Fort Worth International	P	L	27.100.656	26.663.984	1,64%
5	NM	CO	DEN	Denver	Denver International	P	L	25.241.962	24.013.669	5,11%
6	EA	NY	JFK	New York	John F Kennedy International	P	L	22.934.047	22.710.272	0,99%
7	SW	TX	IAH	Houston	George Bush Intercontinental/Houston	P	L	19.528.631	19.290.239	1,24%
8	WP	CA	SFO	San Francisco International Airport	San Francisco International	P	L	19.359.003	18.467.908	4,83%
9	WP	NV	LAS	Las Vegas	McCarran International	P	L	18.996.738	19.445.952	-2,31%
10	WP	AZ	PHX	Phoenix	Phoenix Sky Harbor International	P	L	18.907.171	18.559.647	1,87%
11	SO	NC	CLT	Charlotte	Charlotte/Douglas International	P	L	18.629.181	17.165.376	8,53%
12	SO	FL	MIA	Miami	Miami International	P	L	17.017.654	16.187.768	5,13%

<sup>141</sup> CY – Calendar Year – ano do calendário.

<sup>142</sup> Locid – *The unique airport location identifier for an airport.* Código único de identificação de um aeroporto. Obtido em: [www.faa.gov/airports/planning\\_capacity/ga\\_study/media/2012AssetReportAppB.pdf](http://www.faa.gov/airports/planning_capacity/ga_study/media/2012AssetReportAppB.pdf). Acesso em 07 de junho de 2012.

<sup>143</sup> HUB - *An airport or city in which an airline has a major presence and many flights to other destinations. As an example, Delta has a hub in Atlanta. Many carriers use the hub-and-spoke system to maximize profits by keeping the aircraft in the air as much as possible. Flights to the hub are many, and from there flights to many other destinations are scheduled.* Disponível em: <http://www.iflybusiness.com/travel-glossary.php?term=H>. Acesso em: 07 de junho de 2012. Ponto central, ou estratégico em que uma companhia aérea concentra suas atividades e distribuir as aeronaves e voos para maximizar os lucros.

13	SO	FL	MCO	Orlando	Orlando International	P	L	17.017.491	16.371.016	3,95%
14	EA	NJ	EWR	Newark	Newark Liberty International	P	L	16.571.754	16.659.441	-0,53%
15	GL	MI	DTW	Detroit	Detroit Metropolitan Wayne County	P	L	15.643.890	15.211.402	2,84%
16	GL	MN	MSP	Minneapolis	Minneapolis-St Paul International/Wold-Chamberlain	P	L	15.512.487	15.551.206	-0,25%
17	NM	WA	SEA	Seattle	Seattle-Tacoma International	P	L	15.406.243	15.273.092	0,87%
18	EA	PA	PHL	Philadelphia	Philadelphia International	P	L	14.951.254	15.002.961	-0,34%
19	NE	MA	BOS	Boston	General Edward Lawrence Logan International	P	L	13.561.814	12.566.797	7,92%
20	EA	NY	LGA	New York	La Guardia	P	L	12.001.501	11.084.300	8,27%
21	EA	VA	IAD	Dulles	Washington Dulles International	P	L	11.276.481	11.132.098	1,30%
22	EA	MD	BWI	Glen Burnie	Baltimore/Washington International Thurgood Marshal	P	L	10.848.633	10.338.950	4,93%
23	SO	FL	FLL	Fort Lauderdale	Fort Lauderdale/Hollywood International	P	L	10.829.810	10.258.118	5,57%
24	NM	UT	SLC	Salt Lake City	Salt Lake City International	P	L	9.910.493	9.903.821	0,07%
25	WP	HI	HNL	Honolulu	Honolulu International	P	L	8.740.077	8.739.389	0,01%
26	EA	VA	DCA	Arlington	Ronald Reagan Washington National	P	L	8.736.804	8.490.288	2,90%
27	GL	IL	MDW	Chicago	Chicago Midway International	P	L	8.518.957	8.253.620	3,21%
28	WP	CA	SAN	San Diego	San Diego International	P	L	8.430.509	8.453.854	-0,28%
29	SO	FL	TPA	Tampa	Tampa International	P	L	8.137.222	8.263.294	-1,53%
30	NM	OR	PDX	Portland	Portland International	P	M	6.582.227	6.430.119	2,37%
31	CE	MO	STL	St. Louis	Lambert-St Louis International	P	M	6.044.760	6.084.070	-0,65%
32	CE	MO	MCI	Kansas City	Kansas City	P	M	4.946.173	4.894.349	1,06%

					International					
33	SO	TN	MEM	Memphis	Memphis International	P	M	4.930.935	5.054.191	-2,44%
34	GL	WI	MKE	Milwaukee	General Mitchell International	P	M	4.760.170	3.822.542	24,53%
35	WP	CA	OAK	Oakland	Metropolitan Oakland International	P	M	4.673.417	4.612.631	1,32%
36	GL	OH	CLE	Cleveland	Cleveland-Hopkins International	P	M	4.591.097	4.704.329	-2,41%
37	SO	NC	RDU	Raleigh	Raleigh-Durham International	P	M	4.465.736	4.435.624	0,68%
38	SO	TN	BNA	Nashville	Nashville International	P	M	4.432.527	4.385.780	1,07%
39	WP	CA	SMF	Sacramento	Sacramento International	P	M	4.424.279	4.460.600	-0,81%
40	SW	TX	HOU	Houston	William P Hobby	P	M	4.357.835	4.087.524	6,61%
41	WP	CA	SNA	Santa Ana	John Wayne Airport-Orange County	P	M	4.278.623	4.311.329	-0,76%
42	SO	PR	SJU	San Juan	Luis Munoz Marin International	P	M	4.243.475	4.094.662	3,63%
43	SW	TX	AUS	Austin	Austin-Bergstrom International	P	M	4.201.136	4.027.100	4,32%
44	SW	LA	MSY	Metairie	Louis Armstrong New Orleans International	P	M	4.088.889	3.916.746	4,40%
45	WP	CA	SJC	San Jose	Norman Y. Mineta San Jose International	P	M	4.056.167	4.103.834	-1,16%
46	EA	PA	PIT	Pittsburgh	Pittsburgh International	P	M	3.996.656	3.956.842	1,01%
47	SW	TX	SAT	San Antonio	San Antonio International	P	M	3.916.320	3.791.928	3,28%
48	SO	KY	CVG	Greater Cincinnati International Airport	Cincinnati/Northern Kentucky International	P	M	3.906.826	5.194.214	-24,79%
49	SW	TX	DAL	Dallas	Dallas Love Field	P	M	3.783.407	3.675.861	2,93%
50	GL	IN	IND	Indianapolis	Indianapolis International	P	M	3.728.698	3.732.534	-0,10%
51	SO	FL	RSW	Fort Myers	Southwest Florida International	P	M	3.714.157	3.668.279	1,25%
52	GL	OH	CMH	Columbus	Port Columbus International	P	M	3.145.962	3.096.515	1,60%

53	SO	FL	PBI	West Palm Beach	Palm Beach International	P	M	2.958.416	3.004.076	-1,52%
54	SW	NM	ABQ	Albuquerque	Albuquerque International Sunport	P	M	2.828.420	2.881.798	-1,85%
55	SO	FL	JAX	Jacksonville	Jacksonville International	P	M	2.755.719	2.777.041	-0,77%
56	NE	CT	BDL	Windsor Locks	Bradley International	P	M	2.640.155	2.626.873	0,51%
57	EA	NY	BUF	Buffalo	Buffalo Niagara International	P	M	2.602.968	2.657.467	-2,05%
58	WP	HI	OGG	Kahului	Kahului	P	M	2.587.214	2.496.145	3,65%
59	WP	CA	ONT	Ontario	Ontario International	P	M	2.380.881	2.416.872	-1,49%
60	AL	AK	ANC	Anchorage	Ted Stevens Anchorage International	P	M	2.342.310	2.282.666	2,61%
61	WP	CA	BUR	Burbank	Bob Hope	P	M	2.239.804	2.294.991	-2,40%
62	CE	NE	OMA	Omaha	Eppley Airfield	P	M	2.097.958	2.083.973	0,67%
63	NE	RI	PVD	Warwick	Theodore Francis Green State	P	M	1.951.566	2.153.168	-9,36%
64	WP	NV	RNO	Reno	Reno/Tahoe International	P	M	1.857.488	1.828.818	1,57%
65	WP	AZ	TUS	Tucson	Tucson International	P	M	1.844.228	1.795.534	2,71%
66	SW	OK	OKC	Oklahoma City	Will Rogers World	P	S	1.710.993	1.662.631	2,91%
67	EA	VA	ORF	Norfolk	Norfolk International	P	S	1.663.294	1.701.246	-2,23%
68	EA	VA	RIC	Highland Springs	Richmond International	P	S	1.651.131	1.649.284	0,11%
69	SO	KY	SDF	Louisville	Louisville International- Standiford Field	P	S	1.651.037	1.622.804	1,74%
70	NM	WA	GEG	Spokane	Spokane International	P	S	1.545.115	1.494.490	3,39%
71	SW	TX	ELP	El Paso	El Paso International	P	S	1.509.093	1.495.879	0,88%
72	WP	CA	LGB	Long Beach	Long Beach /Daugherty Field/	P	S	1.451.404	1.401.903	3,53%
73	SO	AL	BHM	Birmingham	Birmingham- Shuttlesworth International	P	S	1.443.215	1.442.155	0,07%
74	WP	GU	GUM	Tamuning	Guam International	P	S	1.411.024	1.250.479	12,84%
75	NM	ID	BOI	Boise	Boise Air Terminal/Gowen Field	P	S	1.406.750	1.400.343	0,46%
76	NE	NH	MHT	Manchester	Manchester	P	S	1.391.797	1.578.349	-11,82%

77	SW	OK	TUL	Tulsa	Tulsa International	P	S	1.382.895	1.416.249	-2,36%
78	WP	HI	KOA	Kailua Kona	Kona International at Keahole	P	S	1.276.343	1.279.968	-0,28%
79	EA	NY	ROC	Rochester	Greater Rochester International	P	S	1.263.965	1.273.783	-0,77%
80	EA	NY	ALB	Albany	Albany International	P	S	1.250.282	1.302.814	-4,03%
81	GL	OH	DAY	Dayton	James M Cox Dayton International	P	S	1.248.787	1.240.848	0,64%
82	WP	HI	LIH	Lihue	Lihue	P	S	1.175.203	1.228.150	-4,31%
83	SW	AR	LIT	Little Rock	Adams Field	P	S	1.097.403	1.108.603	-1,01%
84	GL	MI	GRR	Grand Rapids	Gerald R. Ford International	P	S	1.089.002	883.677	23,24%
85	EA	NY	SYR	Syracuse	Syracuse Hancock International	P	S	1.024.505	1.016.571	0,78%
86	SO	SC	CHS	Charleston	Charleston AFB/International	P	S	1.013.418	1.095.038	-7,45%
87	EA	NY	HPN	White Plains	Westchester County	P	S	999.831	964.927	3,62%
88	CE	IA	DSM	Des Moines	Des Moines International	P	S	898.840	853.596	5,30%
89	NM	CO	COS	Colorado Springs	City of Colorado Springs Municipal	P	S	877.367	931.993	-5,86%
90	EA	NY	ISP	Islip	Long Island MacArthur	P	S	858.741	929.902	-7,65%
91	SO	NC	GSO	Greensboro	Piedmont Triad International	P	S	855.073	862.679	-0,88%
92	NE	ME	PWM	Portland	Portland International Jetport	P	S	851.566	871.291	-2,26%
93	SO	TN	TYS	Alcoa	McGhee Tyson	P	S	804.917	811.379	-0,80%
94	SO	GA	SAV	Savannah	Savannah/Hilton Head International	P	S	798.194	799.066	-0,11%
95	SO	SC	MYR	Myrtle Beach	Myrtle Beach International	P	S	782.737	704.771	11,06%
96	GL	OH	CAK	Akron	Akron-Canton Regional	P	S	771.107	715.367	7,79%
97	GL	WI	MSN	Madison	Dane County Regional-Truax Field	P	S	766.953	747.941	2,54%
98	CE	KS	ICT	Wichita	Wichita Mid-Continent	P	S	751.601	730.374	2,91%
99	WP	CA	PSP	Palm Springs	Palm Springs	P	S	751.068	739.349	1,59%

					International					
100	SO	FL	PNS	Pensacola	Pensacola Gulf Coast Regional	P	S	729.748	694.786	5,03%
101	SO	FL	SRQ	Sarasota/Bradenton	Sarasota/Bradenton International	P	S	670.992	675.969	-0,74%
102	EA	NJ	ACY	Atlantic City	Atlantic City International	P	S	669.470	525.121	27,49%
103	EA	PA	MDT	Harrisburg	Harrisburg International	P	S	664.968	615.625	8,02%
104	SO	SC	GSP	Greer	Greenville Spartanburg International	P	S	642.512	625.728	2,68%
105	NE	VT	BTV	Burlington	Burlington International	P	S	640.790	700.592	-8,54%
106	SO	MS	JAN	Jackson	Jackson-Evers International	P	S	618.373	635.116	-2,64%
107	WP	HI	ITO	Hilo	Hilo International	P	S	611.782	651.212	-6,05%
108	SO	VI	STT	Charlotte Amalie	Cyril E King	P	S	606.137	589.163	2,88%
109	SO	AL	HSV	Huntsville	Huntsville International-Carl T Jones Field	P	S	606.127	572.767	5,82%
110	WP	CA	FAT	Fresno	Fresno Yosemite International	P	S	569.879	580.203	-1,78%
111	SO	FL	SFB	Sanford	Orlando Sanford International	P	S	553.892	836.223	-33,76%
112	SW	AR	XNA	Bentonville	Northwest Arkansas Regional	P	S	549.195	530.087	3,60%
113	SO	KY	LEX	Lexington	Blue Grass	P	S	539.492	450.464	19,76%
114	EA	VA	PHF	Newport News	Newport News/Williamsburg International	P	S	519.906	498.205	4,36%
115	SW	TX	LBB	Lubbock	Lubbock Preston Smith International	P	S	508.858	534.818	-4,85%
116	GL	MI	FNT	Flint	Bishop International	P	S	497.649	489.388	1,69%
117	SO	SC	CAE	Columbia	Columbia Metropolitan	P	S	486.879	521.165	-6,58%
118	GL	IL	MLI	Moline	Quad City International	P	S	477.086	461.888	3,29%
119	CE	IA	CID	Cedar Rapids	The Eastern Iowa	P	S	462.670	474.508	-2,49%
120	SO	MS	GPT	Gulfport	Gulfport-Biloxi International	P	S	461.072	411.978	11,92%
121	SW	TX	MAF	Midland	Midland International	P	S	445.043	423.801	5,01%

122	AL	AK	FAI	Fairbanks	Fairbanks International	P	S	435.392	424.496	2,57%
123	WP	MP	GSN	Saipan	Francisco C. Ada/Saipan International	P	S	433.577	384.882	12,65%
124	WP	AZ	IWA	Mesa	Phoenix-Mesa Gateway	P	S	417.862	289.770	44,20%
125	NE	ME	BGR	Bangor	Bangor International	P	S	416.328	388.681	7,11%
126	EA	PA	ABE	Allentown	Lehigh Valley International	P	S	414.427	376.100	10,19%
127	SO	NC	ILM	Wilmington	Wilmington International	P	S	408.058	400.526	1,88%
128	NM	WA	BLI	Bellingham	Bellingham International	P	S	398.368	326.850	21,88%
129	SW	TX	AMA	Amarillo	Rick Husband Amarillo International	P	S	394.593	394.569	0,01%
130	NM	MT	BIL	Billings	Billings Logan International	P	S	388.329	397.073	-2,20%
131	SO	FL	PIE	Clearwater	St Petersburg-Clearwater International	P	S	384.394	381.029	0,88%
132	WP	CA	SBA	Santa Barbara	Santa Barbara Municipal	P	S	382.894	379.777	0,82%
133	SW	LA	BTR	Baton Rouge	Baton Rouge Metropolitan, Ryan Field	P	S	382.687	347.815	10,03%
134	CE	MO	SGF	Springfield	Springfield-Branson National	P	S	381.172	398.025	-4,23%
135	SW	TX	HRL	Harlingen	Valley International	P	S	373.438	367.269	1,68%
136	SO	NC	AVL	Asheville	Asheville Regional	P	S	371.226	293.789	26,36%
137	NM	OR	EUG	Eugene	Mahlon Sweet Field	P	S	369.397	340.662	8,44%
138	GL	ND	FAR	Fargo	Hector International	P	S	365.963	352.041	3,95%
139	NM	MT	BZN	Bozeman	Gallatin Field	P	S	364.521	343.754	6,04%
140	GL	SD	FSD	Sioux Falls	Joe Foss Field	P	N	355.939	332.709	6,98%
141	GL	WI	GRB	Green Bay	Austin Straubel International	P	N	349.733	348.151	0,45%
142	SO	FL	VPS	Valparaiso	Eglin AFB	P	N	348.979	374.220	-6,74%
143	SW	TX	MFE	McAllen	McAllen Miller International	P	N	344.302	361.778	-4,83%
144	AL	AK	JNU	Juneau	Juneau International	P	N	344.057	337.038	2,08%
145	SW	TX	CRP	Corpus Christi	Corpus Christi International	P	N	339.193	349.383	-2,92%

146	SO	FL	TLH	Tallahassee	Tallahassee Regional	P	N	325.097	360.441	-9,81%
147	WP	AZ	GCN	Grand Canyon	Grand Canyon National Park	P	N	318.622	297.894	6,96%
148	GL	IN	SBN	South Bend	South Bend Regional	P	N	317.096	318.974	-0,59%
149	EA	VA	ROA	Roanoke	Roanoke Regional/Woodrum Field	P	N	316.478	297.588	6,35%
150	NM	WA	PSC	Pasco	Tri-Cities	P	N	312.915	258.546	21,03%
151	SO	FL	ECP	Panama City	Northwest Florida Beaches International	P	N	312.114	150.401	107,52%
152	NM	OR	MFR	Medford	Rogue Valley International - Medford	P	N	310.824	287.558	8,09%
153	SO	TN	CHA	Chattanooga	Lovell Field	P	N	292.830	311.399	-5,96%
154	NM	MT	MSO	Missoula	Missoula International	P	N	289.875	281.428	3,00%
155	NM	WY	JAC	Jackson	Jackson Hole	P	N	288.325	284.397	1,38%
156	SO	FL	EYW	Key West	Key West International	P	N	287.359	234.322	22,63%
157	GL	SD	RAP	Rapid City	Rapid City Regional	P	N	284.126	266.467	6,63%
158	SO	AL	MOB	Mobile	Mobile Regional	P	N	277.232	280.491	-1,16%
159	GL	IL	BMI	Bloomington-Normal Airport	Central IL Regional Airport at Bloomington-Normal	P	N	274.677	243.448	12,83%
160	GL	IN	FWA	Fort Wayne	Fort Wayne International	P	N	273.056	259.315	5,30%
161	GL	WI	ATW	Appleton	Outagamie County Regional	P	N	272.471	271.997	0,17%
162	EA	WV	CRW	Charleston	Yeager	P	N	264.818	238.190	11,18%
163	SO	NC	FAY	Fayetteville	Fayetteville Regional/Grannis Field	P	N	258.986	231.002	12,11%
164	GL	IL	PIA	Peoria	General Downing - Peoria International	P	N	249.595	242.142	3,08%
165	SO	FL	DAB	Daytona Beach	Daytona Beach International	P	N	246.627	202.417	21,84%
166	SO	GA	AGS	Augusta	Augusta Regional at Bush Field	P	N	246.587	198.489	24,23%
167	SW	TX	GRK	Killeen	Robert Gray AAF	P	N	243.861	231.500	5,34%
168	SO	PR	BQN	Aguadilla	Rafael Hernandez	P	N	241.976	225.924	7,11%

169	SW	LA	SHV	Shreveport	Shreveport Regional	P	N	237.945	242.919	-2,05%
170	NM	OR	RDM	Redmond	Roberts Field	P	N	226.400	221.463	2,23%
171	NM	CO	ASE	Aspen	Aspen-Pitkin County/Sardy Field	P	N	222.755	216.868	2,71%
172	SW	LA	LFT	Lafayette	Lafayette Regional	P	N	220.211	205.913	6,94%
173	NM	CO	GJT	Grand Junction	Grand Junction Regional	P	N	219.358	228.850	-4,15%
174	EA	PA	AVP	Avoca	Wilkes-Barre/Scranton International	P	N	213.422	204.244	4,49%
175	SO	TN	TRI	Bristol/Johnson/Kingsport	Tri-Cities Regional TN/VA	P	N	202.114	217.783	-7,19%
176	EA	NY	SWF	Newburgh	Stewart International	P	N	201.684	197.655	2,04%
177	NE	MA	ACK	Nantucket	Nantucket Memorial	P	N	201.390	204.981	-1,75%
178	NM	CO	EGE	Eagle	Eagle County Regional	P	N	201.010	181.666	10,65%
179	EA	VA	CHO	Charlottesville	Charlottesville- Albemarle	P	N	197.776	180.462	9,59%
180	GL	ND	BIS	Bismarck	Bismarck Municipal	P	N	196.285	184.103	6,62%
181	SO	AL	MGM	Montgomery	Montgomery Regional (Dannelly Field)	P	N	194.540	163.864	18,72%
182	WP	CA	MRY	Monterey	Monterey Peninsula	P	N	190.527	191.585	-0,55%
183	SO	VI	STX	Christiansted	Henry E Rohlsen	P	N	187.211	173.373	7,98%
184	SO	FL	MLB	Melbourne	Melbourne International	P	N	180.441	110.510	63,28%
185	SW	LA	AEX	Alexandria	Alexandria International	P	N	179.129	154.736	15,76%
186	NM	MT	GPI	Kalispell	Glacier Park International	P	N	175.222	160.193	9,38%
187	GL	IN	EVV	Evansville	Evansville Regional	P	N	169.967	153.993	10,37%
188	WP	NV	BVU	Boulder City	Boulder City Municipal	P	N	169.923	194.838	-12,79%
189	GL	MI	TVC	Traverse City	Cherry Capital	P	N	167.488	175.692	-4,67%
190	NM	CO	DRO	Durango	Durango-La Plata County	P	N	163.611	148.077	10,49%
191	SO	FL	GNV	Gainesville	Gainesville Regional	P	N	159.499	130.166	22,54%
192	GL	WI	CWA	Mosinee	Central Wisconsin	P	N	156.251	144.961	7,79%
193	NM	MT	GTF	Great Falls	Great Falls International	P	N	155.204	146.438	5,99%
194	SO	NC	OAJ	Jacksonville	Albert J Ellis	P	N	154.307	119.961	28,63%
195	GL	MN	DLH	Duluth	Duluth International	P	N	150.556	125.451	20,01%

196	GL	MI	MBS	Saginaw	MBS International	P	N	146.870	144.938	1,33%
197	NM	ID	IDA	Idaho Falls	Idaho Falls Regional	P	N	144.365	138.957	3,89%
198	AL	AK	BET	Bethel	Bethel	P	N	144.353	134.848	7,05%
199	EA	PA	UNV	State College	University Park	P	N	143.531	130.527	9,96%
200	CE	NE	LNK	Lincoln	Lincoln	P	N	143.230	142.507	0,51%
201	GL	MI	LAN	Clinton (Township of)	Capital Region International	P	N	136.548	139.113	-1,84%
202	GL	MI	AZO	Kalamazoo	Kalamazoo/Battle Creek International	P	N	135.555	130.769	3,66%
203	EA	NY	ELM	Elmira	Elmira/Corning Regional	P	N	131.358	114.519	14,70%
204	WP	CA	SBP	San Luis Obispo	San Luis County Regional	P	N	129.220	118.282	9,25%
205	EA	PA	ERI	Erie	Erie International/Tom Ridge Field	P	N	127.184	121.164	4,97%
206	SO	NC	EWN	New Bern	Coastal Carolina Regional	P	N	126.800	112.881	12,33%
207	NE	MA	HYA	Hyannis	Barnstable Municipal-Boardman/Polando Field	P	N	124.560	138.858	-10,30%
208	WP	AZ	IFP	Bullhead City	Laughlin/Bullhead International	P	N	121.468	107.595	12,89%
209	EA	NY	ITH	Ithaca	Ithaca Tompkins Regional	P	N	121.390	109.991	10,36%
210	GL	MN	RST	Rochester	Rochester International	P	N	120.063	128.543	-6,60%
211	GL	ND	GFK	Grand Forks	Grand Forks International	P	N	117.980	97.361	21,18%
212	EA	WV	HTS	Huntington	Tri-State/Milton J. Ferguson Field	P	N	115.263	103.972	10,86%
213	SW	TX	LRD	Laredo	Laredo International	P	N	112.520	101.252	11,13%
214	WP	CA	BFL	Bakersfield	Meadows Field	P	N	111.699	103.067	8,38%
215	NM	CO	HDN	Hayden	Yampa Valley	P	N	110.044	122.480	-10,15%
216	GL	WI	LSE	La Crosse	La Crosse Municipal	P	N	109.962	104.537	5,19%
217	EA	NY	BGM	Binghamton	Greater Binghamton/Edwin A Link Field	P	N	108.988	98.090	11,11%
218	SW	LA	MLU	Monroe	Monroe Regional	P	N	100.419	85.314	17,71%

219	AL	AK	KTN	Ketchikan	Ketchikan International	P	N	100.138	96.996	3,24%
220	NM	MT	HLN	Helena	Helena Regional	P	N	98.193	88.314	11,19%
221	SO	PR	PSE	Ponce	Mercedita	P	N	97.660	90.267	8,19%
222	GL	IL	RFD	Rockford	Chicago/Rockford International	P	N	96.974	96.812	0,17%
223	NM	CO	MTJ	Montrose	Montrose Regional	P	N	96.601	92.195	4,78%
224	EA	NY	PBG	Plattsburgh	Plattsburgh International	P	N	94.808	73.159	29,59%
225	EA	VA	LYH	Timberlake	Lynchburg Regional/Preston Glenn Field	P	N	93.772	86.366	8,58%
226	WP	CA	ACV	Arcata	Arcata	P	N	93.402	102.440	-8,82%
227	WP	CA	STS	Santa Rosa	Charles M. Schulz - Sonoma County	P	N	92.778	91.241	1,68%
229	GL	ND	MOT	Minot	Minot International	P	N	91.120	67.080	35,84%
230	WP	HI	MKK	Kaunakakai	Molokai	P	N	88.688	65.984	34,41%
231	GL	OH	TOL	Toledo	Toledo Express	P	N	88.578	93.669	-5,44%
232	SO	FL	PGD	Punta Gorda	Punta Gorda	P	N	87.041	64.650	34,63%
233	AL	AK	ENA	Kenai	Kenai Municipal	P	N	86.857	82.277	5,57%
234	GL	IL	CMI	Savoy	University of Illinois-Willard	P	N	85.715	88.068	-2,67%
235	SW	TX	BRO	Brownsville	Brownsville/South Padre Island International	P	N	84.401	80.350	5,04%
236	SW	AR	FSM	Fort Smith	Fort Smith Regional	P	N	83.902	76.401	9,82%
237	NM	WY	CPR	Casper	Casper/Natrona County International	P	N	83.342	73.969	12,67%
238	SO	SC	FLO	Florence	Florence Regional	P	N	82.961	77.146	7,54%
239	WP	AZ	NYL	Yuma	Yuma MCAS/Yuma International	P	N	82.163	78.345	4,87%
240	AL	AK	ADQ	Kodiak	Kodiak	P	N	80.303	78.375	2,46%
241	SW	TX	TYR	Tyler	Tyler Pounds Regional	P	N	74.357	73.841	0,70%
242	SO	SC	HXD	Hilton Head Island	Hilton Head	P	N	73.776	66.893	10,29%
243	SW	TX	ABI	Abilene	Abilene Regional	P	N	73.605	81.172	-9,32%
244	SW	TX	CLL	College Station	Easterwood Field	P	N	72.188	73.287	-1,50%
245	SW	OK	LAW	Lawton	Lawton-Fort Sill	P	N	68.054	71.389	-4,67%

					Regional					
246	SO	MS	UTA	Tunica	Tunica Municipal	P	N	65.907	64.238	2,60%
247	EA	MD	SBY	Salisbury	Salisbury-Ocean City Wicomico Regional	P	N	65.489	59.662	9,77%
248	SW	LA	LCH	Lake Charles	Lake Charles Regional	P	N	65.340	55.174	18,43%
249	WP	NV	VGT	Las Vegas	North Las Vegas	P	N	64.674	26.526	143,81%
250	AL	AK	SIT	Sitka	Sitka Rocky Gutierrez	P	N	64.536	62.498	3,26%
251	SO	GA	CSG	Columbus	Columbus Metropolitan	P	N	63.726	48.526	31,32%
252	AL	AK	OTZ	Kotzebue	Ralph Wien Memorial	P	N	62.177	57.472	8,19%
253	WP	AZ	FLG	Flagstaff	Flagstaff Pulliam	P	N	62.109	66.627	-6,78%
254	SO	NC	PGV	Greenville	Pitt-Greenville	P	N	61.899	59.007	4,90%
255	NM	ID	LWS	Lewiston	Lewiston-Nez Perce County	P	N	61.737	62.210	-0,76%
256	GL	IL	SPI	Springfield	Abraham Lincoln Capital	P	N	61.413	58.197	5,53%
257	SW	TX	ACT	Waco	Waco Regional	P	N	61.401	66.089	-7,09%
258	WP	AZ	1G4	Peach Springs	Grand Canyon West	P	N	60.682	62.592	-3,05%
259	GL	MI	SAW	Gwinn	Sawyer International	P	N	57.371	53.802	6,63%
260	AL	AK	OME	Nome	Nome	P	N	56.658	54.994	3,03%
261	SW	TX	SJT	San Angelo	San Angelo Regional/Mathis Field	P	N	56.021	60.353	-7,18%
262	WP	CA	RDD	Redding	Redding Municipal	P	N	54.420	54.141	0,52%
263	NM	WA	YKM	Yakima	Yakima Air Terminal/McAllister Field	P	N	53.832	60.028	-10,32%
264	NM	ID	SUN	Hailey	Friedman Memorial	P	N	52.755	49.549	6,47%
266	WP	CA	SCK	Stockton	Stockton Metropolitan	P	N	50.632	28.368	78,48%
268	WP	CA	SMX	Santa Maria	Santa Maria Public/Capt G Allan Hancock Field	P	N	47.741	43.631	9,42%
270	NM	WA	EAT	East Wenatchee	Pangborn Memorial	P	N	46.837	51.561	-9,16%
271	SO	PR	VQS	Isla De Vieques	Antonio Rivera Rodriguez	P	N	46.267	20.759	122,88%
272	WP	AS	PPG	Pago Pago	Pago Pago International	P	N	45.206	43.399	4,16%
273	CE	KS	MHK	Manhattan	Manhattan Regional	P	N	44.603	25.074	77,89%

274	SW	TX	SPS	Wichita Falls	Sheppard AFB/Wichita Falls Municipal	P	N	44.296	43.952	0,78%
275	WP	HI	LNJ	Lanai City	Lanai	P	N	43.922	42.594	3,12%
276	NE	MA	MVY	Vineyard Haven	Marthas Vineyard	P	N	43.904	42.248	3,92%
277	SW	NM	SAF	Santa Fe	Santa Fe Municipal	P	N	43.807	9.767	348,52%
279	AL	AK	DLG	Dillingham	Dillingham	P	N	42.927	29.374	46,14%
280	SO	GA	VLD	Valdosta	Valdosta Regional	P	N	42.537	41.516	2,46%
281	AL	AK	AKN	King Salmon	King Salmon	P	N	41.514	40.637	2,16%
282	SO	AL	DHN	Dothan	Dothan Regional	P	N	41.453	42.071	-1,47%
283	AL	AK	BRW	Barrow	Wiley Post-Will Rogers Memorial	P	N	40.141	39.494	1,64%
285	SW	NM	ROW	Roswell	Roswell International Air Center	P	N	38.850	38.391	1,20%
286	AL	AK	HOM	Homer	Homer	P	N	38.407	38.536	-0,33%
287	SO	PR	SIG	San Juan	Fernando Luis Ribas Dominicci	P	N	38.363	23.083	66,20%
288	CE	MO	COU	Columbia	Columbia Regional	P	N	38.293	26.842	42,66%
289	NM	UT	DXZ	Beaver	St George Municipal	P	N	37.596	39.037	-3,69%
291	AL	AK	SCC	Deadhorse	Deadhorse	P	N	37.319	31.395	18,87%
292	NM	CO	GUC	Gunnison	Gunnison-Crested Butte Regional	P	N	37.316	42.130	-11,43%
293	CE	NE	GRI	Grand Island	Central Nebraska Regional	P	N	37.101	20.136	84,25%
294	SO	MS	GTR	Columbus	Golden Triangle Regional	P	N	36.329	36.275	0,15%
296	NE	CT	HVN	New Haven	Tweed-New Haven	P	N	35.854	33.000	8,65%
298	NM	CO	FNL	Fort Collins/Loveland	Fort Collins-Loveland Municipal	P	N	35.671	31.079	14,78%
299	NM	ID	TWF	Twin Falls	Joslin Field - Magic Valley Regional	P	N	35.576	26.991	31,81%
300	SO	GA	ABY	Albany	Southwest Georgia Regional	P	N	35.494	33.044	7,41%
301	NM	WA	PUW	Pullman	Pullman/Moscow Regional	P	N	35.248	32.443	8,65%
302	CE	IA	DBQ	Dubuque	Dubuque Regional	P	N	33.861	39.359	-13,97%

303	NM	WA	BFI	Seattle	Boeing Field/King County International	P	N	33.656	35.863	-6,15%
306	SO	GA	BQK	Brunswick	Brunswick Golden Isles	P	N	30.059	27.901	7,73%
307	NM	WY	GCC	Gillette	Gillette-Campbell County	P	N	29.230	26.869	8,79%
308	NM	WA	ALW	Walla Walla	Walla Walla Regional	P	N	29.064	33.456	-13,13%
309	NM	WY	COD	Cody	Yellowstone Regional	P	N	28.454	26.631	6,85%
310	WP	CA	CRQ	Carlsbad	McClellan-Palomar	P	N	28.355	25.160	12,70%
311	GL	OH	YNG	Youngstown	Youngstown-Warren Regional	P	N	27.717	17.391	59,38%
312	AL	AK	DUT	Unalaska	Unalaska	P	N	26.711	26.705	0,02%
313	SW	AR	TXK	Texarkana	Texarkana Regional- Webb Field	P	N	26.690	26.759	-0,26%
314	NM	MT	BTM	Butte	Bert Mooney	P	N	25.433	25.178	1,01%
316	GL	WI	RHI	Rhineland	Rhineland-Oneida County	P	N	25.137	26.729	-5,96%
318	CE	IA	SUX	Sioux City	Sioux Gateway/Col. Bud Day Field	P	N	24.701	33.096	-25,37%
319	EA	NY	IAG	Niagara Falls	Niagara Falls International	P	N	23.849	17.617	35,37%
320	WP	CA	MOD	Modesto	Modesto City County- Harry Sham Field	P	N	23.487	25.277	-7,08%
321	GL	MI	PLN	Pellston	Pellston Regional Airport of Emmet County	P	N	23.324	23.913	-2,46%
322	WP	CA	CIC	Chico	Chico Municipal	P	N	23.272	23.232	0,17%
323	CE	IA	ALO	Waterloo	Waterloo Regional	P	N	23.206	22.255	4,27%
324	NM	OR	OTH	North Bend	Southwest Oregon Regional	P	N	23.124	22.395	3,26%
325	EA	PA	IPT	Williamsport	Williamsport Regional	P	N	22.519	19.834	13,54%
326	WP	MP	GRO	Rota Island	Rota International	P	N	21.964	26.040	-15,65%
327	WP	NV	EKO	Elko	Elko Regional	P	N	21.863	20.668	5,78%
328	SW	TX	GGG	Longview	East Texas Regional	P	N	21.830	24.944	-12,48%
329	GL	MN	BJI	Bemidji	Bemidji Regional	P	N	21.498	21.934	-1,99%
330	NM	OR	LMT	Klamath Falls	Klamath Falls	P	N	21.353	20.053	6,48%
331	GL	MI	CMX	Hancock	Houghton County	P	N	21.186	24.826	-14,66%

					Memorial					
332	NM	WY	RKS	Rock Springs	Rock Springs-Sweetwater County	P	N	20.993	19.458	7,89%
333	NM	ID	PIH	Arbon Valley	Pocatello Regional	P	N	20.825	21.039	-1,02%
334	WP	AZ	PGA	Page	Page Municipal	P	N	20.264	30.574	-33,72%
335	GL	SD	ABR	Aberdeen	Aberdeen Regional	P	N	20.089	21.100	-4,79%
336	SO	KY	PAH	Paducah	Barkley Regional	P	N	19.903	18.542	7,34%
337	WP	CA	MMH	Mammoth Lakes	Mammoth Yosemite	P	N	19.814	6.157	221,81%
338	WP	MP	TNI	Tinian (Municipality)	Tinian International	P	N	19.520	20.291	-3,80%
339	NM	WY	CYS	Cheyenne	Cheyenne Regional/Jerry Olson Field	P	N	19.507	12.608	54,72%
340	AL	AK	PSG	Petersburg	Petersburg James A Johnson	P	N	18.468	17.988	2,67%
341	GL	WI	EAU	Eau Claire	Chippewa Valley Regional	P	N	18.369	13.192	39,24%
342	AL	AK	CDV	Cordova	Merle K (Mudhole) Smith	P	N	17.856	15.372	16,16%
343	NE	ME	RKD	Rockland	Knox County Regional	P	N	17.657	14.461	22,10%
344	SW	TX	BPT	Beaumont/Port Arthur	Jack Brooks Regional	P	N	17.394	21.208	-17,98%
345	SO	MS	MEI	Meridian	Key Field	P	N	16.871	18.560	-9,10%
346	GL	ND	ISN	Williston	Sloulin Field International	P	N	16.473	11.338	45,29%
347	GL	MN	BRD	Brainerd	Brainerd Lakes Regional	P	N	16.404	15.472	6,02%
348	AL	AK	ANI	Aniak	Aniak	P	N	16.394	16.255	0,86%
349	SO	KY	OWB	Owensboro	Owensboro-Daviess County	P	N	16.193	10.720	51,05%
350	AL	AK	VDZ	Valdez	Valdez Pioneer Field	P	N	15.739	14.363	9,58%
351	CE	KS	FOE	Topeka	Forbes Field	P	N	15.115	11.985	26,12%
352	NE	ME	PQI	Presque Isle	Northern Maine Regional Airport at Presque Isle	P	N	15.052	13.513	11,39%
353	AL	AK	MRI	Anchorage	Merrill Field	P	N	14.972	14.769	1,37%
354	GL	MI	CVX	Charlevoix	Charlevoix Municipal	P	N	14.966	15.427	-2,99%

356	GL	SD	PIR	Pierre	Pierre Regional	P	N	14.686	13.692	7,26%
357	NM	WY	RIW	Riverton	Riverton Regional	P	N	14.361	14.186	1,23%
358	GL	MI	CIU	Sault Ste. Marie	Chippewa County International	P	N	14.349	13.173	8,93%
359	WP	CA	CEC	Crescent City	Jack McNamara Field	P	N	14.341	11.490	24,81%
360	NM	WY	SHR	Sheridan	Sheridan County	P	N	14.146	14.181	-0,25%
361	GL	MN	INL	International Falls	Falls International	P	N	14.051	15.861	-11,41%
363	CE	IA	MCW	Mason City	Mason City Municipal	P	N	13.852	11.076	25,06%
364	SO	MS	PIB	Moselle	Hattiesburg-Laurel Regional	P	N	13.766	12.972	6,12%
367	SW	NM	FMN	Farmington	Four Corners Regional	P	N	13.389	10.854	23,36%
369	SW	TX	DRT	Del Rio	Del Rio International	P	N	13.180	13.436	-1,91%
370	GL	MI	MKG	Muskegon	Muskegon County	P	N	13.088	15.886	-17,61%
372	SO	MS	TUP	Tupelo	Tupelo Regional	P	N	12.749	13.319	-4,28%
374	AL	AK	UNK	Unalakleet	Unalakleet	P	N	12.693	10.571	20,07%
375	AL	AK	GAL	Galena	Edward G. Pitka Sr	P	N	12.421	7.447	66,79%
376	AL	AK	MBA	Manokotak	Manokotak	P	N	12.409	13.570	-8,56%
377	NM	WA	FHR	Friday Harbor	Friday Harbor	P	N	12.381	12.940	-4,32%
378	NE	MA	EWB	New Bedford	New Bedford Regional	P	N	12.363	11.680	5,85%
379	EA	WV	LWB	Lewisburg	Greenbrier Valley	P	N	12.293	4.651	164,31%
381	NM	CO	PUB	Pueblo	Pueblo Memorial	P	N	11.641	5.192	124,21%
382	NE	MA	PVC	Provincetown	Provincetown Municipal	P	N	11.450	10.747	6,54%
383	NE	RI	WST	Westerly	Westerly State	P	N	11.402	8.804	29,51%
385	SO	PR	RVR	Ceiba	Jose Aponte De La Torre	P	N	11.308	5	226060,00%
386	EA	WV	MGW	Morgantown	Morgantown Municipal-Walter L. Bill Hart Field	P	N	11.249	11.727	-4,08%
387	GL	MN	HIB	Hibbing	Range Regional	P	N	11.227	8.926	25,78%
388	NE	ME	BHB	Bar Harbor	Hancock County-Bar Harbor	P	N	11.109	10.100	9,99%
389	WP	CA	IYK	Inyokern	Inyokern	P	N	11.109	11.081	0,25%
391	AL	AK	WRG	Wrangell	Wrangell	P	N	10.882	10.790	0,85%
392	AL	AK	HNH	Hoonah	Hoonah	P	N	10.759	7.651	40,62%
393	EA	WV	CKB	Clarksburg	North Central West Virginia	P	N	10.694	10.234	4,49%

394	EA	MD	HGR	Hagerstown	Hagerstown Regional- Richard A Henson Field	P	N	10.665	13.365	-20,20%
395	NM	WA	CLM	Port Angeles	William R Fairchild International	P	N	10.616	13.340	-20,42%
396	AL	AK	ENM	Emmonak	Emmonak	P	N	10.537	9.872	6,74%
397	EA	VA	SHD	Weyers Cave	Shenandoah Valley Regional	P	N	10.408	8.364	24,44%
398	GL	ND	DIK	Dickinson	Dickinson - Theodore Roosevelt Regional	P	N	10.383	8.924	16,35%
400	CE	KS	GCK	Garden City	Garden City Regional	P	N	10.155	10.014	1,41%
401	AL	AK	YAK	Yakutat	Yakutat	P	N	10.035	12.158	-17,46%

## ANEXO B

### Ranking de movimento de carga em Aeroportos dos EUA – CY<sup>144</sup> 10

R	RO	ADO	ST	Locid	Airport Name	City	Svc Lvl	Hub	2010 Landed Weight (lbs.)	2009 Landed Weight (lbs.)	% Change
1	SO	MEM	TN	MEM	Memphis International	Memphis	P	M	19.544.635.833	18.928.729.202	3,25%
2	AL	AAL	AK	ANC	Ted Stevens Anchorage International	Anchorage	P	M	19.463.543.790	15.524.360.013	25,37%
3	SO	MEM	KY	SDF	Louisville International-Standiford Field	Louisville	P	S	10.637.700.120	10.278.035.711	3,50%
4	SO	ORL	FL	MIA	Miami International	Miami	P	L	6.905.291.871	6.352.786.009	8,70%
5	GL	CHI	IL	ORD	Chicago O'Hare International	Chicago	P	L	4.895.940.100	3.499.701.350	39,90%
6	GL	CHI	IN	IND	Indianapolis International	Indianapolis	P	M	4.717.295.655	4.575.418.342	3,10%
7	WP	LAX	CA	LAX	Los Angeles International	Los Angeles	P	L	3.954.810.091	3.768.864.700	4,93%
8	EA	NYC	NY	JFK	John F Kennedy International	New York	P	L	3.923.400.051	3.181.559.852	23,32%
9	SW	TEX	TX	DFW	Dallas/Fort Worth International	Fort Worth	P	L	3.031.597.346	2.872.971.976	5,52%
10	EA	NYC	NJ	EWR	Newark Liberty International	Newark	P	L	2.978.995.667	2.928.640.538	1,72%
11	WP	SFO	CA	OAK	Metropolitan Oakland International	Oakland	P	M	2.648.094.390	2.681.144.418	-1,23%
12	SO	ATL	GA	ATL	Hartsfield - Jackson Atlanta International	Atlanta	P	L	2.628.040.410	2.555.242.350	2,85%
13	SO	MEM	KY	CVG	Cincinnati/Northern Kentucky International	Cincinnati	P	M	2.431.870.514	1.127.694.335	115,65%
14	WP	LAX	CA	ONT	Ontario International	Ontario	P	M	2.241.182.912	2.336.057.158	-4,06%
15	WP	HNL	HI	HNL	Honolulu International	Honolulu	P	L	2.123.084.700	2.041.210.900	4,01%
16	EA	HAR	PA	PHL	Philadelphia International	Philadelphia	P	L	1.987.519.867	2.263.373.275	-12,19%
17	SW	TEX	TX	IAH	George Bush Intercontinental/Houston	Houston	P	L	1.526.026.442	1.567.763.301	-2,66%
18	NM	SEA	WA	SEA	Seattle-Tacoma International	Seattle	P	L	1.394.058.765	1.606.699.377	-13,23%
19	WP	SFO	CA	SFO	San Francisco International Airport	San Francisco	P	L	1.304.432.000	1.494.163.650	-12,70%
20	NM	DEN	CO	DEN	Denver International	Denver	P	L	1.237.718.352	1.248.170.052	-0,84%
21	WP	LAX	AZ	PHX	Phoenix Sky Harbor International	Phoenix	P	L	1.213.458.732	1.220.692.246	-0,59%
22	NM	SEA	OR	PDX	Portland International	Portland	P	M	1.062.285.290	1.089.318.211	-2,48%
23	GL	MSP	MN	MSP	Minneapolis-St Paul International/Wold-	Minneapolis	P	L	1.024.128.613	948.064.510	8,02%

<sup>144</sup> CY – Calendar Year – ano do calendário.

					Chamberlain						
24	GL	CHI	IL	RFD	Chicago/Rockford International	Rockford	P	N	917.260.300	1.128.804.190	-18,74%
25	NM	SEA	WA	BFI	Boeing Field/King County International	Seattle	P	N	906.716.494	894.664.512	1,35%
26	GL	DET	OH	TOL	Toledo Express	Toledo	P	N	894.480.320	946.071.300	-5,45%
27	SO	ORL	PR	SJU	Luis Munoz Marin International	San Juan	P	M	882.936.872	1.086.774.488	-18,76%
28	NM	DEN	UT	SLC	Salt Lake City International	Salt Lake City	P	L	848.125.292	898.534.081	-5,61%
29	NE	ANE	MA	BOS	General Edward Lawrence Logan International	Boston	P	L	817.235.460	835.954.035	-2,24%
30	SO	ORL	FL	MCO	Orlando International	Orlando	P	L	796.032.605	782.467.887	1,73%
31	NE	ANE	CT	BDL	Bradley International	Windsor Locks	P	M	730.317.638	763.441.994	-4,34%
32	SW	TEX	TX	AFW	Fort Worth Alliance	Fort Worth	R	-	700.934.744	597.945.014	17,22%
33	GL	DET	OH	LCK	Rickenbacker International	Columbus	CS	-	683.430.047	646.330.758	5,74%
34	SW	TEX	TX	SAT	San Antonio International	San Antonio	P	M	674.796.388	671.660.636	0,47%
35	WP	LAX	CA	SAN	San Diego International	San Diego	P	L	630.150.500	637.289.000	-1,12%
36	SO	ATL	NC	GSO	Piedmont Triad International	Greensboro	P	S	611.844.976	558.148.546	9,62%
37	SW	LANM	NM	ABQ	Albuquerque International Sunport	Albuquerque	P	M	598.981.698	579.793.842	3,31%
38	GL	DET	MI	DTW	Detroit Metropolitan Wayne County	Detroit	P	L	552.232.440	584.958.610	-5,59%
39	SW	TEX	TX	ELP	El Paso International	El Paso	P	S	528.987.300	391.440.080	35,14%
40	SO	ORL	PR	BQN	Rafael Hernandez	Aguadilla	P	N	514.800.900	509.888.900	0,96%
41	NE	ANE	NH	MHT	Manchester	Manchester	P	S	498.115.038	332.513.850	49,80%
42	GL	MSP	WI	MKE	General Mitchell International	Milwaukee	P	M	495.159.556	374.141.030	32,35%
43	SO	ORL	FL	FLL	Fort Lauderdale/Hollywood International	Fort Lauderdale	P	L	475.869.850	501.250.900	-5,06%
44	EA	WAS	MD	BWI	Baltimore/Washington International Thurgood Marshal	Glen Burnie	P	L	471.224.991	469.422.716	0,38%
45	SO	ATL	NC	RDU	Raleigh-Durham International	Raleigh	P	M	460.397.905	436.497.214	5,48%
46	EA	WAS	VA	IAD	Washington Dulles International	Dulles	P	L	450.313.574	429.940.540	4,74%
47	NM	SEA	WA	GEG	Spokane International	Spokane	P	S	439.748.238	437.429.452	0,53%
48	CE	ACE	IA	DSM	Des Moines International	Des Moines	P	S	434.435.240	479.544.464	-9,41%
49	CE	ACE	MO	MCI	Kansas City International	Kansas City	P	M	431.918.705	455.152.003	-5,10%
50	SW	TEX	TX	LRD	Laredo International	Laredo	P	N	424.942.460	266.686.784	59,34%
51	EA	HAR	PA	PIT	Pittsburgh International	Pittsburgh	P	M	420.863.410	395.448.025	6,43%
52	SO	ORL	FL	JAX	Jacksonville International	Jacksonville	P	M	407.762.063	422.632.970	-3,52%
53	CE	ACE	NE	OMA	Eppley Airfield	Omaha	P	M	404.708.486	408.167.724	-0,85%
54	SO	ATL	NC	CLT	Charlotte/Douglas International	Charlotte	P	L	404.452.776	391.159.184	3,40%

55	SO	ATL	SC	CAE	Columbia Metropolitan	Columbia	P	S	399.225.270	564.044.465	-29,22%
56	SW	TEX	TX	AUS	Austin-Bergstrom International	Austin	P	M	398.073.978	398.927.244	-0,21%
57	GL	DET	OH	CLE	Cleveland-Hopkins International	Cleveland	P	M	380.855.675	373.652.671	1,93%
58	CE	ACE	MO	STL	Lambert-St Louis International	St. Louis	P	M	371.026.650	446.728.100	-16,95%
59	SO	ATL	SC	CHS	Charleston AFB/International	Charleston	P	S	356.617.500	402.190.200	-11,33%
60	WP	SFO	NV	LAS	McCarran International	Las Vegas	P	L	353.579.818	400.011.324	-11,61%
61	WP	SFO	NV	RNO	Reno/Tahoe International	Reno	P	M	350.867.572	335.243.304	4,66%
62	SW	LANM	LA	MSY	Louis Armstrong New Orleans International	Metairie	P	M	345.072.218	349.076.170	-1,15%
63	EA	HAR	PA	MDT	Harrisburg International	Harrisburg	P	S	344.471.810	292.286.342	17,85%
64	EA	WAS	VA	RIC	Richmond International	Highland Springs	P	S	340.193.701	336.306.324	1,16%
65	SO	JAN	AL	HSV	Huntsville International-Carl T Jones Field	Huntsville	P	S	334.431.032	305.771.057	9,37%
66	GL	BIS	SD	FSD	Joe Foss Field	Sioux Falls	P	N	332.064.465	323.082.733	2,78%
67	SW	AROK	OK	TUL	Tulsa International	Tulsa	P	S	320.815.994	327.976.263	-2,18%
68	NM	SEA	ID	BOI	Boise Air Terminal/Gowen Field	Boise	P	S	319.913.154	322.630.928	-0,84%
69	SO	ORL	FL	TPA	Tampa International	Tampa	P	L	317.256.930	318.581.850	-0,42%
70	EA	NYC	NY	SYR	Syracuse Hancock International	Syracuse	P	S	314.922.206	310.842.625	1,31%
71	SO	MEM	TN	TYS	McGhee Tyson	Alcoa	P	S	313.249.118	307.780.530	1,78%
72	WP	SFO	CA	SJC	Norman Y. Mineta San Jose International	San Jose	P	M	311.053.456	372.125.502	-16,41%
73	SW	LANM	LA	SHV	Shreveport Regional	Shreveport	P	N	295.928.554	251.633.408	17,60%
74	WP	SFO	CA	MHR	Sacramento Mather	Sacramento	R	-	294.615.410	597.268.840	-50,67%
75	EA	NYC	NY	BUF	Buffalo Niagara International	Buffalo	P	M	278.700.319	249.522.780	11,69%
76	WP	SFO	CA	SMF	Sacramento International	Sacramento	P	M	270.440.150	275.226.170	-1,74%
77	SW	TEX	TX	LBB	Lubbock Preston Smith International	Lubbock	P	S	267.360.643	239.918.312	11,44%
78	EA	NYC	NY	ROC	Greater Rochester International	Rochester	P	S	266.087.620	284.465.124	-6,46%
79	SW	TEX	TX	HRL	Valley International	Harlingen	P	S	254.442.688	260.550.906	-2,34%
80	SO	MEM	TN	BNA	Nashville International	Nashville	P	M	243.700.794	355.766.290	-31,50%
81	WP	HNL	HI	OGG	Kahului	Kahului	P	M	220.923.100	212.283.400	4,07%
82	GL	DET	MI	GRR	Gerald R. Ford International	Grand Rapids	P	S	218.522.107	217.884.405	0,29%
83	EA	WAS	VA	ORF	Norfolk International	Norfolk	P	S	214.872.076	198.978.355	7,99%
84	SW	AROK	OK	OKC	Will Rogers World	Oklahoma City	P	S	214.159.347	247.354.040	-13,42%
85	AL	AAL	AK	FAI	Fairbanks International	Fairbanks	P	S	209.958.360	169.047.135	24,20%
86	CE	ACE	IA	CID	The Eastern Iowa	Cedar Rapids	P	S	206.621.220	247.268.375	-16,44%
87	SO	JAN	AL	BFM	Mobile Downtown	Mobile	GA	-	201.270.840	202.088.280	-0,40%

88	CE	ACE	KS	ICT	Wichita Mid-Continent	Wichita	P	S	199.534.048	206.151.375	-3,21%
89	WP	HNL	HI	KOA	Kona International at Keahole	Kailua Kona	P	S	199.377.000	189.439.500	5,25%
90	WP	HNL	HI	ITO	Hilo International	Hilo	P	S	197.741.500	177.594.000	11,34%
91	CE	ACE	MO	SGF	Springfield-Branson National	Springfield	P	S	191.604.087	226.171.154	-15,28%
92	GL	DET	MI	YIP	Willow Run	Detroit	R	-	188.203.708	111.332.940	69,05%
93	NE	ANE	ME	BGR	Bangor International	Bangor	P	S	188.029.455	152.685.224	23,15%
94	GL	CHI	IL	PIA	General Downing - Peoria International	Peoria	P	N	183.258.309	229.890.380	-20,28%
95	WP	LAX	CA	LGB	Long Beach /Daugherty Field/	Long Beach	P	S	182.812.166	0	N/A
96	GL	CHI	IN	FWA	Fort Wayne International	Fort Wayne	P	N	170.959.305	168.328.500	1,56%
97	SO	ATL	GA	ABY	Southwest Georgia Regional	Albany	P	N	166.536.600	219.205.000	-24,03%
98	EA	NYC	NY	SWF	Stewart International	Newburgh	P	N	157.059.500	89.256.500	75,96%
99	SW	AROK	AR	LIT	Adams Field	Little Rock	P	S	157.016.475	153.042.733	2,60%
100	NM	HLN	MT	GTF	Great Falls International	Great Falls	P	N	155.056.150	152.913.765	1,40%
101	EA	NYC	NY	ALB	Albany International	Albany	P	S	153.000.360	154.346.844	-0,87%
102	SO	ATL	SC	GSP	Greenville Spartanburg International	Greer	P	S	152.218.275	133.654.250	13,89%
103	GL	BIS	ND	GFK	Grand Forks International	Grand Forks	P	N	151.673.950	149.840.394	1,22%
104	WP	LAX	AZ	TUS	Tucson International	Tucson	P	M	150.584.844	162.668.750	-7,43%
105	SO	JAN	AL	BHM	Birmingham-Shuttlesworth International	Birmingham	P	S	148.596.240	133.824.660	11,04%
106	SO	ORL	FL	PIE	St Petersburg-Clearwater International	Clearwater	P	S	129.147.300	200.070.780	-35,45%
107	SO	ORL	FL	RSW	Southwest Florida International	Fort Myers	P	M	128.811.590	177.046.250	-27,24%
108	EA	WAS	VA	ROA	Roanoke Regional/Woodrum Field	Roanoke	P	N	126.082.685	163.274.320	-22,78%
109	WP	SFO	CA	FAT	Fresno Yosemite International	Fresno	P	S	118.682.550	100.701.400	17,86%
110	GL	DET	MI	LAN	Capital Region International	Clinton (Township of)	P	N	116.049.240	118.743.880	-2,27%
111	NM	DEN	CO	COS	City of Colorado Springs Municipal	Colorado Springs	P	S	103.107.880	84.276.000	22,35%
				111	Airports Qualified for FY12 Cargo Entitlements			135.060.724.769			
112	NE	ANE	RI	PVD	Theodore Francis Green State	Warwick	P	M	97.007.920	95.888.000	1,17%
113	WP	HNL	HI	LIH	Lihue	Lihue	P	S	87.063.900	74.869.500	16,29%
114	GL	DET	MI	FNT	Bishop International	Flint	P	S	78.571.800	62.440.000	25,84%
115	SO	JAN	MS	JAN	Jackson-Evers International	Jackson	P	S	72.088.760	73.296.880	-1,65%
116	GL	DET	OH	DAY	James M Cox Dayton International	Dayton	P	S	43.166.000	44.671.200	-3,37%
117	WP	HNL	GU	GUM	Guam International	Tamuning	P	S	27.108.400	33.909.200	-20,06%
118	GL	BIS	ND	FAR	Hector International	Fargo	P	S	21.452.400	14.522.100	47,72%
119	SW	TEX	TX	BRO	Brownsville/South Padre Island	Brownsville	P	N	14.601.069	9.713.284	50,32%

					International						
120	GL	CHI	IL	BLV	Scott AFB/Midamerica	Belleville	GA	-	12.820.500	14.018.000	-8,54%
121	SO	JAN	MS	HKS	Hawkins Field	Jackson	GA	-	1.512.040	2.753.600	-45,09%
122	NE	ANE	NH	PSM	Portsmouth International at Pease	Portsmouth	GA	-	1.413.000	3.417.444	-58,65%
123	WP	LAX	CA	VNY	Van Nuys	Van Nuys	R	-	203.200	0	N/A
124	WP	SFO	CA	SCK	Stockton Metropolitan	Stockton	P	N	81.977	0	N/A
9999	CE	ACE	MO	MKC	Charles B. Wheeler Downtown	Kansas City	R	-	0	2.125.608	-100,00%

