

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 (9/11) nos Estados Unidos da América e suas consequências político-estratégicas com vistas à securitização.

CORONEL LUIZ CARLOS FUMIAKI MIWA

Introdução

A história mostra que no decorrer dos séculos XVII e XVIII houve um incremento no controle das sociedades, por parte daqueles que governam o que reflete o nascimento de uma mecânica de poder a qual recai sobre os corpos, bem como sobre aquilo que é produzido por eles (ELIAS, 1993). São criadas normas, coerções e sanções cujo objetivo passa a ser a formação de um corpo social mais e melhor disciplinado, com o intuito de produzir recursos de forma mais efetiva. Nesse ambiente, no interior dos Estados, tal modificação reforça a necessidade em se cumprir e fazer cumprir as regras estabelecidas, tendo em vista o atendimento a metas ou mesmo a comportamentos esperados por parte da sociedade. Porém, além dos limites de suas fronteiras, as unidades políticas mantêm um sistema de relações que envolvem, entre outros fatores, política, economia e diplomacia, de maneira contínua e organizada, onde cada um deve ter seus próprios interesses atendidos com o intuito de tentar adquirir, de acordo com Wight (2002), poder e segurança, ou conforme Bauman (2003), segurança e liberdade. Portanto, poder, liberdade e segurança transmitem a impressão de serem conceitos parelhos que denotam prosperidade e, em última instância, a sobrevivência do elemento estatal, o que requer vigilância e ações tanto contra ameaças reais quanto àquelas em potencial.

Ao considerar a história da humanidade como uma incessante rebeldia quanto a sua condição presente, com a mobilização de forças para a conquista de uma maior quantidade de bens, sejam eles materiais ou não, observa-se no decorrer do século XX a eclosão de duas Grandes Guerras, que resultam na divisão do planeta em dois blocos – capitalista e socialista – marcados por antagonismos, pela suspeição mútua e por conflitos regionais. Por conseguinte, a década de 1980, que marcou o final desse período –denominado Guerra Fria– trouxe, para muitos, a expectativa de um período vindouro no qual preponderaria a paz e onde os conflitos entre os Estados, em âmbito global, seriam resolvidos de um modo cordato.

Nessas circunstâncias, na década de 1990, os Estados Unidos passaram a reter todos os instrumentos de poder expressos, por exemplo, por Galbraith (2007)¹, o que permitiu que eles controlassem o sistema monetário internacional, promovendo o livre comércio, com a difusão das políticas macroeconômicas nos países capitalistas. Em um paradoxo cíclico, onde mais poder, deveria significar menos insegurança, aumentaram seu poderio nos campos: industrial, tecnológico e militar, entre outros, o que fez crer que não haveria inimigo ou adversário capaz de lhes fazer frente. Tal pensamento foi fragilizado pelas ações terroristas ocorridas em 11 de setembro de 2001, levadas a cabo por dezenove extremistas, que causaram a morte de cerca de 3.000 indivíduos², mediante um planejamento antecipado e utilizando-se de meios disponíveis, visando a atingir mudanças no campo político. Serviram, em última análise, para propagar o terror na população atingida e mostraram que, apesar de todo seu poderio, o governo estadunidense não

foi competente o bastante para evitar os atentados ocorridos no interior de seu território. E, a despeito da esperança na preponderância da paz, ainda é observável, nesta segunda década do século XXI, um misto entre os desafios que constituem resquícios da Guerra Fria e desassossegos provenientes de novos partícipes no cenário internacional.

Exibe-se como objetivo deste paper, a divulgação dos principais resultados obtidos em um estudo mais amplo desenvolvido em Curso de doutorado em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, encerrado no ano de 2013, o qual trata da análise de como o fenômeno do terrorismo afetou os processos de securitização estadunidense após os atentados de 11 de setembro de 2001, em particular, na modalidade de transporte aéreo.

A metodologia empregada apoiou-se em pesquisa bibliográfica e documental, esta última, em sítios disponíveis à internet como: o *Department of Homeland Security (DHS)*, *Federal Aviation Administration (FAA)* e o *Department of Transportation (DOT)*, entre outros. Foram examinados os dados relativos ao modal aéreo, no que diz respeito ao movimento de passageiros e de cargas, dos Estados Unidos da América e foi estabelecido um paralelo às informações do Brasil, disponíveis à internet, respectivamente nos sítios do *Department of Transportation (DOT)* –www.dot.gov, da *Research and Innovative Technology Administration (RITA)*, do *Bureau of Transportation Statistics* –www.transtats.bts.gov e da *INFRAERO* –www.infraero.gov.br. Nesse aspecto, exhibe-se como fator limitador da investigação, a disposição dos dados, cuja clareza é questionável, o que dificulta o reconhecimento de distinções, principalmente, quanto da abrangência das estatísticas apresentadas. Por exemplo, as reclamações quanto a bagagens nos aeroportos estadunidenses, como será mostrado mais à frente, envolvem um conjunto de casos possíveis, não especificando se foram extraviadas, avariadas ou se chegaram com atraso, o que exige uma estimativa para se chegar a uma conclusão.

Não obstante o Brasil propagar uma imagem, entre os demais estados, de país pacífico, não está isento de ser alvo de ações terroristas, acredita-se que a principal contribuição deste estudo repouse em trazer à reflexão, tanto no ambiente acadêmico, como para a sociedade, uma análise dos eventos ocorridos, bem como das medidas adotadas pelos EUA para fazerem frente às ações empreendidas por grupos terroristas, em solo estadunidense, a partir do 11 de setembro de 2001.

1. Segurança, política e terrorismo

A segurança, de acordo com Baylis, Smith e Owens (2008), constitui uma noção controversa e elástica, a qual inclui, nos dias de hoje, dimensões econômicas, políticas, sociais, militares e ambientais, entre outras, diferentemente do que significava para a paz westfaliana, vista como autoajuda entre os estados –uma obrigação prioritária entre as sociedades nacionais. O conceito de segurança está ligado à ideia de proteção e de liberdade com relação a perigos e riscos, entendida, conforme Ribeiro (2011) como a preservação da unidade, da soberania e da independência. Além da conservação da sociedade, de sua integridade e a de seus indivíduos, procura garantir bem estar, e salvaguardar a consecução de seus interesses, o que é função da política. Essa visão vai ao encontro de Delgado (2004), para quem a segurança é tida como uma sensação, que visa a prover ao indivíduo condições para que este viva em um ambiente comunitário, livre de ameaças, cuja manutenção é dever do Estado.

Consequentemente, a segurança que pode ser percebida como o sentimento de preservação da integridade de um Estado, com a manutenção do bem-estar e da prosperidade de seus componentes e envolve a ideia de proteção contra perigos e riscos, o que constitui uma das atribuições daqueles que o governam. A isenção quanto a perigos pode ser encarada como um fenômeno psicológico, manifesto pela sensação de proteção e de tranquilidade, o que serve tanto do ponto de vista de instituições como para as pessoas³: a partir da necessidade de securitização, cabe àqueles que tomam as decisões, a compreensão de motivos e de intenções dos

demais participantes do jogo político, sendo uma percepção equivocada, capaz de conduzir a resultados desastrosos.

Dessa maneira, considera-se pertinente ajuizar que a tentativa de angariar segurança, cabe à política, palavra cuja origem advém, conforme Bobbio (2000), de pólis (*politikós*). Nas sociedades em que a desigualdade entre os pares persiste, o poder político relaciona-se ao poder de um homem sobre outro, o que retrata a relação entre governantes e governados, objetivando, entre outros, à defesa contra ataques externos e à própria sobrevivência. Outra abordagem a ser levada em conta é proveniente do idioma inglês. Em uma primeira aproximação, “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 uma diretriz voltada à solução de um problema prático, com benefícios voltados a um grupo ou a parte dele. 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 a mudanças nos diversos campos: político, econômico, social e militar, entre outros. E, apresenta como característica fundamental, o foco, segundo Pierson (2004), na provisão de bens públicos, em que os custos da produção são pouco afetados pela quantidade de indivíduos que irão consumir tal bem. Os bens públicos como a defesa nacional e a proteção ambiental, por exemplo, são 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.

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 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 lhe prestam obediência. De acordo com Strauss (2009), além de pressupor obediência decorrente de leis ou regras características de um modo de vida em comum, a autoridade é reflexo da convenção estabelecida pelos membros do grupo. Assim, em uma perspectiva ampla, a política, conforme Beasley *et al* (2011a), pode ser entendida como a ciência ou arte de governar o Estado. Como atores no panorama político, aqueles que governam expedem ordens que requerem submissão e obediência por parte da sociedade.

Segundo Jouvenel (2010), quando voltadas para o ambiente interno de um país, são consideradas políticas internas ou domésticas, enquanto ao afetarem um protagonista estrangeiro, passam a ser tidas como externas⁴. A política doméstica, a princípio, trata da atividade de governos, relações entre os componentes de comunidades, grupos e governantes, o que vem se tornando menos diferenciável dos assuntos externos da unidade política a partir do instante em que as economias cruzam as fronteiras dos países. A partir daí, grupos estrangeiros são capazes de interferir em governos bem como em suas políticas, acabando por exercer influência, inclusive, na qualidade de vida do povo e este passa a depender do que acontece além dos limites físicos de seu território.

No ambiente internacional, em geral, os atores aparentemente, empenham-se na negação do emprego de meios violentos, à medida que outros protagonistas não intervenham em seus interesses, mantendo a cordialidade em suas relações. No entanto, quando essa condição de interferência chega ao extremo, o conflito armado surge, conforme Aron (2008), como *ultima ratio* para a resolução das questões e envolve a utilização de ferramentas, de costumes e da técnica disponíveis.

Nesse sentido, livre de qualquer sujeição ao direito natural⁵, cujo debate não é foco deste artigo, julga-se válida a concepção de que é um direito dos homens a autopreservação, mediante a garantia de sua segurança, promovida por aqueles que dirigem uma comunidade.

De maneira análoga, a liberdade, outro fator adotado como coerente às aproximações de poder e segurança ganha impulso nos séculos XIX e XX, com base no que Dahl (2009) denomina lógica da igualdade⁶: a ideia que os governos precisam do consenso, ou do aval, dos governados para a tomada de decisões, o que tecnicamente serviria para aumentar a participação da sociedade nos rumos a serem seguidos por uma nação e implica o controle das ações promovidas pelos diferentes governos⁷. Não somente ser livre para fazer aquilo que se quer, mas também para se negar aquilo que é indesejado. É possível deduzir que quanto maior a segurança necessária, mais os governos passem a atuar, o que acaba por restringir a liberdade da população em geral.

Portanto, é possível inferir que, no ambiente entre os estados, uma unidade política mais poderosa é capaz de utilizar-se de meios como coerção, dissuasão e o próprio emprego de força com a finalidade de impor sua vontade sobre os menos favorecidos. Isso pode despertar reações por parte daqueles que tiveram seus interesses violados. Caso resolvam oferecer resistência e lutar contra a unidade dominante, tais grupos de oposição são capazes de fazer uso de métodos violentos com o intento de abalar os alicerces da estrutura de poder vigente, ao afetar o sentimento de segurança da população julgada agressora. Dessa forma, torna-se pertinente uma análise mais próxima do conceito de terrorismo –objeto deste estudo.

O terrorismo é uma forma de violência que determinado grupo emprega para gerar mudanças no campo político e, assim, atingir suas metas. Em função da adaptabilidade dos grupos que se utilizam do terrorismo para alcançar seus fins, evidenciado pela escolha do momento e do local ideais para a deflagração de seus ataques, a população experimenta a sensação de medo extremo, consequência da falta de segurança que passa a vivenciar. Conforme Hoffman (2006), tais extremistas aproveitam as vulnerabilidades do Estado inimigo para realizarem seus ataques e propagar o terror entre os cidadãos. Em termos táticos, seu êxito é proveniente dos fatores: mobilidade; disponibilidade dos meios de comunicação; divisão em células⁸ –a divisão em frações prevê maior segurança a partir do momento em que, quando uma das células é capturada, as outras continuam atuantes; usufruto do mesmo sistema legal, que resguarda os cidadãos comuns; e, acesso a armamentos e a artefatos explosivos– isso caracteriza o mimetismo e a irregularidade das ações que envolvem as redes terroristas contemporâneas.

Não há como desfazer os estragos resultantes de um ataque terrorista bem sucedido –pessoas terão morrido e o patrimônio, seja público ou privado, terá sido danificado. Nesse sentido, para combater as redes terroristas, o Estado emprega os instrumentos disponíveis a ele para se antecipar aos atentados, que vão desde o uso da força e do castigo, ao utilizar-se de suas tropas, até a oferta de ajuda financeira àqueles que contribuam para a captura ou eliminação de membros ou de simpatizantes ligados a esses grupos extremistas. Mesmo assim, e, apesar da disparidade entre as forças envolvidas, a flexibilidade e capacidade de adaptação, quando comparados aos aparatos governamentais mais burocráticos e morosos, grosso modo, parecem dar vantagem aos terroristas, para sustentar a perenidade de sua luta.

A identificação do inimigo, não tendo a certeza da eliminação de toda a ameaça, consiste na principal dificuldade para se medir o quão efetivas são as medidas implantadas no campo tático-operacional. Além do mais, no caso particular da *al Qaeda*, ao admitir-se como válida a definição de racionalidade como sendo a maximização dos retornos esperados, pode-se inferir que o suicídio dos elementos pertencentes ao grupo terrorista, embora não seja sensato aos olhos não muçulmanos, acabe sendo algo legítimo uma vez que visa a atingir determinado objetivo. Associado a esses fatores, um dos motivos a mais para que os governos dediquem esforços no sentido de combater os grupos extremistas é o acesso que seus membros têm a artefatos de destruição em massa, até então, disponíveis, quase que exclusivamente, a protagonistas estatais.

A necessidade de dirigir os cidadãos, associada à obrigação de lhes garantir segurança, em um contexto de liberdades individuais, parece ter entrado em choque a partir dos eventos ocorridos nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. Em se tratando do terrorismo, pelo fato do conflito não obedecer às convenções estabelecidas⁹, com a irregularidade das ações como

uma de suas características fundamentais e, no quadro espaço temporal, em que a globalização é prevalente, os ataques do 9/11 fizeram desse fenômeno, um problema relevante para a comunidade estadunidense. O reconhecimento imediato quanto às falhas cometidas exigiu a implementação de uma série de medidas voltadas para a securitização por seu poder político, com o intuito de prevenir danos futuros ao patrimônio e à integridade física de seus nacionais. Dessa maneira, procurou-se garantir a segurança e sobrevivência dos membros daquele corpo social, visando à restauração do *status*, mesmo em detrimento das liberdades individuais, que vigoravam até então.

O evento terrorista de 11 de setembro de 2001 e algumas de suas consequências

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 (9/11), em solo estadunidense, são marcados pelo ineditismo ao serem utilizadas aeronaves contra edificações, não distinguindo suas vítimas. E, torna patente uma ação contra alvos que constituem representações dos poderes—militar e econômico— julgados significativos para a população daquele país o que gerou, afora os efeitos psicológicos à sociedade, prejuízos calculados na ordem de centenas de bilhões de dólares¹⁰.

Para fazer frente a esse cenário, o governo dos Estados Unidos passou a adotar uma série de providências as quais pareciam violar os direitos individuais, com tons de arbitrariedade e de exagero, justificadas por seus dirigentes como ações que visavam a restauração da segurança e da tranquilidade para os componentes do corpo social daquela unidade política. Scheppele (2004) corrobora tal pensamento ao afirmar que, o governo estadunidense hesitou por três dias até assumir que o país estava em guerra. Nesse contexto, o presidente declarou Estado de Emergência, enquanto o Congresso o autorizou a usar toda a força necessária e apropriada contra aquelas nações, organizações, ou pessoas que tenham planejado, autorizado, cometido ou ajudado a colocar em prática os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001¹¹.

Em um contexto de país democrático, em que a vontade popular é revelada em eleições, mediante voto, quando são ratificados entre os candidatos disponíveis, aqueles que irão representar a sociedade, com o fito de buscar a consecução de seus anseios e de suas necessidades, tendo como objetivo, o bem comum, o novo cenário resultante do 9/11, trouxe um recrutamento do aparato governamental perante o público, sem muita distinção, e chegou a ser classificado como Estado de Exceção —um desvio ou exclusão da regra geral que se apresenta nas democracias, com o desequilíbrio entre aquilo que é previsto no direito público e os feitos políticos, quando há a suspensão ou o lapso da ordem jurídica em vigor, o que é capaz de denotar um locus no qual o cumprimento das leis é interrompido pelo poder constituído.

De acordo com Agamben (2004), as circunstâncias em que a unidade política vê sua existência e seu ordenamento jurídico em risco, elas conformam um estado de necessidade e legitimam mudanças na lei pela premência requerida —tornam lícitas ações anteriormente não previstas na legislação em vigor e visam à manutenção da ordem, o que é revigorado pelas palavras de 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.

Por conseguinte, embora tenha sido veiculada a ideia de que as mudanças ocorridas nos Estados Unidos, após o 9/11, com a quebra do equilíbrio entre a ordem jurídica vigente e as decisões políticas tomadas, não se pode afirmar que foi configurado um Estado de Exceção. Ao invés disso, aparentemente, a excepcionalidade gerada pelos atentados, trouxe como uma de suas consequências, transformações em rotinas e em processos, as quais exigiram a adaptação

por parte da sociedade. Além disso, é perceptível a aceitação, pela população, quanto às modificações implantadas e que o que era, inicialmente, uma situação especial tornou-se o normal— não há o rompimento das normas vigentes, mas sim, novas medidas são implantadas para fazer frente à nova ameaça: “*sigue teniendo derecho*”. E, parece razoável deduzir que, os acontecimentos seguem o pensamento de Badie (2013, p. 28), para quem “*l’urgence fit loi*”, ou a urgência faz a lei, o que pode significar a adaptação tempestiva de leis para atender a uma situação premente.

Do ponto de vista teórico, ao se tratar das modificações que aconteceram após o 11 de setembro de 2001, na disciplina Relações Internacionais, compreendidas, não somente, como os vínculos estabelecidos entre atores estatais, mas também como as conexões de poder entre esses agentes políticos, o terrorismo contemporâneo imprime novo sentido a esse ramo do conhecimento ao representar uma ameaça que parte de um grupo contra um Estado, quando o usual constituía em ligações entre um Estado e Outro. Dessa maneira, uma vez que as associações terroristas, a princípio, não representam uma ameaça à soberania da unidade política gerada por outro ator estatal, há dificuldade em se enquadrar à vertente do Realismo¹², no que diz respeito à aproximação teórica a ser utilizada para se analisar o fenômeno.

De modo semelhante, ideias como interdependência, cooperação ou interação —*soft ou hard power*¹³, pertencentes ao viés Liberal, afiguram-se incompletas ao se tratar da relação entre o Estado e os grupos extremistas.

No entanto, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança de Buzan, Waever e Wilde (1998), em que a securitização de um Estado está vinculada aos setores: político, militar, econômico, ambiental e social parece melhor se inserir no estudo do fenômeno do terrorismo. De acordo com essa Escola¹⁴ e devido ao *modus operandi* das redes terroristas é plausível considerar-se que as cinco áreas, anteriormente elencadas, podem ser afetadas por suas ações.

Desde Tucídides (1987)¹⁵, está presente a ideia de defesa do território por meio de intimidação e de ameaças. No século XX, na visão de Pape (1988), o aumento do potencial das hegemonias regionais e o crescimento desse poder fizeram com que as políticas de segurança e defesa dos estados enfatizassem ações no sentido de evitar esforços para dissuadir¹⁶ e coagir¹⁷ possíveis adversários. Caso isso não fosse efetivo, a estratégia militar deveria prever a capacidade de projeção e emprego de força antes que seu território fosse atacado ou invadido.

No que diz respeito à estratégia¹⁸ entendida como um caminho para se obter vantagens sobre adversários ou inimigos, ou a arte para se atingir os objetivos fixados pelo poder político mediante a otimização dos meios disponíveis, são perceptíveis as mudanças no pensamento estadunidense relativo ao combate à nova ameaça. Por se tratar de uma relação distinta daquela existente entre unidades políticas, a possibilidade de o Estado dissuadir e coagir os grupos terroristas, em princípio não funciona uma vez que, por exemplo, tais grupos não possuem nem territórios, nem fronteiras, definidos.

De maneira semelhante, diferentemente do período da Guerra Fria, no qual figura como principal reflexão teórica o “Dilema de Segurança”, no caso do fenômeno do terrorismo, este constitui mais um desafio estratégico onde ao se notar a ameaça, é preferível atacar primeiro (*preemption* —antecipação), ou extirpar— se o perigo antes que ele se torne iminente (*prevention* —prevenção)¹⁹.

Diante desse contexto, o combate aos grupos extremistas, após o 11 de setembro, fez com que os Estados Unidos passassem a desenvolver políticas de caráter regulatório²⁰ e constitutivas com o intuito de direcionar as ações dos agentes da administração e da sociedade como um todo. Tinham como finalidade, dar sustentação a suas ações, o que resultou na não preservação com tanto empenho, valores como os pregados na Primeira Emenda de sua Constituição²¹.

Uma das providências, implementada 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 2001²². De acordo com o Departamento de Justiça dos EUA, sua primeira prioridade consistiu em prevenir futuros ataques

terroristas e que, nesse sentido, o *Patriot Act* exerce um papel-chave, ao oferecer ferramentas apropriadas, necessárias para interceptar e obstruir o terrorismo. Com isso, permite que as operações tenham sucesso para salvaguardar cidadãos de planos terroristas que visam à destruição dos EUA, bem como de seu estilo de vida²³. Nesse intento, corrobora as ideias, entre outros, de Bauman (2003), no que diz respeito à troca entre a segurança prometida pelo estado e valores, anteriormente, preservados com vigor pelo povo estadunidense.

Dessa forma, “as bênçãos da liberdade”, manifestas em sua Carta Magna, anteriormente citada, foram colocadas de lado com a assunção de medidas como: “*a military order*, estabelecida pelo presidente dos Estados Unidos em 13 de novembro de 2001, a qual autoriza a *indefinite detention* e o processo perante as *military commissions* dos não cidadãos tachados como suspeitos de envolvimento em atividades 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, p.14).

A partir daí, suspeitos de fazerem parte de qualquer célula terrorista podem ser investigados e encarcerados por agentes do governo, sem a necessidade de denúncia prévia, o que representa uma limitação das liberdades do indivíduo em proveito da segurança coletiva. A sociedade, por sua vez, exhibe uma aceitação dessa condição de excepcionalidade no estado de direito.

Outra medida que data desse período é a instituição de órgãos como o *Department of Homeland Security*, criado em 25 de novembro de 2002, 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: prevenção ao terrorismo; segurança e gerenciamento de fronteiras; reforço e administração das leis de imigração; segurança do ciberespaço; e, garantia de resiliência a desastres²⁴, que reuniu antigas instituições, reestruturando-as para enfrentar a ameaça constituída pelo terrorismo contemporâneo²⁵.

Ainda no sentido das providências, inicialmente adotadas, pode-se citar a criação da 9/11 *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, em 27 de novembro de 2002, com a atribuição de investigar os acontecimentos que antecederam o 11 de setembro de 2001²⁶. Em seu relatório, a Comissão identifica, entre outras, falhas no setor de inteligência, ao não detectar sinais 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 da ocorrência dos ataques para que elas pudessem interceptar as aeronaves desviadas de suas rotas.

Afora as ações elencadas anteriormente, um indício que mostra o fortalecimento da unidade política foi a reestruturação das instituições governamentais estadunidenses com a finalidade de adequar-se à nova ameaça constituída pelos atentados terroristas de 11 de setembro. Nesse sentido, a mudança das definições adotadas para o termo terrorismo pelo Departamento de Estado, FBI, DHS e Departamento de Defesa, além de mostrar que uma definição passa a não ser boa quando não atende aos propósitos de organização, é capaz de significar um aumento de poder, nos moldes estabelecidos por Weber e analisados, entre outros, em Cohn (2003).

Em termos econômicos, os valores do Produto Interno Bruto (PIB) estadunidense são observáveis na tabela 1, a seguir:

Tabela 1: Produto Interno Bruto e Gastos Militares dos EUA (2000 – 2013), em dólares correntes (atuais).

| Ano | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PIB (em trilhões de dólares)* | 10,29 | 10,62 | 10,98 | 11,51 | 12,28 | 13,1 | 13,86 |
| Gastos Militares (em bilhões de dólares)** | 301,7 | 312,7 | 356,7 | 415,2 | 464,7 | 503,4 | 527,7 |

| Ano | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| PIB (em trilhões de dólares)* | 14,45 | 14,72 | 14,42 | 14,96 | 15,53 | 16,25 | 16,8 |
| Gastos Militares (em bilhões de dólares)** | 557 | 621,1 | 668,6 | 698,2 | 711,3 | 684,8 | 640,2 |

* Disponível em: www.data.worldbank.org. Acesso em: 22 de novembro de 2014

** Disponível em: www.sipri.org. Acesso em 22 de novembro de 2014

Tais cifras auxiliam a compreender como é possível, àquele país, manter expressivos investimentos e gastos voltados, entre outros, para suas Forças Armadas, com vistas à securitização, direcionados ao combate aos grupos terroristas.

Em termos práticos, observa-se um esforço no setor militar estadunidense desde o ano fiscal de 2001 até 2005, no sentido de incrementar os recursos financeiros de seu Comando de Operações Especiais, da ordem de 3,8 bilhões para mais de 6,4 bilhões de dólares. Dessa maneira, conforme o GAO (2006)²⁷, recursos foram destinados para o recrutamento, capacitação, treinamento e retenção de elementos das Forças de Operações Especiais (FOE) daquele país²⁸.

Outra medida que pode ser considerada afim em termos de luta contra o terror foi a dedicação de recursos para setores como o *Department of Homeland Security*, justificados pela necessidade de segurança e de defesa da Pátria. Tais meios poderiam ser destinados a outras esferas como, por exemplo, saúde e educação e refletem o esforço estadunidense para a sobrevivência de sua sociedade.

Um aspecto relevante, também fruto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, foi o conjunto de modificações introduzidas no setor aeronáutico e aeroportuário. Ao se comparar a modalidade de transporte aéreo com os demais modais: ferroviário, rodoviário e marítimo, conforme Barat (2012), a primeira é mais efetiva no que se refere ao cumprimento do trajeto origem-destino, principalmente, em grandes percursos. Afora esse fato, que faz a indústria do transporte aéreo crescer a cada ano, a aviação possui como características o alcance e a velocidade, o que foi possível, entre outros, pelo aumento nas dimensões de seus vetores e, conseqüentemente, no combustível carregado em seus reservatórios. Além disso, como afirma Douhet (1988), precursor da ideia de poder aéreo, não existem barreiras físicas nos céus, o que permite, inclusive, o desvio dos aparelhos de suas rotas.

Apresenta-se como parecer que os atentados de 11 de setembro de 2001 mostraram um sistema de defesa aéreo estadunidense ineficiente e ineficaz, desde a detecção do sequestro até a não interceptação das aeronaves, o que resultou no rastro de destruição propagado. A literatura pesquisada relata que em momento algum na história daquele país, havia sido planejada e simulada qualquer resposta a ataques com o uso de aviões, utilizados como mísseis contra alvos localizados no interior de seu território. Isso reforça o sobressalto causado pela *al Qaeda* nos Estados Uni-

dos, além de refletir o despreparo do país para enfrentar aquele tipo de ação. Nesse contexto, tais fatores parecem ter contribuído para o êxito por parte do grupo terrorista ao explorar tal vulnerabilidade dos EUA constituída pela falta de capacidade em prover sua segurança interna e abalou durante algum tempo a confiança da população em relação àquele meio de transporte. Tais circunstâncias realçam a ideia de que os grupos extremistas tiram proveito das deficiências do oponente mais forte, para disseminar o terror em sua sociedade, porém, não comprovam o enfraquecimento da unidade política.

Na sequência, são expostas no gráfico 1, as quantidades de usuários do modal aéreo para efetuarem seus deslocamentos, no período compreendido entre os anos 2000 a 2013.

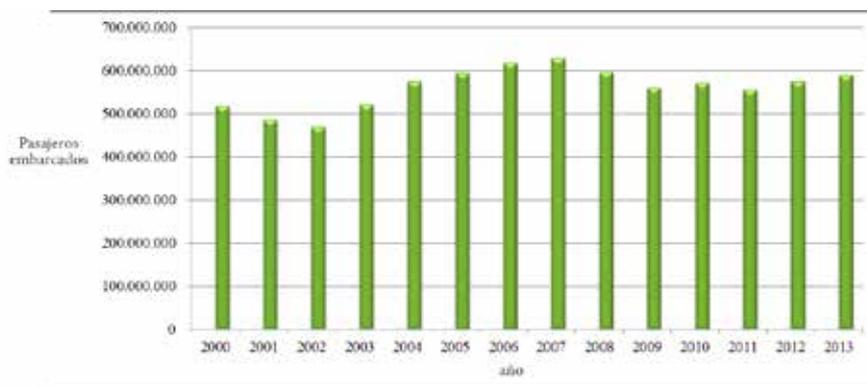


Gráfico 1: Passageiros embarcados/desembarcados, por ano, nos EUA, de 2000 a 2013, conforme o DOT.
Fonte: O autor, com base em: <http://www.dot.gov/airconsumer>.

Ao se estudar os movimentos de embarque/desembarque, nos Estados Unidos da América, pôde-se constatar que o número de passageiros, que fizeram uso daquela modalidade de transporte, sofreu uma queda no ano de 2002, talvez fruto de desconfiança e medo. 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 econômica mundial, após o que sucedeu nova recuperação. Em termos comparativos, a quantidade de passageiros movimentados nos aeroportos dos EUA, no ano de 2013, atingiu um total de 590.807.125 indivíduos²⁹, enquanto no Brasil, segundo a INFRAERO, nos 63 aeroportos administrados por ela, 135.745.599 passaram por suas instalações³⁰. No que respeita às cargas, o transporte por meio aéreo estadunidense representou, em 2013, um total de 22.472.166.000 de toneladas³¹, e no Brasil, 634.294.085 toneladas³². 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.

No caso dos aeroportos dos Estados Unidos, conforme Elias (2010), houve a implantação de medidas adicionais de segurança com a priorização do combate a ameaças e a perigos em detrimento às facilidades e ao conforto, até então, disponíveis aos usuários do modal de transporte aéreo. Em um momento inicial, parecem ter havido transtornos e reclamações, o que se tornou, posteriormente, um costume em função dos benefícios diretos com relação ao terrorismo bem como a utilização dos meios adjudicados ao combate ao terror para evitar outros tipos de ilícitos como, por exemplo, o contrabando de armas e o tráfico de drogas.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a *Transportation Security Administration* (TSA) foi incumbida de: coordenar a detecção de artefatos explosivos em toda a bagagem despachada bem como daquela transportada junto aos passageiros, por meio aéreo; exigir das companhias aéreas e dos fabricantes de aviões o reforço das portas de acesso às cabines das aeronaves; e, triar os estudantes estrangeiros que se candidatam a cursos de pilotagem, principalmente, em aeronaves de grande porte. Essas medidas patenteiam a ação do poder político estadunidense visando à diminuição das vulnerabilidades do país frente à ameaça terrorista, aumentando, assim, o processo de securitização.

No tocante ao aspecto operacional, a partir do momento em que um avião é desviado de seu caminho, sua detecção pelos organismos de defesa e o acionamento dos meios de interceptação e abate, se for o caso, demandam um intervalo de tempo que pode não ser suficiente para a interrupção do ataque, o que leva a crer que a prevenção seja uma das medidas mais efetivas e explica, por exemplo, a necessidade de reforço das portas que dão acesso às cabines dos aparelhos.

Além de ser acrescido um maior rigor na inspeção de passageiros, de bagagens e de cargas, foram desenvolvidos sistemas eletrônicos para a detecção de explosivos (*Explosive Detection Systems* –EDS). Uma força de trabalho constituída por funcionários federais recebeu capacitação para operar tais equipamentos e passaram a garantir os aeroportos estadunidenses com a finalidade de evitar novas catástrofes como a que ocorreu no 9/11.

Outro procedimento introduzido no setor aeronáutico e aeroportuário com o intuito de eliminar possíveis atos de interferência ilícita com vistas a garantir a segurança tanto de usuários como daqueles que se encontram em solo, foi o programa denominado SPOT (*Screening of Passengers by Observation Techniques*), lançado pela TSA em 2010. Nesse programa são postas em prática técnicas em que os passageiros são observados e inspecionados visualmente por funcionários que procuram determinados comportamentos estabelecidos como suspeitos. Ao serem identificadas, as pessoas merecedoras de cuidados são encaminhadas a locais reservados para uma “entrevista” mais minuciosa.

Inspecções tão rigorosas talvez não ocorram em todos os países no mundo, porém, aqueles que compõem a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), como o Brasil, passaram a ser obrigados a verificar toda a bagagem transportada por meio aéreo, com o uso de EDS, inclusive as que são conduzidas nos porões das aeronaves. Caso persistam dúvidas em relação a uma bagagem, a mesma é vistoriada manualmente, em particular, aquelas cujo destino sejam os Estados Unidos. Tal procedimento ilustra como um fato ocorrido em uma determinada unidade política é capaz de afetar os demais membros da comunidade internacional.

A despeito de todas as medidas adotadas pelo poder político estadunidense para aperfeiçoar a segurança aeroportuária, ao considerar que uma bagagem extraviada na área estéril de um aeroporto é capaz de significar que um objeto pode ser inserido naquele mesmo setor, o esforço despendido ainda pode não ser suficiente para evitar futuros eventos terroristas com o emprego de aeronaves.

De acordo com os documentos relativos às queixas feitas por aqueles que se utilizam do transporte aéreo, as bagagens que foram tratadas de modo não adequado (*mishandled baggage*) envolvem reclamações distribuídas nas seguintes categorias: problemas com voos; vendas além da capacidade (*oversales*); reservas, distribuição de bilhetes e embarque; tarifas; reembolso; bagagem; serviço de atendimento ao cliente; incapacidade; publicidade; discriminação; animais; e, outros. A quantidade de reclamações atingiu aproximadamente dois milhões de no ano de 2011³³, um milhão e oitocentas mil em 2012 e, novamente, dois milhões em 2013, como pode-se notar no gráfico 2, a seguir.

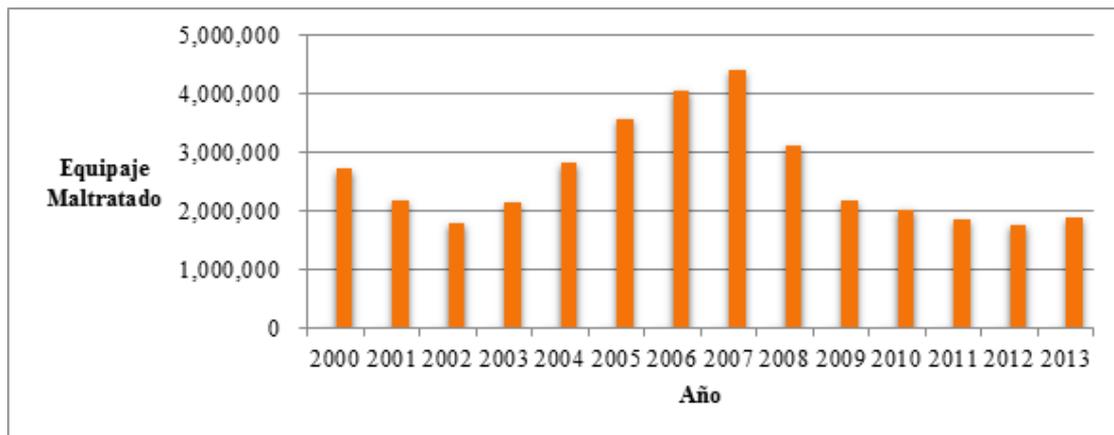


Gráfico 2: Bagagens que sofreram maus tratos, por ano, nos aeroportos dos EUA, durante o período de 2000 a 2013.

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

Do total de reclamações registradas no serviço de atendimento ao consumidor do DOT, os relatos específicos, voltados para bagagens, que abrangem danos, atrasos ou perdas, podem ser apreciados à tabela 2:

Tabela 2: Relatos que dizem respeito, especificamente, a bagagens, nos anos de 2011 a 2013, nos aeroportos dos Estados Unidos da América.

| Ano | Reclamações relativas a bagagens contra Empresas dos EUA | Reclamações relativas a bagagens contra Empresas estrangeiras |
|------|--|---|
| 2011 | 1.350 | 471 |
| 2012 | 1.416 | 719 |
| 2013 | 1.372 | 731 |

Fonte: o autor, baseado em <http://www.dot.gov/airconsumer>.

Infelizmente, não existem dados precisos quanto ao número de bagagens extraviadas, porém, é possível estimar que tenham ocorrido alguns casos. Consequentemente, ainda é provável que objetos ou pessoas possam ter acesso às áreas estéreis dos aeroportos com o intuito de praticarem atos proibidos pela lei.

A necessidade de aumento na segurança justificou a incorporação de medidas adicionais de segurança contra atos, não somente de interferência ilícita na modalidade de transporte aéreo, como também no dia a dia dos Estados Unidos. Não obstante o rigor na fiscalização e na busca e captura de suspeitos, o que pode constituir a subtração das liberdades civis, da privacidade e do direito ao sigilo das informações, tais ações se justificaram pela necessidade de antecipação e de ações preventivas visando a não efetivação de atos de violência que poderiam traduzir-se na morte de parcela da população.

Por fim, o quadro 1 traz uma síntese quanto aos resultados obtidos no estudo, segundo as variáveis estabelecidas, as quais abrangem os campos: político, econômico, militar, social e ambiental, propostas por Buzan, Waever e Wilde (1998), além da segurança na aviação, foco do estudo inicialmente citado.

Quadro 1: Síntese dos resultados obtidos segundo as variáveis estabelecidas.

| Fatores de securitização e segurança aeroportuária | Ações |
|--|--|
| Político | Mudanças normativas e institucionais, com o aumento nos níveis de organização, o que ocasionou, entre outros fatores, em um aumento na fiscalização e no controle do fluxo de pessoas e de bens materiais. A criação de órgãos como o DHS, TSA, que incrementaram a implantação de medidas de segurança, e, se organização é sinônimo de poder, pode-se deduzir que, após o 11 de setembro de 2001, houve um aumento no poder estadunidense. |
| Econômico | Crescimento do Produto Interno Bruto, de 2001 a 2014, o que reforça a ideia de que o terrorismo não serviu para enfraquecer os EUA. |
| Militar | Gastos militares crescentes, no período de 2001 a 2014, com a atuação de tropas no Iraque e Afeganistão. |
| Social | Não se pode afirmar que houve maior coesão no nível social após os eventos do 9/11, porém é possível conjecturar-se que o medo tenha trazido um sentimento de impotência nas pessoas, fruto da preocupação em relação a ataques futuros, promovidos por grupos terroristas. |
| Ambiental | Em termos ambientais, a criação do DHS significou um novo organismo para a prevenção e a atuação em casos de calamidades públicas, 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 daquele órgão. |
| Segurança da Aviação | 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.

Conclusão

Do que foi apresentado, deduz-se que, no caso estadunidense, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, ao perceber que sua segurança ficara comprometida e a sobrevivência dos membros de sua sociedade estava sob ameaça, o Estado passou a adotar e a desenvolver medidas com vistas a melhorar sua agenda de securitização. Mesmo que para isso tenha que posto de lado valores como a liberdade de seus cidadãos –a liberdade é trocada pela segurança que se espera receber e, dessa maneira, subordina-se àquilo que é considerado bom, a o que é tido como útil, ou mais profícuo.

Ainda que os grupos extremistas sejam extintos, as mudanças advindas devem tornar-se pe-
renes em razão da maior e melhor segurança disponível à sociedade, o que sugere a ideia de transformação. À medida que novas organizações são criadas e suas demandas vão sendo atendidas, o retorno à situação anterior se torna inviável. Por conseguinte, as ações que vem sendo adotadas nos Estados Unidos da América, após o 9/11, que incluem o aumento na vigilância e

da magnificação da violência usando como justificativa o temor que novas atividades consideradas perniciosas proliferem e que catástrofes do mesmo tipo se repitam, devem continuar.

Cabe ressaltar que os atentados terroristas, de 11 de setembro de 2001, produziram uma circunstância incomum no ambiente interno dos Estados Unidos, que trouxeram mudanças julgadas necessárias, em conformidade à excepcionalidade requerida, quanto à securitização nos setores político, econômico, militar, social e ambiental.

A organização sofreu aperfeiçoamentos no âmbito interno daquela unidade bem como ocasionou reflexos no cenário internacional, muito embora, não se possa afirmar que serviu para diminuir a sensação de temor da população em relação a atos futuros, nem que tenha causado o enfraquecimento do país.

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.

Quanto aos setores econômico e militar, o Produto Interno Bruto dos Estados Unidos atingiu 16,8 trilhões em 2013, enquanto os gastos militares excedem os seiscientos bilhões de dólares desde 2008, o que sugere um não enfraquecimento daquele país. Com relação ao aspecto social, é possível conjecturar que o medo tenha trazido um sentimento de impotência nas pessoas, fruto da preocupação em relação a ataques futuros, e em termos ambientais, a criação, por exemplo, do DHS significou um novo organismo para a prevenção e a atuação em casos de calamidades públicas – além de sua vertente contra ataques terroristas, em particular, com o uso de artefatos de destruição em massa e suas consequências.

No que diz respeito ao modal aéreo, meio utilizado pelos terroristas nos eventos do 11 de setembro de 2001, é possível afirmar que, a necessidade de implantação de medidas para o aumento da segurança nos aeroportos obrigou o governo dos Estados Unidos, por intermédio de suas instituições, a comandar o processo. Nesse sentido, tais providências incluíram desde o maior controle dos candidatos a alunos em cursos de pilotagem, até a blindagem das portas de acesso às cabines de comando das aeronaves. Também passou a haver maior rigor para ingresso à área estéril dos aeroportos com a implantação do SPOT e um incremento na fiscalização tanto de passageiros como de bagagens mediante checagem por EDS.

Mesmo assim, não obstante todo o esforço dispensado e de todas as alterações processuais, implementadas, em especial na modalidade de transporte aéreo, que configuram uma transformação organizacional, falhas ainda podem ser comprovadas, por exemplo, pelo caso de um jovem que viajou de San José, na Califórnia, para Maui, no Havaí, na cavidade do trem de pouso de uma aeronave *Boeing 767*, voo 45, da *Hawaiian Airlines*, no mês de abril de 2014³⁴, o que revela uma violação em termos de segurança – mostram que a fragilidade quanto ao acesso a áreas estéreis dos aeroportos ainda persiste. De maneira semelhante, a possibilidade de criação de máscaras faciais, em impressoras 3D, em matéria veiculada pela imprensa, no mês de maio de 2014³⁵, passíveis de burlar câmeras de segurança e, conseqüentemente, o programa SPOT, dá condições para a adaptação de grupos mal intencionados e podem constituir novas vulnerabilidades quanto à segurança aeroportuária. Conjectura-se, portanto, que em função das táticas terroristas aproveitarem-se das fragilidades de seus alvos, em busca de lacunas em seus sistemas de segurança, as políticas voltadas à proteção da aviação, em especial, devem sofrer constantes modificações, entre outras, fazendo uso das melhorias trazidas pela tecnologia, o que dificultará o aproveitamento das fragilidades pelos grupos extremistas ao fazer com que eles tenham que estar em constante atualização em relação aos novos equipamentos, bem como às novas formas de atuar das equipes de segurança. Tais transformações constituem um exemplo na forma de atuar, que afetou não somente os Estados Unidos da América, mas a quase totalidade, senão a totalidade, das unidades políticas. □

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Traduzido por Iraci D. Poleti. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2004.
- 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.
- BADIE, Bertrand. *L'impuissance de la puissance*. CNRS Éditions: Paris, 2013.
- BARAT, Josef. Globalização, logística e transporte aéreo. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2012.
- 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.
- BAUMAN, Zigmunt. Comunidade: a busca por segurança no mundo atual. Traduzido por Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- 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.
- 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.
- BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, and WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Colorado, USA: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CLAUSEWITZ, Carl Von. Da Guerra. Tradução Maria Teresa Ramos; preparação do original Maurício Balthazar Leal. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- COHN, Gabriel. Crítica e resignação: Max Weber e a teoria social. 2ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- 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.
- DOUHET, Giulio. O domínio do ar. Tradução Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica – Belo Horizonte: Itatiaia; Rio de Janeiro: Instituto Histórico da Aeronáutica, 1988.
- 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.
- 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%20Araujo%20Ara%FAjo%20Fernandes.pdf>
- 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.
- GRÉMAUD, 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.

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.

HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006.

HUMBOLDT, Wilhelm von. Os limites da ação do Estado. Traduzido por Jesualdo Correia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

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.

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>.

MILL, Stuart. Sobre a liberdade. Traduzido e organizado por Ari R. Tank. São Paulo: Hedra, 2010.

MIWA, LCF. As Forças de Operações Especiais e o Poder Aeroespacial: uma análise quanto ao emprego de tais forças, em proveito do poder aeroespacial, nos séculos XX e XXI. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação da Universidade da Força Aérea, 2010.

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.

OLIVEIRA, Henrique Altamani 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.

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.

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. Acesso em: 29 de abril de 2012.

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.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHEPPELE, Kim Lane. *Law in a time of emergency: states of exception and the temptations of 9/11*. Disponível em: <https://www.Law.upenn.edu>. Acesso em: 01 de novembro de 2014.

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. *Teologia Política*. Traduzido por Francisco Javier Conde e Jorge Navarro Pérez. Madri: Editorial Trotta, 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.

TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. Tradução do grego, introdução e notas de Mário da Gama Kury – 3ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1987.

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.

Notas

1. 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).

2. “De acordo com o número de atestados de óbito emitidos pelo Gabinete do *New York Medical Examiner*, os ataques ao *World Trade Center* mataram 2.749 não terroristas, incluídos os ocupantes do avião sequestrado. *New York City Office of the Chief Medical Examiner report*, “WTCVictim List,” undated (as of July 9, 2004). O ataque ao Pentágono matou 184 não terroristas, incluindo os ocupantes da aeronave. *FBI report, list of Pentagon victims, undated (as of July 9, 2004)*. Quarenta não terroristas morreram no acidente da United Airlines Flight 93, na Pensilvânia. *FBI report, list of Flight 93 victims, undated (as of July 9, 2004)* – *9/11 Commission Report*, disponível em: www.fas.org/irp/offdocs/911commission.pdf. Acesso em 10 de abril de 2011.

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

4. Beasley *et al* (2011a) afirmam que a globalização e a liberalização econômica são fatores que, nos últimos anos, têm tornado difícil a distinção entre as políticas doméstica e externa, o que é reforçado por Keohane e Milner (2010) para quem a intensificação das transferências de bens e de serviços entre os países, nos últimos quarenta anos, representa uma internacionalização com efeitos políticos profundos, em especial, na política interna dos Estados.

5. 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. Tal concepção seria uma razão para o não questionamento, por parte dos indivíduos, quanto a determinados princípios, por exemplo, como as pessoas deveriam viver suas vidas, ou seja, um recurso político para induzir a obediência dos “muitos”.

6. A igualdade política implica o reconhecimento de que os indivíduos componentes da 6. 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).

7. O modo como Mill (2010) pensa 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 demonstrada pelos indivíduos, somente por meio da guerra, como ideal nobiliário, cultivado em uma assembleia de guerreiros livres.

8. Os grupos terroristas organizados em células, compostas por poucos elementos quando comparadas a tropas das forças armadas ou policiais, têm sua localização dificultada, o que lhes permite prolongar a luta, à semelhança do modelo de guerra irregular, em que não são os terroristas que vencem a guerra, mas o estado-alvo que enfraquece até o esgotamento. E, é possível que essa linha de pensamento, com vistas a minar o poder estadunidense e consumir seus recursos, tenha servido de estímulo para que a *al Qaeda* desferisse seus ataques contra os Estados Unidos no 9/11. Conjectura-se que a tipologia de guerra irregular tenha inspirado os *mujahedins* no conflito afegão-soviético a resistirem e expulsarem o invasor de seu território na década de 1980. Com uma expectativa inicial de duração do conflito para três a quatro semanas, as hostilidades perduraram por nove anos e “sangrou” os recursos econômicos da grande potência. (GARTENSTEIN-ROSS, 2011).

9. Desde o século XIX, regras de conduta em conflitos armados foram codificadas nas Convenções de Genebra e de Haia. Essas regras estabelecem como elementos principais: a proibição de tomar civis como reféns, o tratamento digno a soldados capturados ou rendidos, a condenação de represálias contra civis, o reconhecimento da neutralidade de territórios e a inviolabilidade dos corpos diplomáticos, entre outros.

10. De acordo com Gartenstein-Ross (2011), o grupo ligado a *Osama bin Laden* visava a atingir com seus ataques, entre outros objetivos, o poder econômico dos Estados Unidos, o que os levaria, a longo prazo, ao consumo de seus meios e ao desgaste de seu poder. A demolição das Torres Gêmeas causada pelo choque de aeronaves desviadas por membros da *al Qaeda*, por exemplo, além do efeito psicológico em consequência de uma hostilidade em território estadunidense, trouxe prejuízos imediatos estimados, em *Wall Street*, da ordem de 640 bilhões de dólares, e desencadeou uma série de procedimentos.

11. *Proclamation 7463, 66 Fed. Reg. 48,199 (Sept, 14, 2001) – Declaration of National Emergency by reason of certain Terrorist Attacks, September 14, 2001*. Disponível em: www.gpo.gov. Acesso em: 01 de novembro de 2014.

12. *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). 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 livre do autor)

13. Nye (2009) (2011) 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, conforme Oliveira (2009).

14. A Escola de Copenhagen tem sua origem a partir do estabelecimento da *Copenhagen Peace Research Institute* (CO-PRI), 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.

15. 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)

16. 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. Segundo os autores, dissuadir pode se basear na ameaça de punição ou na negação. Caso o estado dissuadido cometa um ato particular, o dissuasor dará mostras quanto à possibilidade de retaliação, que poderá incidir sobre bens de valor para o dissuadido. Se o medo da ameaça de punição for percebido como suficientemente severa, o dissuadido será detido.

17. Pape (1998) sustenta que a coerção, seja ela convencional ou nuclear, para surtir os efeitos desejados, deve ameaçar infligir 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 oponente, 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 que a coerção, utilizando instrumentos militares, seja a forma mais rápida e barata para resolver problemas internacionais.

18. Uma alteração no nível estratégico é explicada pelo surgimento de novos fenômenos, os quais modificam a realidade vivida pelos povos. Foi assim, por exemplo, no período napoleônico, em que o pensamento estratégico era voltado para as tropas no terreno, interpretado por Clausewitz (1996) e Jomini (2005), entre outros.

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

20. Segundo Secchi (2010), as políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. De modo análogo, para Lowi (1964), as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade. As políticas constitutivas, por sua vez, são regras sobre os poderes e regras sobre as regras, ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras para disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-policies*, porque se encontram acima dos outros tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Políticas constitutivas provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados, pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente.

21. 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. Acesso em: 15 de janeiro de 2013.

22. The U.S. Patriot Act. Disponível em: www.justice.gov/archive/II/highlights.htm. Acesso em: 17 de maio de 2012.

23. Disponível em: www.justice.gov/archive/II/highlights.htm. Acesso em: 17 de maio de 2012.

24. *U.S. Department of Homeland Security: Public Law 107-296*, de 25 de novembro de 2002 Disponível em: www.dhs.gov/xlibrary. Acesso em 12 de novembro de 2011.

25. No dia 1º de março de 2003 o DHS assumiu o controle sobre a *Transportation Security Administration* (TSA), dentre cujas atribuições podem-se destacar a segurança dos meios de transporte, em especial, as inspeções dos aeroportos no que tange à sua segurança.

26. 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. Acesso em 25 de janeiro de 2011.

27. De acordo com o relatório, desde o ano de 1987, havia o anseio por parte do Departamento de Defesa dos EUA quanto à expansão de seus efetivos de peritos em Operações Especiais para suprir suas unidades dissipadas ao redor do globo. Após o 9/11, foi estabelecido o índice de 12% de aumento na quantidade de combatentes para fazer frente aos grupos terroristas.

28. Tal empenho revela outra dificuldade criada para a potência hegemônica, que constituiu no preenchimento das vagas disponíveis anualmente, com taxas variando de 5% a 86%, dependendo da especialidade. As FOE são tropas cuja organização, capacitação e treinamento diferem daquelas forças tidas como “convencionais”. Nesse sentido, são competentes para conduzir ações em ambientes hostis, onde o acesso é negado e em situações sensíveis em termos políticos. Desenvolvem operações com a finalidade de alcançarem, entre outros, objetivos militares, diplomáticos e econômicos. Em muitas das vezes, suas missões têm o caráter informativo (de coleta de informações), o que implica cobertura, clandestinidade ou baixa visibilidade, o que as torna especiais. O rigor exigido na capacitação de seus membros, por si só, reduz a quantidade daqueles que se apresentam como voluntários nos cursos de formação e, em geral, o índice de aprovação gira em torno de 20% a 50% do número de iniciantes (MIWA, 2010).

29. Disponível em: <http://www.dot.gov/airconsumer>. Acesso em: 14 de novembro de 2014.
30. Disponível em: www.infraero.gov.br. Acesso em: 17 de novembro de 2014.
31. Disponível em: <http://www.transtats.bts.gov>. Acesso em: 21 de novembro de 2014.
32. Disponível em: www.infraero.gov.br. Acesso em: 17 de novembro de 2014.
33. Informação baseada em: <http://www.dot.gov/airconsumer> e em Budget in Brief, disponível em: www.dhs.gov.
34. Notícia disponível, entre outros, em: <http://g1.globo.com> e em <http://edition.cnn.com>. Acesso em 03 de novembro de 2014.
35. Notícia disponível, entre outros em: www.extra.globo.com e em www.cnet.com. Acesso em: 03 de novembro de 2014.



Luiz Carlos Fumiaki Miwa, Força Aérea Brasileira, tem mestrado e doutorado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea Brasileira e Ph.D. em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Ele é Militar instrutor de mergulho e salto em queda livre. Seus atuais interesses de pesquisa estão voltados para o fenômeno do terrorismo, que tem ganho força a nível mundial, traçando possíveis cenários que podem ajudar na sua prevenção. Atualmente, ele serve no Terceiro Comando Aéreo Regional (Rio de Janeiro).