

Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror

reflexões sobre o terrorismo no século XXI



Organizadores

André de Mello e Souza

Reginaldo Mattar Nasser

Rodrigo Fracalossi de Moraes



Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror

reflexões sobre o terrorismo no século XXI



TERRORISMO

Organizadores

André de Mello e Souza

Reginaldo Mattar Nasser

Rodrigo Fracalossi de Moraes

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

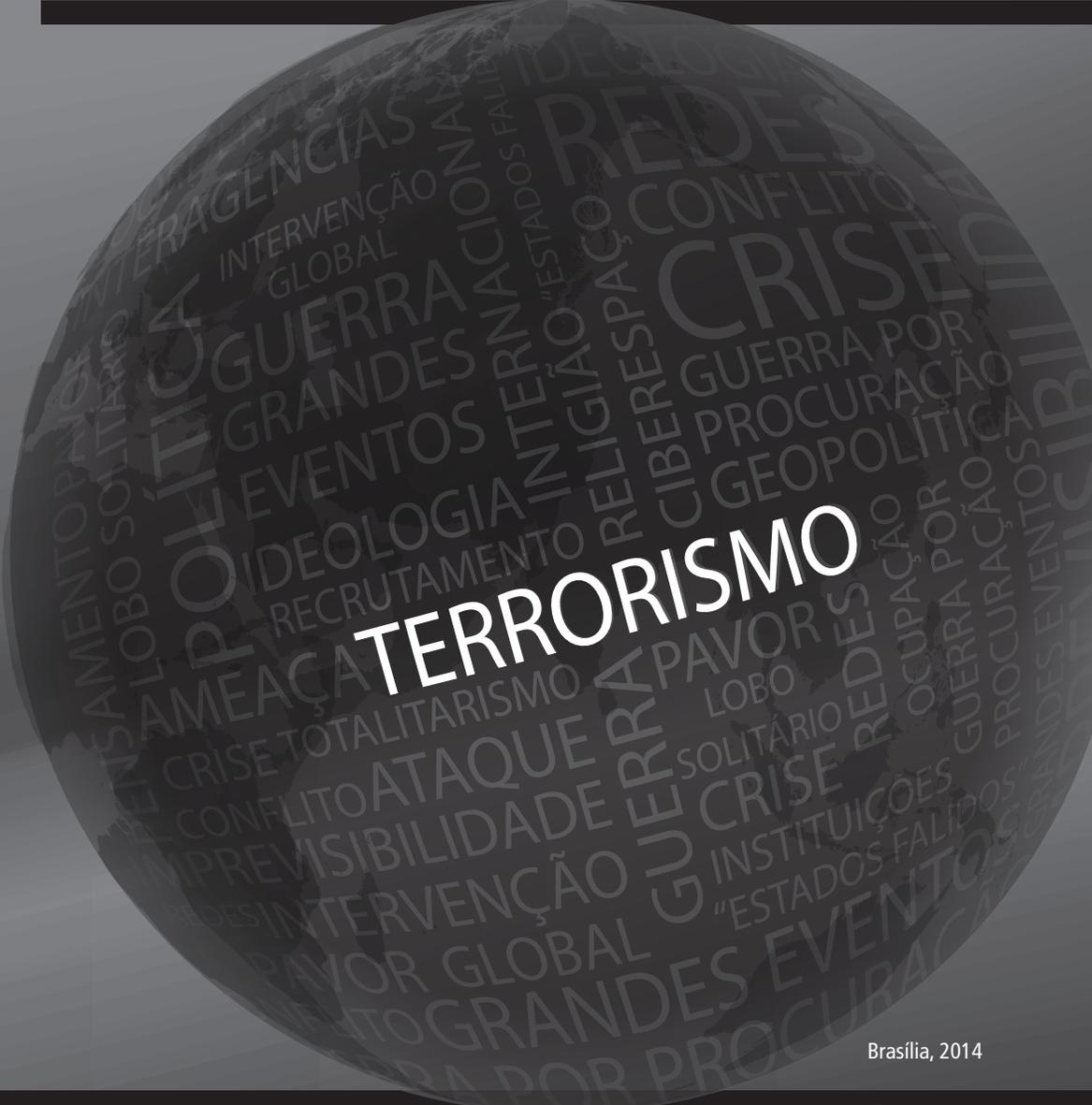
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Do 11 de Setembro de 2001 à Guerra ao Terror

reflexões sobre o terrorismo no século XXI



TERRORISMO

Brasília, 2014

Organizadores

André de Mello e Souza

Reginaldo Mattar Nasser

Rodrigo Fracalossi de Moraes

ipea

Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror : reflexões sobre o terrorismo no século XXI / organizadores: André de Mello e Souza, Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes. – Brasília : Ipea, 2014.

186 p. : grafs.

Inclui Bibliografia.

ISBN 978-85-7811-195-3

1. Terrorismo. 2. Política Internacional. 3. Relações Econômicas Internacionais. 4. Segurança. 5. Religião. 6. Internet. 7. Crimes de Informática. I. Souza, André de Mello e. II. Nasser, Reginaldo Mattar. III. Moraes, Rodrigo Fracalossi de. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 303.625

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1	
A RELEVÂNCIA DO TERRORISMO NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL	13
André de Mello e Souza Rodrigo Fracalossi de Moraes	
CAPÍTULO 2	
PANORAMA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS APÓS O 11 DE SETEMBRO: O ESPECTRO NEOCONSERVADOR E A REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO ESTADO	45
Marcos Alan S. V. Ferreira	
CAPÍTULO 3	
AS FALÁCIAS DO CONCEITO DE “TERRORISMO RELIGIOSO”	65
Reginaldo Mattar Nasser	
CAPÍTULO 4	
O IMPACTO ECONÔMICO DO 11 DE SETEMBRO	89
Renato Baumann	
CAPÍTULO 5	
“NINE/ELEVEN”: REPERCUSSÕES NO PENSAMENTO EUROPEU	107
Luís Moita	
CAPÍTULO 6	
O PAQUISTÃO E O COMBATE AO TERRORISMO NA ÁSIA MERIDIONAL: ENTRE O INTERVENCIÓNISMO ESTADUNIDENSE E A REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA	129
Edson José Neves Júnior	
CAPÍTULO 7	
A SECURITIZAÇÃO DO CIBERESPAÇO E O TERRORISMO: UMA ABORDAGEM CRÍTICA	161
Marco Cepik Diego Rafael Canabarro Thiago Borne	

APRESENTAÇÃO

O 11 de Setembro marcou uma virada na história das relações e segurança internacionais, não só pelo número de mortos e pelos meios utilizados no ataque, mas, principalmente, por ter sido uma investida de grandes proporções dirigida ao território continental dos Estados Unidos – potência hegemônica de um mundo que se configura como unipolar desde o final da Guerra Fria. Os atentados anteriores desferidos contra o país, inclusive aqueles de responsabilidade da al-Qaeda – contra embaixadas norte-americanas na África e contra uma embarcação militar dos Estados Unidos no Iêmen –, não atingiram o território continental, e sequer representaram uma ameaça àquele território.

A visão do terrorismo contemporâneo enquanto ameaça externa foi fundamentalmente modificada pelo 11 de Setembro: evidencia-se mais assustadora ainda por ter sido executada por indivíduos que viviam nos Estados Unidos. A reação do presidente George W. Bush de declarar guerra ao terror foi alvo de críticas severas daqueles que ainda sustentavam o princípio ontológico do realismo político, originário da Paz de Westfália, segundo o qual guerra e segurança internacional pertencem à esfera exclusiva dos Estados. Dado que a al-Qaeda não constitui um Estado, declarar guerra a esta organização, assim como ao terrorismo, foi considerado inapropriado. Ademais, a natureza não estatal da al-Qaeda mina possibilidades de retaliação, punição e, portanto, dissuasão nos moldes tradicionais, sobretudo em se tratando de ataques suicidas. Neste contexto, não é exagero afirmar que o 11 de Setembro transformou o significado do terrorismo internacional.

Esta publicação constitui esforço para compreender a natureza, as implicações e os diferentes impactos dessa transformação. Embora muito tenha sido escrito sobre o 11 de Setembro, poucas obras combinam o distanciamento histórico – necessário para uma avaliação objetiva do real significado de eventos marcantes – com o rigor analítico de estudiosos das relações internacionais. Este livro busca fazê-lo a partir de contribuições que investigam diversas dimensões do terrorismo contemporâneo, incluindo a conceitual, a da sua relevância para o Brasil, a do papel da religião como uma de suas motivações essenciais, a dos seus efeitos econômicos, a dos seus desdobramentos regionais, e a das novas tecnologias enquanto instrumento e alvo de suas ações.

Marcelo Côrtes Neri

**Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República (SAE/PR)**

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

INTRODUÇÃO

Apesar de não constituir um fenômeno novo, o terrorismo internacional ganhou mais relevância na agenda política mundial a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001. Representariam estes ataques um ponto de inflexão que inaugura a prática de um terrorismo essencialmente distinto do que vigorava até então? Ou seriam eles, simplesmente, exemplos de transformações superficiais em práticas antigas?

Conquanto não haja consenso por parte dos estudiosos do tema acerca da medida e natureza das mudanças geradas no terrorismo e na segurança internacional por esses ataques, é certo que sua escala (número de mortos) e meios empregados (aviação civil comercial) não encontram precedentes. É certo, também, que geraram consideráveis custos econômicos, tanto em âmbito doméstico, nos Estados Unidos, como em escala mundial. Ademais, o fato de os ataques de 11 de setembro terem se concentrado em cidades e edifícios que simbolizam o poder econômico, político e militar dos Estados Unidos, única e incontestável potência hegemônica durante o período pós-Guerra Fria, significa que o terrorismo passou a produzir efeitos e a ser foco de atenção e combate em nível global. Por conseguinte, também afetou as relações entre Estados, realinhando coalizões e alianças internacionais e gerando novas pressões sobre instituições multilaterais.

O estudo do terrorismo internacional enfrenta obstáculos tanto conceituais como empíricos. Não há definição consensual ou mesmo amplamente aceita do terrorismo. O fenômeno abrange necessariamente atores não estatais ou pode-se falar em terrorismo *de Estado*? Não seria impreciso usar o termo *guerra* ao terror, uma vez que guerras são travadas entre grupos armados – e não contra um *método* de ação, como é o terrorismo? Além disso, como diferenciar atos terroristas de outros atos criminosos, especialmente nos casos que envolvem grupos com identidade originalmente definida por ideologias políticas, mas que, em tempos mais recentes, se aliaram a traficantes de narcóticos? Se o terrorismo apresenta, por definição, motivações políticas, como devem ser classificados atos com motivação aparentemente religiosa? Ou seriam as motivações políticas e religiosas inseparáveis? Ou se poderia afirmar que, a partir de investigação mais aprofundada, as motivações do terrorismo são essencialmente políticas, e que a religião é utilizada para legitimar sua prática e garantir mais coesão identitária dos grupos? Se os meios empregados por terroristas necessariamente implicam danos físicos à população civil, como tratar o fenômeno do ciberterrorismo? E, mais importante, como minimizar os inevitáveis vieses políticos e ideológicos que tornam o guerreiro da liberdade de alguns o terrorista de outros?

Crucialmente, sem uma definição minimamente aceita do que seja terrorismo, torna-se inviável qualquer esforço para a instituição de regimes internacionais com o fim de combatê-lo. Regimes que buscam regular guerras interestatais, como as Convenções de Genebra, revelam-se em muitos aspectos inadequados para tratar do terrorismo contemporâneo. Além disso, terroristas não se enquadram em definições tradicionais encontradas em arcabouços jurídicos domésticos, desenhados para enfrentar criminosos comuns. Tal vácuo legal e institucional não somente dificulta o combate ao terrorismo, mas também propicia violações de direitos humanos por parte do Estado em nome deste combate, como evidencia o uso frequente de técnicas de tortura contra suspeitos em diversos países.

As dificuldades empíricas para as pesquisas que abordam o tema não são menores. O acesso aos dados é dificultado por razões óbvias, referentes à operação de grupos que atuam à margem das leis nacionais e internacionais. O número, o tamanho, as estratégias e os objetivos de grupos terroristas só podem ser deduzidos a partir de suas ações e de poucas declarações proferidas publicamente. Processos de difusão destas estratégias também apresentam enigmas de difícil solução. A crescente frequência dos ataques suicidas, que corresponde a um dos aspectos mais distintivos do terrorismo internacional contemporâneo, fornece exemplo destes processos e envolve grupos terroristas que não interagem entre si, não compartilham crenças ou objetivos políticos e, muitas vezes, atuam em regiões geograficamente distantes.

Essas dificuldades conceituais e empíricas não significam, contudo, que se deva renunciar ao estudo do terrorismo internacional contemporâneo, mesmo no Brasil. Embora a questão possa parecer distante da realidade brasileira, o país é afetado, indiretamente, tanto pela ocorrência de atividades terroristas em outros países como pelos esforços direcionados a combatê-las. E, na condição de potência emergente, com voz cada vez mais assertiva na política internacional, o Brasil não pode deixar de participar dos debates concernentes ao terrorismo internacional. Ademais, algumas características do terrorismo contemporâneo levam à conclusão de que considerar a possibilidade de um evento terrorista em solo brasileiro não é algo totalmente descabido. Em particular, a realização de importantes eventos internacionais reforça a necessidade de ações voltadas ao enfrentamento do problema.

Este livro busca elucidar, a partir de diversos focos temáticos, teóricos e metodológicos, algumas das principais questões presentes nos debates sobre o fenômeno. O livro é fruto do projeto O Papel da Defesa na Inserção Internacional Brasileira, coordenado pelo Ipea, que tem como objetivo contribuir com o debate sobre as políticas públicas na área da defesa nacional.

A primeira questão que deve ser tratada diz respeito à própria relevância do tema do terrorismo contemporâneo para o Brasil – um país que, felizmente, tem sofrido relativamente pouco com este tipo de violência, em que pesem os anos de

autoritarismo e instâncias de luta armada e assimétrica entre as forças do Estado e grupos opositores. Este é o foco do capítulo que abre o volume, assinado por André de Mello e Souza e Rodrigo Fracalossi de Moraes, que também discute os problemas conceituais do terrorismo e analisa as formas pelas quais o Brasil tem contribuído para combatê-lo por meio de políticas e instituições domésticas – assim como de sua participação em regimes internacionais. Os autores sustentam que o terrorismo pode produzir consequências *indiretas* para o Brasil, isto é, aquelas resultantes de atividades terroristas ou de combate ao terrorismo realizadas em/por outros países, bem como consequências *diretas*, entendidas como as atividades terroristas em solo brasileiro ou em áreas próximas à faixa de fronteira do país.

O segundo capítulo, de Marcos Alan S. V. Ferreira, visa detalhar como se construiu a política de segurança dos Estados Unidos após o 11 de Setembro. Discute-se o arcabouço ideológico que orientou a Casa Branca no primeiro mandato de George W. Bush e serviu de base para a política de segurança dos Estados Unidos nos anos subsequentes: o chamado neoconservadorismo. Busca-se, assim, compreender a concepção de terrorismo adotada por parte de Washington e sua evolução nas estratégias de segurança nacional a partir de 2002. Por fim, são mostradas as principais mudanças organizacionais no Estado norte-americano desde o 11 de Setembro, destacando-se a criação do Departamento de Segurança Interna, a reestruturação do setor de inteligência e o aumento da influência do Departamento de Defesa, refletindo a militarização da política externa do país.

No terceiro capítulo, Reginaldo Mattar Nasser discute se, e em que medida, o terrorismo internacional contemporâneo é motivado por objetivos religiosos. Parte considerável da literatura argumenta que uma das principais distinções entre o terrorismo do século XXI e o do século XX residiria justamente no fato de o primeiro apresentar motivações religiosas, e o segundo, políticas ou ideológicas. A religião também desempenha um papel importante na tese de Samuel Huntington, *Choque de Civilizações*, cuja aceitação produz importantes implicações políticas. Com base em ampla revisão destes argumentos e das evidências empíricas disponíveis, o autor rejeita o conceito de terrorismo religioso, enfatizando a racionalidade dos grupos terroristas contemporâneos e mostrando que suas motivações permanecem essencialmente políticas, ainda que a religião possa servir para justificá-lo e emprestar-lhe mais apoio.

O capítulo subsequente, de Renato Baumann, busca avaliar os impactos econômicos do 11 de Setembro. Apesar das dificuldades de se mensurar e estimar estes impactos, é certo que foram significativos, dados os seus alvos, as reações exacerbadas, seu efeito multiplicador e o contexto econômico em que ocorreram. Ainda assim, os custos gerados como resultado da queda da produção nos Estados Unidos foram inferiores ao inicialmente esperado.

No capítulo que se segue, Luís Moita examina o pensamento europeu acerca do terrorismo. Com base na contribuição de alguns dos autores mais influentes do continente, ele traz para a reflexão: a espetacularização do 11 de Setembro; o debate sobre se, e em que medida, o evento representa um marco histórico; a natureza global do terrorismo; questões conceituais sobre a distinção entre terrorismo, crime e segurança interna/externa; os riscos de criminalização da violência política e da militarização do combate às práticas terroristas; os conflitos religiosos; e, por fim, as chamadas “novas guerras”.

O sexto capítulo também apresenta enfoque regional, mas de cunho mais histórico que ideacional. Edson José Neves Júnior descreve, primeiramente, o papel crucial do Paquistão na criação, preparação e irradiação de organizações terroristas no Sul da Ásia, e, em seguida, os modelos de combate ao terrorismo ora adotados na região. Com tais propósitos, o autor demonstra como o terrorismo (chamado de jihadismo no Paquistão) se tornou um recurso corrente de ação militar no Afeganistão e no conflito com a Índia. Analisa, ainda, o projeto de intervencionismo militar dos Estados Unidos na Ásia Meridional como forma de combate ao terrorismo internacional após os atentados do 11 de Setembro e, por fim, contrapõe o projeto dos Estados Unidos à proposta de regionalização securitária representada pela Organização para a Cooperação de Xangai.

No último capítulo, Marco Cepik, Diego Rafael Canabarro e Thiago Borne procuram delimitar as principais razões da securitização da Internet, assim como avaliar criticamente suas consequências. Para tanto, abordam a interação entre a Internet e o terrorismo, delimitam em termos técnicos e sociais o escopo do ciberespaço e da Internet, apresentam alguns dos principais eventos que incorporaram a Internet às agendas acadêmica e política de segurança nacional e internacional, e avaliam criticamente o tratamento securitizado do ciberespaço e da Internet na atualidade. Os autores argumentam ser impossível desvincular o estudo da segurança de aspectos técnicos fundamentais e de questões políticas inerentes às tecnologias da informação e da comunicação. Não obstante o terrorismo ter utilizado o ciberespaço como mera plataforma de apoio a operações no mundo físico, suas diversas aplicações (*web*, governo digital, redes sociais) tornam-se alvos potenciais. A sociedade depende deles e, portanto, eles devem ser protegidos.¹

André de Mello e Souza
Reginaldo Mattar Nasser
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Organizadores

1. Os autores agradecem o apoio de Marcelo Colus Sumi e João Diogo Ramos Soub de Seixas Brites na revisão deste livro.

A RELEVÂNCIA DO TERRORISMO NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL *

André de Mello e Souza**
Rodrigo Fracalossi de Moraes***

1 INTRODUÇÃO

Poucos dias antes da eleição presidencial de 2012 nos Estados Unidos, o então candidato a presidente Barack Obama, no último debate televisivo com seu opositor, Mitt Romney, foi questionado acerca da principal ameaça de segurança para os Estados Unidos. Sem titubear, respondeu: “são as redes terroristas”.

Tal afirmação não apenas demonstra a centralidade deste tema na agenda de segurança norte-americana, mas também reflete o considerável poder alcançado pelos terroristas depois do 11 de Setembro de 2001. Do ponto de vista do país militarmente mais poderoso do planeta, a principal ameaça à sua segurança não são outros Estados e suas respectivas armas convencionais ou de destruição em massa. Tampouco são Estados que têm em posições antiamericanas uma bandeira de política externa. Em particular, nem mesmo é a China (pelo menos por enquanto), cuja economia poderá superar a dos Estados Unidos até o final da presente década, possibilitando o desenvolvimento de forças armadas cada vez mais modernas. Um Irã ou uma Coreia do Norte nuclearizados igualmente não são considerados as principais ameaças aos Estados Unidos. A ameaça central é interpretada como um *método de ação* (o terrorismo), promovido por grupos não estatais, com diferentes perfis ideológicos e objetivos variados. Se sua centralidade enquanto ameaça securitária assim se mantiver até as próximas eleições presidenciais nos Estados Unidos, em 2016, o terrorismo terá permanecido por quinze anos como a principal preocupação de segurança da maior potência militar do globo.

* Os autores agradecem os comentários e sugestões de Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Giovanni Hideki Chinaglia Okado, Joanisval Brito Gonçalves, João Diogo Ramos Soub de Seixas Brites, Juliano da Silva Cortinhas, Marcelo Colus Sumi e Walter Antônio Desiderá Neto. Eventuais equívocos são de responsabilidade dos autores.

** Coordenador de Estudos em Governança e Instituições Internacionais (Cogin) da Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

*** Técnico de planejamento e pesquisa da Dinte do Ipea.

A relevância do terrorismo manifesta-se também pela forma como atualmente se percebem algumas das ameaças estatais. Se a ameaça clássica (proveniente de um Estado inimigo com poderosas forças armadas) não se desvaneceu, as percepções de ameaça estatal na agenda de segurança de algumas potências, como os Estados Unidos, referem-se, em grande parte, às relações estabelecidas entre Estados e grupos considerados terroristas. Nestes casos, a interpretação é que a ameaça reside mais no apoio que certos Estados oferecem ao terrorismo que no poder militar destes Estados *per se*. O interesse em patrocinar grupos terroristas decorre, entre outros fatores, da possibilidade de utilizá-los para a realização de ações violentas “por procuração”. Sua estrutura descentralizada e a ausência de compromisso com as normas do direito internacional permitem que estes grupos (e, por consequência, os Estados que os patrocinam) atuem com um leque maior de “táticas”, ampliando as possibilidades de ação.

A compreensão dos impactos do terrorismo requer consideração não apenas de sua ameaça direta. A centralidade do tema nas políticas de segurança de algumas potências, mormente dos Estados Unidos, produz, por si própria, efeitos sobre dinâmicas econômicas e políticas internacionais. Desta maneira, ainda que o terrorismo esteja sendo superestimado enquanto ameaça concreta, isto não significa que o tema não seja relevante do ponto de vista dos *estudos* em segurança, dada a *atribuição de importância* que governos conferem à questão.¹ Como elemento central da agenda de segurança de alguns Estados, ampliam-se as possibilidades de que estes ofereçam respostas militares ao enfrentamento do problema. Contudo, a mobilização de amplas “máquinas militares” contra grupos terroristas pode causar tragédias humanitárias, sobretudo, pela dificuldade em se atingir alvos que, muitas vezes, atuam em ambientes urbanos.²

Nesse contexto, o Brasil não se manteve imune. O país tem sido afetado (sobretudo, indiretamente) pela expansão do terrorismo e pelas formas adotadas para o seu enfrentamento. Ademais, consideradas algumas características do terrorismo contemporâneo – a serem analisadas neste trabalho –, bem como a maior visibilidade internacional do Brasil, infere-se que a possibilidade da realização de atividades terroristas no país não é inconcebível.

1. Acerca dos “exageros” na percepção das capacidades de grupos terroristas desde o 11 de Setembro, particularmente quanto às condições para estes realizarem grandes ataques contra os Estados Unidos, ver Mueller e Stewart (2012).

2. Críticas têm sido realizadas quanto ao uso sistemático de veículos aéreos não tripulados (*drones*) norte-americanos no exterior, sobretudo no Paquistão, e, em menor escala, no Iêmen. Em relatório do projeto *Living under Drones*, conduzido pela Stanford Law School e pela New York University School of Law (IHRCRC e GJC, 2012), buscou-se desconstruir a percepção de que ataques com *drones* possuem “precisão cirúrgica”, supostamente provocando danos colaterais mínimos. Segundo o relatório, existem diversos registros de: mortes e ferimentos em civis ocasionados por *drones* (incluindo crianças); danos a bens materiais (automóveis e residências, sobretudo); e sentimentos de terror entre a população que reside em áreas onde este tipo de aeronave opera. O uso de *drones* pela Agência Central de Inteligência (CIA) tem sido ainda criticado em função do suposto desvirtuamento de atividades da organização. Em vez de realizar apenas missões de inteligência, a agência cada vez mais se dedica aos assassinatos seletivos. Sobre este tema, ver IISS (2012) e Mazzetti (2013).

O presente capítulo tem como objetivos: *i*) introduzir problemas conceituais do terrorismo; *ii*) oferecer um panorama geral das ações terroristas desde meados dos anos 1990, bem como do número de mortes delas decorrentes; *iii*) expor algumas das implicações do terrorismo para o Brasil; e *iv*) analisar as formas pelas quais o Brasil tem contribuído para o enfrentamento do problema, assim como a questão da tipificação penal do terrorismo no país.

A seção 2 aborda as dificuldades de definição do terrorismo. A seção 3 oferece um panorama geral quanto ao número de eventos terroristas e de mortes por eles provocadas a partir de uma comparação entre os períodos 1994-2002 e 2003-2011. A seção 4 analisa as formas pelas quais o terrorismo afeta – ou pode vir a afetar – direta e/ou indiretamente o Brasil. E a seção 5 trata da adesão do Brasil a regimes internacionais de combate ao terrorismo e da discussão no país acerca da sua tipificação penal, além de introduzir considerações acerca das capacidades institucionais do país para lidar com a ameaça.

2 DIFICULDADES CONCEITUAIS E DE DEFINIÇÃO

Não há consenso acadêmico – e muito menos político – em torno dos critérios para a classificação de um grupo como *terrorista*. Geralmente, considera-se o seu caráter não estatal e o fato de este buscar, por meio de atos violentos, aterrorizar a população civil, com objetivos de cunho político, ideológico e/ou religioso. Entretanto, existem mais de cem definições diferentes de terrorismo (Laqueur, 2004, p. 5), assim como diversas listas de grupos, variando de acordo com o Estado ou a organização internacional que as elaboram.

Por exemplo, o Hamas e o Hezbollah, comumente considerados terroristas, possuem classificações distintas mesmo entre países/organizações do Ocidente desenvolvido. Enquanto os Estados Unidos consideram *todo* o Hezbollah como uma organização terrorista, a União Europeia e o Reino Unido (principal aliado dos Estados Unidos) classificam dessa forma tão somente o *braço militar* da organização.

Quanto à característica não estatal do terrorismo, há que se mencionar que alguns grupos classificados como terroristas atuam como governos *de facto* (Hamas na Faixa de Gaza, por exemplo) ou são partidos políticos legais de acordo com legislações domésticas. Tal fato põe em questão, ainda que parcialmente, a definição de organização terrorista como, necessariamente, um grupo não estatal, estreitando, em alguns casos, os limites entre *grupos terroristas* e *estruturas políticas/estatais*. A questão torna-se ainda mais complexa ao se considerar que, em determinados casos, grupos considerados terroristas tiveram integrantes eleitos

democraticamente para a ocupação de cargos públicos em seus países, como os já citados Hamas e Hezbollah.³

Ademais, o terrorismo é um método praticado por diversas organizações. Embora sua imagem esteja, atualmente, associada a grupos considerados jihadistas, as listas incluem organizações com perfis variados, as quais realizam – ou ameaçam realizar – ataques contra diversos tipos de alvo. A relação de organizações terroristas da Jane's, por exemplo, mencionava 271 grupos (em dezembro de 2012), dos quais 187 ativos e 84 inativos.⁴ Dos ativos, 79 localizavam-se na Ásia, 33 na África, 30 no Oriente Médio, 20 na Europa, 17 nas Américas, e 8 eram internacionais. A relação incluía grupos com bandeiras de cunho: separatista/integracionista (como Pátria Basca e Liberdade – ETA, Espanha/França; Frente de Libertação do Enclave de Cabinda – FLEC, Angola; Frente Unida de Libertação de Assam – ULFA, Índia); ambiental (como Frente de Libertação da Terra – ELF, Estados Unidos; Frente de Libertação Animal, Estados Unidos);⁵ islâmica (como al-Qaeda, internacional; Boko Haram, Nigéria; al-Shabab, Somália), entre outros. Classificações distintas citam ainda grupos terroristas de orientação cristã (como Frente de Libertação Nacional de Tripura, Índia) ou movimentos antiaborto (como Exército de Deus, Estados Unidos). Muitos não são de fácil classificação, observando-se, em vários casos, a mistura de objetivos.

Cook e Lounsbury (2011) analisaram 176 grupos terroristas ativos no período 1990-1994, bem como os 635 ataques cometidos por estes grupos no período 1995-1999. Os autores identificaram 33 ideologias diferentes, assim como diversos métodos/táticas (ataques a bomba; sequestros; assassinatos; incêndios; entre outros) e alvos (instituições de ensino; figuras religiosas; instalações militares e/ou policiais; organizações não governamentais; entre outros). O Global Terrorism Database, por sua vez, possui registros de 2.281 organizações envolvidas em eventos terroristas (entre 1970 e 2011), direcionados contra 21 tipos de alvos, utilizando-se de onze classes de armamento e oito tipos de táticas.⁶ Tal diversidade evidencia as dificuldades em torno da definição do conceito de terrorismo e dificulta, ademais, os trabalhos de inteligência destinados à identificação de possíveis ações terroristas.

Além disso, muitos ataques são realizados pelos chamados “lobos solitários” (*lone wolfs*), indivíduos que agem inspirados por – ou em apoio a – um grupo ou ideologia, mas sem vinculação formal com qualquer organização ou cadeia de

3. Crenshaw (2010, p. 26-27) também chama atenção para este aspecto. Para a emergência do Hamas como partido político, ver Bhasin e Halward (2013).

4. A Jane's Information Group é uma empresa britânica da área de informações especializada em assuntos de defesa, segurança nacional e transportes. É controlada pela empresa norte-americana Information Handling Services Inc.

5. Para uma análise do chamado “terrorismo ambiental”, observando-se o caso dos Estados Unidos, ver Carson, LaFree e Dugan (2012).

6. Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd>>.

comando, como Timothy McVeigh (ataques em Oklahoma, Estados Unidos, em 1995), Theodore Kaczynski (envio de cartas-bomba entre 1978 e 1995) e Anders Behring Breivik (assassinatos em Utoya, Noruega, em 2011).⁷ Tais casos trazem problemas adicionais à definição de terrorismo e dificuldades ainda maiores quanto às possibilidades de previsão de sua ocorrência pelos órgãos de segurança, dada a multiplicidade de indivíduos na sociedade que, em tese, poderiam ser capazes de cometer atos desta ordem.

Elemento central ao terrorismo é seu objetivo de provocar um sentimento de pavor na população. E é neste efeito psicológico que talvez resida a sua principal ameaça. Em um país ou região ameaçado pelo terrorismo, o pânico da população pode ser permanente, tendo em vista o grande número de casos em que não existe qualquer conexão aparente entre os perpetradores do ato terrorista e os alvos. Locais frequentados diariamente poderiam, a qualquer momento, ser o palco de um ato desta natureza. A imprevisibilidade da ação é uma de suas maiores forças:

O terrorismo cria a incerteza por ser imprevisível. A hora, o local e a identidade do criminoso são uma surpresa. Esse tipo de ação geralmente tem como alvos civis que estão simplesmente realizando suas atividades cotidianas. Eles não podem saber quem – entre seus companheiros de viagem no metrô, em um ônibus ou em um avião, ou mesmo no meio de uma multidão ou sentado junto deles em um restaurante – vai atacá-los. Os atos de terrorismo em si, mesmo que relativamente menores, são lembretes constantes da vulnerabilidade dos indivíduos (Crenshaw, 2010, p. 39).

Ao mesmo tempo, as possibilidades de ataques terroristas crescem em função das atuais facilidades de locomoção e de comunicação através de fronteiras. A transnacionalidade do terrorismo contemporâneo amplia a sensação de vulnerabilidade dos indivíduos:

Organizações clandestinas podem tirar partido de todos os desenvolvimentos que tornam o mundo um lugar menor. É fácil viajar, se comunicar e transferir dinheiro. (...) Os indivíduos que fazem uso do terrorismo atuam do mesmo modo que as corporações, as ONGs e as universidades contemporâneas, para as quais é mais fácil integrar suas atividades de modo a chegar a seus consumidores e clientes em uma escala transnacional (Crenshaw, 2010, p. 33).

Apesar desta maior transnacionalidade do terrorismo, nota-se uma crescente concentração de sua incidência em poucos países/regiões, conforme evidenciado na próxima seção, que compara a evolução no número de ataques terroristas e mortes decorrentes entre os períodos 1994-2002 e 2003-2011.

7. Sobre este tipo de terrorismo, ver Spaaij (2012).

3 EVENTOS TERRORISTAS E MORTES DECORRENTES: 1994-2011

A tabela 1 apresenta o número de eventos terroristas – assim classificados pelo Global Terrorism Database (GTD), da University of Maryland – e o número de pessoas mortas por ataques terroristas, comparando-se os períodos 1994-2002 e 2003-2011.⁸

TABELA 1
Eventos terroristas e mortes ocorridas em função de eventos terroristas, por região (1994-2011)⁹

Região	Número de eventos					Número de mortes				
	1994-2002		2003-2011		Δ (%)	1994-2002		2003-2011		Δ (%)
	Eventos	% sobre total	Eventos	% sobre total		Mortes	% sobre total	Mortes	% sobre total	
América do Norte	641	3,5	177	0,7	-72,4	3.694	7,4	72	0,1	-98,1
América Central e Caribe	594	3,2	35	0,1	-94,1	417	0,8	55	0,1	-86,8
América do Sul	2.543	13,7	830	3,2	-67,4	4.750	9,5	873	1,3	-81,6
Oriente Médio e Norte da África	3.572	19,3	9.418	36,2	+163,7	11.769	23,6	28.706	44,1	+143,9
África Subsaariana	1.762	9,5	1.920	7,4	+9,0	14.162	28,4	7.429	11,4	-47,5
Sul da Ásia	3.695	20,0	10.468	40,2	+183,3	10.009	20,1	22.572	34,7	+125,5
Sudeste Asiático	1.275	6,9	2.848	10,9	+123,4	2.339	4,7	2.790	4,3	+19,3
Leste da Ásia	253	1,4	50	0,2	-80,2	224	0,4	253	0,4	+12,9
Ásia Central	131	0,7	28	0,1	-78,6	189	0,4	61	0,1	-67,7
Australásia e Oceania	76	0,4	18	0,1	-76,3	41	0,1	4	0,0	-90,2

(Continua)

8. O Global Terrorism Database possui em seus registros cerca de 104 mil eventos terroristas, ocorridos entre os anos de 1970 e 2011. Os critérios para que um evento seja considerado terrorista (e, assim, incluído neste banco de dados) são abrangentes. Há, inicialmente, três requisitos obrigatórios: *i)* o ato é intencional; *ii)* o ato implica algum nível de violência ou ameaça de violência; e *iii)* o ato é realizado por atores subnacionais. Além destes, é preciso atender a pelo menos dois dos seguintes critérios: *i)* ato violento com objetivos de cunho político, econômico, religioso ou social; *ii)* ato violento com o objetivo de coagir, intimidar ou transmitir uma mensagem para uma audiência que se situa para além das vítimas imediatas; e *iii)* ato violento que não atende aos preceitos do direito internacional humanitário. São incluídos neste banco de dados, portanto, atos de violência que não tenham civis como alvos (o que, do ponto de vista da definição de terrorismo, é algo controverso), classificando-se como terroristas ações dirigidas, por exemplo, contra instalações militares ou contra a propriedade. Como é possível introduzir alguns filtros no banco de dados, optou-se, neste trabalho, por retirar as ações que tinham instalações militares como alvo (exceto as ações que visavam, simultaneamente, instalações militares e outros tipos de alvo). Mantiveram-se, contudo, as ações contra a propriedade, tendo em vista que muitos eventos foram direcionados simultaneamente contra civis e contra a propriedade. Este mesmo critério foi seguido por Stern e McBride (2013). Existem ainda ações sobre as quais pairam dúvidas acerca de sua classificação como eventos de cunho terrorista ou de outra natureza criminoso. Há, no próprio banco de dados, menções individualizadas acerca dos eventos sobre os quais existe esta dúvida; contudo, como estas menções existem apenas para os eventos ocorridos a partir de 1998, foram incluídos todos os eventos classificados como terroristas, ainda que a classificação de alguns destes eventos como terroristas permaneça duvidosa. Informações sobre as fontes e a metodologia do banco de dados se encontram em National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism – START ([s.d.]; 2012).

9. O ano de 2003 foi escolhido como marco tendo em vista o início da Guerra do Iraque (2003-2011).

(Continuação)

Região	Número de eventos					Número de mortes				
	1994-2002		2003-2011		Δ (%)	1994-2002		2003-2011		Δ (%)
	Eventos	% sobre total	Eventos	% sobre total		Mortes	% sobre total	Mortes	% sobre total	
Rússia e demais ex-repúblicas soviéticas (excluídas as da Ásia Central)	700	3,8	1.111	4,3	+58,7	1.509	3,0	1.756	2,7	+16,4
Europa Ocidental	2.605	14,1	996	3,8	-61,8	378	0,8	441	0,7	+16,7
Europa Oriental	660	3,6	113	0,4	-82,9	300	0,6	25	0,0	-91,7
Mundo	18.507	-	26.012	-	+40,6	49.781	-	65.037	-	+30,6

Fonte: Global Terrorism Database (GTD). Disponível em: <<http://www.start.umd.edu/gtd/>>. Elaboração dos autores.

Verifica-se que o número de ataques se expandiu em 40,6% entre os dois períodos. Houve uma diminuição nas Américas e na Europa, bem como nas regiões com menor incidência de ataques. Em outras regiões, entretanto, notadamente no Oriente Médio e Norte da África, no Sul e Sudeste Asiáticos, bem como, em menor escala, na Rússia e em países contíguos, ocorreu o inverso. O número cresceu particularmente em alguns países: no Afeganistão, de 77 eventos, no período 1994-2002, para 2.646, no período 2003-2011; nas Filipinas, de 484 para 1.085; na Índia, de 1.288 para 3.154; no Iraque, de 96 para 7.268; no Nepal, de 136 para 552; no Paquistão, de 1.399 para 3.357; na Rússia, de 540 para 1.005; e na Somália, de 119 para 731.

Similarmente, acerca do número de mortes, observa-se crescimento de 30,6% entre os dois períodos. Houve uma drástica redução nas Américas, na África Subsaariana e em regiões de menor incidência de ataques, mas, ao mesmo tempo, assistiu-se a uma significativa expansão em outras regiões centrais na estratégia antiterrorista norte-americana desde o 11 de Setembro, particularmente no Oriente Médio e Norte da África, bem como no Sul da Ásia.¹⁰ Nos mesmos países mencionados no parágrafo anterior, as variações no número de mortes foram: no Afeganistão, de 345, no período 1994-2002, para 6.818, no período 2003-2011; nas Filipinas, de 935 para 1.173; na Índia, de 4.197 para 5.142; no Iraque, de 404 para 24.920; no Nepal, de 624 para 1.108; no Paquistão, de 2.493 para 7.574; na Rússia, de 1.324 para 1.703; e, na Somália, de 331 para 1.713.

Observa-se, também, como ocorreu um processo de notável concentração de eventos terroristas e de mortes deles decorrentes. Enquanto, no período 1994-2002, as regiões do Oriente Médio/Norte da África e Sul da Ásia responderam, em conjunto, por 39% destes eventos e 44% destas mortes, no período 2003-2011,

10. Sobre a expansão do terrorismo no Iraque desde 2003, ver Stern e McBride (2013).

as duas regiões passaram a responder por 76% dos eventos e 79% das mortes, respectivamente. Ao mesmo tempo, nas Américas e na Europa, houve acentuada queda de ambos os indicadores, passando de 28% dos eventos e 19% das mortes, no período 1994-2002, para 8% e 2% no período 2003-2011, respectivamente.

Em síntese, muito embora as estratégias anti ou contraterroristas de alguns países (particularmente dos Estados Unidos) pareçam ter sido capazes de afastar os ataques de seus territórios, houve significativa expansão no número de ataques e/ou de mortos por ataques em outros países/regiões.

Feitos alguns comentários gerais sobre o terrorismo contemporâneo, as próximas seções analisam as consequências do terrorismo internacional para o Brasil e as formas pelas quais o país tem contribuído para o enfrentamento do problema.

4 CONSEQUÊNCIAS DO TERRORISMO INTERNACIONAL PARA O BRASIL

O risco do terrorismo internacional pode ser percebido, à primeira vista, como distante da realidade brasileira. No entanto, o terrorismo afeta – ou pode vir a afetar – o país de formas tanto indiretas como diretas. Neste capítulo são consideradas: como consequências *indiretas*, os efeitos (reais ou potenciais) para o Brasil de atividades terroristas ou de combate ao terrorismo realizadas em/por outros países; e, como consequências *diretas*, as atividades terroristas (reais ou potenciais) em solo brasileiro ou em áreas próximas à faixa de fronteira do país.

4.1 Consequências indiretas do terrorismo

Se o terrorismo é prioridade na agenda de segurança de grandes potências militares – e principalmente na da potência hegemônica –, as dinâmicas políticas e econômicas globais são necessariamente afetadas. Ainda que o terrorismo esteja sendo superestimado enquanto ameaça concreta, isto não implica a ausência de consequências para o país, tendo em vista a *atribuição de importância* que a ela se confere. Ou seja, as implicações para o Brasil existem independentemente de o terrorismo constituir-se ou não como uma ameaça direta ao país.

Os ataques de 11 de Setembro provocaram uma mudança nas prioridades de política externa dos Estados Unidos e de outras potências. Os temas de segurança ganharam força na agenda internacional, em detrimento de questões historicamente mais caras ao Brasil, como o comércio e o desenvolvimento (Barbosa, 2002, p. 84). Foi em função do 11 de Setembro que o governo norte-americano empreendeu duas grandes guerras, as quais influenciaram o ambiente internacional a partir de então. Esta mudança trouxe desafios políticos que foram independentes da maior ou menor possibilidade de que o Brasil viesse a ser alvo direto de um ataque terrorista.

O governo brasileiro, sobretudo após o 11 de Setembro, passou a ser questionado com mais vigor por governos estrangeiros – destacando-se o dos Estados Unidos – sobre a sua política para o terrorismo e sua disposição em colaborar com outras nações no seu enfrentamento. Neste contexto, o tema da cooperação entre Brasil e Estados Unidos para o combate ao terrorismo ganhou imediata relevância – mormente em função da suposta atuação no país de grupos classificados como terroristas (sobretudo o Hezbollah e extremistas sunitas), principalmente em São Paulo, nas áreas próximas à Tríplice Fronteira e em outras partes da região Sul.¹¹ E o Brasil, ainda que mantendo distância militar e diplomática da chamada Guerra Global contra o Terror, mostrou-se disposto a colaborar com o esforço norte-americano.

Diante dos ataques de 11 de Setembro, o governo brasileiro liderou a proposta, ainda em setembro de 2001, de amparar as ações dos demais países americanos no enfrentamento do terrorismo nos termos do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), proposta apoiada por 22 dos 34 Estados da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Lafer, 2001, p. 127-128; United States, 2002, p. 49). Em documentos do Departamento de Estado, reconheceu-se, de fato, o apoio brasileiro no esforço antiterrorista, como neste trecho de relatório publicado em 2004:

O Brasil tem ampliado o apoio prático e efetivo às ações de contraterrorismo dos Estados Unidos. O governo do Brasil tem sido cooperativo em verificar os registros fornecidos por agências de inteligência, de aplicação da lei e da área financeira dos Estados Unidos acerca de centenas de suspeitos de terrorismo (United States, 2004, p. 79, tradução nossa).

Ao longo dos anos seguintes, o governo brasileiro adotou medidas nas áreas de investigação e inteligência, destacando-se as seguintes ações (assim reconhecidas pela Embaixada dos Estados Unidos no Brasil): investigação de possíveis fontes de financiamento para o terrorismo; investigação de redes de falsificação de documentos; investigação de outras atividades ilícitas que poderiam estar relacionadas ao terrorismo; e a participação no Mecanismo 3+1 sobre Segurança na Área da Tríplice Fronteira, reunindo diplomatas, integrantes de órgãos de aplicação da lei e representantes de agências de inteligência de Argentina, Brasil, Paraguai e Estados Unidos. O objetivo deste mecanismo é discutir estratégias de combate a atividades criminosas transnacionais passíveis de serem exploradas por terroristas. Segundo a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, destacaram-se, particularmente, os trabalhos de colaboração: da Polícia Federal; da Agência Brasileira da Inteligência (ABIN); do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF); e de outras agências na investigação, prisão ou monitoramento de indivíduos ligados ao

11. Ver: Goldberg (2002); Machain (2002); Hudson (2003); Abbott (2005); Halaburda (2006); Gato e Windrem (2007); Amaral (2008); e United States (2008).

terrorismo, bem como de fluxos financeiros possivelmente destinados a grupos terroristas (United States, 2008).

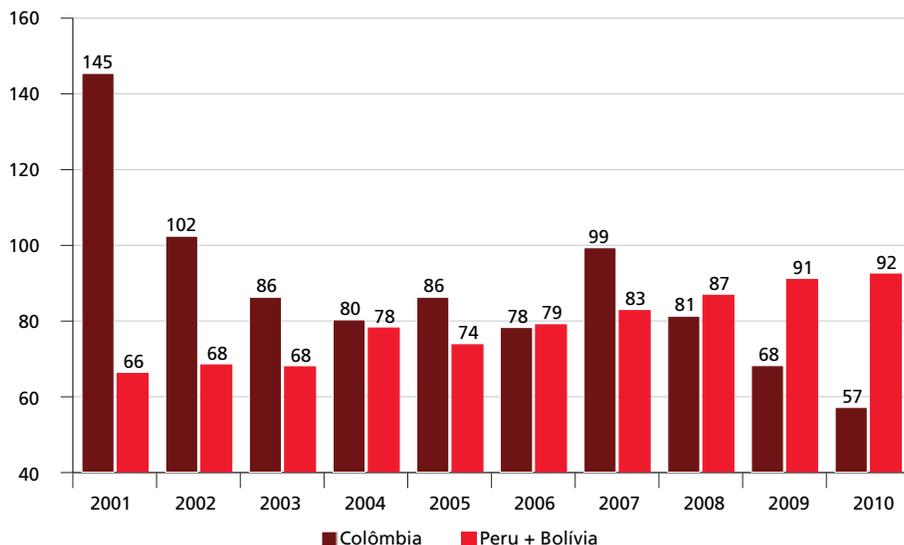
Após o 11 de Setembro, também ganhou força a percepção da necessidade de adoção ou fortalecimento de medidas multilaterais de combate ao terrorismo, destacando-se as aprovadas no âmbito da ONU. O Brasil foi compelido a se posicionar com relação ao apoio ou rejeição a tais medidas, devendo implementá-las à medida que a elas aderir. No CSNU, em particular, foram aprovadas 33 resoluções sobre terrorismo entre 11 de setembro de 2001 e o final de 2012. Destas, doze o foram em períodos nos quais o Brasil se encontrava na condição de membro temporário, todas com voto favorável do país.

Outra consequência indireta para o Brasil foi a expansão da cooperação entre Estados Unidos e Colômbia no enfrentamento de grupos armados de oposição e da produção/tráfico de drogas no país. Após o 11 de Setembro, o início da Guerra Global contra o Terror implicou maior apoio doméstico nos Estados Unidos ao fornecimento de cooperação militar para países que enfrentavam o problema do terrorismo. Vincular a cooperação militar Estados Unidos-Colômbia – e as ações do governo colombiano contra grupos armados/narcotraficantes – à Guerra Global contra o Terror tornou-se politicamente conveniente para os governos de ambos os países. Por conseguinte, ocorreu uma expansão das ações contra grupos armados de oposição e a produção/tráfico de entorpecentes na Colômbia, com forte apoio norte-americano.

Por um lado, isto levou a um efetivo enfraquecimento de grupos armados e à diminuição no plantio de folhas de coca e de produção de cocaína no país. Segundo dados oficiais do governo da Colômbia, o número de integrantes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) diminuiu, entre 2002 e 2009, de 16.960 para 8.532 (redução de 49,7%) (Colombia, 2010, p. 211). A área estimada de plantio de folhas de coca diminuiu, entre 2001 e 2010, de 144,8 mil ha para 57 mil ha (redução de 60,6%), conforme o gráfico 1. E o volume total da produção de folha de coca fresca diminuiu 45% (UNODC, 2011d, p. 35-36).

Por outro lado, a diminuição da área de plantio na Colômbia implicou a sua expansão no Peru, com 32,5% de aumento entre 2001 e 2010, e na Bolívia, com 55,1% de aumento no mesmo período. E o volume da produção de folha de coca seca se ampliou 24,2% no Peru e 45% na Bolívia. Estes movimentos opostos demonstram, na prática, o chamado “efeito balão”, em que a ausência de políticas planejadas e executadas em âmbito regional desloca o problema de um lugar para o outro.

GRÁFICO 1
Evolução de área destinada ao plantio de folhas de coca – Colômbia, Peru e Bolívia (2001-2010)
(Em mil ha)



Fonte: UNODC (2011a, p. 11; 2011b, p. 18; 2011c, p. 12).

Obs.: um fator a ser considerado quando da análise destes dados é que há diferenças de produtividade no cultivo da folha de coca de acordo com o tipo de clima/solo e o país. No ano de 2010, as estimativas da produção de folha de coca seca foram: na Bolívia, 1,3 t/ha/ano (2011a, p. 28); no Peru, 2,2 t/ha/ano (2011b, p. 6); e, na Colômbia, 2,2 t/ha/ano (2011c, p. 49). Para a Colômbia, os dados originais consideraram a folha de coca fresca (e não seca), da qual a produtividade estimada foi de 4,4 t/ha/ano. Como a folha seca possui, aproximadamente, metade da massa da folha fresca (UNODC, 2011d, p. 104), os dados para a Colômbia foram divididos por dois.

O “efeito balão” pode ser observado também na mudança de *rotas* do tráfico de entorpecentes. A interrupção de uma ou mais rotas implica o surgimento de caminhos alternativos; e esta pode ter sido uma das razões pelas quais o Brasil passou a ser mais utilizado como rota da cocaína, destinada, sobretudo, para a Europa. De 2005 para 2009, o número de apreensões de cocaína em portos europeus em navios provenientes do Brasil subiu mais de dez vezes, de 25 para 260, com o volume de apreensões no mesmo período subindo de 339 kg para 1,5 t (UNODC, 2011d, p. 109).

A pressão contra a produção nos Andes pode ter sido, ainda, um dos fatores que levou ao surgimento de uma variedade da folha de coca adaptada ao clima amazônico. Áreas de cultivo na Amazônia Peruana se expandem rapidamente, e esta produção poderia “transbordar” para a Amazônia Brasileira.¹² Tal mudança (em parte consequência indireta da Guerra Global contra o Terror) passa a impor

12. Em 2008, foi noticiada a descoberta de dois hectares de cultivo de folha de coca em solo brasileiro, próximo à divisa com o Peru. Ver Platonow (2008).

ao Brasil a necessidade de lidar com uma questão nova, qual seja, evitar o cultivo da folha de coca no país.¹³ E, ainda que isto seja efetivamente evitado, a expansão do cultivo na região amazônica em países vizinhos traz o problema da produção de cocaína para áreas mais próximas à fronteira amazônica brasileira, fazendo crescer a importância do controle fronteiriço.

Outro aspecto a ser destacado é que algumas das ações norte-americanas no âmbito da Guerra ao Terror implicaram a deterioração da imagem dos Estados Unidos junto à opinião pública em outros países. Este processo contribuiu para minar a legitimidade do país enquanto responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, mesmo entre países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No Reino Unido (principal aliado dos Estados Unidos), o percentual da opinião pública com visões favoráveis sobre os Estados Unidos diminuiu de 73% para 54% entre os períodos 2002-2003 e 2006-2007 (Pew Research Center, 2012, p. 58-60). E, em outros países da OTAN, a deterioração da imagem norte-americana foi ainda pior. Tal fato trouxe um custo político interno e crescente aos governos que optaram por apoiar os Estados Unidos em algumas de suas ações mais polêmicas (sobretudo a Guerra no Iraque).¹⁴

Ao mesmo tempo, algumas das ações norte-americanas contribuíram para a criação de um terreno fértil para os países que optaram por contestá-las. A supremacia política e militar dos Estados Unidos no ambiente internacional passou a ser percebida cada vez mais como elemento negativo à estabilidade internacional, fortalecendo as posições de países que defendem a necessidade de maior distribuição de poder em espaços multilaterais, como o Brasil.¹⁵

Do ponto de vista econômico, o Brasil também foi afetado. Após o 11 de Setembro, observou-se uma contração nos fluxos de investimentos externos diretos (IEDs) globais e de ampliação dos *spreads* bancários de economias emergentes, impactando negativamente o país. Ademais, as expectativas em torno da invasão do Iraque (e a sua futura concretização, em março de 2003) provocaram a elevação dos preços do petróleo. Tal fato gerou pressões inflacionárias no país e comprometeu a capacidade de financiamento das importações de terceiros países, impactando negativamente as exportações de produtos brasileiros.¹⁶ Este processo ocorreu independentemente de o Iraque ser uma ameaça “real” aos Estados Unidos ou de as ações norte-americanas contra o país serem ou não racionais do ponto de vista da estratégia de combate ao terrorismo global.

13. Sobre esta questão, ver: Cruz (2012); Lyons (2012a; 2012b; 2012c); e Brasil (2011c).

14. Para uma análise das principais possibilidades e desafios para a liderança norte-americana na atualidade, ver Buzan (2008).

15. Ver Spektor (2013).

16. Sobre os impactos econômicos do 11 de Setembro, ver o capítulo de Renato Baumann neste mesmo volume.

Ademais, as guerras do Afeganistão e do Iraque implicaram a expansão dos gastos públicos em diversos países da OTAN, sobretudo nos Estados Unidos. Ao avaliar os custos econômicos da Guerra ao Terror, o projeto *Costs of War* estimou que o gasto público norte-americano para esse fim, entre os anos fiscais de 2001 a 2013, alcançou o montante de US\$ 3,1 trilhões.¹⁷ Deve-se destacar, ao mesmo tempo, que ocorreu uma queda na carga tributária nos Estados Unidos no período 2001-2003, comprometendo a capacidade de financiamento dos gastos públicos e contribuindo para o crescente endividamento público do país (de 32,4% do PIB em 2001 para 46,8% do PIB em 2007).¹⁸ Por ocasião do início da crise econômica internacional em 2008, a expansão do endividamento público nos Estados Unidos ocorreu, portanto, sobre uma base já elevada. A ausência das duas guerras, ainda que não fosse capaz de evitar a crise internacional, implicaria maior margem de atuação do governo ou resultaria em um grau de endividamento público inferior.

Outro aspecto econômico, este mais específico, mas com impactos sobre o Brasil, refere-se à aprovação pelo Congresso dos Estados Unidos, em 2002, da chamada Lei do Bioterrorismo (*Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act*). Esta medida forçou diversos países do mundo (incluindo o Brasil) a adaptarem seus sistemas de exportação de vários tipos de alimento, sobretudo no que se refere ao processo de certificação e rastreabilidade, impondo custos adicionais para os exportadores. Caso não o fizessem, não poderiam mais exportar certos alimentos para os Estados Unidos.

4.2 Possíveis consequências diretas do terrorismo

Sobre a possibilidade de ameaças terroristas *diretas* ao Brasil, os seis elementos relacionados a seguir devem ser destacados em suporte à tese de que tal fenômeno pode ocorrer no país.

- 1) A natureza descentralizada de diversos grupos terroristas implica que as interpretações dos vários elos de uma rede terrorista nem sempre são convergentes, possibilitando a existência de elos que possam enxergar o Brasil como um alvo.
- 2) Muitas ações são realizadas pelos chamados “lobos solitários”, os quais podem surgir em qualquer parte do mundo.
- 3) Apesar da maior visibilidade do terrorismo jihadista, o terrorismo é um método passível de ser utilizado por diversos grupos.
- 4) Os alvos do terrorismo poderiam ser organizações/grupos/representações instalados ou atuando (de forma permanente ou temporária) no Brasil,

17. Dados disponíveis em: <<http://costsofwar.org/article/economic-cost-summary>>.

18. Fonte: Banco Mundial.

tais como empresas, minorias étnicas, instituições da sociedade civil e delegações estrangeiras, não necessariamente vinculadas à política ou às instituições do governo brasileiro.

- 5) A realização de ataques terroristas demanda um suporte logístico fornecido por redes de apoio cujos elos não se localizam, necessariamente, em países ou regiões que sejam alvos frequentes de ataques.
- 6) A crescente visibilidade internacional do Brasil amplia o impacto midiático de ações do gênero no país, efeito geralmente buscado por grupos terroristas contemporâneos. Cabe destacar que tal visibilidade crescerá, particularmente, quando da realização de grandes eventos esportivos.

Os cinco primeiros elementos poderiam ser aplicados para análises não apenas do Brasil, mas de diversos outros países sem histórico de ataques terroristas, enquanto o sexto refere-se a um processo particular brasileiro.

Acerca do primeiro ponto, caso se observasse em todas as redes terroristas um sistema de comando e controle semelhante ao de exércitos regulares, ataques contra um país como o Brasil poderiam ser avaliados como desnecessários, tendo em vista a postura internacional pacífica do país, marcada pela tradição da não intervenção em assuntos internos de outros países.¹⁹ No entanto, o grande número de grupos e a autonomia gozada por seus elos implicam que as ações destes possam atender a objetivos, em grande parte, locais, não possuindo, necessariamente, ligações substanciais com os promovidos pela “cúpula” da organização. Dessa forma, a probabilidade de que ao menos um grupo ou uma célula enxergue o Brasil como um alvo não é descabida.²⁰

Quanto ao segundo ponto, as possibilidades de ataques terroristas se ampliam se forem considerados aqueles realizados pelos chamados “lobos solitários”. Uma ação do gênero requereria tão somente um indivíduo com acesso a armas/explosivos – ou algum outro meio de perpetrar um ataque –, bem como motivação (política, religiosa, ideológica etc.) suficiente para, isoladamente, realizar um ato

19. O que, em tese, também reduziria a probabilidade de ataques terroristas contra instituições brasileiras presentes (de forma permanente ou temporária) no exterior, tais como: representações diplomáticas; delegações; empresas; organizações não governamentais; entre outras.

20. Como exemplo, trabalhos especializados comparam parte da al-Qaeda a uma “rede de franquias”, notadamente os seguintes grupos: al-Qaeda no Iraque; al-Qaeda no Magreb Islâmico; e al-Qaeda na Península Arábica. A literatura também menciona diversos grupos ou indivíduos sem conexão formal com a al-Qaeda, mas que agem “inspirados” pela organização. Ver Fishman (2008); Mendelsohn (2011); e Stewart (2012).

desta natureza.²¹ Embora haja grande dificuldade de se identificar previamente estes indivíduos, uma das possibilidades é o monitoramento de atividades ligadas ao terrorismo na Internet. Conforme mostrou Weimann (2012, *passim*), os “lobos solitários” são menos solitários do que aparentam, estando conectados, muitas vezes, a redes de apoio ao terrorismo, especialmente por meio de mídias sociais.

Sobre o terceiro ponto, o terrorismo é um método passível de ser utilizado por diversos grupos. Embora a associação do terrorismo contemporâneo ao chamado jihadismo tenha crescido após o 11 de Setembro, as diversas listas de grupos terroristas divulgadas por Estados e organizações internacionais incluem perfis ideológicos variados. Caberia, dessa maneira, avaliar quais grupos poderiam enxergar no Brasil um terreno fértil para ações terroristas. De fato, o foco sobre grupos jihadistas pode não ser adequado para o enfrentamento da questão no país. Com a relativa facilidade de acesso a armas, munições e artefatos explosivos, grupos dos mais diversos matizes ideológicos (internos ou externos) poderiam ser tentados a realizar tais ações em território brasileiro.

Quanto ao quarto ponto, a alegação de que o Brasil não poderia ser alvo do terrorismo em função de sua postura pacífica deve ser relativizada. Ataques desta natureza são, muitas vezes, realizados contra organizações ou grupos não necessariamente vinculados à política doméstica ou externa do país no qual atuam. Minorias étnicas, embaixadas, autoridades em visita oficial, empresas, templos religiosos e organizações não governamentais são exemplos reais de alvos de ataques terroristas. Esta possibilidade foi reconhecida em trabalho de integrante da ABIN: “o país pode ser palco de um ataque, tendo em vista, principalmente, a presença de representações diplomáticas e empresariais de países considerados inimigos por organizações terroristas internacionais” (Paniago *et al.*, 2007, p. 16).

Sobre o quinto ponto, há que se destacar que ações complexas necessitam de instituições que funcionem, igualmente, de maneira complexa. Nos casos de redes terroristas, observa-se, comumente, uma divisão do trabalho típica de instituições modernas, com atividades de inteligência, recrutamento, treinamento, transporte, propaganda, levantamento de fundos e provisão de refúgio. Neste sentido, ainda que não ocorram ataques em solo brasileiro, o Brasil – ou áreas fronteiriças ao país – pode ser utilizado para a realização de atividades de apoio a grupos atuando em

21. Alguns episódios ocorridos no Brasil se assemelham a ações terroristas cometidas por “lobos solitários”, embora não se enquadrem na definição de terrorismo segundo os critérios mais comumente utilizados. Um deles foi o sequestro de uma aeronave da Vasp realizado por Raimundo Nonato Alves da Conceição, em setembro de 1988. Em função de problemas econômicos pessoais, o indivíduo pretendia lançar a aeronave contra o Palácio do Planalto. Durante o sequestro, ele baleou um comissário de bordo, o engenheiro de voo e o copiloto (que morreu na mesma hora). Após desistir da empreitada, a aeronave pousou em Goiânia-GO. Ao usar o piloto como escudo, o sequestrador foi baleado pela Polícia Federal, vindo a morrer dias depois. Outro caso foi o chamado Massacre de Realengo, em abril de 2011. Wellington Menezes de Oliveira, motivado aparentemente pelo desejo de vingança por humilhações que havia sofrido quando mais jovem, invadiu a escola onde havia estudado e efetuou diversos disparos, provocando a morte de doze estudantes.

outros países. Há, por exemplo, casos concretos de indivíduos que utilizaram o Brasil – ou áreas contíguas ao país – como local de refúgio, como Marwan al Safadi, um perito envolvido no ataque ao World Trade Center em 1993, que, conforme se descobriu em 1996, residia na região da Tríplice Fronteira. Outro caso foi o de Said Hassan Ali Mohamed Mokhles, participante do atentado ao templo de Luxor, no Egito, em 1997, e integrante do grupo al-Gama'a al-Islamiyya. Ele chegou a residir em Foz do Iguaçu, mas foi preso em 1999, quando tentava ingressar no Uruguai (via Chuí) com um passaporte malásio falso, supostamente adquirido em Ciudad del Este. Em 2003, foi extraditado para o Egito (Casado, 2010).

Acerca do sexto ponto, as possibilidades do terrorismo devem ser avaliadas em um ambiente internacional no qual o Brasil, em período recente, tem obtido maior visibilidade internacional, tornando o país um “palco” que pode vir a ser considerado adequado para tais ações. Com a realização de eventos no país com ampla cobertura jornalística e midiática, sobretudo esportivos, a visibilidade de ataques terroristas seria muito alta, tornando estes eventos possíveis alvos de interesse. Um ataque desta natureza traria um dano permanente à imagem tanto dos eventos como das capacidades institucionais do país, tal como ocorreu no caso dos Jogos Olímpicos de Verão de 1972, em Munique. Estes são lembrados mais pelo massacre realizado pelo grupo Setembro Negro contra a delegação israelense que pelas conquistas esportivas ocorridas durante o seu transcurso. A reputação e a credibilidade das instituições de segurança alemãs foram severamente afetadas, com diversos relatos acerca da falta de preparo para se lidar com uma situação do gênero. Embora, neste caso específico, tenha havido uma relação entre as causas defendidas pelos perpetradores de atos terroristas e a nacionalidade das vítimas, isto não implica que tal relação, necessariamente, deva existir. Diversos ataques podem ser perpetrados contra grupos ou indivíduos sem conexão com os objetivos de uma organização.

Por esses motivos, a possibilidade de ações terroristas no Brasil não deve ser descartada, embora, ao mesmo tempo, não haja necessidade de alarmismo quanto a tal possibilidade. A partir de uma abordagem preventiva, algumas medidas têm sido adotadas no país, especialmente em função da adesão a acordos internacionais. Permanece, contudo, a ausência de tipificação legal do crime de terrorismo e de uma estrutura que permita a efetiva coordenação de ações em caso de ocorrência de ataques, bem como de ações de prevenção destinadas a evitá-los.

5 A QUESTÃO DO TERRORISMO NO BRASIL: TIPIIFICAÇÃO PENAL E ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS

No Brasil, durante o regime militar, grupos de oposição foram classificados como terroristas e/ou defenderam a utilização do terrorismo como método de ação. No livro denominado *As tentativas de tomada do poder*, concluído em 1985 e republicado recentemente com o nome de *Orvil* (Maciel e Nascimento, 2012),

o termo foi aplicado a diversos grupos que teriam se utilizado do método. Organizações de extrema direita, contudo, como o Comando de Caça aos Comunistas e o Grupo Secreto, não receberam tal classificação, embora suas ações pudessem ser facilmente classificadas desta forma se fossem seguidos os mesmos critérios. Ademais, a abertura política promovida a partir do final dos anos 1970 implicou a formação de grupos no próprio Estado que se situavam “à direita” daquele que então o controlava, destacando-se, entre as ações, a que culminou na explosão do Riocentro, em 1981. Estes grupos não foram, igualmente, considerados terroristas.

Trata-se, no entanto, não apenas de mera classificação realizada por outros atores, mas de método cujo emprego foi defendido por integrantes de alguns grupos. No *Minimanual do guerrilheiro urbano*, por exemplo, Marighella (1969) mencionou que “[o] terrorismo é uma arma que o revolucionário não pode abandonar”.²²

Após o fim do regime militar, o termo deixou de ser utilizado de forma sistemática pelo governo brasileiro. No entanto, no bojo dos ataques terroristas de 11 de Setembro, seu uso cresceu rapidamente em todo o mundo. Diversos governos passaram a utilizar-se do termo ao se referirem a certos grupos, tanto domésticos quanto externos. Ao mesmo tempo, o governo dos Estados Unidos buscou a formação de parcerias para o enfrentamento do problema, utilizando-se do termo guarda-chuva Guerra Global contra o Terror. E o Brasil não permaneceu à margem deste processo.

As subseções seguintes trazem breves comentários sobre a questão, inicialmente sobre os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário e, em seguida, acerca da discussão interna no país a respeito da tipificação penal do terrorismo e dos arranjos institucionais para seu enfrentamento.

5.1 O Brasil e os acordos internacionais para o enfrentamento do terrorismo

No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Ação contra o Terrorismo, a comunidade internacional aprovou, desde 1963, catorze instrumentos legais universais sobre o tema (UN, [s.d.]a). Destes, cinco lidam com a proteção da segurança na aviação,²³ dois com a segurança marítima ou de instalações na plataforma continental,²⁴ dois com a proteção de pessoal diplomático e reféns,²⁵

22. Existem várias versões deste livro, não sendo possível determinar qual delas é a original. A obra referenciada neste trabalho é a que se encontra disponibilizada em Marxists Internet Archive Library.

23. Convenção Relativa às Infrações e Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (1963); Convenção para Repressão ao Aposseamento Ilícito de Aeronaves (1970); Convenção para a Repressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil (1971); Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos a Serviço da Aviação Civil (1988); e Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Relacionados à Aviação Civil Internacional (2010).

24. Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (1988); e Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental (1988).

25. Convenção sobre a Prevenção e Punição de Infrações contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos (1973); e Convenção contra a Tomada de Reféns (1979).

um com a marcação de materiais explosivos,²⁶ um com a proteção de material nuclear,²⁷ um com ataques a bomba,²⁸ um com o financiamento do terrorismo²⁹ e um com o terrorismo nuclear.³⁰ À exceção da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Relacionados à Aviação Civil Internacional, de 2010,³¹ o Brasil assinou e ratificou todos estes tratados e, desta forma, tem demonstrado apoio a estes esforços internacionais de combate ao terrorismo.³²

No âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), foram aprovadas diversas resoluções relacionadas ao terrorismo, no total de 45, desde a primeira, aprovada em 1989 (UN, [s.d.]). Deste total, 33 foram aprovadas após o 11 de Setembro. E destas, 12 foram aprovadas enquanto o Brasil cumpria mandato como membro temporário do CSNU, todas com voto favorável do país.

Fora do âmbito da ONU, o Brasil participa do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF), criado em 1989 pelo G-7 e que possuía como membros, em fevereiro de 2013, 34 Estados e duas organizações internacionais.³³ O Brasil esteve na presidência do grupo entre julho de 2008 e junho de 2009 e contribui com quantias de até € 100 mil anuais para as suas ações (Brasil, 2012a).³⁴ O Brasil integra, ainda, o Grupo de Egmont, criado em 1995 e composto, em fevereiro de 2013, por unidades financeiras de inteligência (FIU) de 131 países. Trata-se de um grupo informal que possui o objetivo de facilitar a cooperação no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O Brasil contribui com valor equivalente a até 20 mil dólares canadenses anuais para o grupo (Brasil, 2012a).

No âmbito da OEA, diferentemente da ONU, há um instrumento que abriga diversas medidas de combate ao terrorismo: a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (OEA, 2002). Ela decorreu de trabalhos do Conselho Permanente da OEA e do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (Macedo, 2008, p. 134), tendo sido aprovada em julho de 2002, entrando em vigor em outubro de 2003.³⁵

26. Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (1991).

27. Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares (1979).

28. Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (1997) (com reservas do Brasil ao parágrafo 1º do artigo 20).

29. Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999).

30. Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005).

31. O Brasil assinou a convenção ainda em 2010, mas, em meados de 2013, ainda não a havia ratificado.

32. Encontra-se em discussão, desde 1996, a possível criação da Convenção Global sobre Terrorismo Internacional, a qual colocaria o terrorismo como matéria submetida à legislação penal internacional. As negociações, contudo, encontram-se em um impasse em função da ausência de consenso em torno da possibilidade de qualificação de forças armadas nacionais ou movimentos de libertação como terroristas.

33. Comissão Europeia e Conselho de Cooperação do Golfo.

34. A presidência foi exercida por Antonio Gustavo Rodrigues, presidente do COAF desde o ano de 2004.

35. No âmbito da OEA existem duas outras convenções: Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional (Washington, 1971); e Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (Washington, 1997).

Trata-se do principal instrumento normativo para o combate ao terrorismo nas Américas, com ênfase no monitoramento de atividades financeiras (Vaz, 2004, p. 91).³⁶ Em janeiro de 2013, a Convenção havia sido assinada e ratificada por todos os Estados-membros, exceto a Bolívia e nove Estados caribenhos,³⁷ tendo sido internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 5.639, de dezembro de 2005.

No âmbito latino-americano, foi criado em 2000 o Grupo de Ação Financeira da América do Sul contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFISUD), que possui doze Estados-membros (incluindo México, Panamá e Costa Rica) e para o qual o Brasil contribui com até US\$ 30 mil anuais (Brasil, 2012a). O GAFISUD é um dos elos da rede mundial que trata do tema, centrada no Gafi/FATEF. No Mercosul, embora a questão tenha sido objeto de discussões e documentos ainda nos anos 1990 (Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira e Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional no bloco), foi após o 11 de Setembro que o tema ganhou relevância (Cunha, 2005, p. 58), tendo sido criado, ainda em 2001, o Grupo de Trabalho Especializado sobre Terrorismo (GTE).

5.2 A necessidade da tipificação penal do terrorismo no Brasil

No Brasil, embora o termo *terrorismo* seja utilizado em diversos instrumentos jurídicos e documentos oficiais, ele não possui tipificação, ou seja, não há definição legal da prática que caracteriza este *crime*. A sua tipificação, contudo, traria algumas vantagens. Primeiro, garantiria que indivíduos eventualmente presos por realizarem tais atividades receberiam um julgamento justo e uma pena correspondente aos atos cometidos. Não haveria “necessidade”, assim, de se enquadrá-los em outras categorias de crime, expediente praticado em razão da ausência de tipificação.

Segundo, este seria um caminho para se conferir mandatos mais claros para as instituições de Estado que, de alguma forma, lidam com o tema. Estas poderiam desenvolver arranjos institucionais mais adequados para o enfrentamento e prevenção de um crime legalmente definido, processo dificultado pela não elucidação do fenômeno que se busca enfrentar.

Terceiro, demonstraria à comunidade internacional que a abordagem brasileira ao problema se distingue da adotada por alguns outros países (notadamente os Estados Unidos), que consideram terroristas não como *criminosos*, mas como *combatentes inimigos*.

Nos próximos parágrafos, são feitos alguns comentários sobre as menções ao terrorismo na legislação e em documentos oficiais do Brasil, bem como o estágio da discussão sobre a tipificação do terrorismo no país.

36. Para uma discussão sobre a Convenção e sua aplicabilidade no Brasil, ver Macedo (2008).

37. Fonte: OEA. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-66.html>>.

Na Constituição brasileira, o termo *terrorismo* aparece em duas passagens. A primeira, no inciso VIII do Art. 4º:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; (Brasil, 1988).

E a segunda, no inciso XLIII do Art. 5º:

XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia (...) o *terrorismo* (...), por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (Brasil, 1988, grifo nosso).

O termo aparece também no Art. 83 do Código Penal, onde se menciona que os apenados devem cumprir dois terços da pena para obterem livramento condicional em caso de prática de terrorismo (incluído pela Lei nº 8.072, de 1990). A Lei dos Crimes Hediondos registra, ainda, que o terrorismo é insuscetível de anistia, graça, indulto ou fiança (Art. 2º).

A Política Nacional de Defesa, tal qual a Constituição, deixa claro o repúdio do país a tal prática:

O Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e implementa as resoluções pertinentes da Organização das Nações Unidas (ONU), reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas (Brasil, 2012b, item 5.8).

Na Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2012c), o combate ao terrorismo também foi colocado como tema prioritário. A menção ao terrorismo é feita, ainda, em diversas outras leis e decretos.³⁸

38. As demais leis nas quais a questão do terrorismo é tratada são: Lei nº 6.815, de 1980 (Lei dos Estrangeiros); Lei nº 7.170, de 1983 (Lei de Segurança Nacional, ainda vigente); Lei nº 7.180, de 1983; Lei nº 9.034, de 1995, com as alterações da Lei nº 10.217, de 2001; Lei nº 9.474, de 1997 (sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1991); Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998 (sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de crimes como o terrorismo, contrabando ou tráfico de armas); Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que prevê a possibilidade de quebra de sigilo bancário de instituições financeiras para a apuração de ilícitos como o terrorismo; e Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003 (sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos). Existem também diversos decretos presidenciais e legislativos que versam sobre o tema: Decreto Legislativo nº 87, de 1998 (aprovação do texto da Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa); Decreto nº 4.150, de 2002 (execução, no território nacional, da Resolução nº 1.390, de 2002, do Conselho de Segurança das Nações Unidas); Decreto nº 5.035, de 2004 (regulamentação da Lei nº 10.744, de 2003, sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves); Decreto nº 5.639 e Decreto Legislativo nº 890, ambos de 2005 (promulgação e aprovação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo); Decreto nº 5.640 e Decreto Legislativo nº 769, ambos de 2005 (promulgação e aprovação da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo); Decreto Legislativo nº 267, de 2009 (aprovação do texto da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear); e Decreto nº 7.606, de 2011 (Execução da Resolução nº 1.989, de 2011, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre a al-Qaeda).

Após o 11 de Setembro, a Presidência da República organizou um grupo com o objetivo de elaborar medidas antiterroristas (Cepik, 2004, p. 71). O principal resultado foi a elaboração, pelo Ministério da Justiça, de um anteprojeto de lei acerca da questão, o qual veio a se tornar o Projeto de Lei (PL) nº 6.764/2002.³⁹ Este projeto, entretanto, não avançou. Em 2007, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República preparou anteprojeto de lei para a tipificação do terrorismo no Código Penal. Contudo, encontrando oposição em segmentos da sociedade civil organizada, do ministro Marco Aurélio de Mello (Supremo Tribunal Federal) e de parlamentares, o anteprojeto não foi aprovado (Britto..., 2007; Dip, 2012).

Em 2011, introduziu-se novo PL no Senado (PLS nº 762) com o mesmo objetivo, o qual se encontra, no momento, em tramitação. Por este projeto, a definição de terrorismo seria: “Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo” (Brasil, 2011a).

Trata-se de definição mais restrita que a encontrada em documentos oficiais do governo dos Estados Unidos. Segundo a definição utilizada pelo Departamento de Defesa daquele país, o terrorismo é motivado *muitas vezes* (e não *sempre*, como se interpreta da leitura do PLS nº 762) por crenças políticas, religiosas e ideológicas, e *geralmente* (e não *sempre*) possui objetivos políticos:

O uso ilegal da violência ou a ameaça de violência para incutir medo e coagir governos ou sociedades. O terrorismo é frequentemente motivado por convicções religiosas, políticas ou por outras crenças ideológicas, e cometido na busca de objetivos que são, geralmente, políticos (United States, 2010, p. I-1, tradução nossa).

Ao mencionar o uso ilegal da força e não especificar a ameaça a civis, esta definição poderia ser utilizada como referência a um conjunto maior de grupos. Por exemplo, grupos criminosos que buscassem espalhar o medo na população poderiam ser enquadrados como terroristas, o que não seria possível – pelo menos não automaticamente – na definição adotada no projeto de lei em tramitação no Parlamento brasileiro.⁴⁰

Em conjunto com o PLS nº 762, tramita outro projeto de lei no Senado sobre a mesma matéria, o PLS nº 707. Por este projeto, a definição de terrorismo seria:

39. Este PL foi pensado ao PL nº 2.462/1991, que versava sobre a “definição dos crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade”.

40. Outro PLS em tramitação é o de nº 499, de 2013. Em razão de o seu conteúdo ser bastante semelhante ao do PLS nº 762, o mesmo não será analisado de forma individual no presente capítulo. Cabe destacar, contudo, uma importante diferença em relação ao PLS nº 762, qual seja a previsão de pena para que os que porventura oferecerem abrigo a indivíduos que praticaram – ou estejam por praticar – atos terroristas.

Art. 1º Praticar, por motivo político, ideológico, filosófico, religioso, racista ou separatista, com o fim de infundir terror, ato de:

I – devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; ou

II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população (Brasil, 2011b).

Em comparação à anterior, esta definição é mais abrangente. Enquanto o PLS nº 762 classifica como terrorismo apenas os atos contra *pessoas*, o PLS nº 707 inclui também danos a *bens*. Classifica igualmente como terroristas, por meio do inciso II, o apoderamento das chamadas infraestruturas críticas (instalações de transporte, comunicações, fornecimento de água, fornecimento de energia elétrica e finanças), mesmo que não ocorresse nenhum dano contra sua integridade.

Existem ainda alguns esforços destinados à elaboração de um novo Código Penal, em substituição ao atual, de 1940. Em agosto de 2011, uma comissão de juristas, criada a pedido do senador Pedro Taques (PDT-MT), entregou anteprojeto de lei em que alguns artigos abordam a tipificação do terrorismo. A definição proposta no Art. 239 foi a de que praticar terrorismo é “causar terror na população”, ao se:

- 1) “forçar autoridades (...) ou pessoas que ajam em nome delas, a fazer o que a lei não exige ou deixar de fazer o que a lei não proíbe” (Brasil, 2012d);
- 2) buscar “obter recursos para a manutenção de organizações políticas ou grupos armados, civis ou militares, que atuem contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (*op. cit.*); ou
- 3) ter como motivação “preconceito de raça, cor, etnia, religião, nacionalidade, sexo, identidade ou orientação sexual, ou por razões políticas, ideológicas, filosóficas ou religiosas” (*op. cit.*).⁴¹

No debate no Brasil acerca do tema, há temor com relação à possível criminalização dos movimentos sociais e sua tipificação como grupos terroristas. Este temor pode ser observado em declarações de oposição a projetos de lei promovidos por entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (Britto..., 2007; Dip, 2012).

41. São mencionados, em cinco parágrafos do Art. 239, os métodos que poderiam ser utilizados para tanto: “§ 1º Sequestrar ou manter em cárcere privado; § 2º Usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; § 3º Incendiar, depredar, saquear, explodir ou invadir qualquer bem público ou privado; § 4º Interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática e bancos de dados; ou § 5º Sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com grave ameaça ou violência a pessoas, do controle [...] de meios de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia e instalações militares” (Brasil, 2012d).

Também está presente no próprio anteprojeto de lei elaborado pela comissão de juristas supracitada, por meio da ressalva presente no § 7º do Art. 239: “Não constitui crime de terrorismo a conduta individual ou coletiva de pessoas movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios, desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade” (Brasil, 2012d).

O cuidado no uso do termo deve ser permanente. A criminalização de movimentos sociais por meio da tipificação do terrorismo seria, de fato, um retrocesso. Contudo, o terrorismo é um fenômeno real; o uso político do termo não implica que este seja uma mera construção linguística.

5.3 Coordenação interinstitucional no combate ao terrorismo

Ademais da ausência de tipificação penal, outro problema reside no fato de não haver no Brasil uma instituição responsável por articular ações antiterroristas. Existem atividades e estruturas institucionais em vários órgãos de Estado, mas sem esforços conjuntos. Este problema decorre, em parte, da própria ausência de tipificação.

A ABIN possui, em sua estrutura, o Departamento de Contraterrorismo, desempenhando ações de prevenção (Buzanelli, 2007, p. 5), monitoramento do terrorismo internacional e avaliação de seus possíveis impactos para o país (Paniago *et al.*, 2007, p. 18). A Polícia Federal (PF) possui a Divisão Antiterrorismo (Danter), responsável por prevenir e investigar possíveis ações do gênero no país. A PF dispõe, ainda, do Comando de Operações Táticas (COT), acionável nos casos de eventos terroristas.

O Exército Brasileiro, ademais de suas atividades de inteligência, possui em sua estrutura a Brigada de Operações Especiais (Goiânia-GO), rapidamente mobilizável em casos de incidentes terroristas. No âmbito da brigada, o 1º Batalhão de Defesa Química, Biológica e Nuclear poderia responder, especificamente, aos eventos nos quais se utilizassem estes tipos de armamentos. Algumas polícias estaduais possuem unidades/subunidades de operações especiais treinadas para realizar operações contraterroristas. Outras instituições policiais/militares também atuam em prol da prevenção do terrorismo ou teriam papel relevante no caso de eventos terroristas, entre as quais: Marinha do Brasil; Força Aérea Brasileira; Polícia Rodoviária Federal; Força Nacional de Segurança; e Corpos de Bombeiros. Algumas entidades de caráter não policial/militar possuem, também, papel essencial na prevenção e resposta no caso de eventos terroristas, como a Receita Federal, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), na qual existe um laboratório de biossegurança de nível 4.

No entanto, há uma aparente incapacidade institucional para a coordenação das ações de prevenção e de resposta a possíveis ataques. Tal lacuna fragiliza o tratamento da ameaça terrorista, principalmente em função das várias frentes pelas quais ela deve ser enfrentada.

Em termos de prevenção, episódios ocorridos em outros países demonstram a importância de uma base legal e institucional adequada, como se observou no processo que levou ao ataque com gás sarin no metrô de Tóquio, em 1995. Por limitações de caráter jurídico e pela fraqueza do aparato de inteligência do país, o grupo Aum Shinrikyo foi capaz de preparar o ataque sem levantar suspeitas (Jones e Libicki, 2008, p. 49). Quanto às condições para se responder a eventuais ataques, qual seria a reação do governo brasileiro caso, como exemplo, um indivíduo ou grupo, em uma ação bioterrorista, dispersasse por aerossol alguns quilos de um agente patogênico, como o antraz? Caso esta dispersão ocorresse, formar-se-ia uma nuvem cuja contaminação com doses fatais chegaria a mais de 60 km na direção do vento (Danzig, 2003, p. 6). Quais as instituições de governo – federais, estaduais e municipais – a serem mobilizadas em um evento desta natureza? Qual seria o papel de cada uma delas? Quem coordenaria as ações? E quais os meios jurídicos e físicos que a autoridade responsável por tal coordenação teria à sua disposição?

A criação da Secretaria Extraordinária de Segurança para os Grandes Eventos (Sesge), subordinada ao Ministério da Justiça, é um laboratório fundamental para se testar as várias possibilidades de atuação conjunta. No entanto, embora inclua medidas de prevenção e resposta ao terrorismo, seu objetivo é restrito à garantia da segurança nestes eventos. Pensar em uma estrutura institucional permanente (ademais das extraordinárias) é essencial para se lidar com um problema tão multifacetado como o terrorismo. Ademais da Sesge, algumas experiências de gestão integrada estão efetivamente em funcionamento, como os Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira (GGI-F), permitindo a atuação conjunta de diversos órgãos públicos.

Ademais, cabe mencionar a necessidade permanente do monitoramento de atividades ligadas ao terrorismo realizadas por meio da Internet. Isto é particularmente útil na identificação de potenciais “lobos solitários”, que podem ser inspirados a agir em prol de uma organização ou ideologia a partir de redes virtuais de intercâmbio de informações e experiências.⁴²

Embora, novamente, não haja necessidade de alarmismo, destaca-se aqui a necessidade de reflexão no âmbito da sociedade brasileira quanto às capacidades do país de prevenir e enfrentar tal risco.

42. Sobre a relação entre “lobos solitários” e a Internet, ver Weimann (2012).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo discutiui problemas conceituais do terrorismo, as respostas oferecidas pelo Brasil à sua globalização e crescente relevância política, bem como as consequências diretas e indiretas deste processo para o país a partir do 11 de Setembro. Ao fazê-lo, introduziu o tema do terrorismo abordando sua questão mais fundamental, qual seja: o que define o terrorismo? Claramente, antes de debater sobre qualquer fenômeno, é necessário estabelecer o que ele é – e não é. Contudo, em vez de discutir definições específicas, propostas por pesquisadores e suas respectivas bases teóricas, apresentaram-se manifestações essencialmente práticas da carência de consenso conceitual, notadamente a politização do termo “terrorista” e as muitas contradições em torno de seu uso. As dificuldades conceituais se manifestam, outrossim, nas leis e instituições nacionais que lidam com o problema do terrorismo, conforme explicitado neste capítulo para o caso do Brasil.

A proposta não foi agregar mais uma definição de terrorismo a uma longa lista já existente. Não obstante, a inclinação foi por considerar o terrorismo um método de ação, com objetivos políticos, praticado por atores não estatais e cujos alvos, comumente, não possuem relação direta com o objetivo pretendido pelo grupo/indivíduo que realiza o ato. A ênfase no método enquanto elemento definidor contribui para reduzir a politização do termo.

O objetivo essencialmente político do terrorismo permite, ainda, distingui-lo de ações violentas do crime organizado, como as cometidas com frequência nas grandes cidades brasileiras com vistas a intimidar a população ou o governo. Enfatizou-se a diversidade destes objetivos políticos, entendidos de forma ampla, incluindo não somente os relacionados à tomada de poder, mas também à religião, à autodeterminação e à adoção de ideologias as mais diversas.

O capítulo considerou também a centralidade do problema do terrorismo na agenda política internacional. O 11 de Setembro, ao atingir a potência hegemônica global, de certa forma tornou o terrorismo contemporâneo uma questão global. Apresentaram-se dados que comprovam quantitativamente a crescente importância do terrorismo, cuja manifestação se concentra cada vez mais no Oriente Médio, no Norte da África e no Sul da Ásia.

A demonstração da relevância atual do terrorismo serve como justificativa para se estudar o tema e também para a produção de um livro como este. Entretanto, sendo este um livro produzido no Brasil, cabe justificar a relevância do terrorismo para o país, tarefa que ocupou grande parte deste capítulo. Afinal, o país está longe de ser um dos principais alvos de grupos terroristas transnacionais. Argumentou-se, contudo, que o mero fato de os Estados Unidos passarem a considerar o terrorismo como a maior ameaça à sua segurança impacta, por si só, o sistema internacional no qual o Brasil se encontra inserido. Ademais, o risco de o Brasil sofrer diretamente

ataques terroristas não é desprezível, dada sua estrutura descentralizada, a incidência frequente de ações terroristas individuais, a diversidade de grupos e alvos terroristas, a presença no país de instituições/delegações estrangeiras e a crescente visibilidade do país. Além disso, o terrorismo necessita de uma rede de suporte, abrangendo atividades que já ocorreram no país.

Por fim, abordaram-se as políticas e instituições domésticas do Brasil que lidam com o terrorismo e as respostas do país a este desafio. Embora a prevenção ao terrorismo seja complexa e não se limite à sua criminalização, ressalta-se a necessidade da tipificação penal do terrorismo no Brasil, ainda ausente. Além disso, há uma evidente deficiência institucional no que diz respeito às ações de prevenção e resposta a possíveis ataques terroristas no país. No âmbito internacional, é notável a disposição do Brasil para aderir aos muitos acordos internacionais que tratam do problema. Assim como as legislações domésticas, tais acordos internacionais não constituem panaceias, mas sim iniciativas importantes no sentido de combater o terrorismo internacional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, P. K. A ameaça terrorista na Área da Tríplice Fronteira: mito ou realidade? **Military review**, Jan.-Fev. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/xWMjc0>>.

AMARAL, A. B. **A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/BIClJW>>.

BARBOSA, R. Os Estados Unidos pós-11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, jan.-jun. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/dirXJj>>.

BHASIN, T.; HALWARD, M. C. Hamas as a political party: democratization in the Palestinian territories. **Terrorism and political violence**, v. 25, Issue 1, 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012**. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição para o PIS/Pasep. Brasília: Congresso Nacional, 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/S1y8cy>>.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012c. Disponível em: <<http://goo.gl/T5WT5f>>.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Projeto de Lei do Senado nº 762, de 2011**. Define crimes de terrorismo. Brasília: Senado Federal, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/tiXPkb>>.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 707, de 2011**. Define o crime de terrorismo. Brasília: Senado Federal, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/wLaUIz>>.

_____. **Comandante alerta para risco de produção de cocaína no Brasil**. Brasília, 24 out. 2011c. Disponível em: <<http://goo.gl/iQ0KQ4>>.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012**: anteprojeto de Código Penal. Brasília: Senado Federal, 2012d. Disponível em: <<http://goo.gl/r9Lv46>>.

BRITTO: lei antiterror é pretexto para criminalizar movimentos. Brasília: OAB, 14 jun. 2007. (Notícia divulgada no site da OAB). Disponível em: <<http://goo.gl/6zTrZf>>.

BUZAN, B. A leader without followers? The United States in World politics after Bush. **International politics**, v. 45, n. 5, Sept. 2008.

BUZANELLI, M. P. Editorial: a atividade de inteligência na prevenção da ameaça terrorista. **Revista brasileira de inteligência**, v. 3, n. 4, set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/PKBMOz>>.

CARSON, J. V.; LAFREE, G.; DUGAN, L. Terrorist and non-terrorist criminal attacks by radical environmental and animal rights groups in the United States: 1970-2007. **Terrorism and political violence**, v. 24, Issue 2, 2012.

CASADO, J. Conexão brasileira: muçulmanos que viviam em região dominada pelo Hezbollah temem o futuro em Foz do Iguaçu. **Época**, Foz do Iguaçu, n. 174, 1º maio 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/6MlOD6>>.

CEPIK, M. A. C. Adequação e preparo institucional do Brasil para o enfrentamento da ameaça terrorista: avaliação crítica e sugestões preliminares. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS: TERRORISMO, 2, 2004, Brasília. **Anais...** Brasília: Gabinete De Segurança Institucional; Secretaria De Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/6kKg59>>.

COLOMBIA. Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. **Impacto de la política de seguridad democrática**: sobre la violencia y los derechos humanos. Bogotá, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/iAJMQD>>.

COOK, C. L. M. Assessing the risk posed by terrorist groups: identifying motivating factors and threats. **Terrorism and political violence**, v. 23, Issue 5, 2011.

CRENSHAW, M. O terrorismo visto como um problema de segurança internacional. *In*: HERZ, M.; AMARAL, A. B. (Org.). **Terrorismo e relações internacionais**. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Loyola, 2006.

CRUZ, N. Expansão de cultivo de coca chega próximo do Amazonas. **A Crítica**, Manaus, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/cK3EOD>>.

CUNHA, A. **Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: Funag, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/oGrWgr>>.

DANZIG, R. **Catastrophic bioterrorism** – What is to be done? Washington: Center for Technology and National Security Policy; National Defense University, Aug. 2003.

DIP, A. **Projeto de lei quer punir ‘terroristas’ e grevistas durante a Copa**. 27 fev. 2012. (Frontier in terror spotlight). Disponível em: <<http://goo.gl/2Huqub>>.

FISHMAN, B. Using the mistakes of al Qaeda’s franchises to undermine its strategies. **The annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 618, n. 1, July 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/Aj1G8p>>.

GATO, P.; WINDREM, R. Hezbollah builds a Western base: from inside South America’s Tri-border area, Iran-linked militia targets U.S. **NBC News**, Ciudad del Este, 9 May 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/lfcRJU>>.

GOLDBERG, J. In the party of God: Hezbollah sets up operations in South America and the United States. **The New Yorker**, 28 out. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/gcIGGq>>.

HALABURDA, P. **Terrorism base potential in the tri-border area of Latin America**. Tese (Mestrado) – Naval Postgraduate School, Monterey, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/LNmNlb>>.

HUDSON, R. **Terrorist and organized crime groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America**. Washington: Library of Congress, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/O7dmVG>>.

IHRCRC – STANFORD INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS AND CONFLICT RESOLUTION CLINIC; GJC – GLOBAL JUSTICE CLINIC AT NYU SCHOOL OF LAW. **Living under drones**: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan. [S. l.], set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/DSpiHL>>.

IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. South Asia and Afghanistan. *In*: **Strategic survey 2012**. London: IISS, 2012.

JONES, S. G.; LIBICKI, M. C. **How terrorist groups end**: lessons for countering al Qaeda. Santa Monica: Rand Corporation, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/eXrUyW>>.

LAFER, C. Pronunciamento do senhor ministro de Estado das Relações Exteriores, professor Celso Lafer, por ocasião da cerimônia de outorga do prêmio “Personalidade do Ano” pela Câmara de Comércio e Indústria Luso-Brasileira. Lisboa, 3 de julho de 2001. **Resenha de política exterior do Brasil**, Brasília, ano 28, n. 89. Disponível em: <<http://goo.gl/TLJRZn>>.

LAQUEUR, W. **The new terrorism**: fanaticism and the arms of mass destruction. New York: Oxford University Press, 1999.

LYONS, A. Cocaine: the new front lines. **The Wall Street journal**, 14 Jan. 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/i2TX15>>.

_____. Cocaine expansion in Peru raises fears of Global spread. **The Wall Street journal**, 25 Jun. 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/4JBeKv>>.

_____. Brazil reaches across border to battle source of cocaine. **The Wall Street journal**, 3 Dec. 2012c. Disponível em: <<http://goo.gl/HmeBoj>>.

MACEDO, P. E. V. B. A aplicação da convenção interamericana contra o terrorismo no Brasil. **Revista da seção judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 22, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/lvgD35>>.

MACHAIN, A. Frontier in terror spotlight. **BBC News**, 10 set. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/V137IN>>.

MACIEL, L.; NASCIMENTO, C. (Org.). **Orvil**: tentativas de tomada do poder. São Paulo: Schoba, [1985] 2012.

MARIGHELLA, C. **Minimanual do guerrilheiro urbano**. [S. l.], 1969. Disponível em: <<http://goo.gl/qLjiYp>>.

MAZZETTI, M. A Secret deal on drones, sealed in blood. **The New York Times**, 6 Abril 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/XsNp6t>>.

MENDELSON, B. Al-Qaeda's franchising strategy. **Survival**: global politics and strategy, v. 53, n. 3, June-July. 2011.

MUELLER, J.; STEWART, M. G. The terrorism delusion: America's overwrought response to September 11. **International security**, v. 37, n. 1, Summer 2012.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra o Terrorismo**. Barbados, 3 jun. 2002.

PANIAGO, P. T. R. *et al.* Uma cartilha para melhor entender o terrorismo internacional: conceitos e definições. **Revista brasileira de inteligência**, v. 3, n. 4, set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/IIW9HW>>.

PEW RESEARCH CENTER. Pew Global Attitudes Project. **Global opinion of Obama slips, international policies faulted**. Washington, 13 jun. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FvfWYc>>.

PLATONOW, V. Exército e polícia encontram plantação de coca na Amazônia. **Agência Brasil**, Tabatinga, 15 mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/jNaKdK>>.

SPAAIJ, R. **Understanding lone wolf terrorism**: Global patterns, motivations and prevention. Dordrecht: Springer, 2012.

SPEKTOR, M. Vantagens de uma Guerra. **Folha de S. Paulo**, 20 fev. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/BamN5f>>.

START – NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM. **Global terrorism database**: data collection methodology. College Park, Maryland, [s. d]. Disponível em: <<http://goo.gl/O0gwQL>>.

_____. **Codebook**: inclusion criteria and variables. College Park, Maryland, Oct. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/sx4ssL>>.

STERN, J.; MCBRIDE, M. K. **Terrorism after the 2003 invasion of Iraq**. [S. l.], 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/RmUtkK>>.

STEWART, S. **Defining Al Qaeda**. Stratfor, Austin, 18 out. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/FTKyD7>>.

UNITED NATIONS. UN Action to Counter Terrorism. **International legal instruments to counter terrorism**. Geneva, [s.d.]a. Disponível em: <<http://goo.gl/Sy6H0m>>.

_____. **Security Council resolutions**. Geneva, [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/JDK63j>>.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Estado plurinacional de Bolivia**: monitoreo de cultivos de coca 2010. New York: UNODC, 2011a. Disponível em: <<http://goo.gl/YreRz5>>.

_____. **Perú**: monitoreo de cultivos de coca 2010. New York: UNODC, 2011b. Disponível em: <<http://goo.gl/FtPwaO>>.

_____. **Colombia**: monitoreo de cultivos de coca 2010. New York: UNODC, 2011c. Disponível em: <<http://goo.gl/KQ6E4o>>.

_____. **World drug report 2011**. New York: UNODC, 2011d. Disponível em: <<http://goo.gl/alQCGG>>.

UNITED STATES. Department of Defense. **Antiterrorism**. Washington, 24 Nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/TbmfN5>>.

_____. Department of State. **Patterns of global terrorism 2001**. Washington, May 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/RTu2QD>>.

_____. Department of State. **Patterns of global terrorism 2003**. Washington, April 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/pB5Vco>>.

_____. Embassy Brasília. **Counterterrorism in Brazil**: looking beyond the tri-border area. Brasília, 8 Jan. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/mwFBJq>>.

VAZ, A. C. A Cooperação multilateral frente ao terrorismo internacional: dimensões e desafios da participação brasileira. *In*: ENCONTRO DE ESTUDOS: TERRORISMO, 2, 2004, Brasília. **Anais...** Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/p5cSdO>>.

WEIMANN, G. Lone wolves in cyberspace. **Journal of terrorism research**, v. 2, Issue 3, Aut. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/UrKAvH>>.

PANORAMA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS APÓS O 11 DE SETEMBRO: O ESPECTRO NEOCONSERVADOR E A REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DO ESTADO

Marcos Alan S. V. Ferreira*

*“Every nation in every region now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists.”
(George W. Bush, presidente dos Estados Unidos, em declaração no dia 20 de setembro de 2001)*

1 INTRODUÇÃO

Passada mais de uma década dos atentados de 11 de Setembro, que destruíram o centro financeiro dos Estados Unidos (o World Trade Center) e atingiram seu centro militar (o Pentágono), fica evidente que aquelas ações mudaram o curso da história mundial. São vistas, nos dias de hoje, as consequências daqueles atos perpetrados pela al-Qaeda, bem como da resposta norte-americana: conflitos no Oriente Médio e Sul da Ásia; o aumento da segurança e vigilância aeroportuárias; além de uma constante percepção de ameaça, proveniente de um inimigo invisível.

Nesta conjuntura, percebeu-se uma mudança no foco da política de segurança dos Estados Unidos. Ações belicistas, ancoradas no conceito de legítima defesa, foram disseminadas em duas frentes: Afeganistão e Iraque.¹ No caso da primeira, o argumento utilizado foi que o governo Talibã dava suporte e apoio para a al-Qaeda. Na segunda frente, o discurso oficial afirmava que o governo de Saddam Hussein estaria desenvolvendo armas de destruição em massa que poderiam ser utilizadas em ataques contra os Estados Unidos.

Nesse contexto, este capítulo almeja detalhar como se construiu a política de segurança dos Estados Unidos após o 11 de Setembro. Inicialmente, será explicado o arcabouço ideológico que permeou a Casa Branca no primeiro governo de George W. Bush (2001-2004) e que serviu de base para a política de segurança dos Estados Unidos nos anos subsequentes: o chamado neoconservadorismo.

* Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisador associado ao Instituto de Estudos Econômicos Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (IEEI/UNESP).

1. Para um aprofundamento do conceito de legítima defesa aplicada ao terrorismo após o 11 de Setembro, Michael Byers (2007, p. 81-93) fornece uma análise crítica ancorada nas prerrogativas do direito internacional. Na visão deste analista, “a extensão do direito de legítima defesa ao uso da força contra terroristas no exterior certamente atenderia aos interesses dos Estados Unidos, não havendo a perspectiva de que outro país viesse a exercer o direito de legítima defesa contra terroristas em território americano” (Byers, 2007, p. 84, tradução nossa).

Na sequência, espera-se compreender a concepção de terrorismo por parte de Washington para, logo em seguida, observar como tal concepção evoluiu nas estratégias de segurança nacional a partir de 2002. Por fim, serão mostradas as mudanças organizacionais no Estado norte-americano que mais impactaram seu funcionamento desde o 11 de Setembro, destacando-se: a criação do Departamento de Segurança Interna; a reestruturação do setor de inteligência; e o aumento da influência do Departamento de Defesa.

2 O NEOCONSERVADORISMO NA POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS DURANTE A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH

Durante a administração George W. Bush, o governo dos Estados Unidos atuou dentro de um marco ideológico denominado de *neoconservadorismo*. Este teve uma força interna crescente ao longo do período, encontrando eco na formulação da política externa do país. Por conta da força desta ideologia durante o período, e também pela influência do seu grupo de entusiastas na política externa nos anos subsequentes ao 11 de Setembro, torna-se importante delinear o papel do pensamento neoconservador na política de segurança dos Estados Unidos.

A ideologia neoconservadora surgiu em meados dos anos 1960, mas tem suas origens em correntes ideológicas anteriores. De início, a partir dos anos 1930, intelectuais norte-americanos de esquerda, de perfil antistalinista, foram aos poucos diminuindo seu radicalismo, até se identificarem mais com o liberalismo. Finalmente, nos anos 1960, se autointitularam neoconservadores – ou *neocons*, como são também conhecidos (Bloch, 1997, p. 49). Esta corrente ideológica:

consiste em um discurso, pensamentos, opiniões e crenças sobre o que é uma boa sociedade, o que é um bom governo para regê-la e como alcançar ambos. No entanto, esta ideologia também tem sido caracterizada pela sua história e por certos estilos de ação, os quais, junto ao conteúdo formal das ideias, se mantiveram à parte (Bloch, 1997, p. 50, tradução nossa).

Dotados de forte influência do filósofo político Leo Strauss, os “pais fundadores” desta corrente política estiveram envolvidos com as revistas *Commentary*, *Partisan* e *New Leader*, incluindo indivíduos como Sidney Hook, Philip Rahv e Mary McCarthy. Os intelectuais mais famosos e com escritos acadêmicos de maior capacidade de influência na política norte-americana, no entanto, surgiram nos anos 1940 e 1950, com nomes como Seymour M. Lipset, Irving Kristol e Norman Podhoretz.

Com o tempo, intelectuais identificados com esta corrente foram se engajando em institutos de pesquisas políticas, conhecidos como *think-tanks*, tais como o American Enterprise Institute (AEI), a Heritage Foundation, a Olin Foundation, o Center for Security Policy e o Hudson Institute. A filosofia deste grupo é expressa,

atualmente, em periódicos como *Weekly Standard*, *National Interest*, *Commentary* e *National Review*. Nos anos que se seguiram aos ataques de 11 de Setembro, nomes como Charles Krauthammer, Robert Kagan, William Kristol e Robert Nisbet se identificaram como *neocons* (Jackson e Towle, 2006, p. 29).

Com o colapso do bloco soviético, os *neocons* envidaram esforços em denunciar a cultura individualista liberal, preocupando-se com a perda dos valores familiares e se aproximando, assim, da direita religiosa cristã (Bloch, 1997, p. 65). Nas palavras de um eminente analista neoconservador, a tarefa deste grupo intelectual seria a seguinte:

a tarefa histórica e o propósito político do neoconservadorismo seria este: converter o Partido Republicano, e o conservadorismo americano em geral, ainda que contra as respectivas vontades [internas do partido], dentro de um novo tipo de política conservadora adequada para o governo de uma democracia moderna (Kristol, 2003, tradução nossa).

A tarefa pretendida pelo grupo, qual seja, dar base a ideias de conservadorismo apropriadas para a governança de uma moderna democracia, acaba por adentrar o campo das relações internacionais. O interessante é ver que não há um conjunto sistematizado de conceitos sobre questões internacionais, mas que as ideias sobre tais problemáticas são similares entre os intelectuais neoconservadores que ocuparam funções importantes no governo George W. Bush.

Um dos principais, Irving Kristol, em texto de 2003, colocou o que, para ele, seriam algumas das prerrogativas defendidas pela corrente neoconservadora quanto à inserção internacional dos Estados Unidos:

Primeiro, o patriotismo é um sentimento natural e saudável e deve ser incentivado por instituições públicas e privadas. Precisamente porque somos uma nação de imigrantes, este é um sentimento americano poderoso. Em segundo lugar, o governo mundial é uma ideia terrível, uma vez que pode conduzir à tirania mundial. As instituições internacionais que apontam para um governo mundial final devem ser vistas com a mais profunda desconfiança. Em terceiro lugar, os estadistas devem, acima de tudo, ter a capacidade de distinguir amigos de inimigos. Isto não é tão fácil como parece, como a história da Guerra Fria revelou. O número de homens inteligentes que não contavam com a União Soviética como um inimigo (...) foi absolutamente espantoso (Kristol, 2003, tradução nossa).

Aprofundando o tema, Kristol colocou que:

uma pequena nação pode sentir adequadamente que o seu interesse nacional começa e termina em suas fronteiras, de modo que a sua política externa é quase sempre defensiva. Uma grande nação tem interesses mais amplos. E grandes nações, cuja identidade é ideológica, como a União Soviética do passado e os Estados Unidos de hoje, têm, inevitavelmente, interesses ideológicos, além de preocupações mais materiais. Com exceção de situações extraordinárias, os Estados Unidos sempre se

sentirão obrigados a defender, se possível, uma nação democrática sob ataque de forças não democráticas, [sejam elas] externas ou internas (Kristol, 2003, tradução nossa).

Pode-se perceber que, no pensamento de Kristol, permanecem traços de uma defesa *ideológica* dos interesses norte-americanos, a qual pode, muitas vezes, não refletir os interesses em termos de *poder*, conforme o seria na teoria realista.² Além disso, percebe-se no pensamento não só de Kristol, mas no de muitos outros *neocons*, a crença na ideia de que os Estados Unidos são o “país escolhido” para a liderança moral da humanidade. Este traço é proveniente do ideário puritano calvinista presente na população que povoou os Estados Unidos no início de sua história, extensivamente explicado por Max Weber em *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (Weber, 2003).

Esta defesa aberta da democracia prevista por Kristol (2003), mesmo que à força, se refletiu de modo marcante no governo de George W. Bush. Tal reflexo foi fruto de uma conjunção de valores e eventos que modelaram a realidade da política exterior dos Estados Unidos conforme os interesses de indivíduos ligados a esta linha ideológica (Jackson e Towle, 2006, p. 28).

Tornaram-se marcantes, após o 11 de Setembro, as várias nomeações de indivíduos provenientes de fundações e institutos abertamente neoconservadores para cargos importantes para a política externa. Alguns destes foram: o ex-secretário de Defesa, Donald Rumsfeld; o ex-subsecretário de Defesa, Paul Wolfowitz; o influente membro da Comissão de Política de Defesa, Richard Perle; o chefe de gabinete da vice-presidência, Lewis Libby; e o secretário assistente para Assuntos do Oriente Médio, Elliot Abrams (Drew, 2003; Finguerut, 2009, p. 14; Singh, 2006, p. 16).

Os impactos destas nomeações não se refletiram apenas no ambiente externo. Na política doméstica norte-americana, a dura postura destes tomadores de decisão dividiu o gabinete do presidente George W. Bush, colocando o grupo dos *neocons* em contraposição a outros detentores de cargos importantes, como: o então diretor da Agência Central de Inteligência (CIA), George Tenet; o ex-secretário de Estado, Colin Powell; e o ex-subsecretário de Estado, Richard Armitage (Mitchell, 2005, p. 196). Tal situação ficou evidente, sobretudo, nas reuniões que antecederam a invasão do Iraque em março de 2003. E, além das divergências ideológicas, prevaleceu, neste caso, o conflito entre um grupo ligado ao Departamento de Defesa e outro presente no Departamento de Estado.

Na dinâmica da segurança nacional, a burocracia do governo de George W. Bush seguiu uma abordagem *descentralizada* (Mitchell, 2005, p. 193) que deu margem para uma forte atuação dos *neocons*. Enquanto a então assessora de Segurança

2. Sobre uma crítica realista ao neoconservadorismo que predominou na administração George W. Bush, ver Walt (2012).

Nacional, Condoleezza Rice, se encarregava do processo interinstitucional, Lewis Libby encontrava fácil acesso para influenciar as decisões de segurança nacional junto à vice-presidência (Moens, 2004, p. 61). Em um ambiente de guerra, Donald Rumsfeld reforçou a importância de uma estratégia agressiva, preconizando o uso de forças especiais (Weinberg e Eubank, 2007, p. 163) e incursões armadas.

Com um alto índice de desaprovação após a extensão dos conflitos no Oriente Médio, a abordagem neoconservadora do primeiro mandato de George W. Bush e de seus entusiastas perdeu força no seu segundo mandato. No entanto, a impopularidade de uma postura marcadamente arrogante, defendendo abertamente a projeção do poder dos Estados Unidos, mesmo que por meio da violência, não deixou de ser vitoriosa. Mohamedi e Alkadiri (2002, p. 224) constataram que a maior vitória da influência neoconservadora na política exterior de Washington permaneceria posteriormente. A inferência dos autores se traduziu no governo de Barack Obama, em que permaneceu a prerrogativa do uso de uma abordagem militar preemptiva no combate ao terrorismo, conceito com forte presença nos documentos da Casa Branca publicados no pós-11 de Setembro.

3 O CONCEITO DE TERRORISMO E O GOVERNO DOS ESTADOS UNIDOS: ALGUMA POSSIBILIDADE DE DEFINIÇÃO?

Embora o terrorismo figure desde 2001 como a principal ameaça para os Estados Unidos, não há, dentro do arcabouço jurídico do país, uma definição unívoca quanto ao termo. A indefinição conceitual reflete o desafio de se definir um fenômeno com valores altamente subjetivos para quem o utiliza como prerrogativa de ação em política externa. Uma acusação de terrorismo é sempre percebida do ponto de vista do “eu” sendo atacado pelo “outro”, em que o “eu” representa o bem, e o “outro”, o mal. O simples fato de se rotular uma nação ou região como terrorista – ou apoiadora do terrorismo – carrega, em si, um caráter pejorativo, em virtude do qual certas nações e/ou regiões passam a ser percebidas como territórios dotados de grupos e indivíduos capazes de utilizar instrumentos violentos de afirmação do poder e que, portanto, merecem ser punidas por aqueles que estão “do lado do bem”.

Foi com essa perspectiva que, após os atentados de 11 de Setembro, a palavra “terrorismo” passou a estar cada vez mais presente nos relatórios do Departamento de Estado, em especial no *Patterns of Global Terrorism* (PGT), denominado, a partir de 2005, de *Country Reports on Terrorism* (CRT).³

3. O relatório *Patterns of Global Terrorism* era publicado anualmente pelo Departamento de Estado e teve o nome alterado para *Country Reports on Terrorism* em 2005. Embora date de 1992, a publicação do documento é de abril de 1993, haja vista que ele sempre reporta os fatos e dados referentes ao ano anterior de sua publicação. Logo, sempre que se referir, neste capítulo, ao *Country Reports on Terrorism* ou ao *Patterns on Global Terrorism*, tratam-se dos dados do ano anterior à publicação citada.

No que tange à definição de terrorismo, este documento segue o previsto no Código dos Estados Unidos,⁴ em seu Artigo 22, seção 2656f(d), onde se afirma que o termo “terrorismo” significa “violência premeditada e politicamente perpetrada contra alvos não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos” (United States, 2008, p. 331, tradução nossa).

No entanto, encontram-se definições diferentes conforme os órgãos decisórios norte-americanos. No caso do Federal Bureau of Investigation (FBI), segue-se o Artigo 28 do Código de Regulação Federal dos Estados Unidos, no qual terrorismo é

o ilegítimo uso da força e da violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou qualquer segmento desta, em busca de objetivos sociais ou políticos (United States, 2005, p. iv, tradução nossa).

Por sua vez, o Departamento de Defesa define terrorismo como

o uso calculado ilegítimo da violência ou a ameaça ilegítima de violência para inculcar medo ou que pretenda coagir ou intimidar governos ou sociedades na persecução de objetivos que são geralmente políticos, religiosos ou ideológicos (United States, 2007a, p. 29, tradução nossa).

Como se percebe, a definição do Departamento de Defesa se mostra mais ampla, ao considerar como terrorismo a persecução de objetivos religiosos. Ainda, inclui ameaças que coajam ou intimidem um governo ou sociedade. No entanto, a definição do que é coação ou intimidação é subjetiva. Por exemplo, uma intimidação de determinado país frente a seus vizinhos por meio de uma demonstração dissuasória em tempos de paz: seria esta uma ameaça ilegítima que constitui ato terrorista ou uma ação comum em uma ordem internacional anárquica? Ou, então, forçar um governo a mudar suas atitudes e leis com o argumento de se evitar um possível ataque – tal como feito no Iraque desde 2003 – seria uma intimidação que se caracteriza como terrorista? Estes dois questionamentos, a título de exemplo, mostram o quão frágil é o conceito de terrorismo cunhado pelo Departamento de Defesa. Além de frágil, tal definição fornece a legitimação argumentativa necessária para que este departamento possa promover ações, com anuência de outros órgãos governamentais, conforme os interesses preconizados pela Casa Branca em um dado momento histórico.

Além disso, considerando as definições do FBI e do Departamento de Estado, percebe-se que o primeiro considera terrorismo as ações contra a propriedade – diferentemente dos demais. Já o segundo utiliza o termo “ataque contra alvos não combatentes”, conceituação que pode ser inadequada ou não aplicável ao se considerar

4. Segundo informa o Escritório de Informações Oficiais dos Estados Unidos, “o Código dos Estados Unidos é a codificação por assuntos das leis gerais e permanentes dos Estados Unidos (...). É dividido em 50 artigos e publicado pelo Escritório do Conselho de Revisão de Leis da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Desde 1926, o Código dos Estados Unidos tem sido publicado a cada seis anos” (United States, 2009b, tradução nossa).

os casos de ataques terroristas pontuais. Por exemplo, ao se pensar em uma unidade militar em tempos de paz que, hipoteticamente, sofra um ataque de um grupo como a al-Qaeda que resulte em vítimas fatais. Neste caso, este grupo não combatente (al-Qaeda) almejou destruir um alvo combatente ou não combatente? Qual a medida para a definição de um alvo não combatente? Tal ataque seria ou não terrorista segundo a lógica da definição do Departamento de Estado?

Tal situação aqui explicada busca apenas ilustrar o quanto as definições de terrorismo de alguns órgãos decisórios norte-americanos dão margem a inferências diversas, vários argumentos e inúmeras dúvidas. Mais do que uma fraqueza jurídica, esta amplitude de interpretações permite um amplo espectro de ação das diversas agências da máquina governamental dos Estados Unidos.

Por sua vez, independentemente da falta de clareza jurídica do conceito de terrorismo, as agências governamentais atuaram com base em uma profunda reestruturação organizacional e estratégica perante a nova ameaça que surgira sob a perspectiva de Washington. Em termos conceituais, documentos publicados na década de 2000 forneceram a base que sustentaria não só a política de segurança da nação, mas também os alicerces para a atuação de diferentes órgãos governamentais diante do terror global.

4 AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA DO PODER EXECUTIVO E SEU PAPEL NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Diversos especialistas indicam que o embate Executivo *versus* Legislativo é atenuado nos momentos em que os Estados Unidos estão engajados em algum tipo de conflito (Wiarda, 2006, p. 61), tal como ocorreu logo após os atentados de 11 de Setembro (Wittkopf, Jones e Kegley, 2003, p. 438). O argumento é que, em caso de conflitos nos quais a nação é ameaçada, somente o presidente teria a capacidade de liderança necessária para tomar decisões urgentes, guiando a nação frente aos desafios impostos pelos inimigos (Wiarda, 2006, p. 61). A prerrogativa da constituição norte-americana de que o presidente é o comandante-em-chefe da nação traz consigo um grande poder de mobilização de estratégias e recursos humanos e/ou materiais (Lynch e Singh, 2008, p. 56-59).

Com os atentados organizados pela al-Qaeda em 2001, o governo dos Estados Unidos prontamente se pronunciou, afirmando que, dali em diante, haveria uma guerra ao terror (*War on Terror*). Embora possa parecer um artifício retórico, as palavras do presidente e do secretário de Defesa significaram muito mais: elas endossaram o fato de que os Estados Unidos estariam, a partir dali, em uma *guerra*, na qual o comandante-em-chefe da nação teria total prerrogativa para atuar contra os inimigos do Estado.

Não obstante a ideia de “guerra ao terror” ser questionável do ponto de vista conceitual e ético,⁵ ela foi posteriormente codificada e explicada – seja em termos conceituais ou estratégicos – em documentos publicados pela Casa Branca na década de 2000. Entre os principais, figuram a *Estratégia nacional de combate ao terrorismo* (*National strategy for combating terrorism* – NSCT) e a *Estratégia de segurança nacional* (*National security strategy* – NSS).

A NSS publicada em 2002 traduziu uma reafirmação da liderança dos Estados Unidos ao mostrar que o país, a partir dali, se esforçaria para consolidar as alianças tradicionais e buscar novas alianças para a construção da paz (United States, 2002). Mais que isso, foi colocado que

a liderança dos Estados Unidos é essencial para promover essa visão, mas outros devem compartilhar da responsabilidade. A história da política exterior americana sugere que ampliamos nossas possibilidades de sucesso no exterior exercendo, por princípio, a liderança, mas buscando, ao mesmo tempo, trabalhar com outros para alcançar nossos objetivos (United States, 2002, tradução nossa).

A responsabilidade a que se refere o relatório seria a de combater de maneira decidida e irrestrita o terrorismo ao redor do globo. Para isso, conceituou-se a visão de que grupos tidos como extremistas, instalados principalmente em algumas nações do Oriente Médio e Sul da Ásia – como Iraque e Afeganistão –, seriam os principais adversários do Estado norte-americano. Adicionalmente, a NSCT 2003 complementar a NSS 2002 ao retratar, pormenorizadamente, a natureza da ameaça terrorista, concebida como um fenômeno estruturado e dependente de uma série de fatores para seu sucesso. Em sua estrutura, compreende-se que a pobreza, a corrupção e os conflitos religiosos e étnicos são condições subjacentes que proporcionam a ação de grupos terroristas. Surgiu, desde então, a crença de que tais condições possibilitam a base de crescimento e o desenvolvimento do terrorismo (United States, 2003, p. 6, tradução nossa).

Todavia, como o ambiente internacional “define as fronteiras dentro das quais as estratégias dos terroristas tomam forma” (United States, 2003, p. 6, tradução nossa), estes devem ser combatidos no âmbito global, sem distinção de fronteiras, incluindo-se aí a fronteira doméstica. Como afirmado por Jackson e Towle,

os ataques, sem precedentes no território dos Estados Unidos, levaram o presidente e seus assessores a focalizarem em suas ideias fundamentais e reforçarem suas tendências de ver as soluções para os problemas internacionais em termos militares. Os eventos de 11/9 geraram uma retórica extrema sobre a ordem mundial, o lugar dos Estados Unidos na mesma e a superioridade de seus ideais de democracia e liberdade. [O] presidente Bush se descreve como “um unificador”, não um “divisor”, mas, quando ele

5. Ver mais sobre as críticas à Guerra ao Terror em: Jackson e Towle (2006), Jackson (2007) e Hobsbawn (2007).

comprometeu os Estados Unidos com uma guerra sem fim em escala global, temores sobre suas intenções se espalharam (Jackson e Towle, 2006, p. 17, tradução nossa).

Tais temores passaram a ganhar força quando a NSS 2002 trouxe o conceito de guerra preemptiva como uma ferramenta legítima no combate ao terror. Este conceito se mostraria fundamental na chamada doutrina Bush e previa o ataque a um inimigo antes que este tivesse possibilidade de atacá-lo. Isto visava evitar um primeiro ataque contra os Estados Unidos por parte de um país considerado inimigo – no caso, o Iraque.⁶

O governo dos Estados Unidos tentou, posteriormente, indicar que o uso da força preemptiva não seria feito indefinidamente na Guerra ao Terror e a ele se somariam ações como a integração da inteligência e a avaliação comum das ameaças com os aliados (United States, 2002, p. 15). Porém, na prática, o que marcou os primeiros anos da política de segurança dos Estados Unidos no pós-11 de Setembro foi mesmo a doutrina da guerra preemptiva, fato visto também nos ataques com *drones* no Iêmen e Paquistão nos últimos anos.

Essa abordagem do governo norte-americano traria consequências graves para a segurança internacional, dada a sua concepção peculiar acerca da legitimidade e do direito internacional (Gupta, 2008, p. 188). A possibilidade de ataque prévio, sem a chancela de organismos internacionais, emergiria como uma sobreposição da força militar perante as normas internacionais. Ainda, a dubiedade da concepção do que seria justificável para um ataque implicou uma estratégia desestabilizadora em diversas regiões, como demonstraram os fatos ocorridos posteriormente aos ataques dos Estados Unidos contra o Iraque e o Afeganistão, de Israel contra o Líbano, e da Colômbia, em território equatoriano.

Ainda que a NSCT 2006 tenha mantido o terrorismo como ameaça chave para Washington – aspecto repetido pela NSS 2006 –, esta declarou com maior veemência a necessidade de cooperação contraterrorista. Além de retratar os sucessos da Guerra ao Terror – mormente o avanço da coalizão nos ataques ao Afeganistão e ao Iraque –, outros êxitos descritos no documento foram: a cooperação com outras nações no alinhamento legal e procedimental no combate à ameaça; a criação do Departamento de Segurança Interna (DHS); e o reforço da segurança doméstica.

Posteriormente, no documento *Estratégia nacional de defesa (National defense strategy – NDS)*, de 2008, publicado pelo Departamento de Defesa no fim do governo George W. Bush, foram reforçadas as percepções refletidas na NSS 2006 e na NSCT 2006, porém clarificando o papel do Departamento de Defesa de defender o

6. Um exemplo de ataque preemptivo teria sido visto anteriormente no governo democrata de Bill Clinton, no caso do Kosovo. Para mais sobre o assunto, ver Shimabukuro (2009, p. 45).

território, vencer as guerras e promover a segurança com estratégias de curto e longo prazo (United States 2008; 2006). Surgiu ali, com clareza, a conceituação da defesa da democracia, quando se afirmou que se devia avançar em termos “da liberdade e da dignidade humana através de uma democracia efetiva” (United States, 2006, p. 9, tradução nossa). Este fato foi um valor capitaneado fortemente pela ala neoconservadora que conduziu o país no período, somando-se a outras linhas de ação relacionadas à prevenção do terrorismo, doméstica e internacionalmente (United States, 2006, p. 16).

Por fim, com relação à NSS 2010, publicada na administração Obama, perceberam-se algumas sensíveis mudanças frente aos mesmos documentos publicados durante o governo George W. Bush. Ainda que a palavra “terrorismo” tenha sido citada vinte e três vezes no documento (United States, 2010, p. 18), houve uma preocupação em se diminuir a percepção negativa criada frente ao Islã, o que não existia no governo republicano. Este mesmo aspecto seria colocado um ano depois na NSCT 2011, focalizada no combate à rede terrorista al-Qaeda.

Adicionalmente, a NSS 2010 concluiu que prevenir atos terroristas exigia dos Estados Unidos “mobilizar toda a nossa inteligência, aplicação da lei e capacidade de segurança interna” (United States, 2010, p. 20, tradução nossa). Tal percepção está em conformidade com o conceito de “abordagem do governo como um todo” (*whole of government approach* – WGA), capitaneado pelo governo de Barack Obama.

Por meio do WGA, tem-se sistematizado um esforço da administração democrata de aprimorar a análise de cenários internacionais para uma melhor consecução das estratégias de segurança. Para isto, foi criado o quadro interinstitucional de avaliação de conflitos (*interagency conflict assessment framework* – ICAF), um instrumento metodológico de análise, capitaneado pelo Escritório para a Coordenação de Estabilização e Reconstrução no Departamento de Estado, e que almeja antecipar as características básicas dos acontecimentos globais que afetam os Estados Unidos.

As análises baseadas no ICAF buscam centralizar a percepção de ameaças e a análise de conflitos entre diferentes órgãos da burocracia norte-americana, a saber: Departamento de Estado; Departamento de Defesa; Departamento de Segurança Interna; Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID); Departamento do Tesouro; Departamento de Comércio; Departamento de Justiça; Departamento de Saúde e Serviços Humanos; e Departamento de Agricultura (United States, 2009a, p. 21). Os cenários e as percepções construídas entre os nove departamentos visam gerar políticas públicas mais eficazes, centralizadas nos atores e seus padrões.

Ainda que a WGA venha tentando consolidar uma unidade de visão e ação entre as agências governamentais norte-americanas envolvidas com a política de segurança do país, as profundas mudanças na formulação desta política foram deveras impactantes na estrutura organizacional de cada uma das agências. Mais que isso, o que se

viu nos meses e anos subsequentes aos ataques foi uma reestruturação substancial, ancorada nas estratégias nacionais citadas, que só encontram comparativo com as mudanças do período de 1946-1947. Esta havia ocorrido quando a emergência da União Soviética apresentou um desafio que recebeu, como resposta, a ampliação da burocracia voltada à segurança, com a criação do Departamento de Defesa, do Conselho de Segurança Nacional e da CIA (Weinberg e Eubank, 2007, p. 167).

5 REESTRUTURAÇÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO PERANTE A AMEAÇA TERRORISTA

Abruptamente, de um país focalizado em ameaças transnacionais com impactos menos marcantes e mais facilmente manejáveis (tais como o narcotráfico, as pandemias e a criminalidade organizada), os Estados Unidos passaram a viver sob o perigo de ameaças capazes de atingir diretamente seu território e de tirar a vida de milhares de civis em questão de minutos, escancarando suas fragilidades nos setores de inteligência e segurança interna.

Esse contexto exigiu uma reflexão interna nos Estados Unidos na procura de respostas organizacionais eficientes que prevenissem novas ações de tamanho impacto. Liderando este processo, os tomadores de decisão da linha neoconservadora passaram a focalizar o fortalecimento dos órgãos de segurança do Estado, esperando, com isso, enfrentar as fraquezas que haviam permitido a ocorrência dos atentados de 11 de Setembro. O cientista político Ashton Carter já notara tal necessidade poucos meses após os ataques ao afirmar que

meramente coordenar as capacidades existentes dos Estados Unidos para conter o terrorismo catastrófico não é adequado para proteger a nação ou a ordem internacional de seu maior desafio, visto que as capacidades existentes estão muito aquém do necessário. Nem é prático imaginar que haja alguém no governo verdadeiramente responsável por uma missão que, inerentemente, transpassa todas as agências dos governos federal, estadual, local e do setor privado. Ao invés disso, o que se requer é um programa plurianual e interinstitucional, de inversão e investimento, concebido pela Casa Branca, incorporado nas submissões orçamentárias do presidente e defendido por ele no Congresso, apoiado por uma lei apropriada e por uma regulação (Carter, 2002, p. 22-23, tradução nossa).

A percepção de Carter se concretizou em ações do governo norte-americano, como introduzido na seção anterior. Mas, mais do que isso, o que se viu posteriormente foi uma grande reformulação da arquitetura política institucional do Poder Executivo, que daria base para a criação do DHS.

Nos meses seguintes aos ataques de 2001, o presidente George W. Bush nomeou o governador da Pensilvânia, Tom Ridge, como seu assistente para Segurança Interna, cargo que exerceu de 2001 a 2003 (Carter, 2002, p. 12). A escassez de recursos, bem como a percepção da necessidade de unir agências federais para

lidar com situações de emergência, proporcionou a criação do DHS, através da Lei de Segurança Interna de 2002. Em janeiro de 2003, o DHS passou a operar sob a liderança do mesmo Tom Ridge, sendo este o primeiro secretário do órgão.

A criação do DHS consolidou 22 agências federais, tornando este departamento um dos maiores em termos de número de funcionários e de orçamento no arcabouço governamental dos Estados Unidos. Agências previamente subordinadas a outros departamentos passaram a estar sob seu controle, como o Serviço Secreto⁷ (antes no Departamento do Tesouro), a Imigração e Naturalização (antes no Departamento de Justiça), a Equipe de Ação contra Incidentes Nucleares (antes no Departamento de Energia) e a Administração de Segurança de Transportes (antes no Departamento de Transportes) (Weinberg e Eubank, 2007, p. 167).

Com 170 mil integrantes, a criação do DHS foi a maior reorganização do governo dos Estados Unidos desde a criação do Departamento de Defesa (Marcella, 2004, p. 243). Atuando dentro de um marco conceitual definido, no qual a segurança interna é entendida como “um esforço nacional para prevenir ataques terroristas nos Estados Unidos, reduzir a vulnerabilidade dos Estados Unidos ao terrorismo, minimizar os danos e recuperar-se de ataques que possam ocorrer” (United States, 2007b, p. 3, tradução nossa), tanto a NSCT 2006 como a NSS, no mesmo ano, afirmaram que prevenir ataques terroristas era a função vital do DHS.

A magnitude do DHS tem permitido que a ameaça do terrorismo seja efetivamente combatida em território norte-americano, fato demonstrado por ações frustradas por meio deste órgão, como a tentativa do nigeriano Umar Farouk Abdulmutallab de implantar uma bomba em seu corpo em um voo Amsterdã-Detroit no Natal de 2009.

Não obstante, para além do trabalho operacional capitaneado domesticamente pelo DHS, a coleta de informação por parte dos serviços de inteligência era um ponto que mostrava a necessidade de drásticas melhorias.

Conforme relatado na obra de Lawrence Wright (2007), a possibilidade dos Estados Unidos sofrerem um ataque de cidadãos de origem iemenita, egípcia e saudita com o uso de aviões civis como armas de guerra era uma possibilidade aventada pela CIA e pelo FBI. Contudo, a dificuldade histórica destes órgãos de cooperarem entre si impactou decisivamente a contenção dos ataques. Tal dificuldade tem sido fruto de disputas interburocráticas históricas, relacionadas à importância de cada órgão, à possível sobreposição de funções e à competição pela alocação de recursos do governo federal.

7. Esta agência não tem o mesmo papel da CIA ou de outros serviços de inteligência. O Serviço Secreto do DHS atua na proteção da moeda norte-americana, na segurança presidencial, no suporte à recepção de líderes estrangeiros, além de realizar eventuais investigações criminais.

As falhas do FBI e da CIA acabaram por atrair a atenção da mídia e geraram críticas duras, inclusive com questionamentos sobre a necessidade da existência de dois órgãos que, na visão da opinião pública, deveriam cumprir uma mesma missão. Porém, as organizações guardam responsabilidades distintas e precisavam, segundo o governo, de uma renovação organizacional que favorecesse a cooperação entre ambas.

Perante esse contexto, a administração George W. Bush fez questão de tomar decisões que implicaram um rearranjo do setor de inteligência no país. A mais importante foi a criação do novo cargo de diretor nacional de Inteligência (DNI), responsável por reunir as informações do setor de inteligência junto a todos os órgãos envolvidos com esta coleta, função que vinha sendo delegada à CIA por décadas. Adicionalmente, o mesmo governo estabeleceu o Centro Nacional de Contraterrorismo (National Counterterrorism Center – NTC), com o objetivo de construir uma base de dados comum e melhorar a análise e a coordenação de operações contra o terror (Weinberg e Eubank, 2007, p. 167).

Todas essas mudanças no setor de inteligência vieram à tona após a aprovação da Lei sobre a Reforma da Inteligência e a Prevenção do Terrorismo (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act – IRTPA), aprovada em 2004 pelo Congresso dos Estados Unidos. Para além da criação dos cargos e instituições supracitadas, a IRTPA prevê medidas polêmicas, como a fiscalização da lista de passageiros em aviões norte-americanos antes do embarque, com o uso da base de dados do NTC. Visando atenuar críticas à política de inteligência de Washington, a mesma lei também criou o Conselho de Fiscalização da Privacidade e Liberdades Civas (Privacy and Civil Liberties Oversight Board – PCLOB), órgão independente do Poder Executivo com a função de evitar que a sociedade civil sofresse violações de suas liberdades básicas em função da Guerra ao Terror. Contudo, a polêmica em torno de sua criação foi vista como um entrave às ações de inteligência, fazendo com que o PCLOB ficasse inativo entre 2007 e 2012, voltando a funcionar somente no final do primeiro mandato de Obama.

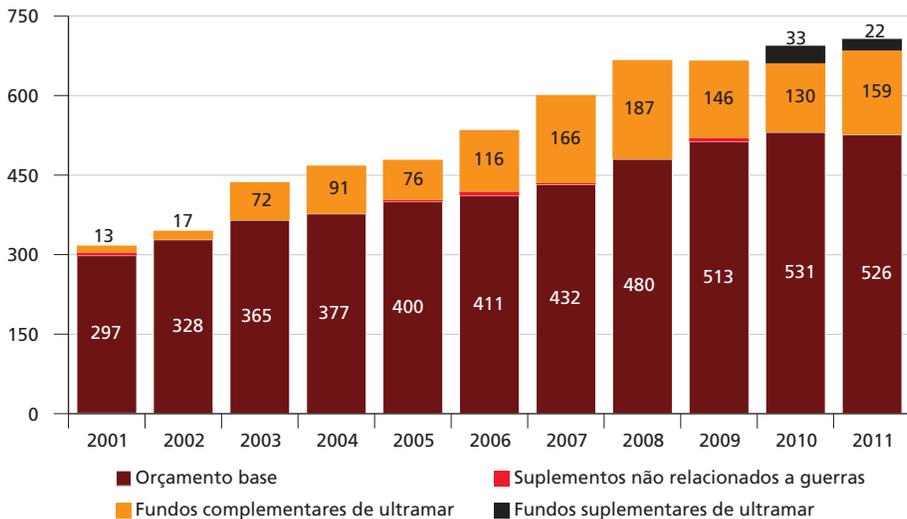
Além do setor de inteligência, mudanças estruturais e de pessoal ocorreram no Departamento de Defesa. Ainda que, conjuntamente, os Departamentos de Estado e de Defesa permanecessem como os principais órgãos na formulação de estratégias de combate ao terror, o 11 de Setembro contribuiu, no âmbito operacional, para o fortalecimento do setor militar. A prevalência da doutrina de guerra preemptiva contribuiu para a militarização da política externa, em detrimento de uma abordagem mais focada na diplomacia.

Nota-se que o 11 de Setembro foi o estopim que faltava para possibilitar que o secretário de Defesa e seus assessores modernizassem as Forças Armadas. A cautela com que viam e criticavam a desmobilização das tropas na administração Clinton deu lugar a um discurso mais incisivo em torno da necessidade de aprimorar os equipamentos e recursos humanos para o combate a uma ameaça global.

Donald Rumsfeld prontamente assegurou a importância de um papel mais proeminente para as forças especiais, como os Delta Force, os SEALs e o Gray Fox – especializados em ações que exigem alto grau de treinamento e equipamentos altamente sofisticados para a tomada de controle de posições. Diante de um inimigo que age na clandestinidade, sem a visibilidade que um exército regular apresenta, a captura de membros da al-Qaeda e de outros grupos terroristas precisaria ser efetivada com base em boas informações de inteligência e forte inversão em novas tecnologias, destacando-se uma nova geração de mísseis e de aviões não tripulados – os chamados *drones*. Estas novas forças especiais dariam base a um corpo militar bem treinado e equipado que, por vezes, desafiaria ou agiria nos limites das leis penais e civis do país, com assassinatos seletivos e prisões extrajudiciais.

Perante essa nova conjuntura, a estrutura do Departamento de Defesa ganhou complexidade e força na arquitetura governamental. Suas quatro funções básicas⁸ passaram a demandar um progressivo crescimento orçamentário para o combate ao terror no Afeganistão, no Iraque e em outros cantos do planeta (Wiarda, 2006, p. 71), conforme se nota no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Orçamento dos Estados Unidos para o setor de defesa (2001-2011)
(Em US\$ bilhões correntes)



Fonte: United States (2012, p. 7).

8. A saber: *i*) prover assessoria e análises para a Casa Branca em assuntos de segurança nacional, sob responsabilidade do Gabinete do Secretário de Defesa (Office of the Secretary of Defense); *ii*) comandar as Forças Armadas dos Estados Unidos, sob autoridade do presidente e executada pelo Gabinete do Secretário de Defesa e pelo Estado Maior Conjunto; *iii*) administrar os serviços militares, gerenciando orçamentos e recursos humanos sob supervisão e controle do Gabinete do Secretário de Defesa; e *iv*) coletar inteligência para elaboração e revisão de política através da Agência de Inteligência de Defesa (Defense Intelligence Agency) (Wittkopf, Jones e Kegley, 2003, p. 372).

O gráfico 1 mostra que a subida ao poder em 2009 de Barack Obama e a forte crise econômica iniciada em 2008 não impediram o incremento no orçamento militar norte-americano (comparando-se o ano de 2008 com o orçamento de 2011). No entanto, há expectativa de diminuição destes gastos diante dos cortes orçamentários propostos para o segundo mandato.

Além das invasões ao Afeganistão (2001) e ao Iraque (2003) terem exigido um treinamento especializado de operações especiais, notou-se a necessidade de uma melhora significativa na comunicação interinstitucional com outros órgãos, dentro do “tabuleiro” da competitividade departamental do governo norte-americano (Marcella, 2004). Esta mudança de cultura exigiu dos militares uma maior conexão com o setor civil, a fim de se evitar os problemas comunicacionais que impediram a interdição dos ataques de 11 de Setembro.

Não obstante, o esgotamento do discurso belicista tem se tornado claro nos últimos anos. As milhares de mortes nos dois conflitos, além dos incontáveis soldados com sequelas de combate, têm fortalecido cada vez mais o ocaso de um discurso pró-democracia ancorado no poder militar, tal como preconizado pelos neoconservadores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de segurança dos Estados Unidos no pós-11 de Setembro trouxe consigo um ponto de inflexão no desenvolvimento da arquitetura organizacional e estratégica do país só comparável aos dos anos posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando foi criado o Departamento de Estado. Diante dos ataques que vitimaram milhares de norte-americanos viu-se o fortalecimento da ideologia neoconservadora, militarista em essência, calcada no unilateralismo e na promoção dos valores democráticos. Paradoxalmente, esta mesma defesa da democracia se deu por meios que violaram as leis norte-americanas e internacionais, tal como demonstrado nas situações de violações de direitos humanos, assassinatos sumários, prisões extrajudiciais e derrubada de governos repudiados por Washington.

Ainda que essa influência tenha perdido força com a subida de Obama ao poder, os *policymakers* alinhados com o neoconservadorismo tiveram papel fundamental na formulação das estratégias norte-americanas, expressas em distintas versões da NSS e da NSTC. Nelas, o conceito da doutrina preemptiva veio à tona para fundamentar as ações dos Estados Unidos no combate ao que eles consideram a maior ameaça global.

Nessa conjuntura, as estratégias de combate ao terrorismo necessitaram de uma estrutura institucional renovada, que possibilitasse a defesa do país nos âmbitos doméstico e internacional. No setor doméstico, a criação do DHS possibilitou a ampliação das ações de interdição de ataques, confluindo setores antes fragmentados para um único órgão, o qual trabalha em frentes diversas, de transportes à imigração.

Na interface entre os setores doméstico e internacional, viu-se uma profunda reestruturação do setor de inteligência – área duramente criticada pelo fato de não consolidar informações para a defesa nacional. Com a aprovação, em 2004, da Lei sobre a Reforma da Inteligência e a Prevenção do Terrorismo, criou-se o Centro Nacional de Contraterrorismo e o cargo de diretor nacional de Inteligência, na expectativa de se consolidar informações e evitar os erros do passado.

No campo internacional, a diplomacia deu lugar à preponderância do poder militar, traduzido no fortalecimento do Departamento de Defesa, com a ampliação significativa de seu orçamento.

Nesse cenário de intensas mudanças na política externa e na estrutura organizacional, os Estados Unidos cumpriram com o objetivo de aprimorar sua atuação frente a um problema visto pela nação como a sua principal ameaça. Ainda que a Guerra ao Terror seja questionável do ponto de vista conceitual e ético, ela exigiu do Estado norte-americano uma ampla reestruturação institucional. Dessa forma, o fortalecimento do Estado foi atingido às custas do enfraquecimento de sua imagem, com o solapamento de valores que guiaram historicamente o país, tais como o império da lei e a defesa dos valores democráticos.

Não obstante, o resgate de alguns desses valores – ainda que talvez somente no campo retórico – tem sido demonstrado no mandato de Obama. Em uma estratégia mais ampla e dialogada, como é a “abordagem do governo como um todo”, seu governo apresenta a perspectiva de ações mais colaborativas no campo da segurança. No choque de ideias e no diálogo aberto, as possibilidades de predominância de uma ideologia – como foi o neoconservadorismo no governo Bush – perdem força, ao mesmo tempo que se abre uma outra dificuldade: a de coordenar ideias e percepções diversas diante de obstáculos latentes a serem superados pelas estruturas de segurança do país.

REFERÊNCIAS

BLOCH, A. H. El neoconservadurismo en Estados Unidos: una historia concisa. *In*: VERA, M.; NUÑEZ, S. **El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá: tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio**. Distrito Federal, México: CISAN; UNAM, 1997.

BYERS, M. **A lei da guerra: direito internacional e conflito armado**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CARTER, A. The architecture of government in the face of terrorism. **International security**, v. 26, n. 3, p. 5-23, Winter 2002.

DREW, E. Neocons in Power. **The New York review of books**, New York, v. 50, n. 10, 12 June 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/MiAPPr>>. Acesso em: 10 jul. 2004.

FINGUERUT, A. Correntes de pensamento na formulação da política externa estadunidense após o fim da Guerra Fria. A equipe de governo de Barack H. Obama em perspectiva comparada. *In*: AYERBE, L. F. (Org.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

GUPTA, S. The doctrine of pre-emptive strike: application and implications during the administration of President George W. Bush. **International political science review**, v. 29, n. 2, p.181-196, 2008.

HOBSBAWN, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

JACKSON, R. The politics of fear: writing the terrorist threat in the war on terror. *In*: KASSIMERIS, G. (Ed.). **Playing politics with terrorism: a user's guide**. New York: Columbia University Press, 2007.

JACKSON, R. J.; TOWLE, P. **Temptations of power: the United States in Global politics after 9/11**. London: Palgrave MacMillan, 2006.

KRISTOL, I. The neoconservative persuasion. **The weekly standard**, 25 Aug. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/6LFHfW>>.

LYNCH, T. J.; SINGH, R. **After Bush: the case for continuity in American foreign policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MARCELLA, G. National security and interagency process. *In*: BARTHOLOMEES Jr., J. B. (Ed.). **Guide to national security policy and strategy**. Carlisle: U.S. Army War College, 2004.

MITCHELL, D. **Making foreign policy: presidential management of the decision-making process**. Burlington, Vermont: Ashgate, 2005.

MOENS, A. **The foreign policy of George W. Bush: values, strategy and loyalty**. Burlington, Vermont: Ashgate, 2004.

MOHAMEDI, F.; ALKADIRI, R. Washington makes its case for war. **Middle East report**, n. 224, p. 2-5, Fall 2002.

SHIMABUKURO, A. Concepções estratégicas dos Estados Unidos sobre segurança internacional dos governos Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. *In*: AYERBE, L. F. (Org.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

SINGH, R. The Bush doctrine. *In*: BUCKLEY, M.; SINGH, R. **The Bush doctrine and the war on terrorism**: global responses, global consequences. New York: Routledge, 2006.

UNITED STATES. White House. **The national security strategy of the United States of America 2002**. Washington, Sept. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/D3G9Xy>>. Acesso: 15 mar. 2008.

_____. White House. **National Strategy for Combating Terrorism 2003**. Washington, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/LrS4fd>>.

_____. White House. **National Strategy for Combating Terrorism 2006**. Washington, Sept. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/VwDx3P>>.

_____. Department of Defense. **Antiterrorism Program, Doc. #2000.12 (Certified Current as of December, 13, 2007)**. Washington, 2007a.

_____. Department of Homeland Security. **National Strategy of Homeland Security**. Washington: Homeland Security Council, 2007b.

_____. Department of State. **Country Reports on Terrorism 2007**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/zvk5xi>>.

_____. Department of State; Coordination for Reconstruction and Stabilization. **Interagency Conflict Assessment Framework**. Washington: Coordinator for Reconstruction and Stabilization, 2009a.

_____. GPO – UNITED STATES GOVERNMENT PRINT OFFICE. **United States Code**: about. Washington, 2009b. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/USCODE/about.html>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

_____. White House. **The National Security Strategy of the United States of America 2010**. Washington, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/PY5L6R>>.

_____. **Summary of the DOD Fiscal 2012 Budget Proposal**. Washington, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/U4ypjS>>.

WALT, Stephen. What if realists were in charge of U.S. foreign policy? **Foreign policy**, 30 abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/YzUmfp>>. Acesso em: 13 Mai. 2013.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

WEINBERG, L.; EUBANK, W. A nested game: playing politics with terrorism in the United States. *In*: KASSIMERIS, G. (Ed.). **Playing politics with terrorism**: a user's guide. New York: Columbia University Press, 2007.

WIARDA, H. **The crisis of American foreign policy**. Nova York: Rowman and Littlefield, 2006.

WITTKOPE, E. R.; JONES, C. M.; KEGLEY Jr., C. W. **American foreign policy: pattern and process**. Belmont, California: Thomson; Wadsworth, 2008.

WRIGHT, L. **O vulto das torres**. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOFFMAN, B. **Inside terrorism**. New York: Columbia University Press, 2004.

UNITED STATES. White House. **The National Security Strategy of the United States of America 2006**. Washington, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/M9ykMW>>.

_____. White House. **National Strategy for Combating Terrorism 2011**. Washington, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/kkYLPp>>.

AS FALÁCIAS DO CONCEITO DE “TERRORISMO RELIGIOSO”

Reginaldo Mattar Nasser*

1 INTRODUÇÃO

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos elegeram o terrorismo como o seu principal inimigo existencial. Isto pode ser ilustrado pelo discurso do então presidente do país, George W. Bush, ao advertir que o mundo estava diante de “novas realidades e perigos, colocados por terroristas modernos, que representam uma ameaça que não se assemelha a nenhuma outra enfrentada pela nossa nação” (Bush, 2001, tradução nossa). De forma similar, o primeiro ministro inglês, Tony Blair, fazia referência a um “novo terrorismo global”, que “não era movido por um conjunto de demandas políticas negociáveis, mas sim pelo fanatismo religioso” (Filed, 2009, p. 195, tradução nossa). Como consequência desta percepção, o tema passou a adquirir maior dimensão na academia, que reforçou esta nova tese sobre o terrorismo, justificando, ainda, a necessidade de uma ação contraterrorista que contivesse novos elementos na política de segurança nacional.

Um consenso se formou entre grande parte dos estudiosos de segurança internacional, políticos e *policymakers* na Europa e nos Estados Unidos em torno da seguinte asserção: o fundamentalismo islâmico era o principal fator causal dos atentados terroristas no mundo pós-Guerra Fria. Este pressuposto acabou por repercutir decisivamente nas formulações de política externa, alimentando a crença de que o terrorismo somente poderia ser vencido se houvesse uma profunda transformação nas sociedades muçulmanas por forças internacionais. Foi em torno deste objetivo, por exemplo, que as guerras do Afeganistão e do Iraque foram justificadas pelo governo dos Estados Unidos e amplamente apoiadas pela população norte-americana (Nasser e Teixeira, 2010). O conceito do “novo terrorismo”, também denominado terrorismo religioso, catastrófico ou pós-moderno, estaria intrinsecamente relacionado às determinantes culturais e religiosas, e, dessa forma, foi amplamente incorporado aos discursos políticos e midiáticos para explicar tanto a al-Qaeda quanto outros grupos considerados fundamentalistas no mundo islâmico.

* Chefe do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

Entretanto, cabe observar, esse conceito não surgiu como consequência dos atentados de 2001, mas na década de 1980,¹ com o objetivo de compreender os atentados suicidas no Líbano, tendo sido revigorado na década de 1990 com a explosão no World Trade Center, em 1993, e o atentado no Metrô de Tóquio com gás sarin, em 1995, responsável por infectar 6 mil pessoas. Além destes grupos, Hoffman inclui em sua lista os movimentos judaicos, como o Gush Emunim, que realizou atentados contra civis palestinos na Cisjordânia (Hoffman, 2006, p. 99), e os movimentos cristãos norte-americanos de supremacia branca, que inspiraram Timothy McVeigh, autor do atentado em Oklahoma (Hoffman, 2006, p. 101).

Os teóricos que se propuseram a compreender a ação e o funcionamento dessas organizações apontam duas características como essenciais: a motivação religiosa cada vez mais intensa, sobretudo no que se refere ao islamismo; e a determinação em provocar danos catastróficos. Como afirma Laqueur, “o novo fanatismo, aliado ao desenvolvimento de armas de destruição em massa, cria uma ameaça sem precedentes na história da humanidade” (Laqueur, 1999, p. 79, tradução nossa). Segundo Simon (2003), Simon e Benjamin (2000), Hoffman (2006), Laqueur (1999) e Morgan (2004), o conceito utilizado para compreender o terrorismo do século XX mostrava-se insuficiente para explicar a articulação destes dois elementos fundamentais do terrorismo contemporâneo. As premissas do antigo terrorismo foram construídas a partir da análise de grupos marxistas, como o alemão Baader Meinhof e o italiano Brigadas Vermelhas, ou os de libertação nacional, como a Frente Popular para a Libertação da Palestina. Em todos estes grupos é a política, não o aspecto religioso de sua motivação, que domina. Por seu turno, de acordo com os autores citados, a al-Qaeda, como típica representante do “novo terrorismo”, tem, no imperativo religioso, a característica mais marcante de suas atividades (Hoffman, 2006, p. 82).

Em essência, os elaboradores do conceito do “novo terrorismo” partem do pressuposto de que houve uma transformação qualitativa, ou mesmo uma transformação revolucionária, na *natureza* do terrorismo. Tratar-se-ia de diferentes atores, motivações, objetivos, táticas e ações em relação ao “velho terrorismo” do século XX. Os partidários do conceito argumentam que os grupos terroristas estão operando de uma forma sem precedentes na história e representam um tipo inteiramente novo de ameaça, no qual as regras do jogo mudaram substantivamente. Desse modo, segundo tal corrente de pensamento, para se compreender os acontecimentos contemporâneos, notadamente no pós-11 de Setembro, dever-se-ia partir de algo inédito, completamente diferente do terror do século passado.

Neste capítulo pretende-se abordar os principais fundamentos teóricos em torno dos quais foi construído o conceito do “novo terrorismo” e quais suas implicações políticas. São exploradas pesquisas empíricas realizadas sobre as motivações

1. Entre os autores principais estão Hoffman (2006), Simon e Benjamin (2000) e Laqueur (1999).

individuais e as estratégias das organizações terroristas contemporâneas, indicando as deficiências metodológicas e teóricas da escola de pensamento que se constituiu em torno do conceito do “novo terrorismo”. Procura-se também mostrar as formas pelas quais a religião pode relacionar-se com os propósitos do terrorismo em um contexto de ocupação militar estrangeira.

2 EM BUSCA DE UM NOVO CONCEITO DE TERRORISMO

Uma primeira constatação possível de ser feita acerca da década de 1990 diz respeito a um crescimento exponencial dos grupos terroristas religiosos. Segundo dados fornecidos por Hoffman (2006), apenas dois dos 64 grupos terroristas, em 1980, poderiam ser classificados como religiosos, contrastando claramente com os dados de 1994, em que o terrorismo religioso representava um terço das 49 organizações terroristas internacionais conhecidas. Estes grupos, por sua vez, eram influenciados, de uma forma geral, por concepções radicais e extremistas de todas as religiões, incluindo também os cultos religiosos nos quais existe a concepção do “messianismo” e do “milenarismo”.

Todos esses elementos encontrar-se-iam em uma interpretação do mundo de acordo com a qual existem forças malignas que tentam dominar o seu povo e, portanto, precisam ser destruídas. Sua missão é libertar os oprimidos, ou até mesmo toda a humanidade, e levá-los para o “caminho divino” (Laqueur, 1999, p. 82; Simon, 2003, p. 7). Existiria um sentimento entre os extremistas de que eles precisam agir rapidamente e se antecipar às movimentações do inimigo antes que sejam destruídos por ele. Morgan (2004) aponta a importância do processo de globalização na motivação dos “novos terroristas”, na medida em que propiciou maior facilidade de acesso a uma série de transformações tecnológicas, levando ao “encurtamento” das distâncias. Com isso, doutrinas políticas, econômicas e culturais de caráter mais universalista passaram a ser vistas como novas ameaças à permanência de formas tradicionais de vida em certas comunidades (Morgan, 2004, p. 8-9).

Assim, se é verdade que os autores citados admitem que qualquer religião ou culto pode, em princípio, ter uma relação direta com ações terroristas, para a grande maioria deles há uma evidente predominância dos grupos islâmicos, sendo a al-Qaeda o exemplo mais importante a ser considerado. De acordo com a corrente teórica do “novo terrorismo”, os terroristas islâmicos acreditam que o Ocidente está destruindo sua sociedade por meio da introdução de valores ocidentais e de um modo de vida que contradiz os ensinamentos de Alá, corrompendo, assim, seu modo de vida original (Simon, 2003, p. 1).

Esse tipo de argumentação reflete a influência da obra de Samuel Huntington (1994; 1997), o qual observa que, apesar da presença de guerras de identidade durante o período da Guerra Fria, elas eram vistas sob o prisma da competição entre as

duas superpotências, de modo que o caráter ideológico e político se sobrepunha ao cultural. A pergunta crucial naquele momento era: de que lado você está? E havia a possibilidade de as pessoas escolherem um lado – inclusive poder mudar posteriormente. Entretanto, nos conflitos civilizacionais, a variável principal passou a ser: “O que é você? E isso não pode ser mudado.” (Huntington, 1994, p. 124).

Huntington (1997) aponta seis fatores que propiciaram a ocorrência do choque de civilizações. Em primeiro lugar, a civilização exerce papel fundamental na identidade dos homens e, conseqüentemente, nas relações sociais estabelecidas entre eles. Ou seja, pessoas de civilizações diferentes possuem visões de mundo, concepções e valores completamente diferentes. Em segundo lugar, o processo de globalização, que se acelerou com o fim da Guerra Fria, teve como resultado a maior circulação de bens, mercadorias e pessoas, resultando em uma interação cada vez maior entre pessoas de civilizações diferentes, o que intensifica não só a consciência das civilizações como também as diferenças entre elas. Em terceiro lugar, o processo de modernização levou ao enfraquecimento da identidade e dos laços comunitários, e também do Estado-nação. Isto desencadeou uma reação de movimentos fundamentalistas religiosos que procuram retomar as tradições como fonte principal de identidade. Em quarto lugar, a “ocidentalização do mundo” provocou a reação de sociedades não ocidentais que buscam reafirmar sua cultura e suas tradições particulares. Em quinto lugar, as características e diferenças de natureza cultural não são mutáveis como as de caráter político e econômico; pelo contrário, a religião, que constitui um dos mais importantes elementos de uma civilização, é extremamente discriminatória e excludente. E, por fim, o crescimento do regionalismo econômico fortalece a consciência civilizacional.

Segundo o autor, apesar de os muçumanos constituírem apenas um quinto da população mundial, eles se envolveram em mais conflitos intra e intercivizacionais que os povos de qualquer outra civilização. Por esta razão, as sociedades islâmicas são fortemente militarizadas, possuindo índices elevados de esforço militar (proporção dos recursos alocados às forças armadas em relação à riqueza do país) e de proporções de forças armadas (número de militares por mil habitantes). Sendo assim, Huntington conclui: “As fronteiras do Islã são sangrentas, como também o são suas entranhas” (Huntington, 1997, p. 328).

Ainda que os teóricos do “novo terrorismo” admitam a existência de interesses políticos seculares nas ações da al-Qaeda, entendem que estes apenas são compreendidos pelos terroristas a partir do filtro da religião (Hoffman, 2006, p. 82; Simon, 2003, p. 1), anunciando objetivos totalitários. Por esta razão, recuperam uma literatura que chega a apontar semelhanças entre o nazismo e o islamismo no que se refere aos seus objetivos, aos métodos e ao sentido missionário (Laqueur, 1999, p. 129). Há um consenso entre estes teóricos de que os objetivos perseguidos por

estes grupos, diferentemente daqueles do “velho terrorismo”, possuem finalidades ilimitadas e totalitárias exatamente devido à sua intrínseca relação com as doutrinas religiosas fundamentalistas. Isto é, como as motivações são produtos de concepções messiânicas e milenaristas de diferentes religiões, os inimigos são vistos de forma absoluta, como os “infiéis” ou a “encarnação do mal”, fugindo da concepção que prevê a negociação e o diálogo entre as partes como decorrentes da lógica política.

Como consequência, as finalidades desses grupos não seriam delimitadas por questões nacionais ou ideológicas, nem pela conquista de um território, mas, ao contrário, perceberiam a vida como dividida entre o bem e o mal, os fiéis e os infiéis, o sagrado e o profano. De acordo com Simon e Benjamin,

No passado, os terroristas geralmente procuravam alcançar objetivos políticos por meio do uso da violência cuidadosamente calibrada. Eles sabiam que empregar a brutalidade excessiva seria negar-lhes o lugar que procuravam na mesa de negociações. (...).

Os terroristas aliados de Bin Laden não querem um lugar na mesa, eles querem quebrar a mesa. Eles não são limitados por preocupações políticas seculares. Seu objetivo não é influenciar, mas matar, e em grande número (Simon e Benjamin, 2000, p. 3, tradução nossa).

Laqueur faz um alerta para a possibilidade de assassinato em massa nesse “novo terrorismo”. Na medida em que não se pode conceber qualquer tipo de compromisso ou convivência política, o Islã deve dominar ou ser dominado.

Em sua forma mais extrema, este novo terrorismo pretende liquidar todas as forças satânicas, o que pode incluir a maioria do povo de um país ou da humanidade, como uma pré-condição para o crescimento de um novo ser humano, melhor, e de qualquer modo diferente daquele existente. (...). Em sua forma mais extremada, pode visar à destruição de toda a vida na terra, como o último castigo para os crimes da humanidade (Laqueur, 1999, p. 90, tradução nossa).

Isso implica uma confluência entre meios utilizados e fins que se procura alcançar, pois, na medida em que o objetivo principal do “novo terrorismo” é a erradicação de um grupo inteiro (ou de sua influência em um determinado povo), os “novos terroristas” utilizam-se da violência indiscriminada em seus ataques sem se preocuparem com uma possível seletividade, o que é completamente diferente dos grupos de esquerda que procuravam atingir apenas a classe dominante (Hoffman, 2006, p. 88). Hoffman argumenta que, apesar de serem responsáveis por apenas 6% dos atentados, entre 1998 e 2004, as organizações terroristas religiosas causaram 30% das mortes em atentados neste período (Hoffman, 2006, p. 88). Ou seja, na concepção do “novo terrorismo”, trata-se de fanáticos sem restrições e sem qualquer respeito pela vida humana. A letalidade deixa de ser um meio a ser utilizado e passa a constituir-se em seu próprio objetivo (Crenshaw, 2007, p. 10).

Existem dois elementos do “novo terrorismo” que permitem o uso indiscriminado de violência contra civis em seus atentados: o primeiro diz respeito à sua motivação religiosa; o segundo, à inexistência de uma estratégia política. Para os autores desta escola de pensamento, como os terroristas sentem a sua existência e identidade ameaçadas, o uso da violência é entendido como reação a uma hipotética agressão, e, portanto, aparece aos olhos dos militantes como legítima defesa, justificada pela religião (Laqueur, 1999, p. 88; Hoffman, 2006). Hoffman (2006) considera que os “novos terroristas” criam outro sistema de valores, baseado na ideia do “martírio” e dos mecanismos de legitimação dos assassinatos, de modo que, para eles,

violência é antes de tudo um ato sacramental ou dever divino executado em resposta direta a alguma demanda teológica. O terrorismo assume, assim, uma dimensão transcendental, e os seus autores, portanto, muitas vezes, ignoram as restrições políticas ou morais que afetavam outros terroristas (Hoffman, 2006, p. 88, tradução nossa).

Nessa interpretação, aqueles que cometeram os atentados do dia 11 de setembro de 2001 pautavam suas ações, por exemplo, por uma devoção religiosa, conduzidas em nome de Deus e de acordo com aquilo que interpretavam como seus preceitos (Simon, 2003, p. 1). Na percepção dos terroristas, as mortes resultantes dos atentados não eram vistas como imorais ou proibidas; pelo contrário, faziam parte de uma luta para a expansão dos preceitos divinos. Além disso, como as finalidades destas organizações não são passíveis de negociação política, não há preocupação com a violência empregada nos atentados, como acontecia com as antigas organizações terroristas, que teriam de sentar-se à mesa com os representantes daqueles que assassinaram. O “novo terrorismo” rompeu com a premissa principal do antigo terrorismo, que era a “propaganda pela ação”, em que nenhum grupo desejava aparecer para o público como defensor do assassinato indiscriminado, pois o risco seria muito alto e os benefícios muito incertos (Laqueur, 1999, p. 90).

O atentado suicida aparece como a característica mais ilustrativa do “novo terrorismo”, o ponto culminante de manifestação da violência apregoada pelo radicalismo religioso. As imagens dos terroristas suicidas que proclamam a glória de seu martírio em cartazes e em vídeos são, para os teóricos do “novo terrorismo”, a confirmação definitiva do fanatismo em seu extremo, isto é, a predominância do religioso sobre o político e a ausência de restrições morais de seus membros.

Para os defensores da afirmação do “novo terrorismo”, existe uma clara diferença entre a arquitetura organizacional e o âmbito geográfico da ação dos grupos tradicionais e dos novos grupos terroristas (Hoffman, 2006, p. 38-40). Estes adotam uma forma mais difusa e amorfa, usando uma rede internacional de células frouxamente ligadas e sistemas descentralizados de apoio, em vez de um comando hierárquico tradicional e com uma estrutura baseada em um país ou uma

região (Wilkinson, 2003b, p. 124). As “tradicionais” organizações terroristas eram nacionais e operavam em determinados países, enquanto as novas são transnacionais e têm alcance global (Sageman, 2004, p. 61). De acordo com Kegley, tem-se testemunhado “a transformação do terrorismo de um instrumento de mudança política subnacional para uma ação cujos métodos quase sempre e inescapavelmente transcendem as fronteiras nacionais” (Kegley Jr., 2003, p. 8, tradução nossa).

Uma das consequências dessa mudança é que a ameaça do terrorismo se intensificou: passou de um problema de segurança, em grande parte, doméstica, para um conjunto de ameaças dirigidas à comunidade internacional como um todo. O “terrorismo tradicional”, do passado, estava ligado a uma agenda predominantemente nacionalista, ou separatista, preocupado com a situação política em uma determinada região ou país (Simon e Benjamin, 2002, p. 220). Em contraste, o “novo terrorismo” manifesta intenção de mudar todo o sistema internacional. Demandam nada menos que uma revolução global completa, com a esperança de que uma nova ordem religiosa iria satisfazer as suas aspirações.

Apesar de ter sido amplamente adotado pela mídia, *policymakers*, militares e estrategistas, o conceito de “novo terrorismo” apresenta vários problemas de ordem metodológica e conceitual, que foram devidamente criticados por vários autores que vieram a ser denominados como a escola da teoria crítica do terrorismo (Jackson, Smyth e Gunning, 2009). Para a discussão que se propõe neste texto, contudo, escolheu-se abordar as principais pesquisas de cunho empírico, que permitem um conhecimento mais detalhado do perfil do indivíduo e das organizações que praticam o terrorismo.

3 O PERFIL DO TERRORISTA

As pesquisas empíricas realizadas por Pape (2006) e Krueger (2007) são as mais consistentes em termos de contraponto à concepção do “novo terrorismo”. Ambos os autores realizaram suas investigações fundamentados em um importante preceito metodológico: diferenciar o comportamento dos indivíduos considerados terroristas dos propósitos perseguidos pelas organizações que praticam o terror. Isto é, trata-se de distinguir a motivação individual dos propósitos das organizações, entendidas como ações estratégicas para se alcançar objetivos políticos. É justamente esta atitude metodológica que permite perceber o quão equivocadas são as concepções do *mainstream*, que influenciaram e influenciam as ações das grandes potências no cenário internacional.

No nível de análise do indivíduo, constrói-se o perfil dos terroristas, buscando-se compreender, em primeiro lugar, as razões pelas quais aderem ao terrorismo e, em segundo lugar, as condições em que se formam os terroristas. As respostas mais convencionais a estas duas questões – a primeira relativa à motivação e a

segunda às causas permissivas – dizem que o fenômeno advém da irracionalidade, expressa pelo fanatismo religioso, e que sua ocorrência é facilitada por problemas socioeconômicos.

Quanto à variável socioeconômica, constrói-se um perfil daqueles que estariam mais propensos a aderir ao “novo terrorismo” e dispostos a dar a vida por uma causa: jovem, sem experiência, baixo nível educacional, pobre, desempregado e sem perspectivas futuras. Isto é, o perfil de uma pessoa desesperada que encontra as soluções para seus problemas na religião (*Islam is the solution*), identificada como o oposto da razão (Simon, 2003, p. 4 e 7; Morgan, 2004, p. 8-9). Para Jessica Stern (2004), os líderes das organizações terroristas exploram o sentimento de inferioridade de jovens desprovidos de educação e de quaisquer perspectivas de vida, fazendo-os acreditar que podem ser convertidos em mártires de sua causa. Como afirmou a autora, “terroristas encontraram maneiras engenhosamente cruéis de se aproveitarem de pobres e ignorantes”. Os movimentos extremistas conduzem jovens de seminários onde há doutrinação fundamentalista, alguns dos quais funcionam como orfanato, para “as garras do Talibã e da al-Qaeda” (Stern, 2004, p. 252, tradução nossa). E o suicídio é um dos principais elementos para embasar a teoria sobre o “novo terrorismo”, pois somente a religião é capaz de motivar os homens a agirem irracionalmente.

Os proponentes do conceito do “terror religioso” relacionaram os atentados suicidas às promessas de que os jovens encontrariam o paraíso após a sua morte. Laqueur não nega completamente a motivação política nos atentados terroristas, admitindo que “eles podem protestar contra a ocupação israelense, a América e os judeus, pretendendo libertar toda a Palestina”, mas acrescenta que “eles também veem os seus suicídios como ocasiões alegres onde poderão encontrar belas mulheres jovens esperando por eles no paraíso” (Laqueur, 1999, p. 100, tradução nossa).

Os dados coletados por Pape (2006) e Krueger (2007), entretanto, refutam frontalmente esse perfil. Pape compilou um banco de dados com todos os casos de terrorismo suicida ocorridos entre 1980 e 2003 (315 ataques no total), em um universo de 462 terroristas. Os primeiros atentados suicidas ocorreram no Líbano, na década de 1980, quando o país estava sob ocupação de forças israelenses. Desde então, este método de ataque se expandiu para vários países, e teve como novidade, em relação a seus precursores, a utilização sistemática do terrorismo suicida como ferramenta de coação política. Os grupos terroristas investigados por Pape são aqueles que estiveram envolvidos em campanhas suicidas em diversos contextos históricos: a presença de forças norte-americanas e francesas no Líbano; a ocupação israelense da Cisjordânia e da Faixa de Gaza; a situação dos Tigres Tâmeis no Sri Lanka; os curdos na Turquia; a ocupação russa da Chechênia; a ocupação indiana

da Caxemira; o controle indiano do Punjab; e a presença de forças norte-americanas no Iraque e na Península Arábica.

Pape amplia as fontes de informação de sua pesquisa incluindo as declarações e os informes das próprias organizações terroristas – algo que, até então, nunca havia sido feito. O resultado desta inovação metodológica foi a descoberta de dados demográficos de grande relevância para o estudo, o que permitiu ao autor reformular e refutar, com bases empíricas, o conhecimento prévio sobre o terrorismo suicida. O autor justificou a necessidade de buscar fontes de pesquisa alternativas àquelas dos *think-tanks* e dos governos ocidentais (Pape, 2006, p. 242).

A pesquisa determinou a filiação ideológica de 83% dos 462 terroristas suicidas em todo o mundo, entre 1980 e 2003. Ao contrário do que se esperava, a maioria dos perpetradores (57%) era laica, sendo os demais (43%) religiosos. Ainda que se suponha que todos os terroristas não incluídos por falta de dados (17%) sejam religiosos, a distribuição fica quase uniforme: 52% de religiosos e 48% laicos. E mesmo supondo-se que os motivos religiosos tenham importância, o terrorismo suicida não se restringe ao fundamentalismo religioso. De acordo com a pesquisa, 31 dos 92 atentados contra Israel foram cometidos pela Frente Popular para a Libertação da Palestina (FPLP), um grupo laico de esquerda, assim como 27 dos 36 atentados na guerra civil no Líbano foram realizados por grupos laicos e marxistas.

A pesquisa realizada por Pape rejeita também as hipóteses formuladas pelos adeptos do conceito de “novo terrorismo” no que se refere às motivações dos suicidas, que, além da religião, indicavam a existência de transtornos e doenças mentais, isolamento e/ou exclusão social e antecedentes criminais (Laqueur, 1999, p. 95). Na investigação de Pape, não há casos de transtorno mental, nem de tentativas anteriores de suicídio ou de indícios de conduta criminal, muito menos de casos de marginalizados sociais, embora reconheça que experiências traumáticas pessoais possam ter certa influência na adesão ao terrorismo suicida. Em 16 dos 462 casos de terroristas suicidas havia relato da morte de familiar ou de amigo íntimo pelas forças militares inimigas. Stern (2004) reconhece a importância do sentimento de injustiça e humilhação no terrorismo palestino por meio da comparação da vida na Palestina e em Israel: “Os assentados vivem em um mundo diferente, que pode ser visto pelos que passam através de cercas ligadas por correntes e arame farpado trançado” (Stern, 2004, p. 33, tradução nossa). As informações relativas às condições socioeconômicas dos terroristas também refutam a concepção predominante.

Nasra Hassan, uma funcionária paquistanesa da Organização das Nações Unidas (ONU), entrevistou cerca de 250 pessoas, entre candidatos a suicidas e recrutadores na Faixa de Gaza, concluindo que a maioria possuía um bom nível de formação educacional, não era miserável e não sofria de problemas psicológicos. De acordo com as respostas coletadas, o relato de alguma forma de humilhação

vivenciada pelos jovens aparece como o principal fator para aliciar os suicidas. Um experiente militante disse-lhe que, após cada massacre do povo palestino, violação sistemática de seus direitos ou destruição de seus lares, o recrutamento é feito de forma maciça na juventude. O fundamental parece ser o modo como os valores de seu meio social e os da organização que os recrutam modulam a identidade dos futuros suicidas. Estes devem sentir-se como autênticos mártires, cujo sacrifício os enobrece aos olhos dos que os cercam. Não se trata de terroristas que atuam individualmente, não sendo também, exclusivamente, o produto de uma preparação psicológica levada a cabo por uma organização, mas uma combinação de ambos. São indivíduos que se tornaram radicais pela opressão, real ou suposta, que sofrem em sua comunidade. E, na medida em que os atentados geram, frequentemente, ações de represália, tem-se o ambiente propício para que apareçam novos voluntários para o martírio. A organização os utilizará como instrumentos de uma estratégia que calcula cuidadosamente suas ações em termos de custos e benefícios (Hassan, 2005).

Os dados fornecidos por Pape e Krueger indicam que, em geral, os terroristas possuem níveis econômico e educacional mais elevados que o do meio social a que pertenciam (Krueger, 2007, p. 34-36). Na pesquisa de Pape, 10% dos terroristas suicidas de países árabes tinham apenas estudos primários ou menos, representando esta categoria, aproximadamente, 50% do conjunto da sociedade; 54% possuíam estudos secundários, que estavam ao alcance de uma pequena minoria da sociedade (Pape, 2006, p. 255). No que diz respeito às condições econômicas, esta tendência se mantém, havendo uma discrepância entre os terroristas e a sociedade em geral. De acordo com o autor, 17% dos suicidas árabes estavam desempregados ou pertenciam aos grupos mais pobres da população, enquanto este grupo econômico representava um terço do conjunto da sociedade; 76% possuíam empregos e faziam parte das classes média e trabalhadora – técnicos, mecânicos, policiais, professores, entre outros –, as quais não encontravam representação significativa no conjunto da sociedade.

Pape também compara o *status* socioeconômico dos terroristas suicidas laicos aos dos religiosos, pois, convencionalmente, estes são tratados como mais ignorantes que os outros. A incidência de terroristas laicos com educação abaixo do secundário, entretanto, é expressivamente maior que a de religiosos, ao passo que a porcentagem destes com educação superior ao secundário é de, aproximadamente, 61%, contra 39% dos suicidas laicos (Pape, 2006, p. 256). Krueger nota que os ataques suicidas na Faixa de Gaza e na Cisjordânia são perpetrados com grande frequência por pessoas que vivem acima da linha de pobreza, enquanto aproximadamente 35% da população vive abaixo da linha de pobreza (Krueger, 2007, p. 34). Quanto à escolaridade, aproximadamente 60% dos suicidas possuem mais que o segundo grau, contra somente 15% na população total. Krueger acrescenta ainda que tais números não são surpreendentes, uma vez que

o Hamas e a Jihad Islâmica recrutam militantes nas escolas (Krueger, 2007, p. 35). Pode-se dizer que isto está relacionado com a racionalidade das organizações terroristas (Krueger, 2007, p. 161), que, devido ao risco envolvido nos ataques, possuem grande preocupação com sua execução. Ou seja, vão sempre buscar militantes com bom nível educacional, pois caso haja falha na missão é sempre possível que os serviços de inteligência cheguem até seus líderes, desarticulando a organização (Krueger, 2007, p. 33).

Entre os membros do Hezbollah, no entanto, o perfil apresenta algumas mudanças, mesmo que pequenas. A diferença econômica entre os militantes e a população libanesa é somente de 5%. Entre os membros do grupo, 28% estão abaixo da linha de pobreza, enquanto entre a população libanesa a parcela é de 33%. Apesar disso, existe uma maior discrepância no nível educacional: 47% dos integrantes do Hezbollah têm o segundo grau completo, enquanto apenas 38% dos libaneses alcançam este nível educacional (Krueger, 2007, p. 36).

Outro exemplo de pesquisa com conclusões semelhantes à de Pape (2006) e Krueger (2007) é a realizada por Marc Sageman, que traçou o perfil dos membros da al-Qaeda: aproximadamente 35% possuíam alto grau de escolaridade e 45%, *skilled professions* (Krueger, 2007, p. 44).

Uma nova percepção acerca dos terroristas possibilita uma melhor análise de seus atos. A constatação de que o terror não é perpetrado por indivíduos de classe socioeconômica baixa ou com baixo nível de escolaridade possibilita compreender a sofisticação envolvida nas organizações terroristas (Krueger, 2007, p. 44). Como já se salientou neste texto, é fundamental diferenciar as motivações dos *indivíduos* que praticam o terrorismo dos objetivos visados pelas *organizações* terroristas. Nesse sentido, há um grande equívoco cometido pelos teóricos do “novo terrorismo”, cujo entendimento é que, se os indivíduos possuem motivos religiosos para cometer um atentado, a finalidade última de sua organização também é religiosa. A organização não consiste, entretanto, apenas de um agrupamento de indivíduos, mas possui uma estrutura cuja finalidade última é influenciar a luta pelo poder, qualquer que seja a motivação dos indivíduos que participam da organização.

4 AS ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS

Nesta segunda dimensão, assim como no estudo do comportamento dos indivíduos, se encontram semelhanças dentro de uma heterogeneidade de atores, pertencentes a diferentes contextos históricos e sociais, e filiados a ideologias diversas. Isto permite avaliar tanto grupos religiosos, como a al-Qaeda e o Hamas, quanto grupos laicos, como os Tigres Tâmeis. Para a compreensão do terrorismo como fenômeno coletivo, as motivações individuais deixam de ser relevantes, e as situações históricas e o contexto social acabam sendo determinantes. Sendo assim, Pape (2006)

e Krueger (2007) buscaram analisar o fator (ou os fatores) causal do terrorismo suicida, que poderia ser socioeconômico e cultural, como indicam as concepções predominantes, ou político.

De acordo com a pesquisa de Krueger (2007, p. 79), todos os Estados de origem dos perpetradores do terror possuem baixos índices de liberdade civil e direitos políticos. Logo, pode-se inferir que o terrorismo tem origem em sociedades que estão sob regimes repressores, possuindo um forte componente político – e não econômico ou cultural. A conclusão de Pape revela este mesmo aspecto do fenômeno: em todos os casos analisados pelo autor, de terror suicida ou não, havia ocupação estrangeira no território que os terroristas consideravam como seu. Dessa forma, o terrorismo aparece como um meio de combate, na maioria das vezes, causado por ocupações estrangeiras, e tem como finalidade um objetivo estratégico, laico e político: a libertação nacional (Pape, 2006, p. 55-57).

O terrorismo pode ser definido, portanto, como uma ação política no sentido weberiano de adequação racional entre os meios e os fins. Segundo Aron (2002, p. 74), “a política não pode determinar os objetivos a adotar sem levar em conta os meios disponíveis”. A afirmação reflete o elemento do cálculo na política, que fica explícito no discurso de Mahmud al-Zahar, líder do Hamas: “devemos calcular o custo e o benefício em continuar as operações armadas. Se podemos cumprir nossos objetivos sem violência, assim o faremos. A violência é um meio, não um fim” (Pape, 2006, p. 59, tradução nossa).

Em contraposição, pode ser dito que grupos terroristas, como a al-Qaeda e o Hamas, reverenciam, em seus discursos, o Islã, explicitando suas diferenças com outras religiões e culturas, sobretudo a ocidental. A al-Qaeda, entretanto, nunca realizou atentados contra alvos cristãos e judeus (com exceção de Istambul em novembro de 2002), nem mesmo contra Israel, uma vez que estes não possuem tropas destacadas na Península Arábica, no Iraque ou no Afeganistão, como é o caso dos Estados Unidos, principal alvo da organização (Pape, p. 66 e 78). Dado que as organizações terroristas escolhem deliberadamente seus alvos, sejam quais forem eles, os atos terroristas aparecem como o método mais eficiente à disposição e, portanto, podem ser considerados atos racionais (Krueger, 2007, p. 161).

5 AÇÃO RACIONAL E TERROR

Os dados da pesquisa realizada por Pape (2006) refutam também, de maneira categórica, a suposta relação indissolúvel entre terrorismo suicida e fundamentalismo islâmico. Nos nove estudos de caso analisados, o território de origem do terrorista estava sob ocupação estrangeira. Neste sentido, o aspecto comum, em todas as campanhas, é um mesmo objetivo estratégico, laico e político: a libertação nacional, conclui Pape. Mais de 95% dos 2.200 ataques suicidas ocorridos em

todo o mundo entre 1980 e 2010 apareceram em resposta à ocupação estrangeira. E a grande maioria dos terroristas suicidas é oriunda do local ameaçado por tropas estrangeiras, razão pela qual 90% dos ataques suicidas realizados no Afeganistão foram executados por afegãos (Pape, 2010). A própria definição de campanha terrorista expressa este fato, uma vez que consiste em “uma série deliberada de atentados que os líderes terroristas explicam e justificam como medidas encaminhadas a obter concessões políticas de um governo que aparece como alvo em ponto de mira” (Pape, 2006, p. 57, tradução nossa).

Os grupos perpetradores do terror lutam contra um quadro político historicamente localizado, e não contra características de outras sociedades, como o modo de vida ocidental ou a religião católica. Ou seja, mesmo os grupos como a al-Qaeda e o Hamas, que enunciam seus preceitos religiosos, não têm como causa primeira o islamismo, mas sim a libertação nacional. Dessa forma, pode-se compreender a união entre grupos de diferentes acepções religiosas e ideológicas em uma única campanha, como ocorreu na Segunda Intifada e no Líbano durante a guerra civil. Pode-se inferir, então, que as organizações terroristas agem racionalmente, uma vez que realizam atentados premeditados, com objetivos claramente definidos. Isto explica o fato de campanhas já terem sido suspensas pelos seus líderes quando o “governo-alvo” havia feito concessões. Neste sentido é que questiona Pape:

Se o terrorismo suicida fosse irracional ou desorganizado, o esperado seria uma pauta de atuação muito diferente: seus objetivos políticos não seriam públicos (...), ou os objetivos declarados variariam consideravelmente, ainda que dentro do mesmo conflito. Caberia esperar também que a programação dos atentados fosse aleatória, ou talvez influenciada pelos acontecimentos, em resposta às ações injuriosas ou radicais cometidas por outro grupo, mas muito pouco ou nada relacionada com o avanço das negociações sobre os assuntos do conflito que os terroristas desejam influenciar (Pape, 2006, p. 59, tradução nossa).

Há que se reconhecer, todavia, que permanece uma questão em aberto acerca dos atentados suicidas: o porquê de, em apenas alguns casos de ocupação militar ter havido a opção pelo terror. Para responder este questionamento, é preciso compreender a lógica essencial do terrorismo: a coação.

A coação militar é travada entre dois Estados com poderes assimétricos regularmente exercidos: o Estado mais forte contra o mais debilitado. Assim, existem duas estratégias principais nesta lógica: o castigo e a negação. Na lógica do castigo, pretende-se coagir elevando os custos ou os riscos da sociedade adversária até que estes superem o valor dos interesses em conflito. Na lógica da negação, exerce-se coação demonstrando ao Estado adversário que é inútil combater até o final, pois, mesmo que se empenhe muito, não poderá vencer o conflito, dado que, por exemplo, quem coage tem a capacidade de conquistar o território em disputa.

O terrorismo, entretanto, incluindo o suicida, ocorre em condições estruturais inversas: o ator mais fraco procura coagir o mais forte. Como consequência disso, há uma mudança relevante na viabilidade da negação, que, nestas circunstâncias, torna-se impossível, fazendo que o terror suicida se baseie na estratégia do castigo. E, desse modo, se explica por que os atentados tentam causar aos inimigos dor e medo suficientes para anular sua resistência às reivindicações dos terroristas, forçando o governo a ceder ou induzindo a população a que se subleve contra o governo para que as mudanças ocorram (Pape, 2006, p. 43). A maior ocorrência de campanhas em comparação aos atentados isolados, 95% contra 5%, produz uma influência coercitiva de duas formas: mediante o pânico imediato que causa; e por meio do medo da possível ocorrência de outros ataques no futuro.

De acordo com Pape (2006), o suicídio potencializa os efeitos coercitivos do castigo de três formas. Uma delas é que a probabilidade do cumprimento do ataque terrorista aumenta em grandes proporções quando o perpetrador está disposto a morrer. Além disso, possibilita que os atentados suicidas sejam mais destrutivos, causando maiores danos ao inimigo. Os 315 ataques terroristas suicidas cometidos entre 1980 e 2003 causaram uma média de doze mortes cada um (excluindo-se destes as vítimas do 11 de Setembro), enquanto os 4.155 atos terroristas realizados no mesmo período provocaram, em média, menos de uma morte em cada ato. As ações terroristas suicidas representam apenas 3% do total de atos terroristas, mas são responsáveis por 48% das mortes decorrentes do terrorismo (Pape, 2006, p. 44).

A lógica de coação implica a ameaça à população e ao governo inimigo, sendo necessário aplicá-la em condições favoráveis ao seu sucesso. Isto porque o terrorismo suicida é uma forma de ação de risco e custo elevados, tanto para seus perpetradores quanto para a comunidade a que pertencem. É necessário calcular os custos e benefícios ao se realizar uma campanha de atentados, procurando-se prever a reação do grupo inimigo. Em todos os casos estudados por Pape (2006), entre 1980 e 2003, com exceção dos curdos na Turquia, o terrorismo suicida possuía como “alvo” governos democráticos. De acordo com a teoria de Pape, isto acontece por três motivos. Em primeiro lugar, acredita-se que as democracias são mais vulneráveis ao castigo coercitivo que regimes autoritários, uma vez que nelas a população exerce uma influência relevante nas decisões do governo. Em segundo lugar, considera-se que as reações de democracias ao terrorismo sejam menos agressivas, diminuindo a probabilidade de que cometam agressões contra civis, e também genocídios. Por último, a organização dos atentados se torna mais fácil em democracias, por conta da maior liberdade, que em regimes policiais autoritários (Pape, 2006, p. 63). Acrescenta-se ainda que Pape deveria levar em consideração o fato de que, no mundo pós-Guerra Fria, a grande maioria das intervenções militares foi realizada por Estados democráticos.

6 ESTRATÉGIA DE ÚLTIMO RECURSO

É possível, finalmente, compreender a utilização do terrorismo suicida por parte das organizações terroristas como uma grande estratégia. Questiona-se, entretanto, por que esta forma de ação, de extrema periculosidade e de alto custo – tanto aos seus perpetradores quanto à comunidade civil –, é utilizada em alguns conflitos e em outros não. A estratégia utilizada com mais frequência nos movimentos de libertação nacional é a guerrilha. Como os combatentes não possuem poder necessário para lutar diretamente contra as forças militares ocupantes, combatem em pequenas unidades, dispersas em um amplo território, com o fim de causar perdas constantes por tempo prolongado. Além disso, as organizações combatentes, ao contrário dos grupos perpetradores do terrorismo, contam geralmente com amplo apoio popular.

No entanto, não é possível a constituição de movimentos guerrilheiros em todos os conflitos de libertação nacional. Existem casos em que estes seriam derrotados, e outros nos quais a opção, desde o início, não seria viável. Assim, os líderes da resistência enfrentam um dilema radical: aceitar o governo ocupante ou recorrer a medidas mais extremas (Pape, 2006, p. 118). O terrorismo suicida surge da opção pela intensificação da luta em lugar da rendição. Por esta razão, pode-se dizer que consiste em uma estratégia de “último recurso”. Encarar o terrorismo suicida como continuação da guerrilha elucida muitos traços das organizações nas quais está presente, explicando as principais diferenças entre a estrutura dos grupos perpetradores do terror e do terrorismo suicida. Em situações em que há ocupação militar, as organizações terroristas suicidas, em geral, possuem apoio da comunidade e lutam por uma causa intrinsecamente relacionada à sociedade na qual se inserem. Ou seja, seguem a mesma estrutura dos grupos guerrilheiros. As pesquisas empíricas realizadas por Pape (2006) e Krueger (2007) sugerem fortemente que o terrorismo suicida é o “último recurso” em processos de libertação nacional. Pape analisa quatorze casos, de 1980 a 2003, nos quais havia ocupação por uma potência democrática, com diferenças religiosas entre ocupantes e ocupados, e resistência armada. Dos casos analisados, sete utilizaram o terrorismo suicida como meio de coação. Nos casos restantes, os combatentes obtiveram concessões políticas sem recorrer ao terror suicida. Pape conclui que:

isso indica que se forem estendidas as condições iniciais do terrorismo suicida – ocupação estrangeira pelo estado democrático com diferença religiosa – para incluir também a presença de concessões à rebelião, a teoria nacionalista do terrorismo explica 14 dos 14 casos em que as quatro concessões são atendidas, e 56 dos 58 casos no total (Pape, 2006, p. 126, tradução nossa).

A escolha do uso do terrorismo suicida como estratégia de coação para a libertação nacional sob a perspectiva das organizações já foi elucidada. No entanto, como diz Pape, a questão essencial para explicar o surgimento do terrorismo suicida

não reside no porquê de um ou vários líderes extremistas demandarem operações suicidas contra um ocupante, mas por que a comunidade ocupada, em seu conjunto, passa a conferir apoio significativo a esta forma de ação no médio prazo.

O terrorismo suicida possui uma lógica extremamente agressiva, que atenta contra os mais relevantes princípios sociais e religiosos – em relação ao suicídio e ao assassinato. Apesar de as sociedades islâmicas condenarem veementemente o suicídio, são nelas que se verifica o maior número de atentados. Uma eventual aceitação do terrorismo suicida pelas sociedades nas quais está inserido exigiria mudanças profundas nas normas éticas e morais destas sociedades. O suicídio e o assassinato são, nestes casos, redefinidos como atos de martírio em nome da comunidade. Esta transformação radical, entretanto, apenas acontece em um caso específico: quando uma presença estrangeira ameaça a identidade nacional de um povo. Ou seja, a probabilidade de a comunidade prestar apoio ao terrorismo suicida está diretamente vinculada à relação entre a identidade do ocupante e os sentimentos nacionalistas dos ocupados (Pape, 2006, p. 106).

Pode-se concluir, portanto, que o terrorismo não possui relações diretas com fatores socioeconômicos, como afirmam as teorias predominantes. Os autores demonstram também que a relação causal entre terrorismo e religião, construída por estas concepções, é baseada em conclusões precárias. Segundo as pesquisas empíricas de ambos os autores, a questão religiosa, entendida neste texto como cultural, não constitui um fator determinante do fenômeno, mas sim um agravante do conflito (Krueger, 2007, p. 81; Pape, 2006, p. 59).

7 A RELIGIÃO SOB OUTRO PRISMA

Deve-se então avaliar a religião simplesmente como uma poderosa arma retórica utilizada pelas organizações terroristas e, conseqüentemente, um erro de percepção dos teóricos do “novo terrorismo”? Mesmo não constituindo a causa determinante do terrorismo, a religião pode ser entendida como um fator agravante dos conflitos de ocupação estrangeira, como explicitam as pesquisas abordadas neste capítulo. Segundo Krueger (2007), 62% dos atentados terroristas têm como alvo sociedades de religião diferente da sua, o que parece ser ainda mais forte em ataques suicidas, em que, como mostra Pape (2006), em todos os casos analisados, de 1980 até 2003, membros da sociedade ocupante e da sociedade ocupada pertenciam a religiões diferentes.

A religião consiste na principal fronteira entre o ocupante e o ocupado por ser a característica mais excludente de um povo, ou seja, não é permitido por nenhuma corrente religiosa, com exceção do budismo, pertencer simultaneamente a mais de uma. A diferença religiosa faz com que a sociedade ocupada sinta que sua identidade existencial está ainda mais ameaçada por possíveis transformações

radicais em seu modo de vida. Como consequência, tal diferença proporciona a radicalização dos sentimentos nacionalistas e, portanto, o recrudescimento dos meios empregados na luta, proporcionando justificativas ao suicídio e ao assassinato como atos de martírio. Como afirmou Pape:

salvo exceções, a diferença religiosa é provavelmente o elemento mais importante que opõe a identidade dos dirigentes estrangeiros à comunidade local (...) porque o simples fato de que se associe ao ocupante uma religião diferente permite, por si mesmo, uma dinâmica concreta que incrementa o medo de que a ocupação altere para sempre a capacidade da comunidade ocupada de *definir suas características nacionais, laicas ou religiosas* (Pape, 2006, p. 111, tradução e grifos nossos).

Além disso, é preciso compreender que a religião também proporciona elementos retóricos de legitimação relevantes para os grupos terroristas. Como afirma Halliday, “na realidade, os grupos fundamentalistas são movimentos modernos que selecionam e reformulam elementos do passado para atender às necessidades do presente” (Halliday, 2005, p. 212, tradução nossa), assim como fazem as organizações laicas. A religião, por si só, não é contra ou a favor de uma determinada ordem social e política. Pelo contrário, é um instrumento que pode legitimar a luta contra a ordem ou a permanência desta mesma ordem (Halliday, 2005, p. 214). Foucault, em seus artigos sobre a Revolução Iraniana de 1979, também explorou as perspectivas que a religião poderia dar a um movimento político. Para ele, a causa palestina, que “nunca empolgou os povos árabes”, muito menos os seus respectivos governos, poderia experimentar um novo dinamismo se surgisse como movimento islâmico: “como um movimento islâmico, ele pode incendiar toda a região, derrubar os regimes mais instáveis e perturbar os mais sólidos” (Afary e Anderson, 2011, p. 20, tradução nossa).

Entende-se, à luz dessas afirmações, que a religião não deve ser concebida como determinante das questões sociais e políticas, só adquirindo sentido político quando inserida em seu contexto histórico. A partir desta perspectiva, conclui-se que não é a religião que modela as ações humanas, mas o inverso: o homem, por meio de suas escolhas, interpreta e dá sentido ao texto religioso. Qualquer que seja a orientação religiosa, há sempre espaço para interpretações que justifiquem o assassinato e o cometimento de crimes, e a escolha destas possibilidades é sempre uma ação política consciente (Halliday, 2005, p. 226). A diferença religiosa proporciona, portanto, elementos cruciais para a luta pela libertação nacional, constituindo um instrumento relevante para essas organizações. A religião pode ser utilizada para construir uma percepção do ocupante como um inimigo moralmente inferior e extremamente perigoso, permitindo a justificativa do terrorismo suicida e sua aceitação nas normas comportamentais da sociedade. O martírio e a expiação são concepções fundamentais no terrorismo suicida, seja este religioso ou não, e têm origem no preceito religioso do sacrifício em nome de uma causa coletiva (Pape 2006, p. 115).

8 CONCLUSÃO

A teoria do “choque entre civilizações” e o conceito de “novo terrorismo”, ou terrorismo religioso, já foram amplamente debatidos e criticados nos meios acadêmicos, principalmente nas obras de Halliday (2006), Crenshaw (2007), Achcar e Chomsky (2006), entre outros, que desconstruíram os conceitos utilizados pelo governo dos Estados Unidos em sua política de “Guerra ao Terror”, alertando para seu fracasso.

O não reconhecimento das organizações terroristas como atores racionais com objetivos políticos acaba por dificultar a compreensão dos conflitos internacionais enquanto lutas políticas, o que, por sua vez, acaba por justificar certos tipos de ações consideradas ilegítimas pela comunidade internacional, como os assassinatos seletivos, a tortura e as invasões militares.

Krueger (2007) realizou uma pesquisa sobre o processo decisório do governo norte-americano na “guerra ao terror” a partir de leituras de pesquisas realizadas por órgãos governamentais (principalmente da Central Intelligence Agency e do National Counterterrorism Center), em que constata uma falta de preocupação do Departamento de Estado norte-americano com dados e estatísticas sobre o assunto. O principal relatório, *Patterns of global terrorism*, cujo objetivo é analisar anualmente as ameaças e os atos terroristas ao redor do mundo (Krueger, 2007, p. 54), não é uma fonte confiável, como mostrou Krueger ao descobrir uma série de informações e interpretações imprecisas. Um dos relatórios apresentou uma queda no número de atentados terroristas, que teria sido o menor desde 1982, demonstrando o sucesso da política externa norte-americana, como afirmado pelo próprio Departamento de Estado à época (Krueger, 2007, p. 55). A pesquisa, no entanto, havia sido desenvolvida até o mês de novembro, deixando de incluir atentados com altos índices de mortes. Quando questionado, o então secretário de Estado, Colin Powell, afirmou que “a narrativa estava correta, apenas os números que precisavam ser alterados” (Krueger, 2007, p. 61, tradução nossa). Esta afirmação de Powell, que se repetiu ao longo das outras administrações e que, de certa forma, foi corroborada por analistas e acadêmicos, fez com que Crenshaw (2007) e outros perguntassem se os Estados Unidos e seus aliados realmente desejavam realizar uma política de combate ao terrorismo com base em pesquisas empíricas e conhecimentos científicos sobre o tema. Por que, apesar da debilidade do conceito do “novo terrorismo”, ele mantém seu poder de influenciar as decisões?

Uma razão para isso pode ser que a concepção de um terrorismo “novo” confirma a necessidade de uma mudança política importante – uma justificação para a guerra global contra o terrorismo, a criação da categoria de “combatente inimigo”, métodos brutais de interrogatório, a dependência de uma estratégia de preempção militar, e o uso de táticas como rendições, atividades de vigilância interna, e outras medidas da Homeland Security que restringem as liberdades civis (Crenshaw, 2007, p. 28, tradução nossa).

De forma análoga, Edward Said (2001) questiona a finalidade para a qual a teoria do “choque entre civilizações” foi desenvolvida. Para Said, com o fim da Guerra Fria, todo o aparato de segurança norte-americano começava a perder o seu significado e a sua relevância. Neste contexto, Huntington, como um estrategista político (*policymaker*) ligado aos *think-tanks* e *lobbies*, procurou dar continuidade à política norte-americana da Guerra Fria a partir de outros meios, a fim de manter ou mesmo expandir todo este sistema de segurança. É preciso destacar o papel que os *think-tanks* norte-americanos desempenham na formulação da política de segurança dos Estados Unidos (Magalhães, 2008). De acordo com Richard Haas, presidente da Brookings Institute,

apesar do perfil relativamente discreto, os “*think-tanks*” afetam os formuladores de política externa americanos de cinco maneiras distintas: por meio do desenvolvimento de ideias e opções originais para a política, fornecimento de uma equipe de peritos para atuarem no governo, oferecimento de locais para discussões de alto nível, a educação dos cidadãos americanos sobre o mundo e esforços oficiais suplementares para a mediação e resolução de conflitos (Magalhães, 2008, p. 13).

Muito do conhecimento desenvolvido sobre o conceito do “novo terrorismo” foi decorrente de pesquisas financiadas e apoiadas por *think-tanks*. Prova disto é que muitos dos formuladores destas ideias acabam por participar do governo norte-americano como conselheiros, caso de Bernard Lewis, ou como funcionários, como Steven Simon e Daniel Benjamin. O conhecimento desenvolvido nestas instituições influencia também a pesquisa acadêmica, os meios de comunicação e, portanto, a percepção da sociedade acerca dos temas internacionais. Como consequência, pode-se notar a predominância das interpretações que relacionam o terrorismo a Estados, como o iraniano, ou com a religião, sobretudo a islâmica.

Como visto no início deste trabalho, a teoria do “choque entre civilizações” exerceu grande influência na compreensão dos novos conflitos internacionais. O seu maior legado foi o emprego da cultura como fator explicativo, imperando sobre as causas econômicas, políticas e sociais. Halliday (2007) entende que esta corrente passou a analisar as ideias, ou a cultura, não em suas relações com interesses e atores sociais, mas como variável determinante e independente. Com a crise do marxismo e as críticas contundentes ao racionalismo, o termo *cultura* ganhou relevância, apesar de ser um dos conceitos mais difíceis de ser empregado em análise política. Tornou-se um fetiche capaz de explicar toda e qualquer manifestação humana, principalmente quando se refere ao mundo islâmico (Halliday, 2007, p. 32).

Assim, pode-se encontrar uma resposta complementar para as indagações de Krueger (2007) a respeito das ações do governo dos Estados Unidos: os dados não eram importantes para o secretário de Estado norte-americano porque o terrorismo é explicado por uma teoria essencialista da religião e da cultura, estabelecida

de antemão. Os fatos e, muito menos, o significado que os atores dão para suas respectivas ações não são considerados relevantes.

Pape e Feldman (2010) testaram, a partir de novos dados, a hipótese formulada por Pape (2006) de que a principal causa do terrorismo suicida era a ocupação estrangeira, abrangendo o período entre 2004 e 2009, tendo como estudos de caso as campanhas suicidas no Iraque, no Afeganistão, no Paquistão, no Líbano, em Israel e no Sri Lanka. Nestes seis anos, houve um total de 1.833 ataques suicidas em todo o mundo, em comparação com um total de 350, entre 1980 e 2003. Além disso, se, dos 350 ataques realizados entre 1980 e 2003, menos de 15% tiveram os Estados Unidos como alvo, entre 2004 e 2009 este número saltou para 92%. Este salto surpreendente parece claramente atribuível à política externa dos Estados Unidos no Oriente Médio e, em particular, às invasões no Afeganistão e no Iraque, onde a maioria dos ataques ocorreu (Pape e Feldman, 2010, p. 20).

Em cada um desses estudos de caso, Pape e Feldman (2010) mostram como a ocupação militar estrangeira, ou mesmo a possibilidade de ocorrer uma ocupação, é a força motriz por trás da decisão dos grupos de resistência para se engajarem em terrorismo suicida. Antes da invasão no Iraque, em março de 2003, não havia registro de um único ataque suicida, mas estes aumentaram vertiginosamente durante os seis anos, com mais de trezentos apenas em 2007 – próximo ao número de ataques em todo o mundo entre 1980 e 2003. A maioria dos terroristas era sunita, a comunidade que se sentia mais ameaçada pela ocupação norte-americana, sobretudo por seus temores de privação de direitos políticos e opressão nas mãos da maioria xiita no governo. A queda significativa dos ataques suicidas, em 2008, correspondeu à fase denominada Despertar Sunita, em que houve uma série de negociações entre sunitas, xiitas e os Estados Unidos, com a perspectiva de se estabelecer um equilíbrio entre as comunidades no exercício do poder.

O caso do Afeganistão é semelhante ao do Iraque. A explicação mais frequente, e a que teve mais influência na condução da Guerra ao Terror, elaborada pelo *mainstream*, era que os ataques suicidas expressavam o sentimento antiamericano como produto do fundamentalismo islâmico. De acordo com esta narrativa, os suicidas provinham de Estados com grandes populações de fundamentalistas islâmicos, como Irã, Bangladesh, Sudão, Iraque e Afeganistão antes da invasão. Em vez disso, no entanto, a maioria dos suicidas vinha de áreas com presença militar estrangeira, incluindo Arábia Saudita, Palestina, Líbano, Chechênia, Iraque, Afeganistão e Paquistão. A solução proposta por esta corrente teórica (“novo terrorismo”) era que os Estados Unidos e seus aliados deveriam promover uma radical transformação das sociedades muçulmanas por meio de ação militar.

No mesmo livro em que Samuel Huntington previa uma ação islâmica contra os valores ocidentais, revelou-se, paradoxalmente, aquilo que, no fundo, parece ser a verdadeira causa de sua preocupação:

com o fim da Guerra Fria, a política internacional saiu da fase ocidental e passou a ter como foco principal a interação entre a civilização ocidental e as não ocidentais, e entre as não ocidentais entre si. Na política das civilizações, os povos e governos das civilizações não ocidentais já não são objetos da história, enquanto alvos da colonização ocidental, mas juntam-se ao Ocidente como agentes e sujeitos da história (Huntington, 1997, p. 121).

Da mesma forma, os recentes eventos na Tunísia, no Egito, na Síria, na Líbia e mesmo em Israel mostram que os vários problemas que acometem a região do mundo islâmico devem ser percebidos como questões relacionadas predominantemente às experiências políticas e sociais de qualquer sociedade que vive sob repressão e humilhação. Neste sentido, podem ser compreendidos, segundo entende Huntington, como tentativas de transformação de *objeto* para *sujeito* da história. O que está em jogo são as diversas lutas políticas, muito mais relacionadas com as questões socioeconômicas do que propriamente com suas filiações religiosas.² Pape estabelece, de forma clara e consequente, aquilo que seria a melhor forma de combater o terrorismo: “O primeiro passo é reconhecer que as ocupações no mundo muçulmano não fazem os norte-americanos mais seguros; na verdade, elas são o principal problema” (Pape e Feldman, 2010, tradução nossa).

REFERÊNCIAS

ACHCAR, G.; CHOMSKY, N. **Perilous power**: the Middle East and US foreign policy. New York: Paradigm Publishers, 2006.

AFARY, J.; ANDERSON, K. B. **Foucault e a Revolução Iraniana**: as relações de gênero e as seduções do islamismo. São Paulo: Editora Realizações, 2011.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002. (Coleção Clássicos Ipri). Disponível em: <<http://goo.gl/abzgG4>>.

BUSH, G. W. **Remarks at signing of the Patriot Act**. 26 Oct. 2001. Disponível em: <http://www.pbs.org/newshour/updates/terrorism/july-dec01/bush_terrorismbill.html>.

CRENSHAW, M. **The debate over “new” versus “old” terrorism**. Chicago, Illinois: Ago-Sept. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/1pm84l>>.

2. Sobre o tema das revoltas árabes, ver Nasser (2011).

- FIELD, A. The 'new terrorism': revolution or evolution? **Political studies review**, v. 7, issue 2, p. 195-207, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/YZ7s9G>>.
- HALLIDAY, F. **The Middle East in international relations: power, politics and ideology**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- HASSAN, N. Are you ready? Tomorrow you will be in Paradise. **The Times**, 14 July 2005.
- HOFFMAN, B. **Inside terrorism**. New York: Columbia University Press, 2006.
- HUNTINGTON, S. P. Choque das civilizações? **Revista política externa**, v. 2, n. 4, mar.-maio 1994.
- _____. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. (Eds.). **Critical terrorism studies: a new research agenda**. London; New York: Routledge: 2009. (Series Editors).
- KEGLEY JUNIOR, C. **New global terrorism: characteristics, causes, controls**. New Jersey: Prentice Hall. 2003.
- KRUEGER, A. B. **What makes a terrorist**. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- LAQUEUR, W. **The new terrorism: fanaticism and the Arms of mass destruction**. New York: Oxford University Press, 1999.
- MAGALHÃES, D. A. **Os think tanks norte-americanos e a reconstrução do Iraque: divergências e convergências entre liberais e neoconservadores**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MORGAN, M. J. The origins of the new terrorism. **The US Army War College quarterly parameters**, p. 29-43, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/otz7Nr>>.
- NASSER, R. M. Turbulências no mundo árabe: rumo a uma nova ordem? **Revista tempo do mundo**, v. 3, n. 2, p. 141-171, ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/0cVFeI>>.
- NASSER, R. M.; TEIXEIRA, C. G. P. A doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal? In: CEPIK, M. A. C. (Ed.). **Segurança internacional: práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010.
- PAPE, R. A. **Morir para ganhar: las estratégias del terrorismo suicida**. Barcelona: Paidós Ibérica, 2006.

_____. It's the occupation, stupid. **Foreign policy**, Oct. 18 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/15gwN6>>.

PAPE, R. A.; FELDMAN, J. K. **Cutting the fuse**: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it. Chicago: The University of Chicago Press, 2010.

SAGEMAN, M. **Understanding terror networks**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2004.

SAID, E. W. The Clash of Ignorance. **The Nation**, 22 Oct. 2001. Disponível em: <<http://www.thenation.com/article/clash-ignorance>>.

SIMON, S. **The new terrorism**: securing the nation against a messianic foe terrorism, homeland security, Islamic world. Washington: The Brookings Institution, Winter 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/4zu2XE>>.

SIMONS, S.; BENJAMIN, D. The new face of terrorism. **The New York times**, Jan. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/RpFtx8>>.

STERN, J. **Terror in the name of God**: why religious militants kill. 1. ed. New York: HarperCollins Publishers, 2004.

WILKINSON, P. A North American Perspective. *In*: NYE, JUNIOR., J. S.; WILKINSON, P; SATOH, Y. **Addressing the new international terrorism**: prevention, intervention and multilateral cooperation. Washington: The Trilateral Commission 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LEWIS, B. The roots of Muslim rage. **The Atlantic**, Sept. 1990. Disponível em: <<http://goo.gl/I9pCFD>>.

_____. The revolt of Islam. **The New Yorker**, 19 Sept. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/TkpXxT>>.

MOORE JUNIOR, B. **Social origins of dictatorship and democracy**. London: Beacon Press, 1967.

UNITED STATES. The White House. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington: US Government Printing Office, Sept. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/WutcwT>>.

O IMPACTO ECONÔMICO DO 11 DE SETEMBRO

Renato Baumann*

1 INTRODUÇÃO

Os atentados ocorridos nos Estados Unidos em setembro de 2001 tiveram impactos econômicos, políticos e militares muito maiores que a maior parte dos atentados terroristas.

Primeiro, atingiram o coração da estrutura militar da principal potência, aspecto que a cobertura posterior da mídia se esforçou em minimizar, ao destacar muito mais o ocorrido em Nova York. Segundo, a implosão das chamadas “torres gêmeas” provocou número elevadíssimo de vítimas. Este autor ignora se há registro na história de outro atentado com tantas vítimas. Terceiro, os ataques tiveram lugar em uma conjuntura na qual a economia americana apresentava sinais ainda fracos de recuperação de um período de baixa da atividade econômica, o que levou a se atribuir aos atentados, inicialmente, um impacto econômico maior que o efetivo. Quarto, por sua natureza, os ataques provocaram reações exacerbadas na maior parte dos países, por meio da adoção de medidas preventivas em relação a possíveis atos terroristas. Por último, afetaram diretamente as expectativas dos agentes econômicos, com efeitos importantes sobre diversos mercados.¹

Do ponto de vista estritamente econômico, sob a ótica de análise de projeto, os atentados de 11 de Setembro são um caso de livro-texto, como exemplo de um investimento com retorno recorde. Se se tomarem os custos envolvidos, estes aparentemente compreenderam pouco mais que a seleção de uma dúzia de fanáticos, sua manutenção em território americano por algum tempo e o financiamento de cursos de pilotagem. Já a *taxa de retorno* foi infinita e difícil de mensurar, pois não apenas causou danos materiais e ceifou número elevadíssimo de vidas, mas também alterou o modo de vida na principal economia do planeta e afetou as economias da maior parte dos demais países.

* Diretor de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. Um aspecto adicional, raramente enfatizado, é o fato de o evento ter ocorrido naquela data. Em inglês, 11 de setembro é September, 11, e se escreve 9/11. Ora, 911 é o número de telefone em todo o país para situações de emergência – o que abrange a polícia, as ambulâncias e os bombeiros. Isto significa que este número faz parte do dia a dia das pessoas, e a associação inconsciente é imediata, como a lembrar por um tempo, que tudo indica será bastante longo, o ocorrido naquela data.

Este texto tem o objetivo de discutir os efeitos econômicos desses atentados, sem pretender apresentar alguma estimativa. O propósito é apenas apresentar parte do debate existente sobre estes efeitos e alguns indicadores relevantes neste sentido.

2 A CONTROVÉRSIA SOBRE O IMPACTO ECONÔMICO NOS ESTADOS UNIDOS

Os custos econômicos desses atentados são os mais variados. De imediato, houve o custo do seguro com a destruição material das duas torres e dos edifícios próximos, estimado em US\$ 40 bilhões. A isto, somam-se os custos de construção de um memorial no lugar das duas torres, estimado em US\$ 700 milhões (Grabianowski, 2011). Há, ainda, o custo das quatro aeronaves utilizadas nos atentados, estimado em US\$ 400 milhões (Makinen, 2002).

Esses são os custos imediatos, mais facilmente identificáveis. A estes, há de adicionar-se a perda de negócios das empresas com escritórios nas duas torres (provavelmente, impossível de ser estimada) e os prejuízos das empresas de transporte aéreo no período que se seguiu aos ataques. Estima-se que os lucros destas empresas foram reduzidos em US\$ 100 milhões nos anos seguintes a 2001, ocasionando a falência de algumas empresas, mesmo após receberem ajuda do governo (Makinen, 2002).

A cidade de Nova York teve perdas estimadas em US\$ 25 bilhões até o final de 2002, quando considerados o movimento financeiro e a perda com arrecadação fiscal. Em torno de 100 mil postos de trabalho foram perdidos na ilha de Manhattan e 18 mil empresas foram forçadas a se realocar (Grabianowski, 2011), a um custo difícil de se estimar.

Evidentemente, outro custo imediato foi o aumento dos gastos com segurança. A preocupação quase paranoica nos meses que se seguiram aos ataques levou a uma elevação de US\$ 400 bilhões nas despesas com segurança contra possíveis ações terroristas. Como é sabido, o temor de novos ataques originou, ademais, os argumentos de justificativa para o envolvimento dos Estados Unidos em duas guerras, no Afeganistão e no Iraque, a um custo adicional de US\$ 1 trilhão (Guerra..., 2011). O orçamento do Pentágono passou de US\$ 362 bilhões, em 2001, para US\$ 652 bilhões, em 2011 (aumento de 80%), e os gastos com tratamento médico de ex-combatentes passaram de US\$ 590 bilhões, em 2001, para US\$ 934 bilhões, em 2011 (aumento de 60%) (*op. cit.*).

Esses são, evidentemente, grandes números. Com impactos dessa magnitude, não surpreende que os mais diversos setores da economia estadunidense fossem afetados de algum modo pelo efeito de propagação desses eventos. As primeiras estimativas indicavam que os Estados Unidos poderiam perder aproximadamente 2 milhões de postos de trabalho, com queda em 5 pontos percentuais (p.p.) do produto interno bruto (PIB) – ou seja, prejuízo da ordem de US\$ 500 bilhões.

Efetivamente, houve queda no nível de emprego nos Estados Unidos no trimestre seguinte ao 11 de Setembro, em magnitude só registrada na década de 1980. Um milhão de postos de trabalho foram perdidos. Da mesma forma, o investimento como proporção do PIB caiu em magnitude só observada anteriormente em 1982. Estima-se que esta redução afetou o crescimento do PIB em 3% nos quatro meses seguintes a setembro (Bloom, 2007). A impressão inicial era, portanto, que os atentados teriam tido efeito catastrófico sobre a economia americana.

Informações divulgadas nos meses seguintes possibilitaram, contudo, análise mais focada dos acontecimentos.

Quando os ataques ocorreram, a economia americana estava em uma conjuntura de ajuste a um aperto do crédito que havia sido adotado entre meados de 1999 e maio de 2000. A atividade industrial estava em baixa desde então (3% abaixo do nível de dezembro anterior). O nível de desemprego alcançou 5%, em agosto, e 5,4%, em setembro. E, neste último mês, a produção industrial efetivamente caiu 1,1%, registrando nova queda em outubro (0,6%).

Em novembro de 2001, o National Bureau of Economic Research (NBER, 2001), organização de pesquisa oficialmente encarregada de identificar os ciclos de negócios nos Estados Unidos, declarou que a economia havia entrado em recessão em março de 2001; portanto, seis meses antes dos atentados.

Nos três dias que se seguiram aos ataques, o FED (Banco Central americano) injetou US\$ 100 bilhões diários de crédito no sistema. Acordos com suas contrapartes na Europa, no Canadá e no Reino Unido significaram uma injeção adicional de outros US\$ 90 bilhões.

Houve contração do PIB nos três primeiros trimestres de 2001, mas já no quarto trimestre – portanto, após os atentados – verificou-se recuperação. A percepção de *armageddon* produzida pelos primeiros analistas correspondeu, de fato, a um período de ajuste do ciclo econômico; e a velocidade e a intensidade da recuperação superaram as expectativas. Isso foi possível não apenas graças às medidas adotadas pelas autoridades estadunidenses. Nas duas semanas que se seguiram aos ataques, o dólar sofreu uma desvalorização de 3% em relação ao euro e de 3,6% em relação ao iene. Isto motivou uma ação coordenada entre os principais bancos centrais, com o FED reduzindo a taxa básica de juros e o Banco Europeu e o Banco do Japão intervindo no mercado de divisas para segurar a paridade do dólar. Já em meados de outubro esta moeda havia recuperado o nível anterior aos ataques.

Assim, houve custos elevados de curto prazo na economia americana. Os indicadores são, no entanto, de que no médio prazo estes custos se revelaram bem menores do que se temia inicialmente. Mais recentemente, um estudo (Rose *et al.*, 2009) avaliou que o impacto dos ataques do 11 de Setembro sobre a economia

americana foi de magnitude entre US\$ 35 bilhões e US\$ 109 bilhões (entre 0,5% e 1% do PIB), bem menos que as primeiras estimativas, que indicavam custo de US\$ 500 bilhões (5% do PIB).

3 OS EFEITOS SOBRE A ECONOMIA MUNDIAL

A retração no ritmo de atividade da principal economia do planeta teve repercussões inevitáveis sobre o cenário mundial.

Um primeiro impacto foi sobre a cotação internacional do petróleo e derivados. Já em setembro de 2001, houve redução de 3,3% em relação ao preço de agosto, e a queda prosseguiu, com variação negativa de 16,5% em outubro e novas quedas de 9,6% em novembro e 1% em dezembro. Apenas a partir de abril de 2002, os níveis de preço voltaram àqueles do período anterior aos ataques.

Por meio de diversos mecanismos de transmissão – que não é o caso de detalhar aqui –, o ritmo de produção mundial também arrefeceu de forma notável, como revela a tabela 1. A perda estimada em 2001 foi da ordem de 1,69 p.p. do PIB mundial.

TABELA 1
Crescimento anual do PIB mundial
(Em %)

Média (1995-2000)	2001	2002	Média (2003-2008)
3,3	1,6	2,0	3,2

Fonte: World Bank (2012).

Em perspectiva de mais longo prazo, como revela o gráfico 1, a inflexão em 2001 foi mais suave que a verificada em 1975 e 1982, e certamente em 2009. A recuperação foi igualmente mais rápida, até a crise de 2009.

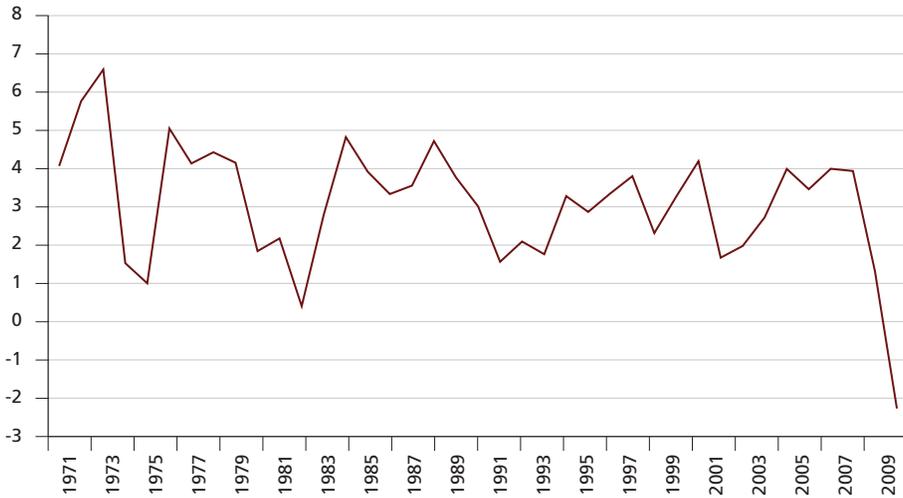
O menor ritmo de atividade comprometeu o volume de comércio mundial, variável de fundamental importância, em particular para as economias em desenvolvimento. Como mostra a tabela 2, o principal agente no cenário internacional (o conjunto de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE) reduziu suas importações de mercadorias em 2001 em 4,5%, e um pouco menos suas importações de bens e serviços.

TABELA 2
Redução do comércio mundial (2000-2001)

	Valor (US\$)	Porcentagem (%)
Importações de bens pela OCDE	218 bilhões	-4,5
Importações de bens e serviços pela OCDE	213 bilhões	-3,6

Fonte: World Bank (2012).

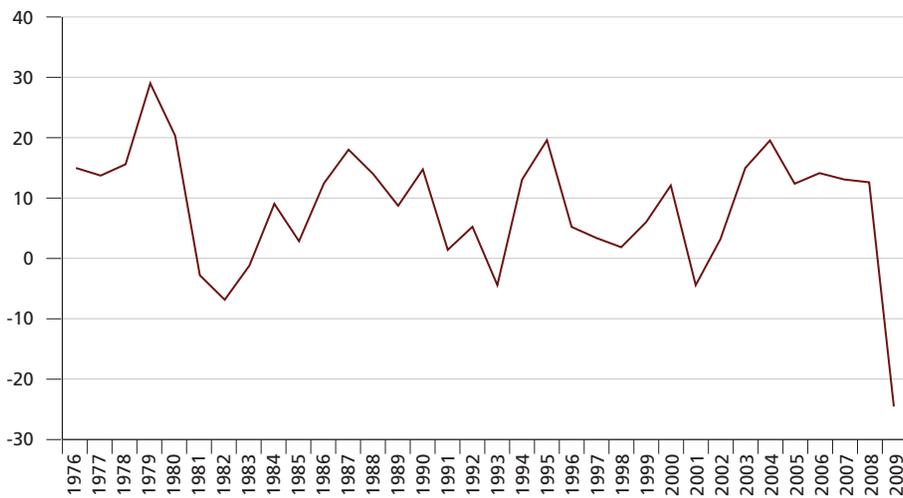
GRÁFICO 1
Crescimento do PIB mundial (1971-2009)
 (Em % anual)



Fonte: World Bank (2012).

O gráfico 2 apresenta a evolução das importações de mercadorias por parte da OCDE em perspectiva de mais longo prazo. À diferença do observado com o PIB mundial, a retração no volume de comércio foi de magnitude próxima às observadas em 1982 e 1993 – e bem menor que na crise mais recente.

GRÁFICO 2
OCDE: importações de bens (1976-2009)
 (Crescimento em % anual)



Fonte: World Bank (2012).

Isso significa que as economias puderam contar com menos estímulo ao seu crescimento decorrente da demanda externa. No entanto, já no ano seguinte, praticamente se recuperaram as perdas, com o aumento de 3% nas importações por parte da OCDE.

Mais severo foi o impacto sobre os investimentos externos diretos (IEDs), variável que tem componente expressivo de expectativas, claramente afetadas em função dos atentados. A tabela 3 mostra a evolução no período relevante.

TABELA 3
IEDs – mundo (total)
(Em US\$ bilhões)

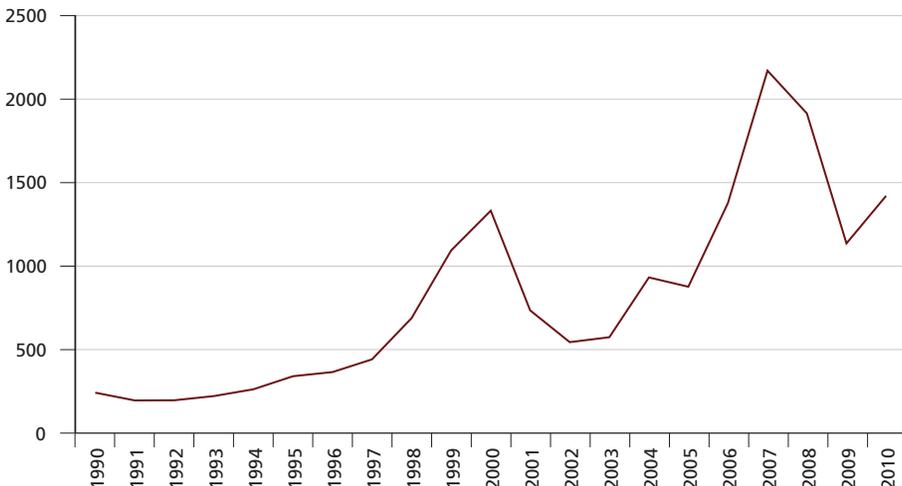
1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.093	1.330	733	544	573	930

Perda em 2000-2001: US\$ 596 bilhões (menos 44,8%)

Fonte: OECD (2012).

Os investimentos tiveram redução de mais de 44% no ano dos atentados terroristas. E, à diferença do PIB e do comércio mundiais, a recuperação desta variável foi bem mais lenta. Apenas em 2006, o volume de IED mundial aproximou-se do valor experimentado em 2000. E mais: esta quebra de ritmo interrompeu um processo de elevação sistemática do valor investido, que vinha ocorrendo desde ao menos 1990. A retomada depois dos atentados levou três anos para começar e seis anos para voltar ao patamar anterior, como revela o gráfico 3.

GRÁFICO 3
IED – mundo (total) (1990-2010)
(Em US\$ bilhões)



Fonte: OECD (2012).

Isso traz à consideração a dimensão das expectativas, que certamente contribuíram para essa recuperação mais lenta.

Essas expectativas certamente se traduziram em maior aversão ao risco no início do quarto trimestre. Os *spreads* das economias emergentes – medidos pelo indicador EMBI+ do Banco J. P. Morgan – fecharam outubro 21 pontos acima do nível de agosto, o que reflete a crescente desconfiança na retomada da atividade econômica. Movimento semelhante foi registrado nos *spreads* semanais dos eurobônus emitidos por estas economias. No caso das principais economias latino-americanas, por exemplo, a variação de *spread* entre 7 e 21 de setembro de 2001 foi de 14% para a Argentina, 16% para o Brasil, 20% para a Colômbia e 30% para o México. Ou seja, tanto maior para as economias mais diretamente vinculadas ao ciclo de atividade da economia americana (ECLAC, 2002).

Os países latino-americanos conseguiram captar no mercado internacional apenas US\$ 6,2 bilhões no quarto trimestre de 2001, comparado com US\$ 7,6 bilhões no terceiro e US\$ 11,2 bilhões no segundo trimestre daquele ano – uma clara retração da disponibilidade de crédito, que se somou à queda nos IEDs. Com isso, a dívida externa das economias emergentes foi reduzida em 7% entre o terceiro e o quarto trimestres de 2011 (*op. cit.*).

Em resumo, portanto, se o impacto dos atentados sobre a economia norte-americana não foi tão violento como originalmente temido, não há como duvidar de que ocorreu um claro processo de ajuste no cenário econômico internacional como consequência destes episódios. Foi alterada, em particular, a percepção da necessidade de gastos com defesa e segurança, objeto da próxima seção.

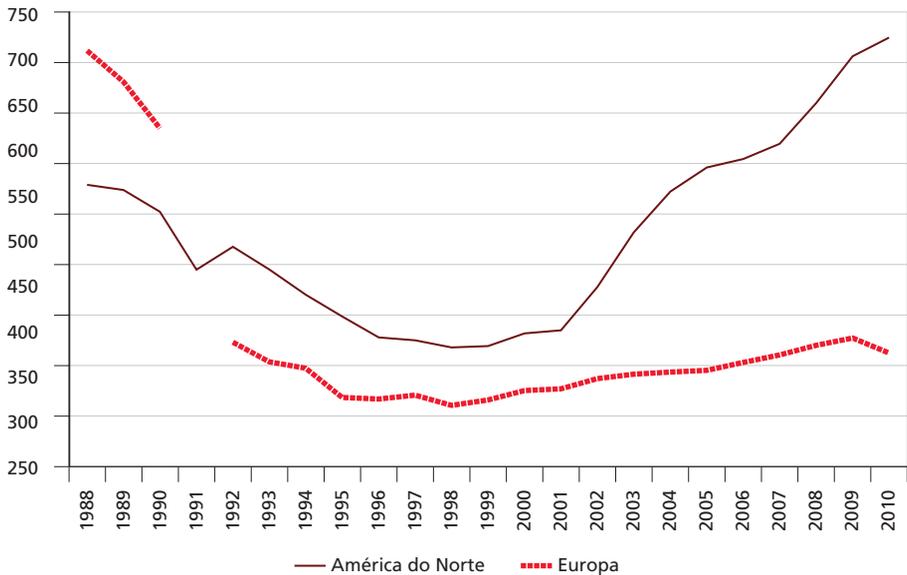
4 OS GASTOS MILITARES

Por razões compreensíveis, a disponibilidade de dados relativos aos gastos militares não é tão detalhada como seria interessante dispor para uma análise mais qualificada. No que concerne a este tema, por exemplo, não foi possível encontrar informações discriminadas sobre gastos com segurança interna e aparato militar, tampouco discriminar entre gastos com reposição de equipamentos e novas adições à capacidade militar. Assim, a análise a seguir se baseia em dados agregados com gastos militares em seu conjunto.

Os gráficos 4 e 5 ilustram a variação, no tempo, dos gastos militares nas diversas regiões do planeta. Fica claro que – em valores constantes de 2010 – a região em que os gastos mais aumentaram foi a América do Norte. Claro, estes dados compreendem – como já argumentado aqui – não apenas a segurança contra potenciais atentados terroristas, mas também os gastos com as duas guerras simultâneas, no Afeganistão e no Iraque. De todo modo, há uma clara diferença entre estes grupos de países.

Em termos de valor, também houve aumento – bem menos pronunciado – na Europa e contínua elevação dos gastos militares no Leste Asiático. Mas resta pouca dúvida de que o impacto localizado do ocorrido em 2001 foi muito mais intenso na América do Norte que em qualquer outra região.

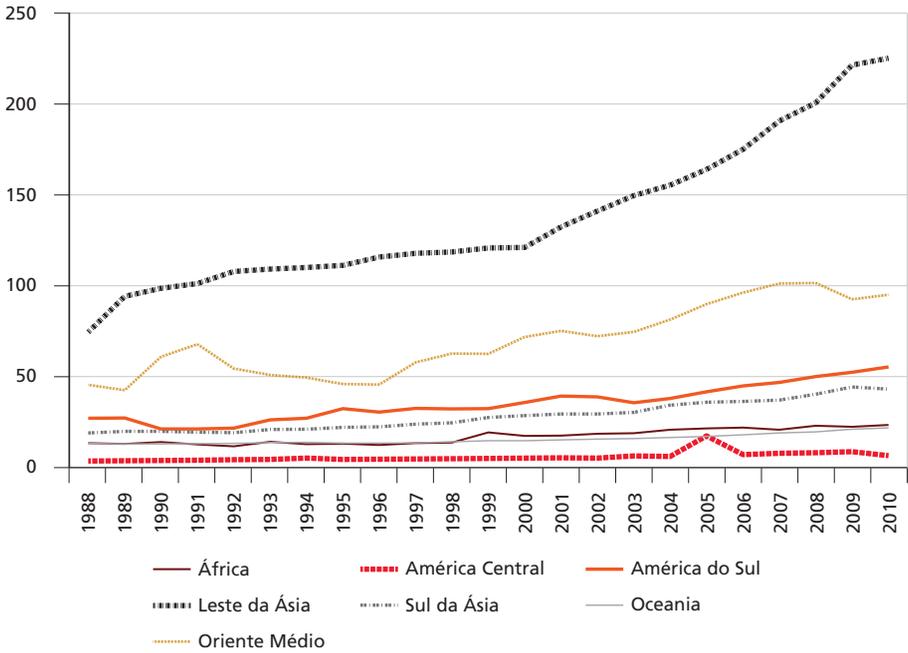
GRÁFICO 4
Gastos militares por regiões (1988-2010)
(Em US\$ bilhões constantes de 2010)



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri, 2011).

Nota:¹ Os dados europeus para 1991 não estão disponíveis.

GRÁFICO 5
Gastos militares por regiões (1988-2010)
 (Em US\$ bilhões constantes de 2010)

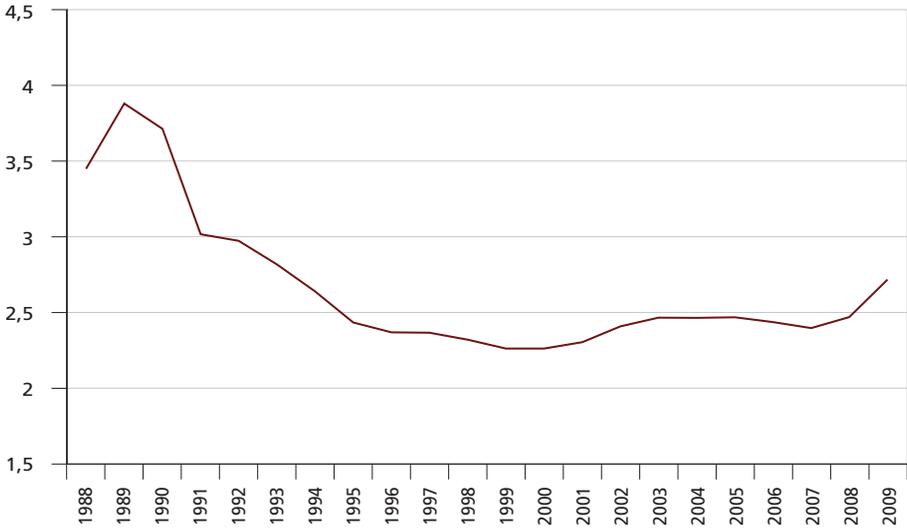


Fonte: Sipri (2011).

- Obs.: 1. Os valores indicados para a África, nos períodos 1988-1990 e 2007-2010, têm ao menos 10% dos totais compostos por estimativas para países em que os dados não estão disponíveis.
 2. O valor indicado para o Leste da Ásia, em 1988, tem ao menos 10% do total composto por estimativas para países em que os dados não estão disponíveis.
 3. Os valores indicados para a América do Sul, no período 1988-1990, tem ao menos 10% do total composto por estimativas para países em que os dados não estão disponíveis.
 4. Os valores indicados para o Oriente Médio, no período 1988-1996, têm ao menos 10% dos totais compostos por estimativas para países em que os dados não estão disponíveis.

Essas informações precisam ser relativizadas em termos da importância desses gastos no potencial econômico. O gráfico 6 apresenta – para o total mundial – a importância dos gastos militares em relação ao produto total. Segundo o gráfico houve, efetivamente, pequena elevação dos gastos militares em proporção do PIB mundial a partir de 2001, que, de 2,3%, atingirão 2,5% do PIB em 2004. Mas a trajetória praticamente se estabilizou a partir disto.

GRÁFICO 6
Gastos militares – mundo (total) (1989-2009)
(Em % do PIB)



Fonte: World Bank (2012).

Essas informações são discriminadas nos dados por países na tabela 4.

TABELA 4
Gastos militares do PIB
(Em %)

	2000	2001	2002	2003	2004
América do Norte					
Canadá	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
Estados Unidos	3,0	3,0	3,4	3,7	3,9
América Latina					
México	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
Argentina	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0
Brasil	1,8	2,0	1,9	1,5	1,5
Chile	3,8	3,8	3,6	3,4	3,5
Colômbia	3,0	3,3	3,4	3,5	3,5
Venezuela	1,5	1,6	1,2	1,2	1,3
Ásia					
China	1,9	2,1	2,2	2,1	2,1
Japão	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Coreia do Sul	2,6	2,6	2,4	2,5	2,5

(Continua)

(Continuação)

	2000	2001	2002	2003	2004
Taiwan	2,4	2,5	2,2	2,2	2,2
Vietnã	-	-	-	2,1	2,0
Índia	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8
Paquistão	3,7	3,8	3,9	3,7	3,6
Oceania					
Austrália	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8
Nova Zelândia	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0
Europa					
França	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6
Alemanha	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Itália	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Holanda	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5
Rússia	3,7	4,1	4,4	4,3	3,8
Espanha	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Reino Unido	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5
Oriente Médio					
Egito	3,2	3,3	3,4	3,3	3,0
Irã	3,7	3,9	2,3	2,7	2,9
Israel	8,0	8,4	9,6	9,6	8,7
Kuwait	7,2	7,7	7,4	6,5	5,8
Arábia Saudita	10,6	11,5	9,8	8,7	8,4
África					
Argélia	3,4	3,8	3,7	3,3	3,3
Marrocos	2,3	3,9	3,6	3,7	3,4
Angola	6,4	4,5	3,8	4,8	4,1
Nigéria	0,8	1,3	1,5	0,9	0,7
África do Sul	1,5	1,6	1,6	1,7	1,5

Fonte: Sipri (2011).

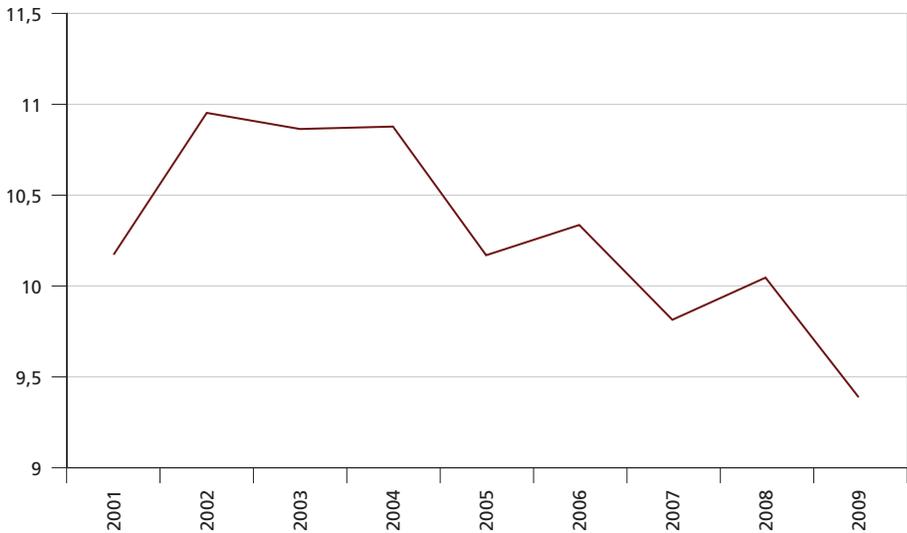
De acordo com a tabela 4, alguns países efetivamente aumentaram seus gastos militares como proporção do PIB entre 2001 e 2002, o que poderia ser atribuído a uma das consequências do ambiente criado após os atentados de setembro. É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos, do Paquistão, da Rússia, do Reino Unido, do Egito, de Israel e da Nigéria.

No entanto, esse percentual de gastos militares foi reduzido após 2002 em todos esses países, com a notável exceção dos Estados Unidos, que seguiram aumentando o comprometimento do seu produto com tais gastos até pelo menos 2004, e em proporções bastante substantivas – alcançando 3,9% do PIB naquele ano.

Isto reforça a leitura dos gráficos 4 e 5, no sentido de que os atentados provocaram impacto significativo nos gastos militares essencialmente no país em que estes ocorreram.

Outra forma de avaliar esses dados é averiguar a importância relativa dos gastos militares no conjunto dos gastos dos governos. Neste caso, os dados são ainda mais esparsos, com informações agregadas apenas a partir de 2002. O gráfico 7 revela alguma indicação a respeito.

GRÁFICO 7
Gastos militares – mundo (total) (2001-2009)
(Em % dos gastos do governo central)



Fonte: World Bank (2012).

Segundo o gráfico 7, os gastos militares ganharam participação no total dos gastos governamentais até 2003 para o mundo como um todo, mas vêm perdendo importância relativa no total dos gastos desde então.

A tabela 5 discrimina esses gastos por países com dados disponíveis.

TABELA 5
Gastos militares
(Em % dos gastos do governo central)

	2001	2002	2003	2004	2005
América do Norte					
Canadá	6,2	6,4	6,3	6,5	6,3
Estados Unidos	15,6	16,5	17,9	18,9	18,9

(Continua)

(Continuação)

	2001	2002	2003	2004	2005
América Latina					
Argentina	-	5,5	5,3	5,2	-
Brasil	8,6	8,4	6,1	6,5	6,0
Chile	18,1	17,4	17,1	18,5	18,8
Colômbia	16,9	19,4	16,2	15,6	12,5
Venezuela	6,5	4,9	4,7	5,2	5,6
Ásia					
China	-	20,3	20,3	18,6	15,3
Coreia do Sul	14,5	14,6	13,0	13,1	13,3
Índia	19,1	17,9	17,5	19,0	18,5
Paquistão	24,8	24,9	25,2	28,5	27,7
Oceania					
Austrália	7,3	7,3	7,4	7,4	7,3
Nova Zelândia	3,5	3,4	3,3	3,2	3,1
Europa					
França	5,5	5,4	5,5	5,6	5,4
Alemanha	4,6	4,6	4,5	4,5	4,4
Itália	4,9	5,1	5,1	5,1	4,8
Holanda	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8
Rússia	-	19,3	18,7	17,9	18,7
Espanha	3,8	4,3	4,3	4,2	4,2
Reino Unido	6,6	6,5	6,5	6,3	5,9
Oriente Médio					
Egito	-	12,3	12,2	11,3	10,4
Irã	20,1	12,0	14,1	15,7	15,3
Israel	17,0	19,0	19,5	18,6	17,6
África					
Marrocos	-	12,0	12,6	11,6	11,4
África do Sul	5,6	5,8	5,6	5,0	5,1
Mundo	10,2	11,0	10,9	10,9	10,2

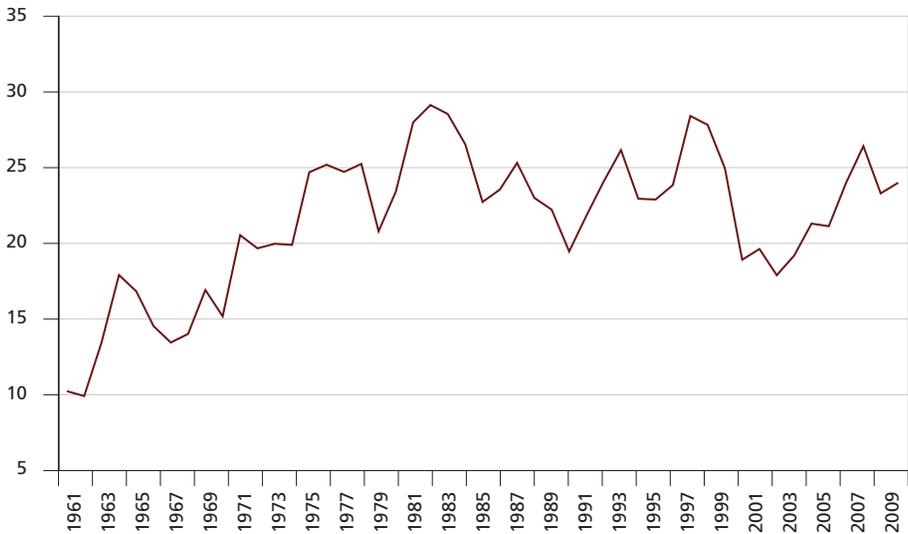
Fonte: World Bank (2012).

Assim como na tabela 4, há indicações de alguns países que aumentaram o peso dos gastos militares no conjunto de despesas do governo central entre 2001 e 2002. Este é o caso de Estados Unidos, Chile, Colômbia, Itália e Israel. Mas, uma vez mais – e igualmente como na tabela 4 –, apenas os Estados Unidos mantiveram trajetória de aumento destas despesas como proporção dos gastos públicos totais. Nos demais países houve – a partir de 2003 – redução ou manutenção do peso

relativo destes gastos, o que reforça a percepção de que o impacto dos atentados em termos de expansão dos gastos militares foi essencialmente localizado nos Estados Unidos.

Outra dimensão de análise está associada à venda de armas. Afinal, tendo em vista a já mencionada percepção de insegurança em relação a possíveis futuros atos terroristas, seria de esperar que o mercado de armamentos experimentasse aumento expressivo do lado da demanda. O gráfico 8 apresenta esta evolução para o total mundial das exportações de armas.

GRÁFICO 8
Exportações de armas – mundo (total) (1961-2009)
(Em US\$ bilhões constantes de 1990)



Fonte: World Bank (2012).

A tabela 6 mostra os indicadores disponíveis para alguns países que estão entre os principais exportadores de armamentos.

TABELA 6
Varição nas exportações de armas por países
(Em % e US\$ constantes de 1990)

	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003
Canadá	174,3	133,3	155,2	101,1
Estados Unidos	77,0	86,5	110,2	121,3
China	169,6	100,4	131,8	46,8
Austrália	-	69,8	146,7	4,5

(Continua)

(Continuação)

	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003
França	130,4	101,9	98,1	158,0
Alemanha	57,4	103,6	184,6	65,4
Itália	118,3	187,4	77,2	71,4
Holanda	71,0	118,2	143,6	64,9
Rússia	145,9	95,0	92,5	116,9
Espanha	17,4	1.500,0	125,0	37,3
Reino Unido	85,0	79,9	68,6	174,1
Israel	112,1	106,0	85,5	160,3
África do Sul	185,0	45,9	252,9	167,4
Mundo	103,7	91,2	107,2	111,0

Fonte: World Bank (2012).

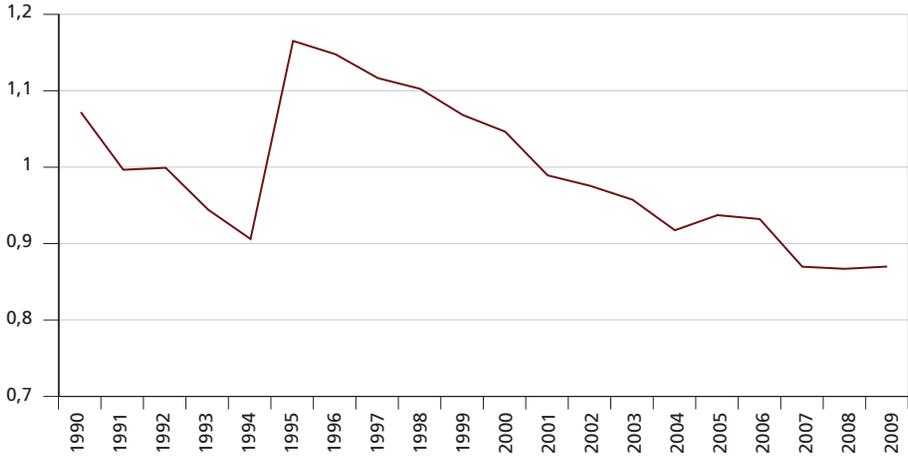
Os dados da tabela 6 confirmam que os acontecimentos de 2001 representaram estímulo ao mercado de armamentos. Ao menos cinco países (Canadá, Estados Unidos, Alemanha, Países Baixos e Israel) aumentaram de forma expressiva o valor exportado de armas.

No entanto, uma vez mais, apenas no caso dos Estados Unidos essas exportações seguiram aumentando em valor a cada ano até 2004. Nos demais países, o estímulo parece ter se esgotado já em 2003, com redução do ritmo de aumento a partir daí. Para o mundo como um todo, não se nota nítida elevação em 2002 em relação ao ano anterior. O impacto foi, portanto, claramente localizado, a exemplo dos indicadores anteriores.

Uma última dimensão de análise está associada à importância das forças de segurança no conjunto dos postos de trabalho. Um aumento do grau de militarização teria implicado maior participação da força de trabalho envolvida com questões de segurança no conjunto total dos trabalhadores empregados. O gráfico 9 apresenta a evolução deste indicador para o total mundial.

O indicador no gráfico 9 revela que houve, de fato, redução dessa participação, que teve início em 1995 e não foi alterada pelos acontecimentos em 2001. Uma explicação para tanto pode estar relacionada com o maior papel da tecnologia nas atividades militares contemporâneas, demandando-se, assim, menos pessoal. Uma discussão sobre este tema, contudo, está além dos propósitos deste capítulo.

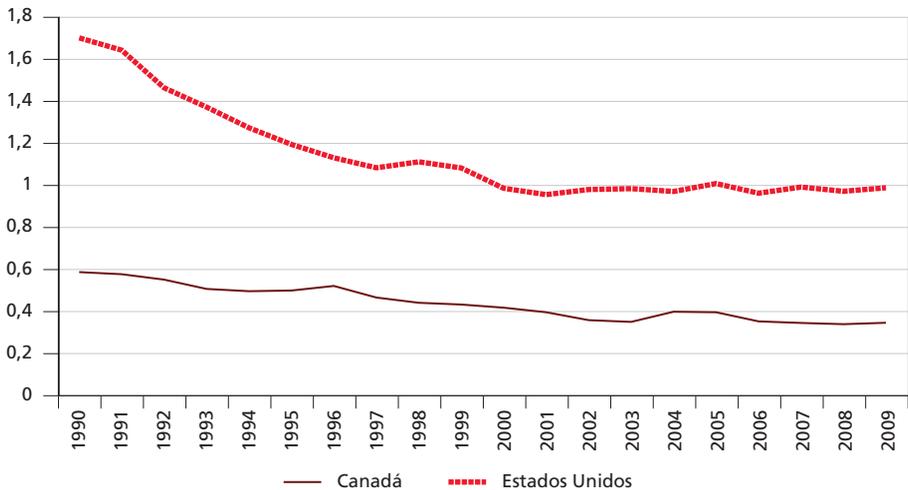
GRÁFICO 9
Forças armadas – mundo (total) (1990-2009)
(Em % da força de trabalho total)



Fonte: World Bank (2012).

Uma vez mais, o único país em que se observa aumento – embora marginal – desse percentual é os Estados Unidos. Neste país, o peso das forças armadas vinha em decréscimo desde 1989, com ponto de mínimo (0,96%) em 2001. Já em 2002, atingiu 0,98% e seguiu trajetória crescente até novo máximo de 1,01% em 2005, conforme indicado no gráfico 10.

GRÁFICO 10
Forças armadas – América do Norte (1990-2009)
(Em % da força de trabalho total)



Fonte: World Bank (2012).

Assim, os maiores impactos econômicos foram concentrados no país no qual os atentados tiveram lugar, e foram também ali mais intensos os esforços de aumento do grau de militarização como reflexo destes atos – bem como os benefícios –, tendo em vista os maiores aumentos da venda de armas ao resto do mundo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo de identificar o que poderiam ter sido os efeitos econômicos dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, sem pretender esgotar o tema e, muito menos, apresentar estimativas alternativas às já existentes.

Estima-se que os atentados e as duas guerras em que os Estados Unidos se envolveram – com argumentos relacionados à prevenção de novos acontecimentos deste tipo – já custaram mais de 250 mil vidas. Não há como estimar o custo correspondente, o mesmo se aplicando a uma série de custos paralelos, em termos de oportunidades perdidas por parte das empresas afetadas pela destruição das torres gêmeas.

O que é possível inferir, como foi demonstrado, é que o custo em termos de perda de produção nacional nos Estados Unidos foi, de fato, menor que o pensado originalmente – embora de proporções substantivas –, e que houve efeito multiplicador sobre as demais economias, via redução do ritmo da demanda por importações, queda nos IEDs e encarecimento do capital, refletido na elevação dos custos de captação.

É possível argumentar, no entanto, que, no caso desses custos de captação, tampouco os indicadores parecem refletir totalmente o efeito do 11 de Setembro, uma vez que algumas economias – como a Argentina e a Venezuela, no caso da América Latina – já começavam, naquela época, a apresentar situação bastante mais aguda que no restante dos países, o que veio a tornar-se mais explícito nos anos seguintes.

Em relação aos gastos militares propriamente ditos, seu efeito permaneceu claramente concentrado na economia estadunidense, o que pode ser entendido com uma notícia alvissareira: não houve propagação significativa do aumento no aparato bélico no mundo a partir de 2001.

Assim, não resta dúvida de que os atos terroristas ocorridos há mais de dez anos tiveram consequências econômicas generalizadas, embora não tão drásticas quanto originalmente temido.

REFERÊNCIAS

- BLOOM, N. **The economic impact of 9/11**. Stanford: Stanford University, Feb. 2007. (SIEPR Policy Brief).
- ECLAC – UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **Capital flows to Latin America**: fourth quarter 2001. Washington: ECLAC, 30 Apr. 2002. (LC/WAS/R.21).
- GUERRA ao terror tem seu preço. **O globo**, Rio de Janeiro, 30 jun. 2011.
- GRABIANOWSKI, E. What was the economic impact of September 11? **How Stuff Works**, 2011. Disponível em: <<http://www.howstuffworks.com/september-11-economic-impact.htm>>.
- MAKINEN, G. **The economic effects of 9/11**: a retrospective assessment. Washington: The Library of Congress, 27 Sept. 2002. (Report for Congress, Order Code RL31617).
- NBER – NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH. **The business-cycle peak of March 2001**. Cambridge, MA, 26 Nov. 2001. Disponível em: <<http://www.nber.org/cycles/november2001>>.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Foreign direct investment (FDI) statistics**: OECD data, analysis and forecasts. Paris: OECD, Oct. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/statistics.htm>>.
- ROSE, A. Z. *et al.* The economic impacts of the September 11 terrorist attacks: a computable general equilibrium analysis. **Peace economics, peace science and public policy**, Berkeley, v. 15, n. 2, p. 1-31, July 2009. Disponível em: <http://research.create.usc.edu/published_papers/67>.
- SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. **Sipri Military Expenditure Database**. 2011. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>.
- WORLD BANK. **World Development Indicators**. 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/all>>.

“NINE/ELEVEN”: REPERCUSSÕES NO PENSAMENTO EUROPEU

Luís Moita*

1 INTRODUÇÃO

A vaga de episódios terroristas que varreu numerosos países na primeira década deste milênio teve, evidentemente, impacto significativo nas concepções e nas práticas dos europeus. Se o 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos abalou o mundo e se os atos de terror se dispersaram ao longo da vasta faixa que vai do Magreb à Indonésia, a Europa também sofreu diretamente atentados de envergadura, apesar de menor escala: em 11 de março de 2004, na estação de Atocha, em Madri; e em 7 de julho de 2005, no metropolitano de Londres. As consequências foram da mais diversa ordem, desde a influência no modo como os europeus passaram a encarar as políticas de multiculturalismo e as relações com as minorias étnicas, sobretudo as de origem islâmica, até a multiplicação de medidas de segurança no cotidiano dos cidadãos, as alterações legislativas, as decisões tendentes a secar as fontes de financiamento das redes terroristas e a colaboração entre polícias e serviços de informação a fim de prevenir futuras ameaças.

Este capítulo não se propõe a analisar o vasto conjunto desses impactos, muito menos se perder nas tentativas nunca integralmente conseguidas de encontrar “a” definição de terrorismo. Busca, antes, se circunscrever às repercussões dos atentados no pensamento de alguns dos mais representativos intelectuais europeus. Como é sabido, em torno deste tema desenvolveu-se uma vasta literatura, repercutindo os modos de pensar o fenômeno do “terrorismo” e de refletir as alterações que este provocou nos estilos de vida. Ao ensaiar uma análise de tal processo a partir de um ponto de vista europeu, encontra-se uma tão grande quantidade de elementos que corre-se o risco de se perder no labirinto das notícias, dos conceitos, das emoções, das políticas, das leis, das ideologias, das atitudes, das práticas. Para evitar tal dispersão, optou-se por restringir o campo de análise a determinados autores ou correntes de pensamento que parecem mais significativos, com um percurso que leva a diversas escolas, sempre no interior do panorama europeu. E o itinerário seguido permite: percorrer a caracterização das novas morfologias de terrorismo, questionando a sua

* Professor catedrático de teorias das relações internacionais, diretor do Departamento de Relações Internacionais e membro do Conselho Científico da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL).

globalidade; ver de que maneira estas novas formas suscitam questões interessantes quanto à demarcação entre criminalidade e ação bélica, bem como entre segurança interna e externa; e analisar os mecanismos de sacralização da violência, situando esta análise no surpreendente contexto da conflitualidade contemporânea.

Antes disso, porém, note-se que o tema está longe de ser novo na cultura europeia. As experiências históricas referenciadas ao *terror* e ao *terrorismo* são abundantes e traumáticas. Necessariamente conduziram a reflexões de natureza ora política, ora estratégica, ora moral, ora psicológica e até mesmo filosófica. Nesta tradição intelectual, existe uma obra que ocupa um lugar de primeira grandeza: o livro de Albert Camus, *L'homme révolté*. Escrito em 1951 por este escritor francês nascido na Argélia e um dos intelectuais mais influentes da sua geração, o livro é uma espécie de grande afresco no qual se percorrem as diversas rebeliões históricas, desde as revoltas mais simbólicas da Antiguidade – Prometeu, Antígona, Spartacus – até as que ocorreram no próprio mundo artístico, como foi o caso do surrealismo. Pelo meio, são dissecadas as principais rupturas revolucionárias, aparecendo tanto o período do *terror* subsequente à Revolução Francesa, como o terrorismo dos anarquistas russos que, na virada do século XIX para o século XX, anteciparam o combate contra o regime dos czares. Compreende-se a transição operada pela revolta metafísica e pelo niilismo de Nietzsche e a sua influência em direção à violência histórica, sob a forma de assassinato, de regicídio, de atentado ou de terrorismo de Estado.

Desse balanço histórico traçado por Camus resulta uma lição profundamente amarga: de algum modo as revoluções assistidas pela humanidade tiveram em comum uma espécie de revolta contra a graça – expressão usada pelo autor no sentido quase cristão da palavra, porventura com uma conotação humanista –, em nome da justiça. A construção de um mundo de mais equidade legitimaria toda a sorte de totalitarismos. Pelo caminho, porém, foram perdidas tanto a graça quanto a justiça, tanto o respeito pelo humano quanto a vontade de se ter uma sociedade mais igualitária. Daí, segundo ele, a pergunta que dilacera a consciência contemporânea: *como viver sem graça e sem justiça?* (Camus, 1951, p. 270). Fica assim formulada aquela que é porventura a mais importante inquietação suscitada pelos últimos cem anos da história.

O mesmo tema do terrorismo encontrou outros ecos, bem menos sofisticados, quando, nas décadas seguintes, os poderes estabelecidos dos regimes europeus assim designavam as guerrilhas nacionalistas dos territórios coloniais, seja no Vietnã, no Quênia, em Cuba ou na Argélia, seja mais tarde no Congo, em Angola, na África do Sul, na Namíbia, na Guiné, na Palestina, em Moçambique, no Saara Ocidental ou na Eritreia. Aqui residia um paradoxo: tanto o marxismo ortodoxo, desde Lênin, como a sua variante “foquista” de Che Guevara, repudiavam o terrorismo

enquanto ação desligada das lutas de massas, mas evidentemente legitimavam a contraviolência revolucionária. Ao mesmo tempo, os governos utilizavam a mesma designação de terrorismo para estigmatizar os movimentos de oposição que praticavam a luta armada, ora de pendor separatista, ora de natureza mais político-social, com expressões na Irlanda do Norte, no País Basco espanhol e nos movimentos radicais na Alemanha, na França, na Itália e em Portugal. Paradoxalmente, na transição para os anos 1980, a guerrilha, que tradicionalmente era uma metodologia de combate de movimentos de tipo emancipador e progressista, passou a ser utilizada por movimentos conservadores, apoiados pelo “Ocidente” de Ronald Reagan, para desgastar regimes adversos, não sendo mais apelidadas de terrorismo, mas antes de “guerra de baixa intensidade”: a União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita); os *contra*, na Nicarágua; a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo); e os *mujahedin*, no Afeganistão...

Como se observa, razões não faltavam para se estar familiarizado com a ideia de atos terroristas, ao sabor das diversas ideologias, cobrindo um leque muito variado de situações (guerras populares prolongadas, atos isolados de anarquistas, guerrilhas nacionalistas, atentados e sabotagens em regimes democráticos, resistência armada às ditaduras), em que os múltiplos significados convivem com o denominador comum de assinalarem uma forma específica de violência política. E, no imaginário das pessoas, perduram os momentos altos desta forma de violência, com paroxismos simbólicos em acontecimentos como o assalto do “Setembro Negro” aos atletas israelenses na aldeia olímpica de Munique, em 1972, ou o atentado ao avião da Pan Am, em Lockerbie, em 1988, em tempos ainda distantes deste outro terrorismo que foi o de Breivik, na ilha norueguesa de Utoya, em julho de 2011.

Todavia, não obstante essa relativa familiaridade com o terrorismo, dir-se-ia que o início do século XXI se abre com uma percepção a seu respeito impregnada de muito mais dramatismo, alastrando o sentimento de insegurança a sociedades supostamente seguras. O terrorismo entra em cena com rara intensidade, tanto nas opiniões públicas – sem dúvida influenciadas pelo discurso dominante – como na reflexão estratégica, talvez configurando a ameaça por excelência. A partir daí, não há certamente documento oficial, relatório de peritos, estudo acadêmico, reportagem jornalística, nem artigo de opinião que não estabeleça um novo inventário das ameaças prioritárias, tendo sempre à cabeça o terrorismo, logo seguido das armas de destruição em massa, da criminalidade internacionalizada, das catástrofes ecológicas e, até mesmo, das migrações – e, mais recentemente, dos ciberataques. Em tempo de rarefação das guerras interestatais, dir-se-ia que se deslocou a apreensão dos riscos para outros campos, surgindo uma ladainha de novos inimigos, embora estes se tornassem mais difusos, menos identificáveis e, também por isto, mais sujeitos ora à subavaliação temerária ora ao empolamento fantasioso. E durante largos anos, tantos quantos duraram os mandatos presidenciais de George W. Bush, as pessoas

foram fustigadas pela propaganda da Guerra ao Terror, geográfica e politicamente referenciada ao “eixo do mal”. Doravante, a principal questão da segurança incidiria no tema do terrorismo.

Como reagiram os intelectuais europeus a esse fenômeno? Que tipo de análises podem ser destacadas, produzidas por influentes pensadores, acadêmicos, *opinion makers*? Quais os temas mais interessantes sobre os quais se debruçaram universitários, filósofos, sociólogos, estrategistas? Correndo o risco da parcialidade, foram selecionados umas tantas questões e uns tantos autores, tentando dar conta de traços do pensamento europeu acerca do terrorismo nos primeiros anos deste novo século. Privilegiaram-se algumas publicações na qualidade de fontes para este itinerário.

Logo em janeiro de 2002, o prestigiado Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) organizou um seminário internacional sobre o tema, coordenado por Manuel Castells e Narcis Serra. O seminário resultou em um livro com textos de autores europeus de diversos quadrantes, no qual encontram-se nomes como os do alemão Ulrich Beck, da inglesa Mary Kaldor e do francês Alain Touraine (Castells e Serra, 2003). Por sua vez, a italiana Giovanna Borradori publicou uma densa obra que tem como principal conteúdo, a par de excelentes introduções da autora, um conjunto de entrevistas com dois influentes intelectuais europeus: o alemão Jürgen Habermas e o francês Jacques Derrida (Borradori, 2003). Além disso, a revista francesa *Cultures & Conflits*, com relevo para os nomes de Didier Bigo e Michel Wieviorka, constitui um repositório apreciável de artigos sobre terrorismo e violência política.

Ainda antes do 11 de Setembro de 2001, a questão da violência política sob forma de ação terrorista era, evidentemente, assunto de reflexão e tema de elaboração científica nas universidades europeias, existindo mesmo uma moldura conceitual bastante estruturada que permitiria enquadrar os desenvolvimentos posteriores. Um bom exemplo disto vem de Xavier Crettiez, professor na Universidade de Versailles – Saint Quentin, que em 2000 publicara um artigo (também disponível no seu *blog*) no qual elenca os vários modelos de análise do terrorismo (Crettiez, 2000). Ele distingue cinco modelos. O *modelo estratégico* é o dominante entre políticos, policiais e jornalistas, para quem o atentado é a essência do terrorismo, o qual, por sua vez, consiste na trilogia “ação violenta, alvos civis e pressão política”. O *modelo da inversão* é próprio de alguns sociólogos da escola francesa, segundo os quais o ato terrorista é a negação da ideologia política ou mesmo a criação das lógicas burocráticas policiais e administrativas que, ao denominá-lo como tal, “inventam” o terrorismo. O *modelo psicológico* considera o terrorista como, essencialmente, um psicopata, com mente perturbada, um ser associial, porventura um esquizofrênico paranoico, condicionado pelas condições de clandestinidade,

fechado em pequenos grupos fanáticos. Em contraste com esta análise que privilegia a patologia do psiquismo pessoal, o *modelo de ruptura* vem da inspiração neomarxista e vê o terrorismo como fruto das transições históricas ou manifestação das mudanças sociais, por vezes portador de um projeto moral de emancipação. Por fim, o *modelo da configuração de afrontamento*, influenciado pela sociologia alemã, visa “identificar, em cada conflito, o tipo de atores em presença, o seu peso respectivo na configuração, as suas interações, os fatores que determinam a luta e o nível de integração funcional das organizações clandestinas”. Para além destes modelos, Crettiez sublinha a “heteromorfia das violências políticas terroristas”, ou seja, a evidente diversidade das formas historicamente assumidas pelo terrorismo.

O mesmo professor Crettiez publicou com Isabelle Sommier uma importante análise dos atentados do 11 de Setembro no *Annuaire Français des Relations Internationales* (Crettiez e Sommier, 2002), mostrando os elementos de continuidade e de ruptura com a tradicional prática dos atos terroristas.

2 UM NOVO TERRORISMO PARA UMA NOVA ERA?

Tendo como pano de fundo esse quadro analítico, esta seção e as seguintes podem então centrar-se nos acontecimentos do 11 de Setembro. No conjunto da literatura acerca dos fatos, uma primeira ideia sobressai: “É muito possível que as bases do mundo tenham mudado depois do 11 de Setembro de 2001” (Castells e Serra, 2003, p. 13, tradução nossa). Pelo seu lado, o francês Alexandre Adler, que durante anos dirigiu *Le Courrier International*, afirma que se viu acabar o mundo antigo (Adler, 2002). Ele refere-se aos acontecimentos como um “apocalipse”, uma “revelação” absolutamente surpreendente, de tal modo que corresponderia ao momento fundacional de uma nova era, como um marco a assinalar o verdadeiro início do século XXI. Mas está longe de ser o único que encara o 11 de Setembro como ponto de transição crucial, o que leva Adriano Moreira a inquirir:

Tem interesse averiguar porque é que uma sociedade internacional submetida durante meio século a um *equilíbrio pelo terror*, anunciado pelas armas estratégicas à disposição dos pactos militares, foi abalada ao ponto de geralmente se entender que se iniciou uma nova era em 11 de setembro de 2001, a partir de uma agressão que horrorizou o povo americano e o mundo ocidental, mas que não tem a dimensão de Hiroshima ou Nagasaki (Moreira, 2004, p. 132).

Seria interessante saber se, passada uma década, os mesmos autores manteriam esta visão catastrofista e apocalíptica ou se o impacto do evento se teria dissolvido com o tempo. De qualquer modo, a distância crítica facilita um maior discernimento e um juízo mais cauteloso. Mas, ainda em cima do acontecimento, e não obstante esta noção difusa de ponto de mutação para uma nova época, Habermas duvida que se esteja perante um fato que represente uma ruptura na história mundial.

O 11 de Setembro não resiste ao confronto com outros acontecimentos, “não tanto Pearl Harbour, como talvez as consequências do Agosto de 1914. (...) Aí deu-se o início da era da guerra total, da opressão totalitária, da barbárie mecanizada e do homicídio burocrático de massa” (Borradori, 2003, p. 30, tradução nossa). Seja como for, a importância do acontecimento assinala uma evidente transição, conforme a opinião de Alain Touraine:

Se estou de acordo em que o 11 de Setembro de 2001 é uma data muito significativa da história é porque este conclui o período 1989-2001, desde a queda do muro de Berlim até a destruição das Torres Gêmeas, durante o qual a nossa visão do mundo foi dominada em grande medida por conceitos como globalização, integração e hegemonia (Touraine, 2003, p. 171-172, tradução nossa).

Para além do efeito surpresa, a magnitude desses atentados não se mede apenas pela escala do número de vítimas. É verdade que provocou uma quantidade de mortos sem paralelo com nenhum outro ato terrorista (2.996 pessoas), ultrapassando o número de vítimas estimado para o ato de guerra dos ataques japoneses a Pearl Harbour. Também impressiona o número de nacionalidades das vítimas, a comprovar até que ponto Nova York é cosmopolita, configurando uma verdadeira cidade-mundo. Mais que estas contabilidades, porém, os atentados foram portadores de uma formidável carga simbólica, a ponto de se poder falar de “terrorismo catastrófico”, “sementeira do pânico” (Rogeyro, 2004, p. 530) ou “hiperterrorismo” (Heisbourg, 2001). Isto porque os alvos escolhidos, como tem sido amplamente sublinhado, constituíam símbolos por excelência do hiperpoder financeiro, militar e político norte-americano.

Um dos ingredientes fundamentais dos fatos está evidentemente na sua espetacularidade, no duplo sentido da palavra: uma aparência de grande efeito visual e um ato presenciado por uma audiência multitudinária. Como exemplo máximo da “guerra espetáculo”, foi o evento mediatizado por excelência. “Nova foi sem dúvida a presença das telecâmaras e da mídia, pelas quais um acontecimento local se torna simultaneamente um acontecimento global e a inteira população mundial foi transformada em plateia de testemunhas oculares petrificadas” (Habermas *apud* Borradori, 2003, p. 32, tradução nossa). E o filósofo francês Baudrillard acrescenta: “Os terroristas exploraram o tempo real das imagens, a sua difusão mundial instantânea. Apropriaram-se da mesma maneira da especulação bolsista, da informação eletrônica ou da circulação aérea” (Baudrillard, 2001, tradução nossa).

Virada histórica, surpresa, magnitude, espetacularidade: estas foram evidentes características dos atentados terroristas. Todavia, eles encerraram um elemento portador de especial dramatismo, que é o voluntário sacrifício da vida pelos seus autores. Inevitavelmente a realidade do suicídio sobe ao primeiro plano, mas aqui carregada de um potencial inusitado.

Quando as duas torres se desmoronaram, dava a impressão que respondiam com o próprio suicídio ao suicídio dos aviões-suicidas. (...) A diferença radical está em que os terroristas, dispondo das armas que são as do sistema, dispõem a mais de uma arma fatal: a sua própria morte. (...) Eles conseguiram fazer da sua própria morte uma arma absoluta contra um sistema que vive da exclusão da morte, cujo ideal é o de zero baixas. Qualquer sistema de zero baixas é um sistema de soma nula. E quaisquer meios de dissuasão e destruição nada podem contra um inimigo que já fez da sua morte uma arma contraofensiva (Baudrillard, 2001, tradução nossa).

Esse elemento é tanto mais relevante quanto viver em um tempo em que, na opinião de Mary Kaldor, um dos fatos mais importantes desde os finais do século XX “é a recusa do homem, pelo menos na Europa e na América do Norte, a morrer em uma guerra” (Kaldor, 2003, p. 75, tradução nossa). Sobre esta importante questão do jogo da vida e da morte no âmbito da violência política, há um estudo que merece ser consultado. De autoria de um professor de ciência política da Universidade da Pensilvânia, Michael C. Horowitz, foi publicado em 2010 na revista *International organization* com o título *Nonstate actors and the diffusion of innovations: the case of suicide terrorism*. A discussão sobre este artigo, contudo, não obstante sua importância, não será aqui desenvolvida porque ultrapassa o pensamento europeu.

O paroxismo alcançado pelos terroristas deixa em aberto uma questão enigmática que levaria a classificar o 11 de Setembro de 2001 em uma categoria atípica: a prolongada ausência de reivindicação. Se a autoria dos atentados é rapidamente atribuída à al-Qaeda pelas autoridades norte-americanas, esta rede não segue a prática tradicional de reivindicar o seu ato, expondo as motivações, os objetivos, e eventualmente as condições que impõe. Provavelmente nunca se saberá as razões para tal silêncio, coincidente com o fenômeno nunca bem explicado dos episódios com antraz. Só bem mais tarde, reportagens sobre os autores morais ou declarações fragmentadas destes revelaram alguma luz acerca de eventuais motivações, possivelmente não consensuais, dos principais responsáveis. Segundo parece, a liderança da al-Qaeda justificou os atentados não só como represália pela presença militar norte-americana na Arábia Saudita, mas também como a fria e retardada vingança pela destruição de altos edifícios de Beirute pelos *marines* nos longínquos anos 1980, ou pela política da Casa Branca face à Palestina. A serem verdadeiras estas justificações, elas não coincidem com as explicações oficiais de que se trataria de um ataque ao Ocidente e de uma violenta rejeição dos seus valores. Permanece, assim, a relativa obscuridade quanto às motivações e aos objetivos dos terroristas. Puro desafio? Atingir o coração do sistema? Episódio de um confronto, por interpostos alvos, interior ao mundo islâmico, entre radicais e moderados? Os analistas europeus dividiram-se nas suas opiniões acerca destas incógnitas.

3 TERRORISMO GLOBAL?

A ideia aqui referida, sobre o mundo como um palco aterrorizado a presenciar diretamente uma violência nunca vista, encaminha-nos à dimensão global dos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001. Ao acontecimento pode atribuir-se uma marca de globalidade, não apenas por ter sido visualizado em simultâneo por milhões de pessoas em todas as latitudes, mas também por ter sido sentido como algo que afetava o curso da história humana – além de que, na sua origem, estaria uma rede desterritorializada com ramificações sem confins. A sequência de atentados em elevado número de países parecia comprovar justamente esta nova globalidade do terror.

O mundo sem fronteiras em que vivemos aponta para o alargamento do terrorismo, que foi *local* como na América Latina, que se alargou a áreas como na África em descolonização, e agora se apresenta como global tendo eventualmente um ou mais Estados como bases de apoio financeiro, apoio logístico, função de abrigo, ou hospedeiro (Moreira, 2004, p. 148).

O sociólogo francês Michel Wieviorka, que desde os anos 1980 estuda a violência política e particularmente o terrorismo, desenvolve esta natureza “global” do novo terrorismo, distinto do que ele chama “terrorismo clássico”. Os atentados do 11 de Setembro vão fazer explodir as categorias convencionais do nacionalismo, misturando as dimensões internas e externas da existência das sociedades. O nível a que se situa é caracterizadamente transnacional, desterritorializado, desnacionalizado. Mais ainda, sendo terrorismo islâmico, reporta-se a uma “comunidade imaginária de crentes”, ou a uma “neo-umma transnacional” (Wieviorka, 2010, p. 274-276), embora também se enraíze em comunidades concretas da diáspora árabe.

Por sua vez, Jean Baudrillard, em artigo do *Le Monde* escrito pouco depois dos atentados de Nova York e Washington, equaciona de maneira distinta a correlação entre terrorismo e globalização. Segundo ele,

o terrorismo, como os vírus, está em toda a parte. (...) ele está no próprio coração desta cultura que o combate (...). Não se trata, portanto, de um choque de civilizações nem de religiões, pois ultrapassa de longe o Islã e a América, sobre os quais se tenta focar o conflito para criar a ilusão de um afrontamento visível e de uma solução de força. Trata-se, antes, de um antagonismo fundamental, mas que designa, através do espectro da América (que poderá ser o epicentro, mas não a encarnação solitária da globalização) e através do espectro do Islã (que também não é a encarnação do terrorismo), a globalização triunfante a ajustar contas consigo mesma. Neste sentido, pode falar-se de guerra mundial, não a terceira, mas a quarta e a única verdadeiramente mundial, porque nela se joga a própria globalização. (...) Guerra fractal de todas as células, de todas as singularidades que se revoltam sob forma de anticorpos. (...) Porque é o próprio mundo que resiste à mundialização (Baudrillard, 2001, tradução nossa).

Esse tema do ajuste de contas da globalização consigo própria deixa transparecer quase imperceptivelmente um certo antiamericanismo, frequente nos autores franceses. De modo um pouco provocatório, mas no seu estilo sempre estimulante, Alain Touraine escreve:

gostaria de sugerir que o centro do nosso mundo contraditório já não são os Estados Unidos, mas a Arábia Saudita, que é, ao mesmo tempo, um pilar da defesa dos interesses econômicos ocidentais no Médio Oriente, um regime teocrático, um Estado totalitário repressivo e corrupto e a principal fonte de financiamento dos movimentos islamistas radicais na maior parte do mundo! (Touraine, 2003, p. 160, tradução nossa).

Em um registro algo distinto, o modo como os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 afetaram a estabilidade do sistema internacional é assim interpretado por Jacques Derrida:

Desde o fim da “Guerra Fria”, o que podemos chamar ordem mundial, na sua relativa e precária estabilidade, depende em larga medida da solidariedade e da fiabilidade, do *crédito*, da potência americana. Em todos os planos: econômico, tecnológico, militar, mediático, e mesmo no plano da lógica discursiva, da axiomática que universalmente defende a retórica jurídica ou diplomática, e, portanto, o direito mundial, mesmo onde os Estados Unidos o violam sem deixarem de se fazer passar pelos seus campeões. Portanto, fragilizar esta superpotência, que desempenha o ‘papel’ de tutor da ordem mundial, significa arriscar a fragilizar o mundo inteiro, incluindo os inimigos declarados dos Estados Unidos (Derrida *apud* Borradori, 2003, p. 100-101, tradução nossa).

De qualquer maneira a equação globalização/terrorismo é seguramente controversa, tanto mais quanto também se pode invocar a emergência de novas formas de solidariedade global como reação à gravidade dos atentados. Vejam-se alguns contrapontos.

Ao inventariar as grandes lições que se podem deduzir do 11 de Setembro, Ulrich Beck enuncia, entre outras, estas quatro: *i*) perdeu-se a confiança nas instituições sociais, generalizou-se a percepção de risco e impôs-se uma nova globalização pela cooperação internacional; *ii*) a segurança nacional já não é nacional, “foram derrubados todos os sinais de identidade que caracterizavam a imagem genérica do Estado moderno, as fronteiras que separam o interior do exterior, a polícia do exército, o crime da guerra e a guerra da paz (...), política interna e externa, segurança nacional e cooperação internacional estão agora totalmente ligadas” (Beck, 2003b, p. 59, tradução nossa); *iii*) “[o] 11 de Setembro pôs à mostra as limitações do neoliberalismo na hora de solucionar os conflitos do mundo. Os ataques terroristas contra os Estados Unidos foram o Chernobyl da globalização. Da mesma maneira que essa catástrofe soviética minou a nossa fé na energia atômica, o 11-S denunciou as falsas promessas do neoliberalismo; (...) as premissas aparentemente irrefutáveis do neoliberalismo – que a economia se imporia à política e que o papel dos Estados diminuiria – perdem força num mundo de riscos globais”

(*op. cit.*, p. 60, tradução nossa); e *iv*) nem sequer a nação mais poderosa pode garantir sozinha a sua própria segurança; “a sociedade global do risco está a forçar o Estado-nação a admitir que não pode cumprir a sua promessa constitucional de proteger o ativo mais importante dos seus cidadãos, a segurança” (*op. cit.*, p. 62, tradução nossa); consequentemente, “um aumento da interdependência e da cooperação, quer dizer, uma perda de autonomia, aumentaria a soberania, de tal maneira que partilhar soberania não a reduz, antes a eleva a uma potência superior” (*op. cit.*, p. 63, tradução nossa).

Dessas conclusões de Beck destaca-se a pesada metáfora do 11 de Setembro como Chernobyl da globalização, como se ele representasse aquele trauma coletivo que fez perder as ilusões e abalar as promessas de um mundo onde a progressiva fragilidade dos centros de decisão política fosse compensada pelo otimismo da regulação pelos mercados.

Por sua vez, Adriano Moreira reinterpreta a equação globalização/terrorismo:

A premissa maior de todas as interpretações da mudança, que também abrange o terrorismo, é a globalização: esta fez com que a análise identificasse uma série de capítulos, designadamente o crime transnacional organizado e a segurança internacional, o crime transnacional e a globalização econômica, a liberalização e o crime financeiro transnacional, a cooperação entre as organizações criminosas, tudo originando o crescimento de uma frente jurídica internacional (Moreira, 2004, p. 147).

4 CRIME OU GUERRA?

Um dos debates mais interessantes quanto à caracterização do 11 de Setembro é a dúvida quanto à sua natureza: ato criminoso ou ato de guerra? Assunto de polícia ou problema do foro militar? Questão de segurança interna ou externa?

Da parte deste autor, e há muito se defendeu, em um colóquio organizado em Lisboa pouco depois dos acontecimentos, com a participação da ex-primeira ministra de Portugal, Maria de Lurdes Pintasilgo, e do destacado economista João Salgueiro, uma posição cujos traços podem ser enunciados brevemente a seguir.

- 1) O 11 de Setembro deveria ser considerado crime contra a humanidade – pese embora a relativa indefinição deste conceito –, não apenas pelo número de vítimas que provocou, mas sobretudo por um fato extremamente agravante, a saber, a utilização de seres humanos vivos, passageiros de aviões comerciais, como projéteis destruidores, equiparados a bombas mortíferas; isto representa o repugnante aviltamento da dignidade humana, ao reduzir pessoas à condição forçada de engenho explosivo.

- 2) A ser assim, os seus autores ou mandantes deveriam ser presentes a uma jurisdição internacional competente para julgar crimes contra a humanidade, no caso, o Tribunal Penal Internacional (TPI).
- 3) Contra eles deveria ser passado um mandato de captura internacional, vinculando as polícias de todo o mundo, mesmo que para a sua captura fossem necessários meios militares – tal como ocorreu com os criminosos da guerra da ex-Iugoslávia, detidos por forças militares e entregues às polícias e às jurisdições civis. Uma tal solução era, infelizmente, impossível. Os Estados Unidos tinham se recusado a ratificar o tratado criador do TPI e o presidente George W. Bush apressou-se a proclamar a Guerra ao Terror, optando pela reação militar pura e dura. A resposta foi a guerra ao Afeganistão. Daí resultou, também, a militarização do próprio registro jurisdicional, tanto na detenção quanto no julgamento dos implicados. Guantánamo ficou como símbolo desta opção. Acresce que se caiu na contradição de se recusar aos detidos a condição de combatentes, nunca os considerando prisioneiros de guerra.

A ideia de projéteis humanos foi mais tarde encontrada em Habermas, que sublinha a monstruosidade do ato dos terroristas suicidas, “os quais transformaram os aviões [...], juntamente com os seus reféns, em projéteis vivos” (Borradori, 2003, p. 32, tradução nossa). Mas poucos autores tiram consequências decorrentes da natureza do ato em si nos ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono. Curiosamente, outro alemão, Ulrich Beck, abordaria um tema análogo em uma conferência que proferiu em Moscou, passados dois curtos meses do 11 de Setembro de 2001, mais tarde editada em versão espanhola (Beck, 2003a). Referindo que “a nossa imagem do mundo sustenta-se sobre distinções entre guerra e paz, milícia e polícia, guerra e crime, segurança interna e externa, entre interior e exterior, em geral já superados” (*op. cit.*, p. 11, tradução nossa), afirma que “os atentados terroristas não são apenas um ‘crime’, um caso para a ‘justiça nacional’, nem o conceito e a instituição ‘polícia’ são apropriados para fatos cujos efeitos devastadores são equiparáveis a ataques militares (...). Em consequência, a ‘proteção de civis contra catástrofes’ perde o seu sentido” (*op. cit.*, p. 10, tradução nossa), e os terroristas “inutilizam de chofre a gramática nacional da milícia e da guerra” (*op. cit.*, p. 29, tradução nossa). Isto leva Beck a “internacionalizar” a resposta aos atentados, acabando por preconizar a celebração de um pacto internacional contra o terrorismo, “uma convenção que não só clarifique os conceitos, mas que situe sobre uma base legal a perseguição interestatal aos terroristas, e que crie, portanto, um espaço legal unitário e universal – o que pressupõe que o estatuto do tribunal internacional seja ratificado por todos os países, incluindo os Estados Unidos. O objetivo seria converter o terrorismo em crime contra a humanidade punível em todo o mundo” (*op. cit.*, p. 35, tradução nossa). A mesma ideia transparece no italiano *Osservatorio sulla*

Legalità e sui Diritti, reportando-se especialmente às posições autorizadas do jurista António Cassese, citado por Giulia Alliani: se Bin Laden fosse capturado vivo,

[a melhor solução não seria] um processo perante um tribunal americano, embora este estivesse no seu pleno direito. É importante também mostrar às opiniões públicas, designadamente as dos países árabe-muçulmanos, que o julgamento de Bin Laden não é uma pura e simples vingança. Seria vantajoso que o maior número possível de pessoas ficasse convencido de que, apesar do horror do crime pelo qual deve responder, ele se beneficiará de um processo verdadeiramente justo e da presunção de inocência, como qualquer outro acusado. Seria necessário um processo internacional contra Bin Laden (Alliani, 2004, tradução nossa).

Como se observa, nada que se possa equiparar ao posterior desfecho da operação de forças especiais com a execução sumária do líder da al-Qaeda.

Solução militar ou policial? Este dilema permanece em aberto, para além da bem conhecida declaração de Guerra ao Terror com todas as suas consequências. Para Habermas,

a decisão de Bush de declarar Guerra ao Terror foi um grave erro tanto do ponto de vista normativo como pragmático. No plano normativo, reconheceu a estes criminosos a dignidade de inimigos de guerra e, no plano pragmático, não se pode conduzir uma guerra contra uma 'rede', contra uma entidade quase impalpável, pelo menos se queremos que a palavra 'guerra' continue a ter um significado preciso (*apud* Borradori, 2003, p. 40, tradução nossa).

E acrescenta:

Recorrendo a meios inapropriados, o Estado corre o perigo de se desacreditar: seja porque, no seu interior, dá luz verde a uma militarização das medidas de segurança, pondo em perigo o Estado de direito, seja porque, no exterior, mobiliza recursos de tecnologia militar certamente superiores aos do adversário, os quais são, ao mesmo tempo, desproporcionais e ineficazes (*apud* Borradori, 2003, p. 34, tradução nossa).

Se os autores alemães insistem nessa posição, o mesmo se poderá afirmar de certo número de franceses:

A resposta discursiva e política a estes ataques reativou os esquemas realistas tradicionais (Estado, território, fronteira, identidade) e marcou um regresso à *hard security*. Ao territorializar e ao militarizar a sua resposta através da noção de 'Guerra ao Terror', as autoridades norte-americanas e numerosos analistas impunham o Estado como sujeito único da segurança e sugeriam, assim, que este ator permaneceria em um lugar central, a partir do qual se deveria definir e organizar a segurança (Chaouad, 2010, tradução nossa).

E outra opinião complementar:

Onde começa e onde acaba uma ameaça de defesa? Eis a questão central que organiza as respostas à violência das organizações clandestinas. (...) A partir de quando é impossível tratar os atentados pela via policial e judiciária? (...) A via policial e judiciária exige muito tempo, paciência, embora tenha a vantagem de delimitar melhor os culpados. Muitas vezes os atentados não podem destruir um país. Agem como provocações. A via militar seria então pertinente? A capacidade de agir na urgência parece ter favorecido o Departamento da Defesa sobre os outros. (...) Mais do que uma estratégia, a guerra contra o terrorismo é uma fórmula encantatória, ritual. Esta ‘guerra’ não será ganha; pelo menos, é certo, não rapidamente (Bigo, 2001, tradução nossa).

O mesmo tema da Guerra ao Terror é abundantemente tratado em artigo da revista *Cultures & Conflicts* pelo general Christian Chocquet, ligado à *gendarmérie* francesa, com evidente conhecimento de causa:

A assimilação do terrorismo à guerra santa pelos islamistas constitui a última fase da justificação da violência. O impacto desta teoria numa franja da população muçulmana, difícil de avaliar com precisão, convida a interrogarmo-nos sobre as razões que podem favorecer um tal discurso de ódio. Este fenómeno ilustra, de qualquer modo, o fato de a luta contra o instrumento terrorista, por mais indispensável que seja, dever ser acompanhada por uma análise atenta das condições políticas, económicas e sociais que permitem determinar as causas profundas da violência (Chocquet, 2001, tradução nossa).

Em consequência, põe em causa “a guerra aos mafiosos e aos terroristas”, referindo, em contraste, o caso de Israel, “onde a militarização da luta antiterrorista está institucionalizada” (Chocquet, 2001, tradução nossa).

5 SEGURANÇA INTERNA OU EXTERNA?

O dilema entre crime ou guerra, entre solução policial ou militar, prende-se de perto com outro, que é o da alternativa entre segurança interna ou externa. Uma longa tradição da esquerda europeia é em absoluto ciosa da distinção entre uma e outra, sem dúvida por causa das experiências históricas, em que as forças armadas eram usadas para garantir a “segurança interna”, e a intervenção militar contra o próprio povo se justificava pela necessidade do combate à “subversão”. Os regimes ditatoriais elaboraram doutrinas ditas de “segurança nacional”, não apenas contra qualquer inimigo exterior, mas a favor da estabilidade dos regimes, ameaçada pelas revoltas populares. Daí a preocupação das sociedades democráticas no sentido de bem separarem as águas entre polícia de ordem pública e forças armadas, entre a esfera policial e a militar, esta sim formalmente investida da missão de assegurar a defesa contra o estrangeiro.

Uma realidade recente ajudou a alterar essa visão adquirida. Por um lado, a participação de forças policiais ou de *gendarmérie* – como os *carabinieri* italianos ou a Guarda Nacional Republicana portuguesa – em missões de paz assumidas pela comunidade internacional fez esbater a distinção consagrada e mostrou a utilidade da presença de forças de natureza policial em teatros de pré ou pós-conflito. Normalmente é reconhecido que estas forças estão mais aptas a lidar com as populações, além de que o armamento utilizado pelos militares se pode revelar inapto para missões de patrulha ou vigilância. Assiste-se, assim, à presença e à intervenção de forças vocacionadas para a segurança interna em cenários exteriores ao território nacional, como se se tratasse de uma “internacionalização” da função securitária. Por outro lado, as alterações ocorridas na conflitualidade internacional – com a referida rarefação das guerras entre Estados – e na própria composição e natureza das forças armadas – em muitos casos na abolição do serviço militar obrigatório, provocando ora o voluntariado ora a profissionalização dos militares – levaram a que estas sejam hoje incumbidas de missões internas às fronteiras do país, como a assistência às populações em catástrofes e outras tarefas de tipo civis. Nestas circunstâncias, não admira que se tenha repensado em termos novos a distinção policial/militar e que se aceite como vantajosa uma maior interpenetração das dimensões interna e externa da segurança humana.

Projetada essa questão no combate ao terrorismo, sabe-se, assim, quais os riscos que espreitam: de um lado, o risco da criminalização da violência política; do outro, a militarização do combate às práticas terroristas. E outro risco preocupante é o que se traduz na transposição das medidas de segurança para o conjunto da vida cotidiana dos cidadãos. De algum modo este tema pode relacionar-se com o pensamento que, desde os anos 1980, a Escola de Copenhague – com os prestigiados nomes de Barry Buzan e Ole Wæver – tinha desenvolvido em torno do alargamento do conceito de segurança, conduzindo-o para esferas que tradicionalmente lhe eram alheias: para além da segurança militar, a segurança política, econômica, ambiental, alimentar, sanitária, societal. Os atentados terroristas da primeira década deste século tiveram a consequência de reforçar este sentido de ramificação crescente da segurança, levando-a a penetrar em numerosos interstícios da vida coletiva e individual. A este respeito, deixando-se por momentos o quadro do pensamento europeu, destaca-se um autor canadense, Sylvain Munger, o qual com razão sublinha que:

o espaço público da cidade moderna está associado ao espaço ameaçado, esquadrihado por sistemas de câmaras e protegido por uma arquitetura do estilo fortaleza. Mais ainda, a adoção de certas tecnologias militares para fins de vigilância e controle policial do território nacional representa bem a célebre inversão clausewitziana de Foucault: a segurança é a continuação da guerra por outros meios (Munger, 2011, p. 523-524, tradução nossa).

A onda terrorista provocou, como é sabido, um acréscimo de vigilância, com um espectro de tecnologias que vai desde a observação por satélite até o controle biométrico. Mas existe a dificuldade em se estabelecer uma linha clara de demarcação entre a obrigatória prudência, que aconselha medidas preventivas e dissuasórias de toda a ordem, e o alarmismo, porventura intencionalmente provocado, tendente a favorecer um ambiente de pânico e a justificar toda a espécie de medidas repressivas ou limitadoras das liberdades públicas. Talvez Bigo tenha razão ao falar dos “profissionais da gestão das inquietudes”, no sentido em que o discurso de políticos e agentes de segurança tem a possibilidade de instigar e dosear os temores coletivos e de instrumentalizá-los para fins de controle social. Ele denuncia a incompreensão do social

com uma ‘estrategização’ dos perigos do cotidiano, uma insegurização do mundo, onde o risco é sempre lido como perigo e não como oportunidade, e um crescimento das intolerâncias, onde o racismo e a xenofobia são ‘justificados’ por uma grelha de leitura em termos de conflitos civilizacionais (Bigo, 2005, tradução nossa).

6 SACRALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA

A generalidade dos autores europeus rejeitou criticamente as célebres abordagens de Samuel Huntington sobre o choque de civilizações, considerando que estas sofriam de fortes distorções e estavam longe de constituir uma boa chave interpretativa para analisar os fenômenos contemporâneos. Também por isto se recusaram a observar os atentados do 11 de Setembro à luz da redutora equação Islã *versus* Ocidente.

Não obstante essa precaução, é indiscutível que esses atos terroristas eram portadores de uma dimensão religiosa, sendo irrecusável a motivação religiosa do suicídio dos terroristas e do seu horizonte de martírio salvífico em nome de uma transcendência indiscutível. O seu ato foi, assim, portador de uma estranha mistura de modernidade e arcaísmo: modernidade pelo uso de tecnologias de ponta, pelo funcionamento em rede, pela utilização de aeronaves; arcaísmo pelo fanatismo e pelas crenças primárias. Este ponto de vista, porém, deve ser enquadrado pela análise das novas formas de violência presentes na vida internacional, e mesmo por um novo paradigma relativo ao uso da força.

O sociólogo Michel Wieviorka, que, conforme registrado neste capítulo, distingue o terrorismo “clássico” do “novo terrorismo internacional”, publicou já em 1988, na revista *Cultures & Conflicts*, um notável conjunto de três artigos em que antecipava a realidade do terrorismo radical e pormenorizava a natureza do novo paradigma da violência nas sociedades. Sobre a violência escrevia ele:

esta deve doravante ser efetivamente abordada com conceitos que já não podem ser os do mundo bipolar, nem os do mundo onde a economia permitia pensar diretamente as relações internacionais em termos de dominação e de exploração, ou de

modernização mais ou menos avançada. A violência deve ser apreendida no que é uma das suas novidades radicais: o fato de ser ao mesmo tempo globalizada, porque referenciada a fenômenos planetários, e localizada; geral e, para usar o termo de Hans Magnus Enzensberger, molecular; ela mesma mundializada e fragmentada ou dispersa. Não envolve grandes diferenças se a consideramos no centro ou na periferia, noções que ela contribui para enfraquecer; e, por exemplo, não faltam semelhanças entre os jovens atores dos movimentos islamistas no Oriente Médio e os jovens raiosos dos subúrbios franceses, sejam eles muçulmanos ou não (Wieviorka, 1998b, tradução nossa).

Esclarecendo o contraste com o terrorismo “clássico”, Wieviorka refere que: as lógicas antigas eram antes de mais nada políticas, obcecadas, como se tem dito, pela tomada do poder de Estado ou pela instauração de um novo Estado. No mundo atual, a ação terrorista é, mais do que na época clássica, ora *mais que política*, sobre-determinada pelas suas dimensões de combate planetário sagrado, sem negociação possível – aqui reina o islamismo radical, que é *metapolítico* –, ora menos que política, motivada então pelo lucro econômico, embora mantendo um contato com o político, como é o caso, por exemplo, das FARC, na Colômbia, que se tornaram forças infrapolíticas (Wieviorka, 2010, p. 278-279, tradução nossa).

Essa distinção entre violência infrapolítica e metapolítica é particularmente elucidativa e merece ser retida para uma boa compreensão dos processos contemporâneos. Na verdade, os decisores políticos, tal como os analistas e os estudiosos, estão habituados a lidar com a forma tradicional de violência política, tendo como protótipo a guerra entre Estados. A reflexão sobre a segurança restringia-se classicamente a este registro. A atualidade, porém, trouxe ao primeiro plano estas outras formas de violência. Uma delas, a infrapolítica, corresponde à privatização da violência, aproxima-se da criminalidade organizada e internacionalizada, manifesta-se em vandalismos que parecem gratuitos e inconsequentes, na ausência de reivindicações e objetivos claros, fora de qualquer enquadramento ideológico, concretizado – para além das mencionadas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) – nas máfias russas e albanesas ou nas favelas do Rio de Janeiro, nos movimentos xenófobos da Europa do norte ou nas redes dos tráficos de toda a espécie. Em contraste com esta, a violência torna-se metapolítica quando as suas raízes se prendem ao absoluto e ao transcendente: seja a identidade nacionalista, seja – mais frequentemente – a crença religiosa, valores que, por serem sentidos como tão elevados, não admitem concessões, não permitem sequer a negociação por impossibilidade de cedências. A “mobilização coletiva” instiga a vocação do martírio e a violência assenta no fanatismo, no sectarismo, na intransigência fundamentalista. “Aos seus autores só resta o desespero” (Wieviorka, 1998c).

Compreende-se que os poderes convencionais tenham sérias dificuldades em lidar com esses fenômenos, dada a imprevisibilidade dos seus protagonistas

e a incompatibilidade dos discursos respectivos. Os atentados de Nova York e Washington situam-se claramente nesta esfera do metapolítico e, todavia, não são apolíticos; antes mergulham em projetos políticos, apesar de suspensos de uma transcendência situada para além da gestão política.

7 UMA NOVA CONFLITUALIDADE

O conjunto dessas ideias e debates que atravessam o pensamento europeu da última década tem como pano de fundo, à maneira de um cenário difuso que dá enquadramento a todo o resto, a mutação que se tem operado na conflitualidade, com importantes reflexos no relacionamento internacional. Os atentados do 11 de Setembro de 2001 serão porventura o episódio mais enfático e espetacular de uma tendência que se ramifica em muitos outros fatos e processos.

Desde o final do século passado, Mary Kaldor, professora da London School of Economics and Political Science, tinha consagrado a expressão “novas guerras” (Kaldor, 1999). Independentemente das reservas que este conceito suscitou em alguns setores, ele aponta para uma transição indesmentível para novos tipos de conflitos, e entre as suas características destaca-se um primeiro tipo que

se poderia descrever como ‘guerra em rede’, redes armadas de atores estatais e não estatais. Incluem grupos paramilitares organizados em torno de um líder carismático, senhores da guerra que controlam territórios concretos, células terroristas, voluntários fanáticos como os mujahedines, organizações criminais, unidades de forças regulares ou outros corpos de segurança estatal, assim como mercenários e companhias militares privadas (Kaldor, 2003, p. 79-80, tradução nossa).

Não é aqui possível desenvolver os vários aspectos dessa evolução da conflitualidade. Porém, insistiu-se neste estudo em um conjunto de alterações cuja visibilidade é razoavelmente patente, mas das quais nem sempre se retiram as devidas ilações. Os domínios da transição são muito variados. Verificam-se alterações na geografia dos conflitos, com a redefinição dos “arcos de crise”. Dão-se notáveis alterações nos atores dos conflitos, como anotado na anterior citação de Mary Kaldor, mas podendo acrescentar-se a rarefação dos conflitos interestatais, o crescente envolvimento das populações civis, a tendência para a privatização da violência (e mesmo para a empresarialização da guerra), os seus crescentes vínculos à criminalidade organizada, e assim por diante. Há uma grande transição dos conflitos na sua relação com o espaço: a conquista territorial parece ter caído em desuso; há uma relativa desvalorização do território; as fronteiras aumentam de elasticidade quando não entram em declínio; os conflitos processam-se com descontinuidades territoriais; e a ocupação territorial direta parece inútil para assegurar hegemonias, ao mesmo tempo que os “territórios santuários” se tornam de duvidosa eficácia, já que nem o sobreamamento garante a invulnerabilidade (como se viu desde Beslan com a ação dos chechenos até os vários atentados no World Trade Center).

De igual modo, significativas transições se verificam na relação entre conflitos e tempo, uma vez que aqueles tendem a oscilar entre polos opostos: ora a “guerra-relâmpago”, ora o conflito “interminável”, em que o arrastamento temporal coincide com a ausência de desfecho militar concludente para as hostilidades. Também as formas de legitimação dos conflitos passam por importantes mudanças, deslegitimando-se tanto a guerra “nacionalista” como a guerrilha “emancipatória”, em contraste com a emergência da motivação cultural, étnica ou religiosa, ou então com os novos modos de legitimar a “guerra preventiva” ou a defesa antecipatória. Por sua vez, as configurações dos conflitos alteram-se visivelmente, seja pelas inovações tecnológicas, seja pela midiaticização da “guerra espetáculo”, seja pela desigualdade dos contendores nas “guerras assimétricas”, seja pela constituição das referidas “redes”, designadas como “ONGs da violência”, agentes de guerras moleculares, como metástases de possível projeção global.

Tudo isso materializa aquela tendência que se vinha adivinhando no sentido do fim da “guerra industrial”, daí resultando uma evolução estratégica de primeiro plano: “hoje em dia, a utilidade da força militar moderna, a capacidade de ‘forçar um inimigo a cumprir a nossa vontade’, está posta em dúvida” (Kaldor, 2003, p. 89, tradução nossa). Tais palavras, aparentemente inócuas, representam na verdade uma profunda convulsão na maneira de pensar e operar o uso da força.

Esse tema foi amplamente desenvolvido por um general inglês, Rupert Smith, em um livro que marca a reflexão sobre a guerra na atualidade: *A utilidade da força. A arte da guerra no mundo moderno* (Smith, 2008). Quase parece que melhor seria se seu título fosse “A inutilidade da força”, dado que elabora uma longa e autorizada reflexão – autorizada, porque assente em uma prolongada experiência de condução de guerras recentes – na qual adverte para o contrassenso de continuar a pensar e a atuar em termos de “guerra industrial”, quando hoje a guerra está “entre o povo”, está no meio da gente. Sobretudo no tipo de violência exercida pelas ações terroristas, tudo se distingue do “sistema nervoso” da guerra convencional, ou da guerra industrial, que era um sistema essencialmente hierárquico, com mecanismos de informação descendente, de cima para baixo, em que “toda a força está concentrada na prossecução do seu objetivo militar estratégico específico”, embora o sistema seja vulnerável à quebra da cadeia de comando. Em contraste,

o sistema nervoso da guerrilha e, em particular, dos terroristas, não funciona desta maneira, principalmente devido à sua dependência do povo e à ausência de objetivos militares. (...) Recorrendo a uma analogia botânica, o seu sistema nervoso é ‘rizomático’. As plantas rizomáticas conseguem propagar-se pelas raízes, é o que fazem as urtigas, as silvas e a maioria das ervas. (...) Um sistema de comando ‘rizomático’ funciona com um sistema acima do solo, aparentemente hierárquico, visível nas arenas operacional e política, e com um sistema subterrâneo, centrado nas raízes: este é o verdadeiro sistema. É um sistema horizontal, com muitos grupos discretos.

(...) Estas células operam para o centro do sistema de raízes através de um processo de *franchisement*. (...) O sistema de comando rizomático é difícil de atacar, tal como as ervas daninhas são difíceis de erradicar. (...) nas redes terroristas os indivíduos estão para a organização como o solo está para o rizoma (Smith, 2008, p. 379-381, tradução nossa).

Posto isso, Smith pode concluir: “[m]esmo se a força for empregada para pôr fim à violência, não garantirá a decisão estratégica almejada pelos que decidem aplicá-la. Na verdade, ao contrário da guerra industrial, na guerra entre o povo nenhum ato de força será alguma vez decisivo” (2008, p. 382, tradução nossa). Uma conclusão que vem ao encontro daquilo que se tem amplamente defendido sobre a enigmática incapacidade do uso de meios violentos para, na atualidade, atingirem os fins políticos que lhe estavam na base, como se a guerra tivesse perdido eficácia estratégica (Moita, 2008). A ser verdadeira esta hipótese ou a confirmar-se esta tendência, depara-se com uma radical alteração do próprio conceito de violência política e da conflitualidade nas relações internacionais.

Como se observa, o fenômeno do terrorismo neste início de século insere-se em um contexto de profundas mutações, e ele é uma das decisivas componentes daquilo a que Ulrich Beck chama “sociedade global de risco”, característica dos tempos atuais, tema que é uma das constantes do seu pensamento:

Antes da época moderna, os perigos eram imputáveis à natureza, aos deuses, aos demônios. O conceito de risco, pelo seu lado, é um conceito moderno. Contrariamente aos perigos de antigamente, o risco pressupõe decisões humanas, atores individuais. (...) O atentado do 11 de Setembro pôs em evidência a vulnerabilidade da nossa civilização. Mais precisamente, isto quer dizer que se, por um lado, nós estamos mais ou menos seguros contra acidentes fortuitos, estamos, por outro, expostos, sem nenhuma proteção, aos atentados terroristas intencionais (Beck, 2003a, p. 29 e 33, tradução nossa).

Este sentimento de vulnerabilidade da nossa civilização é assim uma das marcas deixadas pelos acontecimentos de 2001. Na simplicidade mais sumária da sua designação – “nine/eleven” ou “9/11” –, os atentados de Nova York e Washington tornaram-se um ícone dotado de universalidade, como se, na sua grandeza espetacular e na sua visibilidade mundial, fossem um símbolo destes novos tempos.

REFERÊNCIAS

ADLER, A. *J'ai vu finir le monde ancien*. Paris: Hachette, 2002.

ALLIANI, G. Terrorismo, un crimine contro l'umanità. *Osservatorio sulla legalità e sui diritti*, 15 sept. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/37fgKr>>.

BAUDRILLARD, J. L'esprit du terrorisme. *Le monde*, Paris, 2 nov. 2001.

BECK, U. La société du risque globalisé revue sous l'angle de la menace terroriste. **Cahiers internationaux de sociologie**, Munich, v. 1, n. 114, p. 27-33, 2003a. Disponível em: <<http://goo.gl/MS75Pf>>.

_____. Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo. *In*: CASTELLS, M.; SERRA, N. **Guerra y paz en el siglo XXI**: una perspectiva europea. Barcelona: Tusquets Editores, 2003b.

BIGO, D. La voie militaire de la «guerre au terrorisme» et ses enjeux. **Cultures and conflits**, n. 44, p. 5-18, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/aWqYci>>.

_____. La mondialisation de l'(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation. **Cultures and conflits**, n. 58, p. 53-101, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/5N6iA5>>.

BORRADORI, G. **Filosofia del terrore, dialoghi con Jürgen Habermas e Jacques Derrida**. Roma: Laterza, 2003.

CAMUS, A. **L'homme révolté**. Paris: Éditions Gallimard, 1951.

CASTELLS, M.; SERRA, N. **Guerra y paz en el siglo XXI**: una perspectiva europea. Barcelona: Tusquets Editores, 2003.

CHAOUAD, R. Les frontières de la sécurité. **Implications philosophiques**, 25 mars 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/y36e2l>>.

CHOCQUET, C. Le terrorisme est-il une menace de défense? **Cultures et Conflits**, n. 44, hiver 2012. Disponível em: <<http://conflits.revues.org/732>>.

CRETTEZ, X. Les modèles d'appréhension du terrorisme. **Cahiers de la sécurité intérieure**, n. 38, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/d4wbry>>.

CRETTEZ, X.; SOMMIER, I. Les attentats du 11 septembre: continuité et rupture des logiques du terrorisme. *In*: ANNUAIRE FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES, 3., 2002, Bruyant. **Anais...** Bruyant: AFRI, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/NFu53g>>.

HEISBOURG, F. **Hyperterrorisme**: la nouvelle guerre. Paris: Éditions Odile Jacob, 2001.

HOROWITZ, M. C. Nonstate actors and the diffusion of innovations: the case of suicide terrorism. **International organization**, v. 64, n. 1, p. 3364, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/GyZBff>>.

KALDOR, M. **New and old wars**: organised violence in a Global Era. Cambridge: Polity Press, 1999.

_____. Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global. *In*: CASTELLS, M.; SERRA, N. **Guerra y paz en el siglo XXI**: una perspectiva europea. Barcelona: Tusquets Editores, 2003.

MOITA, L. **Rituais de apaziguamento**: escritos sobre relações internacionais. Lisboa: OBSERVARE, EDIUAL, 2008.

MOREIRA, A. (Coord.). **Terrorismo**. Coimbra: Almedina, 2. ed., 2004.

MUNGER, S. La guerre au 21^e siècle: perspectives sur un phenomene en mutation. **Études internationales**, v. 42, n. 4, p. 521-531, dez. 2011.

ROGEIRO, N. O novo terrorismo internacional como desafio emergente de segurança: novas e velhas dimensões de um conceito problemático. 2. ed. *In*: MOREIRA, A. (Coord.). **Terrorismo**. Coimbra: Almedina, 2004.

SMITH, R. **A utilidade da força**: a arte da guerra no mundo moderno. Lisboa: Editora 70, 2008.

TOURAINÉ, E. La democracia europea en un contexto de crisis global. *In*: CASTELLS, M.; SERRA, N. **Guerra y paz en el siglo XXI**. Barcelona: Tusquets Editores, 2003.

WIEVIORKA, M. Le nouveau paradigme de la violence. **Cultures and conflits**, n. 29-30, automne-hiver 1998a. (Parte 1). Disponível em: <<http://goo.gl/76ilgN>>.

_____. Le nouveau paradigme de la violence. **Cultures and conflits**, n. 29-30, automne-hiver 1998b. (Parte 2). Disponível em: <<http://goo.gl/61HNB9>>.

_____. Le nouveau paradigme de la violence. **Cultures and conflits**, n. 29-30, automne-hiver 1998c. (Parte 3). Disponível em: <<http://goo.gl/xDmtr4>>.

_____. **Neuf leçons de sociologie**. Paris: Pluriel, 2010.

O PAQUISTÃO E O COMBATE AO TERRORISMO NA ÁSIA MERIDIONAL: ENTRE O INTERVENCIÓNISMO ESTADUNIDENSE E A REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA

Edson José Neves Júnior*

1 INTRODUÇÃO

O Paquistão tem significativa relevância no apoio às organizações radicais jihadistas, sejam estas originadas em seu território ou em países vizinhos. Não se pode compreender o contexto securitário sul-asiático sem levar em conta o papel preponderante exercido pelas organizações políticas paquistanesas mais influentes. Esta “parceria” entre setores do Estado paquistanês e organizações religiosas extremistas tem uma história longa e, crescente-se, nem sempre condenada pelo Ocidente.

A contribuição deste capítulo vai nesse sentido, qual seja o de desvelar: a importância desse país para se compreender o chamado terrorismo islamista na Ásia Meridional; como o Paquistão ingressou na campanha antiterrorista ao lado dos Estados Unidos; e quais os desdobramentos recentes da agenda de segurança na Ásia Meridional que apontam na direção da regionalização. Duas constatações sustentam a argumentação: *i*) conhecer o terrorismo e elaborar formas mais eficazes de combatê-lo no Sul da Ásia passa, obrigatoriamente, por desvendar o papel de instituições estatais paquistanesas, como o Exército e o principal serviço secreto do país, o Inter-Services Intelligence (ISI); e *ii*) após mais de uma década da presença de forças ocidentais na Ásia Meridional observa-se uma tendência progressiva à regionalização da segurança, o que inclui novos formatos de Guerra ao Terror, distintos do projeto intervencionista estadunidense.

Assim, o objetivo deste capítulo é descrever o papel do Paquistão na criação, preparação e irradiação de organizações terroristas no Sul da Ásia, e analisar os modelos de combate ao terrorismo que estão em ação na região. Para atender este objetivo, este capítulo se divide em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A seção 2 expõe, de forma breve, a história da Guerra ao terrorismo no Sul da Ásia. A seção 3 indica como o terrorismo, chamado no Paquistão de jihadismo, se tornou um recurso corrente de ação militar no cenário

* Doutorando em estudos estratégicos internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do curso de relações internacionais da Universidade Vila Velha (UVV).

de instabilidade afegão e uma forma de dar continuidade ao conflito com a Índia. A seção 4 aborda o projeto de intervencionismo militar dos Estados Unidos na Ásia Meridional como forma de combate ao terrorismo internacional após os atentados de 11 de Setembro. A seção 5, enfim, contrapõe o projeto estadunidense à proposta de regionalização securitária representada pela Organização para Cooperação de Xangai (OCX).

2 BREVE HISTÓRIA DO COMBATE AO TERRORISMO NA ÁSIA MERIDIONAL

Não restam dúvidas de que a Ásia Meridional serviu de palco para alguns dos mais significativos acontecimentos da chamada Guerra ao Terror, levada a cabo desde fins de 2001. Nesta região, a política externa da Casa Branca tem despendido grande atenção, com o envio de vultoso auxílio monetário aos países aliados e com a oferta de suporte militar e político, além de se fazer presente no Afeganistão e, não raras vezes, em porções territoriais paquistanesas, como nas áreas tribais daquele país. Em termos de gastos, o relatório *Costs of War*, publicado pelo Instituto Watson de Estudos Internacionais, da Universidade Brown, estima que metade dos cerca de US\$ 4 trilhões empregados na luta contra o terrorismo desde os ataques de 11 de Setembro foi destinada aos esforços diretos e indiretos no contexto sul-asiático (*Costs of War*, 2011).

A ação liderada pelos Estados Unidos na Ásia Meridional se estende, assim, por mais de uma década, mas, até o momento, demonstrou grande indefinição quanto ao seu desfecho. É indiscutível que neste período foi possível contabilizar alguns avanços reivindicados pela aliança, como a retirada do governo talibá do poder no Afeganistão e o assassinato de Osama bin Laden, líder da rede al-Qaeda. No entanto, a Guerra ao Terror ainda está longe de eliminar da região os grupos considerados inimigos e terroristas. O número de atentados contra tropas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), forças de segurança locais aliadas ocidentais e alvos civis tem crescido significativamente não só em território afegão, mas também no Paquistão. O *site* *iCasualties*, que monitora os ataques contra forças ocidentais no Iraque e no Afeganistão e as baixas resultantes, aponta que, no cenário afegão, a violência contra as tropas ocidentais tem aumentado consideravelmente. Em 2002 e 2003 foram registradas, respectivamente, 70 e 58 fatalidades de soldados ocidentais no Afeganistão e no Paquistão. Em 2010 e 2011, estes números subiram para 711 e 566, respectivamente (*Afghanistan*, 2012).

É evidente o desgaste sofrido pelas tropas ocidentais nesse período. O número de baixas das forças da OTAN teve uma tendência crescente. Os projetos para reconstrução do país apresentam avanços em apenas alguns territórios, como na capital Cabul e arredores, mas, mesmo nesta região, a ação internacional é fustigada ou atrasada pelas investidas dos grupos denominados talibás. Complementarmente,

a crise econômica iniciada em 2008 tem exacerbado o tom da oposição interna nos países envolvidos na aliança contra o terrorismo. Convém lembrar, ademais, que a instabilidade observada no contexto afegão ao longo da Guerra ao Terror agora se faz cada vez mais intensa no vizinho Paquistão, membro essencial da coalizão internacional contra o terrorismo por fornecer rotas para a continuidade da campanha no país vizinho e por conter, em seu território, organizações radicais transnacionais classificadas como terroristas pelos ocidentais.

Isso colocado, à Casa Branca tem se configurado uma situação bastante peculiar, embora não inédita – visto o ocorrido no Vietnã –, em relação à sua presença no Sul da Ásia. Tanto sua permanência quanto sua retirada são projetos difíceis de efetivar. Por um lado, a permanência das tropas seria excessivamente custosa, sendo que a constante perda de efetivos repercute negativamente na opinião pública interna. Por outro, a remoção das forças demonstraria fraqueza perante as demais potências, desagradaria os setores econômicos envolvidos na guerra, abriria espaço para a projeção chinesa, russa e indiana, e afastaria Washington de importantes reservas energéticas e corredores comerciais, como a chamada *Nova Rota da Seda*, na Ásia Central.

Contrariando os objetivos pretendidos, a presença de forças militares na Ásia Meridional, ao que tudo indica, causou prejuízos políticos e estimulou, ao invés de reduzir, a ação de grupos armados extremistas contrários à ocupação, como sugerem os especialistas Pape e Feldman (Pape, 2005; Pape e Feldman, 2012). Além disso, nesses mais de dez anos surgiram análises bastante divergentes sobre quem são os verdadeiros alvos e os reais aliados na campanha contra os terroristas do Sul da Ásia. Nos anos iniciais do governo de George W. Bush aparentava ser o governo talibá do Afeganistão, apoiador da al-Qaeda, o único inimigo a ser combatido. Esta posição evoluiu para a inclusão de inúmeros grupos armados transnacionais, todos classificados sob uma categoria imprecisa de “talibás”, atuantes nos dois lados da fronteira com o Paquistão. E, por fim, já na administração de Barack Obama, são mais constantes as indicações de que o próprio Paquistão, aliado fundamental da Guerra ao Terror, abriga grupos terroristas, os financia e os mobiliza para o Afeganistão. Ataques frequentes de aeronaves não tripuladas, os chamados *drones*, nas regiões tribais autônomas e em partes da Província da Fronteira Noroeste, atestam esta nova tendência.

O crescente descontentamento dos Estados Unidos com seu parceiro sul-asiático, o qual teve início já nos primeiros anos após o estabelecimento da aliança, foi acompanhado por ameaças de se estender a Guerra ao Terror ao território do Paquistão. A mudança no discurso da grande potência ocidental exigiu da elite governante paquistanesa a busca por outras estratégias de cooperação internacional, como com a China, com a qual possuía laços históricos, e, mais recentemente, com

a Rússia. Tais iniciativas visavam propiciar o ingresso do Paquistão em concertos regionais, principalmente a OCX, incitar a criação de outros, como o Fórum Quadrilateral Afeganistão, Paquistão, Rússia e Tadjiquistão (Martins *et al.*, 2011), e fortalecer os já existentes, como a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (em inglês, South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC).¹

Essa profusão de organizações regionais, comprometidas – ou destinadas exclusivamente – a tratar dos assuntos de segurança e combate ao terrorismo, conforma um projeto alternativo ao intervencionista militar proposto pelos Estados Unidos. Ademais, atende a uma tendência evidenciada desde o contexto da invasão do Iraque, em 2003, de reação internacional à unipolaridade do governo de George W. Bush. Em linhas gerais, o projeto de combate ao terrorismo da OCX respalda uma visão de mundo multipolar e regionalizado. China e Rússia,² as grandes potências envolvidas na formação destas relativamente novas associações entre nações asiáticas, compreendem que a segurança internacional deve se organizar de acordo com suas dinâmicas regionais, e não segundo o paradigma universalista/ideológico que marcou a época da Guerra Fria. Esta concepção contrasta com as ideias e as práticas da política externa estadunidense pós-atentados de 11 de Setembro. É certo, portanto, que se observam dois modelos de combate ao terrorismo na Ásia Meridional, refletindo distintas percepções sobre a conformação da ordem internacional contemporânea.

Uma análise preliminar sobre os projetos *intervencionista e regionalista* aponta que o segundo possui mais chances de se consolidar como a alternativa viável. Além dos elementos econômicos, como os impactos da crise econômica recente sobre as capacidades dos Estados Unidos de manter sua projeção de força em várias partes do globo, há de se destacar o deslocamento das tensões para os extremos asiáticos. No Leste Asiático, Japão, Coreia do Sul, Coreia do Norte e China retomaram disputas até então adormecidas. E, no Oriente Próximo, a situação interna da Síria e o desenvolvimento do programa nuclear iraniano têm se destacado como circunstâncias urgentes. Ambas as conjunturas, do Leste Asiático e do Oriente Próximo, estão no topo da lista de prioridades da agenda da Casa Branca, fato que tem diminuído a importância da Guerra ao Terror,³ muito embora no plano discursivo não sejam raras as menções à Síria e ao Irã como apoiadores do terro-

1. A proposta de fortalecer a SAARC e dotá-la de instrumentos de segurança regional esbarra, com frequência, nos problemas históricos entre Paquistão e Índia, protagonistas do bloco. Por esta razão, os avanços institucionais relacionados à associação são parcos, a despeito de pressões externas asiáticas ou extracontinentais.

2. Aqui se excluiu a Índia enquanto ator relevante na criação das organizações de segurança regionais da Ásia Meridional porque seu protagonismo poderia causar a reação do seu adversário histórico, o Paquistão, e impedir o avanço das negociações. Por esta razão a Índia é incluída como “vítima” do radicalismo islâmico e ingressa nas instituições regionais com um caráter mais “passivo” em relação à China e à Rússia.

3. A proposta de Guerra ao Terror remetia ao combate a grupos terroristas transnacionais apoiados pela al-Qaeda, evoluindo, posteriormente, para a inclusão de Estados que apoiavam organizações terroristas e produziam armas de destruição em massa que poderiam ser utilizadas pelos radicais.

rismo. De qualquer forma, o conflito que se afigura no horizonte está muito mais próximo ao padrão convencional interestatal de outrora que o combate a forças transnacionais islamistas radicais.

Em síntese, independentemente do tipo de conflito que se anuncia, a Guerra ao Terror parece ser ainda uma realidade inscrita no médio prazo. Para entendê-la, é fundamental analisar o papel do Paquistão na Ásia Meridional, país cujo destino está intimamente ligado ao terrorismo.

3 O PAQUISTÃO E O TERRORISMO NA ÁSIA MERIDIONAL

3.1 História do envolvimento paquistanês com o terrorismo

A utilização de milícias religiosas pelo Paquistão não é uma prática inédita. Desde os momentos fundadores do país este recurso tem sido uma constante em sua história. Já na guerra contra os indianos (1947-1949) pela posse do território do principado de Jammu e Caxemira foi evidente o uso de grupos armados compostos por radicais religiosos (Lamb, 1994, p. 84-86; Bose, 2003). Tal recurso voltou a se repetir nas outras guerras travadas contra a Índia em 1965, 1971 e 1999. Também foi uma tática comum na campanha de guerra promovida na Caxemira indiana, com maior intensidade após 1989, e que persiste até os dias atuais (Ganguly, 2001; Neves Júnior, 2010).

Contudo, a grande mudança na política de segurança paquistanesa, substanciada na utilização massiva da guerra irregular,⁴ ocorreu no contexto da ocupação soviética do Afeganistão (1979-1989), combinada com a ascensão ao poder da terceira ditadura militar de sua história, liderada pelo general Muhammad Zia ul-Haq (1977-1988). Antes deste período, a utilização dos chamados *mujahidins* (combatentes da *jihad*) era bastante controlada e estes nunca eram empregados isoladamente. Nas três primeiras guerras contra os indianos as forças irregulares eram marginais na estratégia de Islamabad. Via de regra, estes grupos serviam como estopim para as guerras, que eram travadas entre as forças armadas regulares de ambos os países. A mudança definitiva em sua condição, do ponto de vista do governo paquistanês, decorreu de seu emprego maciço na “libertação” do Afeganistão, ao longo dos anos 1980.

4. A guerra irregular se caracteriza pelo embate entre forças regulares de um Estado, como o Exército ou os contingentes policiais, e irregulares (internas ou externas), como guerrilhas ou combatentes descaracterizados – sem uniformes ou qualquer identificação com uma força político-militar conhecida.

O formato do governo do general Zia ul-Haq⁵ e a campanha contra os soviéticos no Afeganistão – apoiada e financiada pelos Estados Unidos por meio da Agência Central de Inteligência (Central Intelligence Agency – CIA), e também pela Arábia Saudita – geraram o que Ali (2005, p. 275) chamou de “nascimento da loucura” no país. Para atingir as metas de islamização interna, onde residiria sua fonte de legitimidade política, e apoiar os *mujahidins* afegãos, o governo de Zia ul-Haq concedeu amplos poderes e liberdades às organizações mais conservadoras. Estas eram defensoras de uma ideia bastante particular da *jihad*,⁶ concebida, nesta versão, como ações violentas contrárias a todos os não muçulmanos ou até a muçulmanos considerados hereges, o que incrementou a luta sectária no país contra xiitas e ahmadias (Nasr, 2002, p. 88). Ademais, em relação aos Estados Unidos, se estabelecia uma maior proximidade com a CIA e com oficiais do Exército americano.

Sobre a participação da Casa Branca na promoção da guerra irregular no Afeganistão, são esclarecedoras as palavras do cientista político e conselheiro de segurança nacional de Jimmy Carter, Zbigniew K. Brzezinski. Em entrevista concedida à revista semanal francesa *Le nouvel observateur*, em janeiro de 1998, quando perguntado se havia algum arrependimento sobre a política de intervenção naquela situação, Brzezinski respondeu que a “operação secreta foi um sucesso”, pois deu aos soviéticos “o seu Vietnã” e contribuiu para a derrocada do bloco comunista. Mais interessante foi a resposta de Brzezinski sobre algum suposto arrependimento ao apoio oferecido aos fundamentalistas islâmicos e, indiretamente, ao terrorismo contemporâneo: “[o] que é mais importante para a história do mundo? O Talibã ou o colapso do império soviético? Alguns poucos muçulmanos enlouquecidos ou a libertação da Europa Central e o fim da Guerra Fria?” (CRG, [s.d.], tradução nossa).

No contexto do fim dos anos 1980 e da primeira metade dos anos 1990, os Estados Unidos estavam mais voltados para os acontecimentos influenciados pelo fim da União Soviética, embora não tenham deixado de conceder alguma atenção

5. O governo do general ul-Haq buscava, em associação com os partidos e os movimentos religiosos ortodoxos, empreender uma “islamização por cima” da sociedade e do Estado, com o beneplácito dos Estados Unidos, que condenara, contraditoriamente, o processo análogo em andamento no país vizinho, o Irã. A denominação de “islamização por cima”, ou via Estado, é utilizada para diferenciar o processo paquistanês do iraniano – que ocorreu praticamente no mesmo período (1979), mas que foi operado por meio da mobilização popular, pelo clero religioso xiita – e para indicar os objetivos de cada processo. Enquanto no Irã os aiatolás adotaram um discurso em favor dos deserdados, contra a elite petroleira abastada, e os utilizaram para chegar ao poder, no Paquistão “a islamização serviu para associar a burguesia religiosa e os intelectuais islâmicos a um sistema em que as elites governantes, representadas pelos militares, permaneciam no poder, e as massas eram dissuadidas de empreender qualquer tipo de revolta em nome de Alá”. (Kepel, 2003, p. 153-154, tradução nossa).

6. Segundo Peter Demant, há dois tipos de *jihad*: a “grande *jihad*”, que é uma “disciplina de transformação interior”, por meio da qual o fiel se dedica a levar sua vida de acordo com os ensinamentos islâmicos, e a “pequena *jihad*”, que é o “empenho na guerra de conversão dos infiéis, externa, e, se necessário, violenta” (Demant, 2008, p. 36, tradução nossa). A *pequena jihad* ou militância religiosa, por sua vez, se divide em dois turnos: a *jihad defensiva*, para proteger as terras onde a comunidade islâmica é predominante, e a *jihad ofensiva*, empregada para difundir o Islã. Na *jihad* defensiva devem se engajar todos os membros da comunidade islâmica, tanto da atacada quanto das demais, tratando-se de uma prática universal do mundo muçulmano. A *jihad* ofensiva, por seu turno, deve ser realizada apenas pelas forças especializadas em batalha (Kepel, 2003, p. 214-215).

à região. Em relação aos distúrbios na Caxemira indiana, não reconheceram que se tratava de grupos terroristas oriundos do – ou financiados pelo – Paquistão. E, no caso afegão, procuraram apoiar os talibás enquanto esta alternativa pudesse lhe gerar “dividendos”. O apoio dos Estados Unidos aos talibás, embora discreto, se fez notar pelo menos até 1997, muito em função do interesse da empresa petroleira estadunidense Union Oil Company of California (Unocal)⁷ de construir um gasoduto entre o Turcomenistão e o Paquistão, atravessando o Afeganistão. Em 1997, a tendência do governo talibá de favorecer uma concorrente argentina da Unocal, induziu os Estados Unidos a condenar o regime devido ao seu desrespeito aos direitos humanos e o apoio a organizações terroristas (Marsden, 2002, p. 162-163).

A ampla liberdade, os recursos financeiros e os materiais bélicos oferecidos pelo Paquistão às organizações radicais islamistas paquistanesas as tornaram importantes. Estas puderam atuar não apenas no Afeganistão, mas também no território nacional, para auxiliar o Estado, notadamente na oferta de serviços públicos, como educação.⁸ Esta relação entre o Estado e setores civis organizados determinou o ambiente político nacional e moldou a política externa do país e sua forma de fazer guerra na Ásia Meridional. A *guerra por procuração* se tornou regra na conduta contra os indianos e na atuação no Afeganistão.⁹ Por esta razão, esta guerra por procuração foi implementada enquanto política de Estado – embora não oficial – na Caxemira indiana desde o fim da campanha afegã, em 1989, para a formação e o treinamento dos talibás ao longo dos anos 1990, culminando com a sua chegada ao poder em 1996.

O estímulo às organizações jihadistas nos anos 1980 proporcionou ao Paquistão uma ferramenta relativamente eficaz de ação no Sul da Ásia. Tal situação gerou, por seu turno, a formação de redes destes movimentos, que têm como principal estímulo a ação transnacional e a luta pela criação de uma comunidade política islâmica autônoma e articulada.

Se o contexto internacional da Guerra Fria, articulado ao conflito histórico com a Índia pela Caxemira, oportunizou o surgimento e o fortalecimento de grupos jihadistas dentro e fora do Paquistão, resta saber como este país instrumentalizou estes movimentos. Para tanto, é de grande relevância compreender o papel do ISI.

7. A Unocal foi adquirida pela Corporação Chevron em 2005, e desde então atua como sua subsidiária.

8. Durante o governo de ul-Haq o número de instituições religiosas de educação, os madraçais, cresceu vertiginosamente. Em 1971 havia 893 destas escolas, com 45.238 estudantes matriculados. Em 1983 este número tinha aumentado para 1.896 madraçais, com 259.827 matriculados (Malik, 1998, p. 178 e 180). Este fenômeno criou uma base de recrutamento sem precedentes para a formação de grupos jihadistas ligados às maiores organizações islamistas do país.

9. De acordo com sua elite militar, o Afeganistão era vital para a sobrevivência do Paquistão por ser um espaço de recuo caso o país fosse invadido pelos indianos. Contribuiu para esta explicação o fato de existirem, no território afegão, dois grandes grupos étnicos próximos ao Paquistão: os pashtuns e os balúchis.

Para entender o terrorismo na Ásia Meridional é imprescindível ter em conta que sua irradiação se faz a partir do Paquistão, via estímulos, como financiamento, aparelhamento e treinamento oferecidos pelo ISI. O ISI e os grupos jihadistas paquistaneses possuem ligações com grupos radicais atuantes: em países do Oriente Médio, como Iraque e Afeganistão; na Ásia Central, sobretudo Tadjiquistão e Uzbequistão; na região norte da Índia, particularmente nos Estados indianos de Uttar Pradesh e Assam; em Bangladesh; e em parte do Nepal. Formam, assim, uma rede de ação transnacional.

Para melhor compreender como o ISI atua no cenário asiático é necessário entender sua história e como ele se tornou o principal agente promotor do jihadismo/terrorismo entre os países da região, objeto da próxima subseção.

3.2 Breve história do ISI e sua importância para os grupos terroristas na Ásia Meridional

O ISI foi criado em 1948 por iniciativa britânica e tinha como principal objetivo ser um órgão de auxílio à agência Military Intelligence (MI) nos assuntos relativos à Caxemira, haja vista o fracasso do país durante a Primeira Guerra (1947-1949) em anexar a região (Gregory, 2008, p. 3). Os primeiros agentes foram treinados pela agência de inteligência do Reino Unido e, depois, pela CIA e pelo Serviço de Documentação Exterior e Contraespionagem (Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage – SDECE), da França (Winchell, 2003, p. 375). Até 1958 o ISI permaneceu com suas atividades restritas à coleta de informações sobre a região da Caxemira, que se configurava no maior problema para o Paquistão no cenário internacional.

A fase inicial de expansão das atividades da agência ocorreu durante a primeira ditadura militar do país. Para Sean Winchell (2003, p. 375), o presidente militar Ayub Khan (1958-1969) colocou sob incumbência do ISI as ações de vigilância e espionagem no cenário nacional, mais especificamente no Paquistão Oriental, onde lideranças políticas criticavam a participação marginal daquela porção do país no centro de poder nacional. Ademais, o incremento orçamentário e político do ISI durante a administração de Ayub Khan fazia parte de uma estratégia militar para implementar uma nova guerra contra a Índia pela Caxemira, que se concretizou em 1965 (Jones, 2003, p. 239-241). Como resultado do fracasso paquistanês nesta segunda guerra pela Caxemira, o ISI sofreu reverses nos anos imediatamente posteriores, em termos de redução de pessoal e suporte financeiro.

A retomada do poder político só ocorreu ao longo dos anos 1970 e 1971 pela atuação do ISI no Paquistão Oriental, que se rebelara. A agência foi determinante para a coleta de informações e a prisão de lideranças políticas bengalis independentistas. Apesar de, ao final do conflito, o Paquistão Oriental ter se tornado um

país autônomo (Bangladesh), não foi atribuída responsabilidade ao ISI, pois, em primeiro lugar, foi este serviço que alertou sobre a entrada da Índia na guerra, possibilitando medidas rápidas pelo lado paquistanês, e segundo, porque, após a perda deste território, o Paquistão passou por uma crise institucional, na qual o governo militar foi substituído pelo de Zulfikar Ali Bhutto, eleito de forma “semidemocrática”.¹⁰

Entretanto, foi somente no governo do general Zia ul-Haq que o ISI se tornou uma *superagência* e se transformou em um grupo de poder político “público/privado” autônomo no Paquistão.¹¹ O processo de islamização implementado por Zia teve como assistente principal o ISI, que persistia em seu papel de fiscalizador da política interna. Em articulação com o principal partido de apoio do governo – o Jamaat-i-Islami (JI), islâmico – o ISI promoveu a renovação do funcionalismo público, civil e militar, sugerindo aos administradores os servidores que deveriam ser promovidos, rebaixados ou demitidos, de acordo com suas ligações e comprometimento com as organizações políticas islâmicas. Contudo, foi o papel desta agência na organização e auxílio aos *mujahidins* no combate aos soviéticos no Afeganistão que a dotou de competências e poderes políticos que a tornaram uma das instituições mais importantes do Paquistão (Haqqani, 2005, p. 141-142; Zahab e Roy, 2004, p. 12-18; Jones, 2003, p. 241).

O controle e a distribuição dos recursos oriundos dos Estados Unidos e da Arábia Saudita,¹² principalmente, proporcionou ao ISI outra fonte de poder e recursos exclusiva, uma vez que parte deste aporte era desviada pelo serviço secreto para aliados internos, como os madraçais que treinavam *mujahidins* (Gregory, 2008, p. 4). Outra fonte de renda aproveitada pelo ISI foi obtida das propinas que recebia por permitir e garantir o tráfico de ópio e heroína produzidos no Afeganistão (Winchell, 2003, p. 379).

10. Neste período o Paquistão era formado por dois territórios separados: o Paquistão Ocidental e o Paquistão Oriental. Nas eleições de 1970, a Liga Awami obteve vitória esmagadora no Paquistão Oriental, com mais de 90% dos votos. No Paquistão Ocidental, o Partido do Povo do Paquistão (PPP), de Zulfikar Ali Bhutto, conseguiu a maioria dos votos. Como a parte oriental veio a se separar após as eleições, foram considerados apenas os votos da porção oeste do país, o que garantiu a vitória ao PPP. Por isso a utilização do termo *semidemocrática*.

11. Durante os anos do governo de Zulfikar Ali Bhutto a agência também apresentou significativos avanços no cenário político nacional. A insegurança do presidente e, depois, premiê Bhutto, fez com que este recorresse com frequência aos serviços do ISI para vigiar correligionários e opositores. Foi com o auxílio do ISI que ele se inteirou dos planos independentistas dos rebeldes no Baluchistão e acionou a repressão. Também foi por meio do diretor-geral do ISI, Gulam Gilani Khan, que ele obteve a indicação do general Zia ul-Haq para ser nomeado como chefe do Exército, em lugar de militares mais antigos (Winchell, 2003, p. 377). Apesar de privilegiado durante o governo de Bhutto, o aumento de poder garantiu à agência atuar inclusive contra o próprio presidente, articulando uma coalizão de oposição às eleições legislativas de 1977. A Aliança Nacional do Paquistão (ANP) reunia nove partidos e grupos políticos, religiosos e seculares, que não tinham muito em comum, apenas a vontade de retirar o primeiro-ministro da cena política nacional (Abbas, 2005, p. 85; Haqqani, 2005, p. 124-125).

12. Os recursos da Arábia Saudita eram oferecidos pelo governo daquele país, mas também por paquistaneses emigrados, empregados nas empresas produtoras de petróleo.

Ainda no que se refere aos ganhos obtidos pelas relações externas, o suporte oferecido aos *mujahidins*, denominados pelo governo americano como “guerreiros da liberdade”, na atuação contra os soviéticos aproximou o ISI de sua congênera estadunidense, a CIA (Gregory, 2008, p. 4-5). O treinamento de oficiais paquistaneses e o aporte financeiro e bélico foram as principais tarefas realizadas pela CIA em relação ao ISI.¹³

A volta da democracia ao Paquistão, na década de 1990, vivenciou a alternância no poder entre Benazir Bhutto e Nawaz Sharif. O ISI teve atuação marcante no período, muito em função de seu apoio político a Sharif, pela ligação deste com as elites religiosas e com os grupos de poder no Punjab.¹⁴

Contudo, o fim da ditadura do general Zia não significou a pacificação do Paquistão e, muito menos, da região sul-asiática. A islamização promovida pelo governo militar oportunizou o vertiginoso crescimento das organizações radicais islamistas, que trouxeram consigo a intensificação dos conflitos sectários e a exportação de um jihadismo instrumental terrorista para a Caxemira e o Afeganistão. Neste contexto, o ISI teve papel central como instigador e organizador destes novos movimentos políticos.¹⁵

No plano externo, o ISI articulou sua conduta nas duas frentes mais importantes para o Paquistão. A agência persistiu com sua política de intervenção no Afeganistão, a qual, após a retirada dos soviéticos, se fez com o estímulo aos grupos talibás. O fenômeno dos “estudantes da religião”¹⁶ obteve apoio político, logístico, bélico e de treinamento do serviço secreto e do Exército paquistanês.¹⁷ O talibá chegou ao poder em Cabul em 1996, mas desde 1993 atuava em terras afegãs. O período de ascensão dos talibás no Afeganistão coincidiu com o segundo governo da primeira-ministra Benazir Bhutto, o que sugere conveniência, conivência, ou mesmo impossibilidade de intervenção da presidência nas ações exteriores da agência.

No *front* da Caxemira, as ações do ISI não foram menos intensas. Apesar da constante participação na organização e no auxílio aos movimentos radicais na

13. A CIA e o ISI já haviam atuado em conjunto na década de 1960 no apoio ao movimento político para a autonomia do grupo étnico dos siques, contra o governo indiano de Indira Gandhi (Winchell, 2003, p. 378).

14. O apoio do ISI ao governo de Nawaz Sharif pode ser exemplificado pela sua participação na criação da Aliança Democrática Islâmica (*Islam-e-Jamhoori Ittehad – IJI*), uma coalizão política eleitoral formada em 1988 por Hamid Gul, diretor-geral do ISI, para apoiar Sharif nas eleições contra Benazir Bhutto. Posteriormente, o oficial se declarou responsável pela formação desta composição política (The News International, 2009; Daily Times, 2010).

15. O próprio ISI passou por um processo de islamização de seus quadros e ideologia durante o governo ditatorial de Zia.

16. Talibá (plural do persa *taleb*): estudantes de escola religiosa, no caso, corânica (Kepel, 2003, p. 564).

17. Embora envolvidos no teatro afegão no início da década de 1990, os talibás se diferenciam dos *mujahidins* que lutaram contra os soviéticos nos anos 1980. Estes foram guerreiros jihadistas mobilizados contra um governo afegão de tendências socialistas e pró-soviético. Já os talibás são grupos preparados em escolas corânicas no Afeganistão e no Paquistão ao longo dos anos 1980 para uma possível nova fase da guerra contra os soviéticos ou mesmo contra os indianos, em função da disputa pela Caxemira. Contudo, como *mujahidins* e talibás atuaram concomitantemente no Afeganistão nos anos 1990, e como continuaram a receber apoio do Estado paquistanês por meio do ISI, é comum que hoje ambos componham o que o Ocidente chama de “talibás”.

Caxemira, até o fim da década de 1980 ela não foi responsável pela criação de tais grupos.¹⁸ Seu papel se restringia ao apoio às organizações nascidas no contexto regional. Uma conjuntura propícia, surgida no decorrer dos anos 1980, foi a responsável pelo protagonismo do ISI na formação e no suporte a tais organizações. Entre os fatores constitutivos desta situação, destacam-se os relacionados: à disposição de recursos humanos; às turbulências na porção caxemir dominada pela Índia; e ao contexto internacional do fim da década de 1980.

A retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, em janeiro de 1989, liberou grande parte dos *mujahidins* até então comprometidos no combate aos invasores. Na concepção de política exterior do ISI, estes guerreiros poderiam continuar mobilizados e se deslocar para o *front* caxemir, onde se reforçava a legitimidade da *jihad*, conectada à situação prévia do Afeganistão, qual seja: a de que o governo da Índia invadira terras do Islã e era necessário prosseguir com a vitoriosa campanha de libertação dos muçulmanos oprimidos.

Paralelamente ao deslocamento dos *mujahidins* afegãos, houve outra fonte de “recursos humanos” para o terrorismo na Caxemira, originada pela formação de uma nova geração militante egressa dos madraçais paquistaneses. Como indicado anteriormente, as escolas corânicas vinham apresentando um formidável crescimento ao longo da década de 1980, apoiado pelo Estado, então governado pelo general Zia. A morte do ditador em 1988 e a ascensão de um partido nacionalista, o Partido do Povo do Paquistão (PPP), com Benazir Bhutto no cargo de premiê, não convergia com os planos do ISI e dos partidos religiosos vinculados aos madraçais. Isto porque a nova governante assinalava promessas de aprofundar as negociações com o governo indiano para a resolução da questão caxemir.

Temendo potenciais concessões por parte do governo, tal qual fizera Zulfikar Bhutto, pai de Benazir, nas negociações de Simla, em 1972, os diretores dos madraçais e o ISI resolveram intensificar a ação jihadista na Caxemira, enviando novos quadros para a região, devidamente preparados para a “guerra santa” de libertação. Esta nova leva se compunha de guerreiros oriundos dos madraçais e por *mujahidins* mais experientes, deslocados do Afeganistão.

Contudo, uma série de eventos precedentes ao deslocamento dos *mujahidins* afegãos e dos alunos corânicos é importante para se compreender a formação das organizações políticas radicais muçulmanas na Caxemira ocupada pela Índia. Estes acontecimentos ocorreram em 1987 e 1988, quando eleições legislativas gerais naquela região opuseram dois “Shas” (Bose, 2001). O primeiro era o candidato

18. O ISI, desde sua criação, participou das ações das forças armadas e das milícias terroristas durante todas as grandes guerras com a Índia. Nas guerras de 1965 e 1971 foi responsável por fornecer assistência logística e bélica aos grupos paramilitares. E, da mesma forma, foi de extrema importância no apoio à Frente de Libertação de Jammu e Caxemira, ao longo das décadas de 1970 e 1980, quando seus objetivos eram convergentes.

da situação, Ghulam M. Shah, indicado pelo Partido da Conferência Nacional e apoiado por Nova Déli. O candidato de oposição, Mohammad Y. Shah, representava a Frente Muçulmana Unida (FMU). A FMU defendia a implantação de um sistema islâmico na porção caxemir indiana e tinha como um dos partidos integrantes o Jamaat-i-Islami de Jammu e Caxemira (JIJK), filial do Jamaat-i-Islami paquistanês (Sikand, 2002, p. 748-749).

Com a iminência da vitória da FMU, muito em função do descontentamento popular com as administrações regionais pró-indianas, as forças de segurança estatais prenderam o líder da coalizão islâmica, Mohammad Y. Shah, e declararam a vitória do candidato situacionista, Ghulam M. Shah. O candidato da oposição permaneceu encarcerado por nove meses e só foi liberado quando finalizadas as eleições e quando o novo governo foi empossado (Bose, 2001, p. 41-42).

As manipulações políticas do governo indiano fizeram eclodir protestos populares em diversas cidades do estado e, ainda, oportunizaram o surgimento da primeira organização islâmica terrorista na região. O candidato derrotado, após sua soltura, e com o auxílio do ISI, que disponibilizou armamentos e campos de treinamento, organizou o Hizb-ul-Mujahidin (HM), Partido dos Guerreiros da Liberdade, e adotou o nome de guerra Sayeed Salahudin, pelo qual é conhecido pelas autoridades indianas, figurando entre os mais procurados pelas forças de segurança do país (Bose, 2001, p. 41-42).

Assim, a fraude das eleições de 1987, por um lado, proporcionou o surgimento de um dos mais ativos grupos terroristas na Caxemira, dotado de um plano político assentado no projeto de islamização estatal, derivado do Jamaat-i-Islami, e defensor da anexação da região ao Paquistão. Por outro lado, obrigou o governo indiano a suspender os direitos democráticos do estado, instituindo o regime presidencial (Bose, 2001, p. 61-63). Ademais, o HM, com a permissão e o auxílio do ISI, empreendeu uma massiva campanha de ataques ao Jammu Kashmir Liberation Front (JKLF), organização secular criada na caxemira indiana e que passara a defender a separação do estado da Caxemira da Federação indiana.¹⁹

Entender a guerra irregular na Ásia do Sul passa, assim, por detalhar as ações do ISI nas duas principais frentes de atuação do país, o Afeganistão e a Caxemira. Estas áreas não podem ser separadas na análise porque a própria agência joga com seus recursos diretos (agentes) e indiretos (grupos jihadistas) em ambas.

19. A perseguição ao JKLF levou ao assassinato de mais de quinhentos de seus militantes, provocando sua extinção. De acordo com a historiadora paquistanesa Ayesha Jalal, a aniquilação do JKLF foi obra de uma improvável aliança entre o Hizb-ul-Mujahidin (HM), o ISI paquistanês e o Serviço Secreto Indiano (Research and Analysis Wing) (Jalal, 2009, p. 240).

Os dilemas enfrentados pelo governo do general Pervez Musharraf a respeito do apoio que este oferecia aos grupos terroristas na Caxemira e ao governo talibã, e o posterior ingresso na aliança internacional contra o terrorismo, tiveram sensíveis impactos na atuação do ISI, dentro e fora do país. Enquanto Musharraf pôde desvincular, pelo menos no plano discursivo, a questão caxemir do cenário afegão, defendendo se tratar de insurreições populares contrárias à administração indiana, o ISI se manteve próximo ao governo (Haqqani, 2005, p. 304-305). No entanto, quando Musharraf, pressionado por Washington, optou por perseguir, ainda que de maneira branda, os grupos terroristas na Caxemira, setores do ISI se opuseram a sua gestão, auxiliando inclusive em ataques de grupos extremistas contra o governo.

A chegada de Asif Ali Zardari ao poder, em setembro de 2008, implicou um aumento na repressão estatal à autonomia do ISI, com promessas de “desislamização” do órgão. Neste sentido, alguns militares da chamada ala reformista (Mir, 2006, p. 23-25) e políticos civis foram indicados para os principais cargos da instituição (Grare, 2009). Cabe lembrar, entretanto, que esta agência tem uma estrutura funcional bem extensa, conta com o apoio das principais organizações religiosas do país e possui canais de financiamento alternativos, como os já apontados esquemas no tráfico de drogas. O presente *status* deste órgão foi erigido e consolidado ao longo de mais de sessenta anos, o que remete às perguntas sobre como e em quanto tempo seria possível extinguir ou, ao menos, reduzir seu poder e autonomia. E também, não menos importante, qual o real interesse do governo em desabilitar tal ferramenta, que em várias ocasiões operou em consonância com os interesses do Estado, tanto em assuntos de política doméstica quanto exterior.

Para se ter uma compreensão mais ampla do terrorismo no Sul da Ásia e do protagonismo paquistanês, tanto na sua promoção quanto no seu combate, é imprescindível analisar as relações que o país mantém com os Estados Unidos desde 2001. A evolução da aliança contra o terror depende do evoluir desta parceria, não apenas por fatores práticos, como as rotas de transporte via território paquistanês, mas também pelo destino político do próprio Paquistão. Via de regra, duas possibilidades se apresentam para este país: *i*) ou é capaz de se tornar estável e promover ações eficazes para controlar as instituições estatais, como o ISI, e as organizações extremistas em seu território; ou *ii*) torna-se cada vez mais ingovernável, dando margem para a autonomia de grupos políticos internos pouco interessados na viabilidade do governo central.

4 O PROJETO INTERVENCIONISTA DOS ESTADOS UNIDOS NO COMBATE AO TERRORISMO E A ALIANÇA COM O PAQUISTÃO PÓS-2001

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o governo do Paquistão ofereceu irrestrito apoio aos Estados Unidos quando do início das operações no Sul da Ásia e, depois, no Oriente Médio.²⁰ O governo do general Pervez Musharraf aceitou o cumprimento de uma lista com sete exigências colocadas pela Casa Branca e, em troca, tornou-se seu principal parceiro no combate aos talibás, governo com o qual mantinha íntimas relações e que havia, inclusive, auxiliado com armas, treinamento e homens em sua ascensão ao poder na década anterior. A lista com as medidas exigidas pelo governo dos Estados Unidos, de acordo com Hafeez Malik, incluía os itens a seguir.

- 1) Deter a al-Qaeda em suas fronteiras, interceptar o transporte de armas através do Paquistão e encerrar todo apoio logístico a Bin Laden.
- 2) Liberar o espaço aéreo para voos de aeronaves operando sob a autoridade da OTAN.
- 3) Permitir o acesso às bases navais, aéreas e às fronteiras do Paquistão.
- 4) Acesso imediato às informações de inteligência e imigração do Paquistão.
- 5) Condenar os ataques do 11 de Setembro e reprimir todo tipo de apoio doméstico ao terrorismo contra os Estados Unidos e seus aliados.
- 6) Cortar todo o transporte de combustível ao talibá e impedir o alistamento de voluntários paquistaneses ao governo dos talibás no Afeganistão.
- 7) E, considerando as fortes evidências da existência de redes da al-Qaeda comandadas por Bin Laden no Afeganistão e que os talibás lhes oferecem abrigo, o Paquistão deve cortar relações diplomáticas e de suporte com o talibá e auxiliar os Estados Unidos na supramencionada trajetória para destruir Osama bin Laden e sua rede al-Qaeda (Malik, 2008, p. 188-189, tradução nossa).

Na sequência à aceitação formal das exigências dos Estados Unidos, o Paquistão empreendeu ações militares e de inteligência em conjunto com forças da OTAN e da CIA (Abbas, 2005). Militantes indicados como membros da rede al-Qaeda foram presos e se efetuaram incursões nas zonas tribais autônomas do país, em particular no Waziristão, região onde os senhores da guerra locais oferecem abrigo

20. No caso do Afeganistão, a operação militar implementada em fins de 2001 foi intitulada *Enduring Freedom* (Liberdade Duradoura); e, no caso do Iraque, foi utilizado o termo clássico de "guerra", embora com a adição do adjetivo "preventiva", uma inovação do alto escalão militar e governamental dos Estados Unidos, com vistas a impedir ataques terroristas com armas de destruição em massa ao solo americano que, supostamente, estariam sendo gestados pelos chamados Estados párias ou bandidos e seus associados.

aos talibás refugiados, bem como armam e treinam novas milícias para ajudar na resistência aos invasores ocidentais.

O auxílio paquistanês foi deveras valorizado pelo governo norte-americano. John Negroponte, ex-diplomata estadunidense e atual pesquisador e professor da Universidade de Yale, declarou, em visita ao Paquistão, em janeiro de 2007, estarem os dois países alinhados no objetivo de combater o terrorismo mundial. Também disse que aquele país, sob o governo ditatorial do general Musharraf, caminhava para a democracia, e que o povo testemunhava “a expansão da mídia livre, um desenvolvimento e crescimento econômico sem precedentes, e a moderação das leis de gênero e currículo escolar” (Estados Unidos, 2007, tradução nossa).

Paralelamente à aproximação política, o governo dos Estados Unidos implementou um volumoso programa de ajuda financeira voltado para o estímulo ao desenvolvimento econômico e à reestruturação das forças militares paquistanesas, bem como forneceu um pacote de auxílio social, embora menos vultoso. Exemplo do aporte financeiro foi que, ao fim da década de 1990, os gastos em defesa do Paquistão eram de aproximadamente US\$ 4 bilhões. E o auxílio financeiro recebido pelos Estados Unidos após os ataques de 11 de Setembro significou um aumento de quase um terço sobre este montante. Em termos objetivos, no ano 2000 a ajuda financeira estadunidense para o Paquistão totalizava pouco menos de US\$ 4 milhões. No período posterior a 2001 esta cifra variou entre US\$ 2 bilhões e US\$ 4 bilhões por ano (Kronstadt, 2012, p. 56; Lum, 2002; Momani, 2004).²¹ Cabe ressaltar que, além da ajuda direta, os Estados Unidos promoveram o perdão parcial ou total da dívida externa paquistanesa junto a quinze dos países parceiros envolvidos na aliança contra o terrorismo, e também autorizaram novas linhas de crédito em organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Cornell, 2006; Momani, 2004).

As relações entre os Estados Unidos e o Paquistão após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 têm sido bastante profícuas, tanto no campo político como no econômico. Contudo, nem sempre os dois países tiveram tal proximidade, muito em função do contexto internacional e dos interesses estratégicos dos Estados Unidos na região da Ásia Meridional no período da Guerra Fria. É plausível afirmar que os momentos de convergência com o Paquistão acompanharam as etapas de acirramento da disputa interblocos, e os períodos de afastamento coincidiram com a *détente* entre Estados Unidos e União Soviética e a chamada Nova Ordem Mundial – nos anos 1990. Também é possível constatar, *grosso modo*, que as relações entre os dois países foram mais intensas quando ditadores militares estavam no comando do Estado paquistanês. Esta última variável é válida mesmo se considerado

21. Ao longo do período posterior a 2001, o auxílio para a área de defesa ficou em torno de dois terços a três quartos desse montante; o restante é destinado para desenvolvimento econômico e social.

o último deles, o general Pervez Musharraf, duramente criticado e punido pela administração de Bill Clinton e de George W. Bush pelo golpe que perpetrou em 1999,²² mas que, depois de 2001, se tornou “grande aliado” do Ocidente.

Contudo, mudanças significativas têm sido observadas na relação entre os dois países nesta última década. A intervenção das tropas ocidentais no Afeganistão e em partes do Paquistão, bem como a associação do país à aliança contra o terrorismo intensificaram as críticas de muitos grupos políticos paquistaneses. A causa principal da oposição proveio da contradição imanente da posição assumida, pois foi o governo de Islamabad que auxiliou os talibás a chegarem e se manterem no poder no Afeganistão. Foi também o Paquistão que empregou guerreiros jihadistas em todos os conflitos com a Índia, fazendo deste artifício uma prática comum de sua política externa. Como uma das forças de base dos diversos governos do país, democráticos ou militares, as organizações islamistas não aceitam a nova classificação de terroristas que agora lhes é atribuída. Esta nova configuração de parcerias dentro e fora do país ocasionou a inclusão do próprio governo nacional como alvo de grupos radicais, causando crescente grau de ingovernabilidade em certas províncias.

Outro problema enfrentado pelo governo de Islamabad é a desconfiança do governo dos Estados Unidos em relação ao papel do país na Guerra ao Terror. Intelectuais, *think-tanks* e consultores do Congresso dos Estados Unidos, voltados para a pesquisa sobre o Paquistão, destacam que parte do Exército nacional não só apoia os grupos religiosos radicais como tem entre seus quadros de soldados e oficiais integrantes de organizações extremistas (ICG, 2002; 2003; Kronstadt, 2012; Mir, 2006. p. 23-25). As críticas de Washington se tornaram ainda mais ácidas quando foi constatado que: *i*) autoridades paquistanesas aprisionavam centenas de lideranças de organizações terroristas e os tribunais os libertavam quase que imediatamente, alegando falta de evidências; *ii*) muitos dos grupos extremistas colocados na ilegalidade apenas trocavam de nome e continuavam atuando livremente no país (Haqqani, 2004, p. 358-359); e *iii*) o país oferecia abrigo a Osama bin Laden, capturado e assassinado em maio de 2011 por tropas norte-americanas.²³

22. Além do golpe de 1999, percebe-se que, ao longo da década de 1990, as relações entre Estados Unidos e Paquistão pioraram significativamente – por várias razões. Primeiro, com o fim da ocupação do Afeganistão, o Paquistão perdeu importância estratégica. Segundo, o programa nuclear desenvolvido por Islamabad, sem o consentimento da Casa Branca, levou à imposição de sanções contra o país sul-asiático. E, terceiro, havia uma clara preferência do governo de Bill Clinton pela Índia, muito em função de seu dilatado mercado consumidor, da disponibilidade de mão de obra especializada, do desenvolvimento de seu parque tecnológico e do setor de serviços (Kux, 2001; Cheema, 2004; Guimarães, 2006, p. 15-19).

23. O assassinato de Bin Laden se afigurou como uma excelente oportunidade para o governo de Barack Obama deixar a região e anunciar para sua opinião pública a vitória na Guerra ao Terror, ao menos na Ásia Meridional. Contudo, por pressões de *lobbies* interessados na continuidade da campanha militar e devido a preocupações estratégicas em deixar uma região instável e próxima a reservas de hidrocarbonetos, como a Ásia Central, a oportunidade foi perdida.

O crescente descontentamento dos Estados Unidos com seu parceiro sul-asiático teve início nos primeiros anos após o estabelecimento da aliança. Ademais, foi acompanhado de denúncias sobre o apoio que os terroristas recebiam de lideranças públicas paquistanesas, culminando com ameaças por parte do governo de Washington de estender a Guerra ao Terror ao território do Paquistão, o que, de fato, tem ocorrido pelo menos desde 2004 nas áreas tribais e na Província da Fronteira Noroeste. Os ataques com *drones* ao território paquistanês têm como justificativa a frequente mobilidade de “talibãs” provenientes do Afeganistão. Contudo, a situação se deteriorou quando alguns destes ataques se estenderam para outras partes do Paquistão e, “acidentalmente”, atingiram tropas regulares do país, como ocorreu em novembro de 2011, causando a morte de 26 soldados paquistaneses (Pakistan, 2011).

A mudança no discurso da grande potência ocidental e os ataques ao território e às forças regulares paquistanesas exigiram da elite governante do país a adoção de novas políticas em relação ao tradicional aliado. A opção por novos métodos de combate ao terrorismo e novos objetivos de parcerias internacionais tem sido a tônica na política externa de Islamabad nos últimos anos.

Desde que os ataques dos *drones* se tornaram frequentes, o governo de Islamabad suspendeu a permissão de circulação para as tropas da OTAN em território nacional, medida revertida apenas recentemente.²⁴ E, em abril de 2012, o parlamento do país aprovou uma série de recomendações ao governo nacional para rever os termos da parceria com os Estados Unidos estabelecida em 2001 (Asian Tribune, 2012). Paralelamente às medidas internas, o Paquistão busca outras estratégias de cooperação internacional para contrabalançar a que mantém com a Casa Branca. Este é o caso da cooperação com a China, país com quem possui laços históricos e, mais recentemente, com a Rússia, com o intuito de forjar a entrada do Paquistão em concertos regionais, como a OCX e o Fórum Quadrilateral Afeganistão, Paquistão, Rússia e Tadjiquistão. Estas associações regionais possuem objetivos distintos daqueles explicitados pelos Estados Unidos no que concerne à Guerra ao Terror e à segurança regional. A próxima seção se dedica à sua análise.

5 REGIONALIZAÇÃO DE SEGURANÇA NO SUL DA ÁSIA E AS NOVAS FORMAS DE COMBATE AO TERRORISMO

A Guerra ao Terror, apesar de intensificada e incorporada na política externa das potências ocidentais a partir de 2001, não é uma novidade para os países da Ásia. Rússia, China e Índia combatiam o terrorismo bem antes de ele entrar na agenda

24. O impedimento da circulação em território paquistanês dos comboios de suprimento para as forças da OTAN no Afeganistão implicou um grave problema à continuidade das operações, uma vez que cerca de metade do abastecimento é realizado pelo Paquistão.

de segurança estadunidense e mundial. A Rússia tem problemas com organizações radicais na região do Cáucaso, que caracteriza como *interior e exterior próximos* pelo menos desde o fim da Guerra Fria. Já o governo chinês combate rebeldes islâmicos sunitas, pertencentes à etnia uigur, na Província de Xinjiang (formalmente chamada de Região Autônoma Uigur do Xinjiang),²⁵ e eventuais levantes organizados por grupos separatistas no Tibete desde a ascensão do governo comunista, em 1949. E, por fim, Nova Déli enfrenta diversas insurgências internas: grupos extremistas islâmicos no norte do país (Estados de Assam e Uttar Pradesh), desde a independência de Bangladesh, em 1971, e no noroeste (Caxemira), desde a formação de Paquistão e Índia, em 1947; organizações maoístas-naxalitas no leste e sudeste; e o movimento sique pela independência do Khalistão, no oeste do país (Estado do Punjab). Os dois últimos atuam na Índia desde o fim dos anos 1960.

A seguir descreve-se, brevemente, como se configuram cada uma dessas situações e de que forma cada governo vem combatendo tais organizações. Também se busca determinar como esta situação veio a se modificar a partir de 2001, quando estes países passaram a convergir suas políticas de segurança domésticas com a agenda internacional do combate ao terrorismo, e procuraram institucionalizar o combate ao terrorismo em fóruns regionais, notadamente na OCX.

5.1 Variações do papel da Rússia em relação ao terrorismo

O terrorismo é um problema interno e externo para a Rússia muito anterior aos atentados de 11 de Setembro. De acordo com o Conceito de Política Externa russo de 2000, a luta contra o terrorismo internacional é valorizada como importante tarefa de sua política externa, por ser “capaz de desestabilizar a situação [política] não só em alguns países, mas em regiões inteiras” (Rússia, 2000, tradução nossa). Via de regra, articulado com o separatismo e o extremismo, o terrorismo é uma das mais significativas preocupações governamentais, se concentrando no sul do território russo, conhecido como Cáucaso do Norte.

O Cáucaso do Norte é uma área relativamente pequena, de limitado desenvolvimento econômico – exceto pela extração de recursos energéticos e pelas rotas de trânsito de oleodutos e gasodutos provenientes do Mar Cáspio – e povoado por grupos étnicos que, tradicionalmente, as autoridades imperiais czaristas e as soviéticas tiveram dificuldades em controlar. Com o colapso da União Soviética, as repúblicas do Cáucaso do Norte passaram, paulatinamente, a se distanciar do Estado russo e, mesmo estando sob o guarda-chuva político e econômico deste,

25. Os uigures são, numericamente, a maior etnia no Xinjiang (45% da população). Esta proporção foi maior no passado, mas os esforços de Pequim para estimular a migração de população do leste para o oeste do país equilibraram a distribuição demográfica. Xinjiang significa *Frenteira Nova*, em alusão às conquistas da dinastia Qing. O nome é considerado pejorativo por lideranças étnicas locais.

detêm expressivo nível de autonomia frente à autoridade federal, caracterizando o uso da expressão “interior próximo”.²⁶

Nesse contexto, a Chechênia se apresenta para a Rússia como um grande desafio: uma região de imediata conexão fronteiriça que, simultaneamente, configura um espaço de fraca atuação estatal, um refúgio para o crime organizado e uma base para ações extremistas islâmicas de vasto alcance territorial, minando, assim, o controle estatal sobre as demais regiões adjacentes. A Chechênia se coloca como fator-chave no cenário securitário russo, não somente no Cáucaso do Norte, mas na região como um todo, visto que sua instabilidade interna facilmente transborda para os Estados vizinhos. Exemplo desta importância pode ser ilustrado pelo fato de a Rússia já ter travado duas guerras na Chechênia (1994-1996 e 1999-2000), além de ter sofrido ataques terroristas perpetrados por chechenos em várias ocasiões, os principais no teatro Dubrovka (*Nord-Ost*), em 2002, e o massacre em uma escola em Beslan, na Ossétia do Norte, em 2004, além de outros em Moscou e arredores.

Os ataques de 11 de Setembro contra os Estados Unidos inauguraram uma nova corrida contra um inimigo comum: o terrorismo. Pela reação russa aos ataques percebe-se como estes serviram como oportunidade única para o presidente Vladimir Putin implementar sua nova visão do interesse nacional. Logo após os atentados o governo russo ofereceu apoio às investidas antiterroristas em território afegão, o qual foi recompensado com retóricas sutis dos norte-americanos e europeus em relação à Segunda Guerra da Chechênia, abrindo precedente para Putin definir as operações no Cáucaso, também, como “Guerra ao Terror” (Tsygankov, 2006, p. 200). Há que se ressaltar que as ações contraterroristas russas pré-2001 eram bastante criticadas pela comunidade internacional pelo grau de violência empregada. Ademais, a experiência de Moscou no combate ao terrorismo foi sendo aceita e incorporada aos esforços ocidentais no combate aos talibás no Afeganistão, bem como foi expandida a presença russa em países da Ásia Central que enfrentam problemas com organizações islamistas transnacionais.

5.2 O problema do separatismo tibetano, os grupos terroristas em Xinjiang e a atuação chinesa

Os chineses enfrentam problemas internos em duas grandes regiões de seu território: no Xinjiang e no Tibete. Basicamente, algumas lideranças do Tibete reivindicam que este é um país livre, historicamente independente, e não uma província autônoma chinesa. Utilizam como argumento principal que este sempre foi um reino separado do chinês e, quando muito, a elite teocrática governante lamaísta teve a função de “guia espiritual” de monarcas chineses, mas não com exclusividade, uma vez que

26. A expressão “interior próximo” surge em alusão à expressão comumente utilizada pela política externa russa de “exterior próximo”, referindo-se à influência que a Rússia busca exercer nas ex-repúblicas soviéticas (Trenin, 2001, p. 179).

efetuava este mesmo serviço para outras dinastias regionais (Sperling, 2004). O governo chinês, por seu turno, argumenta que a região tem laços históricos com o país e a caracteriza como parte integrante do antigo e vasto *Império do Meio*.

Embora tenham ocorrido manifestações por autonomia na província tibetana em 2008, em função dos jogos olímpicos na China, os grupos independentistas perderam força desde então. Há que se reconhecer que, apesar dos protestos episódicos, foi só com o governo comunista, a partir de 1949, que se aboliram práticas arcaicas na região, como a servidão, e que a região conheceu certo grau de modernização econômica e política. A China não classifica os movimentos políticos tibetanos segundo o conceito de *terrorismo*, mas, como se verá adiante, o projeto de Pequim para o combate aos terroristas está vinculado à luta contra os extremismos e os separatismos – estes, sim, categorias nas quais as mobilizações pela libertação do Tibete são enquadradas.

Já a rebelião no Xinjiang é fruto da ação de parte da etnia uigur, identificada com o islamismo sunita, que busca autonomia. A história da insurgência na região remete à própria tensão histórica entre uma independência requerida junto a eventuais impérios e países vizinhos mais poderosos, como os reinos islâmicos, ou Estados como o soviético e o chinês, e momentos breves de real autonomia. Com respeito ao movimento, afirma Bates Gill:

Diferenças entre os governantes chineses e uigures datam de mais de um século. Nos termos do Tratado de São Petersburgo, assinado em 1881, a China e a Rússia Imperial dividiriam a pátria uigur do Turquestão entre elas, embora a China não tenha exercido o controle completo sobre esta vasta região, especialmente durante o período de seu colapso dinástico, sua guerra civil, e da invasão estrangeira, que afligiram a China na primeira metade do século XX. Um breve período de independência (1945-1949) para o que era conhecido como Turquestão Oriental terminou quando os novos líderes comunistas chineses enviaram tropas para a área e estabeleceram a Região Autônoma Uigur do Xinjiang. O Exército de Libertação chinês enfrentou uma resistência feroz, tal qual seus antecessores da dinastia Qing, e durante a década de 1950 milhares de uigures foram executados e presos por defender o “separatismo”. A Revolução Cultural foi um período particularmente difícil para os uigures, que viram suas mesquitas destruídas, imãs presos, e a língua nativa banida das escolas. Estima-se que 500 mil uigures fugiram para a União Soviética durante este período. As tensões também foram exacerbadas pelo encorajamento oficial da migração de indivíduos da etnia *Han* para Xinjiang: a população *Han* aumentou de cerca de 6-7% na década de 1940 para algo em torno de 40-45% em 2000 (Gill, 2007, p. 127, tradução nossa).

Embora o cenário traçado por Gill pareça desolador, as tensões na região só voltaram no fim da década de 1980 e nos anos 1990. A atual situação na província recebeu maior atenção das autoridades de Pequim pelo incremento do fator religioso fundamentalista transnacional e a desagregação da União Soviética, que

transformou as regiões vizinhas em países autônomos, com laços identitários e poder de influência no Xinjiang. Estas mudanças apressaram o governo chinês na reformulação das relações com a região, aumentando sua integração com o resto do país e implementando uma política de segurança mais intensiva, uma vez que houve aumento da interação de organizações uigures sunitas radicais com os talibãs, com grupos islamistas centro-asiáticos, como o Movimento Islâmico do Uzbequistão, e com a rede al-Qaeda (Millward, 2007; Gill, 2007). Em termos práticos, esta foi a razão pela qual o governo de Pequim procurou instituir canais de comunicação e organização securitária com as repúblicas centro-asiáticas. Daí a origem do grupo conhecido como os *Cinco de Xangai (Shanghai Five)*, depois formalizado na OCX (Shambaugh, 2005, p. 30-31).

De qualquer forma, tal qual o ocorrido com a Rússia, a política de repressão chinesa em relação aos uigures e tibetanos, bastante criticada pelas lideranças ocidentais, sofreu mudanças a partir de 2001, e passou a contar com o apoio dos antigos críticos. O governo de Pequim, por seu turno, aproveitou a oportunidade para fazer convergir sua agenda interna com a internacional e atuar com mais peso nas regiões centro e sul-asiáticas, bem como participar de fóruns internacionais referentes às temáticas securitárias.

5.3 O combate aos grupos terroristas islamistas no norte indiano

A Índia tem importância no combate ao terrorismo no Sul da Ásia tanto por sua conturbada história com o Paquistão como pela estratégia deste de utilizar a guerra irregular como ferramenta de política exterior de segurança. Entretanto, no processo de institucionalização regional aqui abordado sua participação é secundária, primeiro por fatores formais, pois não é membro oficial da OCX, segundo por ainda ter problemas fronteiriços com a China²⁷ e com o Paquistão, que, não raras vezes, aciona sua parceria histórica com os chineses para contrabalançar a projeção indiana. Contudo, a contribuição indiana para o combate ao terrorismo no subcontinente pode auxiliar, como modelo, os esforços chineses e russos, além da Índia ser considerada um ator importante desde o recente destaque que lhe foi atribuído pelos Estados Unidos.²⁸

A atuação de organizações islamistas terroristas na Caxemira indiana, em alguns outros estados indianos e em Bangladesh – que eventualmente se deslocam para o território indiano – é decorrente da diligência paquistanesa em causar instabilidade política na região. Contudo, a ação de Nova Déli tanto na Caxemira indiana como

27. A região do Aksai Chin, a Caxemira chinesa, é reivindicada pela Índia, e o estado indiano de Arunachal Pradesh, por seu turno, é reivindicado pela China.

28. Além desses fatores, a Índia pode se beneficiar da eventual pacificação da região, pois isto permitirá a construção de redes de abastecimento energético, de transportes e comunicações e corredores de comércio, ainda que não seja uma liderança no processo de institucionalização regional.

no norte do país tem demonstrado resultados positivos. Conforme pesquisa de Cordesman e Vira (2011, p. 154-155), a violência política na Caxemira decresceu significativamente desde 2001, fruto de ações de inteligência e desbaratamento indianas, mas também da “cooperação” com o governo de Islamabad. Resta saber, contudo, se a redução da ação terrorista na Caxemira é, de fato, uma realidade resultante da ação governamental ou se é devida ao deslocamento de militantes para o *front* afegão, onde há “outra guerra santa” para ser lutada contra os usurpadores, agora ocidentais, do Islã.

5.4 Institucionalização regional da Guerra ao Terror na Ásia Meridional e Central

O processo de transformação do perfil da Guerra ao Terror na região teve início no mesmo momento em que a política de Guerra ao Terror proposta pelos Estados Unidos se colocou em andamento. As potências regionais já indicavam alguma cooperação na área de segurança para o combate às guerras irregulares em seus territórios nacionais. Havia uma preocupação comum e uma predisposição à parceria com o objetivo de se eliminar – ou ao menos reduzir – estas ameaças localizadas. Contudo, foi com a imensa mobilização promovida pelas forças ocidentais para a campanha contra o terrorismo islâmico e, de forma conjugada, para a inibição de países detentores de armas de destruição em massa, que se potencializaram e se legitimaram os esforços conjuntos regionais. Em troca, foi solicitado algum suporte nas recém-iniciadas operações no Afeganistão. A oportunidade de impor suas características específicas à Guerra ao Terror na região, entretanto, só surgiu com o enfraquecimento da ocupação estadunidense, determinada tanto pela resistência oferecida pelos grupos extremistas quanto pela crise interna, política e econômica por que passam os Estados Unidos desde 2008.

Destarte, cabe agora analisar como essa institucionalização regional se configurou, tendo em referência a principal organização criada por Rússia e China, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), bem como outros fóruns dedicados ao tratamento do tema. Cabe lembrar, todavia, que esta tendência não se conformou em um processo de contraposição declarada às intenções estadunidenses na região, mas sim em um programa complementar e coordenado de alteração do perfil de ação.

Desde sua fundação em 2001, a OCX vem desempenhando um importante papel para a melhoria do relacionamento entre Rússia e China, provando ser de

grande valor aos interesses comuns de Moscou e Pequim em âmbito regional.²⁹ A organização não está livre das potenciais dificuldades das relações bilaterais sino-russas; contudo, ambos os países acreditam que ela possa se tornar um mecanismo de gerenciamento das tensões, decorrentes principalmente de suas divergências de interesses na Ásia do Sul e Central.

A OCX foi fundada tendo seu foco voltado para a cooperação em questões de âmbito político-militar, em especial ações conjuntas a fim de neutralizar os três “ismos” dos quais padece a região: o terrorismo, o separatismo e o extremismo.³⁰ Visa também, ainda no campo político-militar, o estabelecimento de medidas restritivas às atividades criminais que transcendem as fronteiras de seus países-membros, como o tráfico de narcóticos e de armamentos, além da imigração ilegal. Ao mesmo tempo, está em sua carta constituinte o compromisso com a promoção da cooperação econômica entre as partes, por meio da construção de um ambiente favorável para o comércio e os investimentos, a fim de que surja gradualmente a livre circulação de bens, serviços, capital e tecnologia (Shambaugh, 2005. p. 31).

É possível afirmar que Moscou e Pequim vivenciam hoje o ápice de seu relacionamento bilateral, fato reiterado por Putin que, com satisfação, declarou que “nós [Rússia e China] superamos todas as tensões e desacordos que existiram no passado. Hoje, não há nem um único problema que não possamos discutir abertamente e de maneira amigável, e encontrar uma solução mutuamente aceita” (Mankoff, 2009, p. 195, tradução nossa).

No tocante à cooperação contra o terrorismo, foram empreendidas mudanças significativas quanto: *i*) à forma de ação, bem menos intervencionista; *ii*) aos países envolvidos como alvos e/ou centros irradiadores de atividades terroristas, daí a importância da ampliação do escopo, e a inclusão de Paquistão e de nações centro-asiáticas nas preocupações coletivas; *iii*) à compreensão das limitações do terrorismo enquanto força política e militar significativa; e *iv*) ao entendimento de que o combate ao terrorismo não é efetivado apenas com a aplicação da força, mas também com o estímulo ao crescimento econômico, o que resulta no fortalecimento dos projetos políticos de construção nacional e retira parte das justificativas e bases de apoio das organizações extremistas. Neste último ponto há, desde fins de 2009, uma crescente convergência em relação aos interesses do governo de Barack Obama. Os meios utilizados para a efetivação destas metas devem ser

29. A OCX surgiu a partir do mecanismo *Cinco de Xangai* (1996-2000), por meio do qual os chefes de Estado de Rússia, Cazaquistão, China, Quirguistão e Tadjiquistão realizaram encontros para discussão de temas como a confiança mútua, a delimitação de fronteiras e o desarmamento das regiões fronteiriças. Em 2000, o chefe de Estado do Uzbequistão participou do encontro como convidado. Já no encontro de 2001, foi oficializada a admissão do Uzbequistão ao mecanismo; no mesmo ano, foi assinada a declaração conjunta das partes para a criação da OCX. A organização tem ainda Índia, Irã, Mongólia e Paquistão como membros observadores.

30. Os três “ismos” referidos nada mais são do que a externalização das diretrizes de segurança de Rússia e China em uma organização regional.

estabelecidos mediante negociação interestatal em organizações regionais, como a própria OCX, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e o Fórum Quadrilateral Afeganistão, Paquistão, Rússia e Tadjiquistão (Thorun, 2009, p. 121; Martins *et al.*, 2011).

No tocante à forma de ação no combate ao terrorismo, China e Rússia, via OCX, compreendem que a intervenção direta nos países de onde provêm as organizações terroristas não é alternativa adequada. Tal recurso, além de não contribuir, acaba por se tornar um óbice ao objetivo pretendido. A presença de forças estrangeiras de ocupação, via de regra, tende a estimular a população local a se amparar em organizações políticas internas de resistência e, com os eventuais abusos praticados pelos invasores, esta tendência se agrava (Pape, 2005; Pape e Feldman, 2012).³¹

Deve-se sim, em se tratando de termos securitários, fornecer os meios para as instituições estatais promoverem uma repressão de maneira mais eficiente, necessariamente articulada com outras ferramentas. Por este motivo, chineses e russos têm aumentado as remessas de armas e recursos necessários para a luta contra o terrorismo nos países centro e sul-asiáticos diretamente afetados (Shambaugh, 2005, p. 31; Martins *et al.*, 2011).

A inclusão de novos atores envolvidos tanto como vítimas quanto como centros de difusão do terrorismo é também uma novidade. A OCX considera que os países da Ásia Central merecem atenção redobrada no combate aos grupos islamistas radicais, principalmente pelo potencial transfronteiriço das suas ações. China e Rússia também destacam o papel decisivo do Paquistão como agente passivo e ativo na Guerra ao Terror. Os chineses, ao mesmo tempo em que reafirmam a parceria “de todos os tempos” com o governo de Islamabad (Jiabao, 2010), procuram dotar o país de recursos militares para reprimir grupos radicais internos e de respaldo político para refrear as ações do ISI no suporte que este oferece às organizações islamistas. Além disso, apoiam a participação efetiva do país na própria OCX e mantêm ativos os acordos de cooperação militar, nuclear, econômica e de infraestrutura com os paquistaneses.³²

Sobre o poder, o alcance e as metas do terrorismo na Ásia Meridional e Central, há uma compreensão distinta por parte dos integrantes da OCX. Rússia, China e Índia, pela própria experiência longa no combate às forças irregulares terroristas, entendem as limitações e verdadeiras capacidades destas forças. Os grupos terroristas, por si só, não têm possibilidade real de tomar o poder em nenhum dos grandes

31. A presença de tropas russas no Tadjiquistão se justificaria, entretanto, pela própria solicitação do governo de Dushanbe.

32. À inclusão de novos atores vinculados ativa ou passivamente ao terrorismo, acrescenta-se a incorporação do combate ao tráfico de armas e drogas realizado pelos membros da OCX, o que conforma uma política mais complexa e, quiçá, eficiente, já que há interconexão entre as atividades.

Estados da região. Sua ação se restringe a empreender o uso do terror esperando que este se converta em algum tipo de medida ou transformação benéfica à própria organização, tal como atrair a simpatia da população reprimida pelo governo atacado ou levar instabilidade política interna ao país-alvo. O verdadeiro perigo reside nas organizações políticas que apoiam a ação terrorista, mas não mantêm vínculos públicos com seus perpetradores. Estas contam com projetos políticos alternativos, em alguma medida consistentes, vinculados à conquista do poder estatal.

Essa percepção compartilhada produz, de fato, esforços conjuntos para coibir movimentos terroristas, mas este não é um elemento suficiente para que os países respaldem a política de Guerra ao Terror promovida pelos Estados Unidos como um meio de retomar ou revitalizar sua hegemonia no cenário internacional. Ademais, no que concerne às três potências asiáticas aqui referidas, os volumosos investimentos em segurança são destinados, na sua maior parte, para combater ameaças convencionais, ou seja, provenientes das forças armadas de outros Estados, e não irregulares, como as de natureza terrorista – muito embora a percepção da ameaça terrorista faça com que a população legitime o aumento de gastos militares. A ênfase da política externa de segurança russa e chinesa no incremento e modernização de seus arsenais militar e nuclear são um exemplo desta tendência (Haas, 2010; Cordesman e Kleiber, 2007). Em outras palavras, enquanto o combate ao terrorismo parece unificar esforços para uma pacificação e convergência regional asiática, os governos nacionais apostam muito mais no vigor de uma nova ordem internacional multipolar, na qual as reais ameaças são as tradicionais e estatais.

Finalmente, o combate ao terrorismo proposto pelas potências regionais asiáticas passa, necessariamente, pelo estímulo ao crescimento econômico e à construção de infraestrutura nos países-alvo/irradiadores do terrorismo. Esta proposta atende dois objetivos práticos: primeiro, com o crescimento econômico, resolver, pelo menos em parte, a crise social nos países em desenvolvimento, o que resultaria em maior legitimidade do governo nacional e restrição do campo de ação de organizações islamistas; e segundo, o aumento da riqueza nacional e a criação de infraestrutura propiciariam a países como China e Índia maiores canais de comércio para seus produtos, bem como novas formas de aquisição de matérias-primas e recursos energéticos das regiões envolvidas.

Esse novo projeto tem o respaldo dos Estados Unidos, uma vez que podem também se aproveitar das mudanças nos mesmos termos que as potências regionais. Em particular, a instituição da *Nova Rota da Seda*, que transformaria países como Afeganistão e Paquistão em importantes pontos de passagem para os produtos asiáticos, ligando o Ocidente ao Oriente, tem apoio do governo norte-americano (Star e Kuchins, 2010). Aliás, foi também a aposta neste projeto, articulada à crise interna estadunidense, que fez Washington repensar sua atuação no Afeganistão.

No início de sua administração, em 2009, o presidente Barack Obama aumentou os efetivos no Afeganistão, que passou a ser o principal teatro das operações contra o terrorismo internacional. Entretanto, tal tendência sofreu mudanças justamente por se perceber que a política de força, isoladamente, não resolvia o problema. A recente inflexão estadunidense permitiu se cogitar, inclusive, a formação de um governo de coalizão no Afeganistão que integre membros do Talibã, alternativa impensável durante os anos Bush.

O projeto de criação de infraestrutura nas regiões centro e sul-asiáticas não se restringe às discussões na OCX. Entre 2009 e 2010,³³ foi criado um espaço político multilateral composto por quatro países da região, Afeganistão, Paquistão, Rússia e Tadjiquistão – o Fórum Quadrilateral. Este grupo tem por metas, além do combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas, a criação de infraestrutura energética. Também marca a volta dos russos para o cenário da Ásia Meridional, afastados desde o fim da ocupação soviética no Afeganistão, em 1989. Embora ainda muito recente, o fórum pode ser enquadrado, junto com as iniciativas bilaterais russas e chinesas de estimular a construção de estradas, portos e outros serviços na região, como um processo de multiplicação das organizações regionais de cooperação (Martins *et al.*, 2011).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos primeiros anos da ação da aliança contra o terrorismo prevaleceu a ideia equivocada de que apenas o combate aos talibãs no Afeganistão bastaria para se alcançar a vitória. Contudo, passada uma década da campanha, há mostras suficientes de que ela não está perto do fim, apesar das declarações de Washington sobre retirar as tropas norte-americanas da região até 2014. Outra conclusão resta evidente ao final deste período: o enfrentamento do terrorismo é mais complexo do que se pensava. O cientista político Charles Tilly (2004; 2005) tinha razão quando publicou artigos analíticos sobre o tema, afirmando que este tipo de guerra irregular não poderia ser entendido sem se levar em consideração suas relações com Estados nacionais, os verdadeiros responsáveis pela sua existência. E, nesse caso, entra em jogo o Paquistão, o ISI e o Exército paquistanês, para os quais a *jihad* já havia se transformado em uma ferramenta essencial para as guerras por procuração que estabeleceram em suas duas principais fronteiras. Assim, é o Paquistão a peça fundamental para a evolução da Guerra ao Terror na Ásia Meridional. Pelas condições que já oferecem às tropas ocidentais estacionadas no Afeganistão, pela função do ISI na região e pelas opções de cooperação regionais que vem entabulando, é fundamental analisar o evoluir da história do país naquele contexto político.

33. Em 2009, ocorreu a primeira reunião do Fórum, em Dushanbe, no Tadjiquistão. Em 2010, o encontro se repetiu na cidade de Sochi, na Rússia.

No âmbito sul-asiático a tendência mais provável é a da consolidação do projeto de regionalização securitária para o combate ao terrorismo. A opção por uma solução “interasiática” é mais interessante em função das críticas internas que o governo estadunidense sofre pela continuidade da ocupação, pelos exorbitantes gastos com a guerra, e pelas vantagens econômicas advindas da pacificação pela integração regional. Entretanto, os elementos para o fracasso desta alternativa são variados, dependendo: da continuidade de governos democratas nos Estados Unidos; da eficiência dos futuros governos paquistaneses em reprimir as organizações terroristas em seu território nacional e em controlar o ISI; e da relativa estabilidade do sistema internacional. Embora a opção pela regionalização de segurança seja a escolha mais interessante para os atores envolvidos, ela está sujeita a uma série de variáveis difíceis de serem negligenciadas. O projeto intervencionista, portanto, ainda é uma possibilidade a se considerar.

Outro problema para as linhas de ação do governo de Islamabad é manobrar alguns grupos políticos internos com conexões internacionais. O principal deles é o maior serviço secreto do país, o ISI, considerado um “Estado dentro do Estado” (Winchell, 2003). Mesmo com as restrições levantadas pelo chefe de governo paquistanês aos Estados Unidos, a inteligência do país tem mantido a continuidade das operações iniciadas com a CIA em 2001. Também os militares do país têm contatos privilegiados com militares e políticos norte-americanos (Schaffer e Schaffer, 2011, p. 57-72). Existem ainda, portanto, estes desafios para que o governo nacional possa dirigir e consolidar, de fato, suas opções de ação externa.

REFERÊNCIAS

- ABBAS, H. **Pakistan’s Drift into Extremism: Allah, the Army, and America’s war on terror.** Armonk, New York; Londres: M. E. Sharpe, 2005.
- AFGHANISTAN coalition military fatalities by year. **Icasualties.org**, 2012.
- ALI, T. **Confronto de fundamentalismos: cruzadas, jihads e modernidade.** Rio de Janeiro: Record, 2005.
- ASIAN TRIBUNE. **Pak parliament approved PCNS recommendations unanimously.** 14 abr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/dvvB9e>>.
- BOSE, S. Kashmir at the crossroads. problems and possibilities. **Security dialogue**, v. 32, n. 1, p. 41-64, 2001.
- _____. **Kashmir: roots of conflict, paths to peace.** Cambridge: Harvard University Press, 2003.
- CHEEMA, I. K. Pakistan, United States and the international coalition against terrorism. **Pakistan perspectives**, v. 9, n. 2, p. 45-58, jul.-dez. 2004.

CORDESMAN, A. H.; KLEIBER, M. **Chinese military modernization: force development and strategic capabilities.** Washington: CSIS, 2007.

CORDESMAN, A. H.; VIRA, V. **Pakistan: violence vs. stability.** A national net assessment. Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ZyS4q>>.

CORNELL, S. E. Pakistan's foreign policy: islamic or pragmatic? *In*: SHAFFER, B. (Ed.). **The Limits of Culture: islam and foreign policy.** Cambridge; Londres: MIT Press, 2006.

COSTS OF WAR. Watson Institute for International Studies – Brown University. **Economic costs summary.** Disponível em: <<http://goo.gl/xNSBM>>.

CRG – CENTRE FOR RESEARCH ON GLOBALISATION. **The Cia's intervention in Afghanistan, interview with Zbigniew Brzezinski.** [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/bUv1mX>>.

DAILYTIMES. **Hamid Gul admits he had role in IJI.** 05 Jan. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/CIPjg>>.

DEMANT, P. **O mundo muçulmano.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

DINIZ, E. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. *In*: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JUNIOR, D. **Paz e terrorismo.** São Paulo: Hucitec, 2004.

ESTADOS UNIDOS. **Press briefing by deputy secretary Negroponte in Islamabad, Pakistan.** 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/EgX5NQ>>.

GANGULY, S. **Conflict unending: India-Pakistan tensions since 1947.** Washington: Columbia University Press, 2001.

GILL, B. **Rising star: China's new security diplomacy.** Washington: Brookings Institution Press, 2007.

GRARE, F. **Reforming the intelligence agencies in Pakistan's transitional democracy.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

GREGORY, S. **The ISI and the war on terrorism.** Bradford: PSRU, 2008. (Síntese n. 28).

GUIMARÃES, L. L. **Política externa e segurança: perspectiva indiana.** Brasília: UnB, fev. 2006. (Documento de Trabalho, n. 9).

HAAS, M. **Russia's foreign security policy in the 21st century: Putin, Medvedev and beyond.** Londres: Routledge, 2010.

HAQQANI, H. Pakistan's Terrorism Dilemma. *In*: LIMAYE, S. P.; MALIK, M.; WIRSING, R. G. **Religious radicalism and security in South Asia**. Honolulu: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004.

_____. **Pakistan**: Between mosque and military Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

ICG – INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Pakistan: madrasas, extremism and the military. **Asia Report**, Islamabad-Bruxelas, n. 36, 2002.

_____. Pakistan: the mullahs and the military. **Asia report**, Islamabad-Bruxelas, n. 29, 2003.

JALAL, A. **Combatentes de Alá**: a jihad no sul da Ásia. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

JIABAO, W. **Shaping the future together through thick and thin**. Discurso proferido no Parlamento da República Islâmica do Paquistão. Islamabad, 19 dez. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ILuJVe>>.

JONES, O. B. **Pakistan**: eye of the storm. Londres: Yale University Press, 2003.

KEPEL, G. **Jihad**: expansão e declínio do islamismo. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

KRONSTADT, A. **Pakistan**: U.S. relations. Preparado para o Serviço de Pesquisas do Congresso dos Estados Unidos. May 2012.

KUX, D. **The United States and Pakistan, 1947-2000**: disenchanting allies. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2001.

LAMB, A. **Birth of a tragedy**: Kashmir 1947. Karachi: Oxford University Press, 1994.

LUM, T. **U.S. foreign aid to East and South Asia**: selected recipients. Preparado para o Serviço de Pesquisas do Congresso dos Estados Unidos. Apr. 2002.

MALIK, J. **Colonialization of Islam**: dissolution of traditional institutions in Pakistan. Nova Delhi: Manohar Publishers and Distributors, 1998.

MALIK, H. **U.S. relations with Afghanistan and Pakistan**: the imperial dimension. Karachi: Oxford University Press, 2008.

MANKOFF, J. **Russian foreign policy**: the return of great power politics. Maryland: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2009.

MARSDEN, P. **Os Talibá**: guerra e religião no Afeganistão. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

MARTINS, J. M. Q. *et al.* O fórum quadrilateral e os novos caminhos para a regionalização na Ásia Central e Meridional. **Conjuntura austral**, v. 2, n. 8, p. 63-81, out./nov. 2011.

MILLWARD, J. A. **Eurasian crossroads**: a history of Xinjiang. Nova Iorque: Columbia University Press, 2007.

MIR, A. **The true face of Jihadis**: inside Pakistan's network of terror. Nova Delhi: Roli Books, 2006.

MOMANI, B. The IMF, the U.S. war on terrorism, and Pakistan. **Asian affairs**, v. 31, n. 1, p. 41-50, 2004.

NASR, S. V. R. Islam, the State and the rise of sectarian militancy in Pakistan. *In*: JAFFRELOT, C. (Ed.). **Pakistan**: nationalism without a nation? Nova Delhi: Manohar Publishers & Distributors, 2002.

NEVES JÚNIOR, E. J. O Paquistão e o terrorismo transnacional na Caxemira: entre o patrocínio real e a punição virtual (1989-2009). **Conjuntura austral**, v. 1, n. 2, p. 7-8, 2010.

PAKISTAN. Stops Nato supplies after raid kills 28 troops. DAWN.COMM. 26 nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rJl6iL>>.

PAPE, R. **Dying to win**: the strategic logic of suicide terrorism. New York: Random House, 2005.

PAPE, R.; FELDMAN, J. K. **Cutting the fuse**: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

RUSSIA. **The foreign policy concept of the Russian Federation**, 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/Q2eftx>>.

SCHAFFER, T. C.; SCHAFFER, H. B. **How Pakistan negotiates with the United States**: riding the roller coaster. Washington: United States Institute of Peace, 2011.

SHAMBAUGH, D. Return to the Middle Kingdom? China and Asia in the Early Twenty-First Century. *In*: SHAMBAUGH, D. (Ed.). **Power shift**: China and Asia's new dynamics. Los Angeles: University of California Press, 2005.

SIKAND, Y. The emergence and development of the Jama'at-i-Islami of Jammu and Kashmir (1940s-1990). **Modern Asian studies**, v. 36, n. 3, p. 705-751, 2002.

SPERLING, E. **The Tibet-China conflict**: history and polemics. Washington: East-West Center Washington, 2004. (Policy Studies, n. 7). Disponível em: <<http://goo.gl/24bpGq>>.

STAR, S. F.; KUCHINS, A. C. **The key to success in Afghanistan**: a modern silk road strategy. Washington: Central Asia-Caucasus Institute; Silk Road Studies Program, 2010.

THE NEWS INTERNATIONAL. **Hamid Gul admits he formed IJI**. 30 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=Aot8ewjy3VQ>>.

THORUN, C. **Explaining change in Russian foreign policy**: the role of ideas in post-Soviet Russia's conduct towards the West. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

TILLY, C. Terror, terrorism, terrorists. **Sociological theory**, v. 22, n. 1, p. 5-13, 2004.

_____. Terror as strategy and relational process. **International journal of comparative sociology**, v. 46, n. 1-2, p. 11-32, 2005.

TRENIN, D. **The end of Eurasia**: Russia on the border between geopolitics and globalization. Washington: Carnegie Endowment of International Peace, 2001.

TSYGANKOV, A. P. Putin and Foreign Policy. *In*: HERSPRING, D. R. **Putin's Russia**: past imperfect, future uncertain. Maryland: Rowman; Littlefield Publishers, 2006.

WINCHELL, S. P. Pakistan's ISI: the invisible government. **International journal of intelligence and counterintelligence**, v. 16, n. 3, p. 374-388, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RASHID, A. **Jihad**: a ascensão do islamismo militante na Ásia Central. São Paulo: Cosac&Naify, 2003.

_____. **Descent into chaos**: the world's most unstable region and the threat to global security. Londres: Penguin Books, 2008.

ROJO, R. E. **Da velha Guerra Fria ao novo "inimigo total"**. Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata (CEDEP). 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/crRzRk>>.

SAIKIA, J. The ISI Reaches East: anatomy of a conspiracy. **Studies in conflict and terrorism**, v. 25, p.185-197, 2002.

_____. **Terror sans frontieres**: Islamic militancy in North East India. Program in Arms Control, Disarmament, and International Security (ACDIS). 2003.

TODD, E. **Depois do Império**: a decomposição do sistema americano. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2003.

VISACRO, A. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

A SECURITIZAÇÃO DO CIBERESPAÇO E O TERRORISMO: UMA ABORDAGEM CRÍTICA

Marco Cepik*
Diego Rafael Canabarro**
Thiago Borne***

1 INTRODUÇÃO

O crescimento do ciberespaço e o aumento do número de usuários da Internet, a partir da comercialização do acesso à rede em 1995, fizeram com que ela alcançasse o *status* de serviço público global (Blumenthal e Clark, 2009, p. 207) e passasse a ser considerada a “espinha dorsal” do mundo globalizado (Kurbalija e Gelbstein, 2005, p. 7; Zukang, 2007, p. 6). Contudo, à medida que cresce a dependência da sociedade em relação a sistemas informáticos e computacionais, bem como se diversificam as possibilidades de aplicação destas tecnologias para fins lícitos e ilícitos, intensifica-se o debate em torno dos desafios que a era digital apresenta à segurança nacional e internacional.

A exploração do ciberespaço para fins político-estratégicos, seja por atores estatais seja por atores não estatais, integra há tempos a agenda de pesquisa dos estudos de segurança (Arquilla e Ronfeldt, 1997; 2001). Entretanto, foi a partir do desencadeamento da guerra global ao terrorismo com os atentados de 11 de setembro de 2001 – diante do comprovado emprego da Internet e de outras tecnologias da informação e da comunicação pela al-Qaeda (Weimann, 2006) – que um rol bastante variado de atividades levadas a cabo por redes computacionais passou a ser indiscriminadamente tratado como assunto de segurança (Starr, 2009; Clarke e Knake, 2010).

* Professor dos programas de Pós-Graduação em Ciência Política e Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS.

** Doutorando em ciência política pela UFRGS. Assistente de pesquisa do GT Governança Digital do CEGOV/UFRGS.

*** Doutorando em estudos estratégicos internacionais pela UFRGS. Assistente de pesquisa do GT Defesa, Inteligência e Segurança do CEGOV/UFRGS.

Diante disso, este capítulo propõe-se a delimitar as principais razões, bem como avaliar criticamente as consequências da securitização¹ da Internet a fim de clarificar algumas das confusões conceituais que vêm se proliferando a partir da adição do prefixo “ciber” à guerra e ao terrorismo. Para tanto, o texto divide-se em quatro seções, além desta introdução. Para abordar a interação entre a Internet e o terrorismo, a seção 2 delimita em termos técnicos e sociais o escopo do ciberespaço e da Internet. Parte-se do pressuposto de que o estudo da interação entre tecnologia e sociedade carece, no âmbito das ciências sociais, de atenção para os aspectos técnico-estruturais de determinada tecnologia estudada (Winner, 1986), bem como para os aspectos institucionais e organizacionais que moldam a aplicação desta tecnologia em um determinado contexto social (Fountain, 2001). Em seguida, na seção 3, apresentam-se alguns dos principais eventos que incorporaram a Internet às agendas acadêmica e política de segurança nacional e internacional. A seção procura sinalizar as principais consequências decorrentes da securitização da Internet, ressaltando questões teóricas e práticas que deverão ser aprofundadas pelos estudos de segurança com o avanço da digitalização. Na seção 4, aborda-se especificamente uma destas questões: a relação entre Internet e terrorismo, em especial no contexto dos dez anos que se seguiram ao 11 de Setembro. Ao fim, na seção 5, avalia-se criticamente o tratamento securitizado do ciberespaço e da Internet na atualidade, e demonstra-se a impossibilidade de se desvincular o estudo da segurança de aspectos técnicos fundamentais e de questões políticas inerentes às tecnologias da informação e da comunicação.

2 CIBERESPAÇO E INTERNET

Ciberespaço e Internet não são exatamente a mesma coisa. O primeiro precede o desenvolvimento do segundo em décadas. O ciberespaço é um domínio operacional marcado pelo uso da eletroeletrônica e do espectro eletromagnético com a finalidade de criação, armazenamento, modificação e/ou troca de informações pelas redes interconectadas e interdependentes (Kuehl, 2009, p. 29). Neste sentido, as redes de telégrafo, radioamador, telefonia fixa e/ou móvel e televisão via satélite configuravam o ciberespaço muito antes do advento da Internet.

1. Securitização é um conceito desenvolvido por Buzan, Wæver e Wilde (1998), da Escola de Copenhague. Para os autores, que procuram sintetizar correntes realistas e construtivistas da Teoria das Relações Internacionais, o estudo da segurança e/ou da insegurança deve englobar tanto aspectos materiais – armas, distribuição de poder, questões demográficas etc. – quanto imateriais próprios das fontes de insegurança. Os aspectos imateriais se referem a processos sociocognitivos de interpretação de ameaças inerentes à forma com a qual determinado assunto – não necessariamente relacionado ao emprego da força, como, por exemplo, o caso das migrações ou a degradação do meio ambiente – é enquadrado como ameaça existencial a um objeto de referência – a população do país que recebe migrantes, ou a humanidade, respectivamente, no caso dos exemplos citados anteriormente. Segundo a teoria, quando determinado assunto é legitimamente percebido como ameaça existencial, justifica-se a adoção de medidas extraordinárias que extrapolam a ordem regular do processo de decisão política daquele país, diante da urgência de medidas que garantam a segurança do objeto ameaçado. Inicialmente, a Escola de Copenhague identificou processos de securitização nos setores militar, econômico, ambiental, político e social das relações internacionais. Um panorama a respeito da Escola de Copenhague pode ser encontrado em Duque (2009). Mais recentemente, Hansen e Nissenbaum (2009) se propuseram a ampliar o ferramental teórico dos estudos de segurança da Escola de Copenhague, a partir da avaliação de eventos de securitização relacionados ao ciberespaço e à Internet, agregando assim o setor cibernético à análise.

Contudo, com a revolução científico-tecnológica da década de 1970 e a invenção dos circuitos eletrônicos integrados – os populares *microchips* –, tais redes passaram a se apoiar em tecnologias da informação e comunicação (TIC) centradas na computação. Aos poucos, e notadamente a partir dos anos 2000, a Internet tornou-se não apenas a principal rede que compõe o ciberespaço, mas a plataforma para a qual têm convergido as demais tecnologias (Serra, 2006).

O crescimento da Internet coincidiu com o fim da Guerra Fria e a decisão do governo norte-americano de explorar comercialmente aquilo que, até então, era a ARPANET, uma rede de comunicação piloto montada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), interligando instituições de ensino e pesquisa que desenvolviam projetos financiados pelo DoD (Kleinwächter, 2007; Bygrave e Bing, 2009). Contribuiu para a popularização da rede a proliferação do número de protocolos de comunicação para as diferentes aplicações especializadas da Internet (*e-mail: simple mail transfer protocol* – SMTP; troca de arquivos: *file transfer protocol* – FTP; acesso a sítios virtuais graficamente constituídos: *hypertext transfer protocol* – HTTP; entre outros). Provavelmente, o mais influente destes protocolos foi o HTTP, que permitiu a criação da *world wide web* (www), ou simplesmente *web*, uma aplicação que funciona como uma espécie de janela de entrada a partir da qual outros endereços da Internet são acessados mediante o clique sobre um signo – palavra, imagem, animação etc.² A *web* aumentou em muito a usabilidade da Internet para o usuário não especializado e, segundo estatísticas de junho de 2012, a rede é acessada por mais de 2,2 bilhões de pessoas no mundo, tendo crescido 528% entre 2000 e 2012 (World Internet Users and Population Stats, 2012).³

Inicialmente, a avaliação do impacto dessa trajetória de popularização da Internet assumiu forma extremamente otimista e antiestatista (Van Dijk, 2005).⁴ Mas o escrutínio apurado da engenharia da Internet revela um cenário

2. O princípio de funcionamento dessa aplicação é simples: as informações armazenadas em servidores e computadores distintos podem ser ligadas por meio de uma linguagem de formatação de documentos (*hypertext mark-up language* – HTML) que permite a criação de *links* entre bancos de dados distintos. Este sistema, quando traduzido para uma linguagem compreendida por seres humanos, deixa *mark-ups* (marcas) no conteúdo publicado que levam o leitor a outros sítios virtuais (Berners-Lee, 1989). O documento originalmente desenvolvido por Berners-Lee pode ser acessado no sítio virtual da World Wide Web Consortium: <<http://www.w3.org/History/1989/proposal.html>>.

3. Primeiro, a *web* assumiu uma versão chamada de 1.0, em que os sítios virtuais funcionavam como vitrines divulgadoras de conteúdo em uma via unidirecional. A tecnologia continuou a se desenvolver até chegar ao cenário atual, marcado pelas redes sociais, *Web 2.0* (ou multidirecional) e Governo 2.0. O último termo, em especial, refere-se ao emprego de TIC pelos governos não apenas de maneira unidirecional, como no fornecimento de informações ou na coleta de tributos a partir de sistemas informatizados, mas também de maneira multidimensional, como na colheita de *inputs* de participação no ciclo de políticas públicas e nos processos de consulta democrática.

4. O otimismo inerente à popularização da Internet pode ser sintetizado pelo texto seminal de John Perry Barlow, um dos mais reconhecidos entusiastas e pioneiros da vida virtual. Em sua declaração de “ciberindependência”, publicada em 1996, o autor proclama uma verdadeira transformação da ordem westfaliana centrada na soberania estatal: “medidas crescentemente hostis e coloniais nos põem na mesma posição de alguns antepassados amantes da liberdade e da autodeterminação que tiveram de rejeitar as autoridades de potências distantes e desinformadas. Devemos declarar nossa existência virtual imune a sua soberania, mesmo que continuemos consentindo às suas jurisdições sobre nossos corpos. Nos espalha virtualmente através do planeta de maneira que ninguém poderá prender os pensamentos” (Barlow, 1996, tradução nossa).

mais complexo, longe da percepção inicial de completa desvinculação entre o usuário ou conteúdo *on-line* e determinado espaço físico submetido à jurisdição soberana de algum Estado (Goldsmith e Wu, 2006). Nesse sentido, a Internet está estruturada em, no mínimo, três camadas distintas.

A *camada inferior* tem relação com os elementos físicos que dão suporte às conexões e ao fluxo de dados que por meio delas circulam. São, por exemplo, as linhas telefônicas, os cabos de conexão, as antenas de transmissão, os satélites etc. A *camada superior* compõe-se das informações partilhadas e acessíveis pelos usuários, que são codificadas e decodificadas de padrões compreensíveis por seres humanos para padrões computacionais por aquilo que se encontra na *camada intermediária*, os padrões técnicos e lógicos responsáveis por esta tradução. O uso e a partilha destas informações por diferentes usuários geram ainda uma *quarta camada*, um espaço vastíssimo de interações sociais (Eisenberg e Cepik, 2002) que se desenvolve de maneira transnacional e impõe múltiplos desafios aos processos de governança política nos planos nacional e internacional (Mueller, 2002; Malcolm, 2008; Drake, 2008).

A geografia do ciberespaço é delimitada, de um lado, por constrangimentos técnico-tecnológicos que definem as condições de uso da Internet em cada uma das camadas apresentadas anteriormente. Um exemplo disto é o modelo atual de endereços IP (IPv4), que, limitado a 4 bilhões de combinações matemáticas possíveis, tende à insuficiência, dada a crescente necessidade de novos identificadores para a conexão de dispositivos à Internet.

De outro lado, existem limites socioeconômicos e políticos que restringem para mais ou para menos a possibilidade de uso e a capacidade de organização dos usuários da Internet. São exemplos: a exclusão digital; os diferentes custos de conexão ao *backbone* da Internet; a preponderância do alfabeto latino nos nomes de domínio que identificam sítios na *web*; a legislação dos diferentes Estados etc.

Essas questões, entre muitas outras que integram a agenda abrangente de governança da Internet, transcendem em muito o campo técnico-tecnológico referente ao ciberespaço e à Internet: o que antes era uma matéria restrita aos círculos especializados em computação, passou a ter implicações para inúmeras áreas da vida em sociedade e a pautar a agenda mais ampla da política global na era digital (Canabarro, 2012). A seção seguinte aborda uma destas questões, a saber, a segurança cibernética e a securitização do ciberespaço.

3 A SECURITIZAÇÃO DO CIBERESPAÇO

O crescimento atual da Internet é marcado por duas tendências: *ubiquidade* e *convergência digital*. A *ubiquidade* diz respeito à qualidade de onipresença da rede, com dispositivos de todo o tipo sendo desenvolvidos para conectarem-se uns aos

outros, utilizando os protocolos de comunicação da Internet. A *convergência digital* é um fenômeno social complexo de integração de mídias distintas em um único canal de transmissão, a qual vem revolucionando as instituições e o modo de produção midiática do século XX. Um moderno telefone celular, por exemplo, é, ao mesmo tempo, uma televisão, um rádio, um telefone, um *modem*, uma máquina fotográfica, uma plataforma de acesso à *web* etc. Atualmente, a telefonia móvel é a TIC que mais cresce no mundo e tem o maior potencial de diminuir o custo e aumentar as possibilidades de acesso à Internet (World..., 2012). Se, por um lado, estas integrações de mídias podem ser vistas como oportunidades comerciais para a ampliação de mercados consumidores de serviços relacionados à Internet, por outro, podem significar uma possibilidade de democratização do acesso, que, em diversos países, ainda tem preços impeditivos para a maioria da população.

Contudo, os avanços observáveis até o momento e a ampliação do tamanho da Internet trouxeram, além de benefícios econômicos e administrativos para governos, empresas e cidadãos, uma série de implicações políticas relacionadas à maior disponibilidade de canais de interação e comunicação entre as populações do planeta. Na década de 1990, por exemplo, as transmissões de televisão via satélite permitiram que públicos distantes vissem, em tempo real, imagens de guerras ocorrendo em locais antes remotos. A influência deste formato de transmissão sobre a opinião pública e sobre o ciclo de políticas públicas recebeu o nome de *efeito CNN* (Strobel, 1996; Livingstone, 1997). Na primeira década de 2000, como decorrência do crescimento da Internet, o efeito CNN foi potencializado por aplicações que permitem interação bidirecional entre fornecedores e consumidores de informação. Nestas aplicações – *blogs*, redes sociais etc. –, o mesmo canal midiático que transmite determinada informação, permite, em geral, a réplica, a contestação e a mobilização daqueles que a recebem (Richardson, 2009).

Além disso, no processo de desenvolvimento da Internet, as preocupações com a segurança dos usuários individuais e da sociedade ficaram em segundo plano em relação a questões técnicas como disponibilidade, funcionalidade, interoperabilidade de diferentes sistemas, facilidade de uso e velocidade de conexão. Um dos criadores da Internet, Vincent Cerf (Krill, 2009), explica que, apesar de todo o projeto da rede ter sido desenvolvido sob comando do DoD e em plena Guerra Fria, o pessoal civil da área de TI nas universidades e empresas envolvidas no projeto de construção da ARPANET mantinha relativa autonomia. A Internet era antes um projeto piloto, tendo alcançado a abrangência que tem hoje justamente por causa da colaboração entre pares que se formou em torno da comunidade de usuários, técnicos e empresas de TI. Só recentemente ela passou a atrair a atenção mais focada dos Estados, tanto por suas aplicações positivas quanto pelas possibilidades de empregá-la de maneira nociva. É a partir deste cenário que se pode pensar as questões relativas às vulnerabilidades e ameaças inerentes à era digital.

3.1 Ameaças cibernéticas contemporâneas

Nos últimos anos, ações deliberadas de indivíduos e/ou de organizações de caráter variado inundaram os noticiários, ganharam espaço na literatura e passaram a movimentar o debate relativo à segurança nacional e internacional. Notadamente, o relatório intitulado *Strategic trends 2012: key developments in global affairs*, do Centro para Estudos de Segurança do Instituto Federal de Tecnologia da Suíça, dedicou um capítulo inteiro ao tema da securitização do ciberespaço (Möckli, 2012). O capítulo apresenta um histórico dos principais incidentes cibernéticos – não necessariamente relativos à Internet – registrados desde 1986 (Cavelty, 2012, p. 108-109). Entre estes, estão: os vírus *Morris Worm* (1986), *Michelangelo* (1992), *I Love You* (2000), *Nimda* (2001) e *Stuxnet* (2010); o acesso não autorizado a contas do Citibank (1994), que gerou ao banco um prejuízo, à época, de US\$ 10 milhões; o escândalo do *Cablegate* (2010), em que um conjunto de comunicações classificadas de chancelarias ao redor do mundo foi trazido a público pela organização *Wikileaks*; e uma série de eventos vinculados a operações militares a partir da década de 1990, especialmente pelo emprego de TIC como ferramentas a serviço da guerra informacional – Kosovo, em 1999, e Iraque, em 1991 e 2003 –, de retirada do ar de sítios virtuais – Estônia, em 2007 –, e de inviabilização de linhas de comunicação inimigas – Geórgia e Rússia, em 2008.

BOX 1

O bug do milênio

Provavelmente, o primeiro episódio de comoção global em relação aos perigos da computação relacionou-se com o evento que ficou conhecido como o *bug* do milênio.

No início do desenvolvimento da programação computacional, cada *byte* (ou caractere) de memória era muito caro. O custo de produção de um *megabyte* (106 *bytes*) pela IBM, em 1956, estava estimado, em valores atuais, em US\$ 10 mil. Em 2010, com apenas um centavo de dólar, a empresa Western Digital era capaz de produzir 122 *megabytes* (122 x 106 *bytes*). Para economizar memória, portanto, em vez de grafarem as datas com quatro algarismos – 1983, por exemplo –, as empresas de TI gravavam-nas com apenas dois – 83. Esta técnica revelou-se perigosa com a aproximação do ano 2000, tendo em vista a potencial inadequação daquele sistema para interpretar a nova data – 00.

Um exemplo do que poderia acontecer em termos de catástrofe se relaciona com os juros de aplicações financeiras. Considere-se o acumulado na poupança de um indivíduo em 1999 – ou, para os computadores, 99. Como o *software* que calcula a correção monetária e os juros em um banco interpretaria o ano 2000 (ou 00)? Intuitivamente, ponderou-se que o 00 poderia ser interpretado como 1900 e, por isso, ou seriam calculados juros negativos, ou os programas de computador colapsariam diante do evento inesperado. Ambos os resultados trariam efeitos devastadores para o sistema financeiro global. O mesmo poderia acontecer com o planejamento logístico de empresas, uma vez que, ao invés de andar para frente, os calendários dos sistemas computacionais poderiam ser reiniciados para o início do século XX, o que poderia levar à paralisação dos processos produtivos. Estima-se que mais de US\$ 300 bilhões¹ tenham sido investidos para corrigir os inconvenientes das técnicas de programação dos anos anteriores, especialmente no âmbito do sistema financeiro (*Stuxnet...*, 2000).

A partir daí, refletiu-se de forma crescente sobre os perigos da dependência e das vulnerabilidades intrínsecas a sistemas informatizados e de tecnologia computacional.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Aproximadamente US\$ 400 bilhões em valores de 2012 – correção pelo Consumer Price Index – All Urban Consumers, dos Estados Unidos.

O ex-oficial da Agência Central de Inteligência (em inglês, Central Intelligence Agency – CIA), Thomas Reed (2004), conta em seu livro de memórias que os Estados Unidos cometeram uma ação de sabotagem contra a União Soviética em 1982, gerando a maior explosão não nuclear registrada durante a Guerra Fria. Segundo o autor, a CIA infiltrou-se em uma empresa canadense de produção de *softwares*, a qual havia sido contratada pela União Soviética para desenvolver uma ferramenta denominada *Supervisory Control and Data Acquisition* (SCADA) para a automação das atividades do gasoduto transiberiano que ligava as cidades russas de Urengoy, Surgut e Chelyabinsk. O trabalho dos americanos foi o de incorporar, aos códigos lógicos de funcionamento da ferramenta, códigos maliciosos programados para criar um descompasso funcional entre as partes mecânica (*hardware*) e digital (*software*) do sistema. Informações desencontradas e contraditórias entre estas duas pontas levaram à sobrecarga do gasoduto, gerando uma explosão da ordem de três quilotons de dinamite.

Outro evento semelhante é narrado por Richard Clarke – ex-coordenador de segurança, proteção de infraestrutura e contraterrorismo da Casa Branca. Clarke e Knake (2010) detalham o bombardeio, por Israel, de um local na Síria onde seria construída uma instalação nuclear. Em linhas gerais, o trabalho de Israel foi o de sabotar (“*hackear*”) o sistema de radares da Síria, tornando os caças israelenses invisíveis aos olhos da força aérea inimiga. Como meios possíveis de terem sabotado o equipamento sírio, Clarke aponta a infiltração de pessoal, a interceptação física de cabos de redes de fibra óptica e, ainda, o envio de vírus de computador por sinais eletrônicos a partir de veículos aéreos.

Em 2007, registrou-se na Estônia uma série de ataques a servidores do governo, da imprensa e de bancos, que acabaram por desconectar o país da *web* (Davis, 2007). Da mesma forma, tanto antes quanto durante a guerra entre Rússia e Geórgia, em 2008, grande parte do acesso à *web* na Geórgia foi bloqueada. Nestes casos, suspeita-se do envolvimento de atores estatais e não estatais russos para: retaliar o governo estoniano por uma decisão adotada em desconsideração à história da União Soviética; e como forma de cortar os canais de comunicação da Geórgia com o mundo, de maneira a assegurar à Rússia vantagem estratégica no conflito (Klymburg, 2011).

Nenhum desses eventos, entretanto, foi tão contundente quanto o espalhamento do vírus Stuxnet, em 2010, em sistemas digitais de controle e automação fabricados pela empresa alemã Siemens para o controle de centrífugas nucleares em uma usina na cidade de Natanz, no Irã. O vírus desativou aproximadamente 20% das centrífugas de purificação de urânio iranianas, o que pode ter atrapalhado significativamente a capacidade do país de gerar energia nuclear (Stuxnet..., 2010). O Stuxnet foi desenvolvido com a finalidade de sabotar

sistemas de controle industriais, reprogramando sua parte lógica e fazendo com que atuassem de maneira diferente da especificada originalmente, sem que os técnicos responsáveis por sua operação percebessem quaisquer modificações em seu funcionamento.

Apesar de se assemelhar à ação da CIA no caso do gasoduto da Sibéria, são a amplitude e a complexidade da tarefa de desenvolvimento, suas características funcionais, seu espalhamento a partir da Internet e sua capacidade de infecção seletiva que fazem do Stuxnet um vírus sem precedentes na história da computação (Symantec, 2011). Ele congrega inúmeras técnicas de programação maliciosa, de identificação e violação de alvos específicos, bem como um conjunto robusto de informações de inteligência destinadas a alimentar e retroalimentar o vírus (Sommer e Brown, 2011).

Desde a descoberta do Stuxnet, outros códigos maliciosos tão ou mais complexos vieram a público, como o Flame (CrySyS Lab, 2012) e o Gauss (Kaspersky, 2012). Grande parte das infecções registradas para o vírus Flame se deu no Oriente Médio e no norte da África – em ordem decrescente de severidade: Irã, Israel e Palestina, Sudão, Síria, Líbano, Arábia Saudita e Egito (Zetter, 2012). O vírus Gauss, por sua vez, infectou sistemas financeiros do Oriente Médio, especialmente de bancos operando no Líbano, com a finalidade de espionar contas bancárias específicas (Kaspersky, 2012).

A complexidade desses códigos computacionais levantou a suspeita de ação estatal por trás de sua criação. Em junho de 2012, o jornal *The New York Times* revelou que o Stuxnet é um dos frutos de um programa do governo norte-americano inaugurado ainda na gestão Bush, em 2006, que objetiva dotar o país de “armas cibernéticas” (Sanger, 2012). Muitas das ações que ocorrem sob esta rubrica relacionam-se com o monitoramento individual de potenciais terroristas e a derrubada de sítios eletrônicos identificados com atividades criminosas. Mesmo que o país jamais tenha oficialmente admitido tê-las empregado, a reportagem revela uma aproximação entre os serviços de inteligência dos Estados Unidos e de Israel na tarefa de desenvolver, testar, espalhar e fazer funcionar o Stuxnet.

Diante desse cenário, tentativas de classificação de incidentes cibernéticos ganharam fôlego. Ações deliberadamente danosas têm sido classificadas empírica e hipoteticamente em um espectro que varia do ativismo à guerra, passando por atos criminosos, espionagem, sabotagem e, logicamente, terrorismo (Cavelty, 2012).

Uma forma de categorizar tais incidentes é a que se encontra no quadro 1, construído a partir da tipologia de conflitos cibernéticos desenvolvida por Möckly (2012, p. 116) com base nos motivos e nos alvos das ações.

QUADRO 1
Tipologia de conflitos cibernéticos segundo Möckly (2012)

Tipo de conflito	Caracterização
Hacktivismo	Mistura de ações <i>hacker</i> com ativismo político. Geralmente tem como objetivo a inviabilização de sítios eletrônicos e servidores.
Crime cibernético	Desenvolvimento de ações ilícitas com o emprego de computadores e da Internet.
Espionagem cibernética	Acesso não autorizado a computadores e servidores com a finalidade de se testar a configuração e os sistemas de defesa de um determinado computador, ou ganhar acesso a informações sigilosas.
Sabotagem cibernética	Criação de empecilhos ao desenvolvimento de processos e rotinas de trabalho nos setores público e privado a partir de meios eletrônicos.
Terrorismo cibernético	Ataques ilícitos <i>contra</i> computadores – e a informação neles armazenada – e redes computacionais com o objetivo de intimidar ou coagir governos e/ou suas populações para o alcance de objetivos políticos. Dos ataques, <i>deve</i> decorrer a violência contra bens e pessoas, tanto quanto for necessária para se gerar o nível de medo adequado ao rótulo de ‘terrorismo cibernético’ (grifos nossos). Nas palavras de Möckly (2012, p. 116, tradução nossa): “O termo é também usado de forma imprecisa e vaga para incidentes cibernéticos de natureza política variada”.
Guerra cibernética	Emprego de meios eletrônicos para atrapalhar as atividades de um inimigo, bem como atacar sistemas de comunicação. Nas palavras de Möckly (2012, p. 116, tradução nossa): “[o] termo é também usado de forma imprecisa e vaga para incidentes cibernéticos de natureza política variada”.

Fonte: Möckly (2012, p. 116).
Elaboração dos autores.

Pode-se complementar a tipologia apresentada no quadro 1 a partir de sua conjugação com níveis de complexidade para incidentes cibernéticos. O quadro 2, elaborada por Lachow (2009, p. 439), sintetiza esta ideia.

QUADRO 2
Níveis de complexidade de incidentes cibernéticos segundo Lachow (2009)

	Simple	Avançado	Complexo
Escala do alvo	Sistema ou rede singular	Múltiplos sistemas ou redes	Múltiplas redes
Análise do alvo	Não há	Básica	Detalhada
Controle dos efeitos	Desfocado	Focado	Escalável
Recursos necessários	Pessoa(s) com conhecimento básico	Programador(es) com conhecimento avançado. Plataforma de testes.	Equipe de programação, análise e planejamento. Plataforma de testes.
Estrutura requerida	Não há	Não há	Time sincronizado
Uso potencial	Assédio	Ataques táticos	Ataques estratégicos

Fonte: Lachow (2009, p. 439).

Quando se leva em conta esta tipologia conjugada, pode-se afirmar que a maioria das ocorrências registradas na atualidade dificilmente pode ser enquadrada no nível avançado. Isto ocorre, especialmente, por conta da necessidade de conhecimento técnico e de recursos disponíveis para operar e empregar as ferramentas e *softwares* no ciberespaço como se fossem verdadeiras armas, testáveis de antemão, cujos efeitos são controláveis e que, nos casos mais extremos, podem ser articuladas a ações cinéticas de toda ordem.

O surgimento de novas ameaças e a interpolação de casos, contudo, resultaram em tipologias por vezes confusas e desencontradas. A tipologia apresentada revela que eventos cibernéticos variam em relação à forma, à complexidade e ao alvo. Percebe-se, também, que métodos semelhantes podem ser atribuídos de maneira indistinta a ações contra indivíduos, empresas e governos. Como definir, por exemplo, incidentes como o Stuxnet? A tarefa é difícil, uma vez que – neste caso e em muitos outros – a ausência de evidências e o sigilo que naturalmente permeiam este tipo de operação impossibilitam a responsabilização do culpado pelo ato.

O que muda em cada ocorrência, em geral, é o impacto que as ações instrumentalizadas pelas TIC podem ter na vida cotidiana, no âmbito doméstico dos Estados e nas relações internacionais, bem como as respostas dadas a estes eventos, o que se passa a estudar a seguir.

3.2 A escalada em direção à militarização do ciberespaço e as questões conceituais decorrentes

Antes mesmo dos ataques ao Pentágono e ao World Trade Center, em 2001, o governo norte-americano considerava a possibilidade de que organizações terroristas fizessem uso da Internet para infligir algum tipo de dano às instituições e à infraestrutura do país (Weimann, 2004b). O 11 de Setembro revelou que, antes de ser um alvo preferencial da ação de grupos terroristas, a rede pode ser considerada uma ferramenta polivalente de suporte a suas atividades.

Após os atentados, a ameaça terrorista ganhou proporções descomunais na agenda de segurança dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, o crescimento da importância do ciberespaço para as atividades humanas implicou sua inclusão nos debates sobre segurança nacional. Em uma década marcada pela “guerra global ao terror” e, ao mesmo tempo, pelo crescimento do número de incidentes cibernéticos, a sobreposição entre os temas da cibersegurança e do terrorismo foi uma ocorrência natural. Diante do caos decorrente das ações da al-Qaeda, fatores não apenas psicológicos, mas também políticos e econômicos – como o aumento da relevância dos produtos e serviços de TI voltados para a segurança – combinaram-se para promover o tema do ciberterrorismo (Weimann, 2004a, p. 3). Em pouco tempo, o termo ciberterrorismo passou a aparecer com frequência nas páginas dos principais jornais e revistas do país, ganhando penetração cada vez maior na sociedade norte-americana e na comunidade internacional.

Acontece que a vinculação entre terrorismo e ciberespaço ocorreu em meio à própria popularização da militarização e do uso do ciberespaço por forças militares regulares, com destaque ao tratamento do assunto por países como China (Hsiao, 2010), Estados Unidos (Kramer, Starr e Wentz, 2009), Rússia (Giles, 2011) e,

mais recentemente, Brasil.⁵ No caso dos Estados Unidos e do Brasil, ao contrário dos casos de Rússia e China, a institucionalização da defesa cibernética vem sendo amplamente divulgada.

A *Estratégia de segurança nacional* dos Estados Unidos, por exemplo, apresenta o ciberespaço como um quinto domínio operacional para as forças armadas do país, ao lado da terra, da água, do ar e do espaço sideral (United States, 2010a). No Brasil, a *Estratégia nacional de defesa* (END) de 2008 tratou o ciberespaço como um setor estratégico, ao lado dos setores espacial e nuclear (Brasil, 2008).

Nos dois casos, as Forças Armadas criaram comandos cibernéticos: em 2009, os Estados Unidos criaram o Comando Cibernético dos Estados Unidos (USCYBERCOM),⁶ que passou a operar em 2010 com a missão de:

[a] planejar, coordenar, integrar, sincronizar e conduzir atividades para direcionar as operações e a defesa de redes de informação do Departamento de Defesa; e [b] preparar-se para, quando ordenado, conduzir operações militares de amplo espectro no ciberespaço com a finalidade de habilitar ações em todos os domínios, garantir a liberdade de ação dos Estados Unidos e de seus aliados no ciberespaço, bem como negar essa capacidade a seus adversários (United States, 2010b, tradução nossa).

A exemplo dos Estados Unidos, o Comando do Exército Brasileiro iniciou, em agosto de 2010, a implementação do Centro de Defesa Cibernética do Exército (CD Ciber), com a missão de gerenciar e supervisionar o setor cibernético do Exército Brasileiro (Brasil, 2010a; 2010b).⁷

5. Apesar de a Internet ser relativamente nova, cabe ressaltar que a discussão a respeito das possibilidades, das limitações e dos riscos do emprego do ciberespaço no âmbito militar vem de décadas. Durante os anos 1980, especialmente no contexto do desenvolvimento de estratégias para o emprego de força aérea, o conceito de guerra informacional passou a ganhar contornos mais precisos como forma de: incrementar a capacidade de acumular e assegurar informação e comunicação entre os integrantes de um mesmo esquadrão; e incrementar a capacidade de georreferenciamento e, ao mesmo tempo, de gerar confusão nas linhas de comunicação do inimigo, de forma a minar sua capacidade de conhecer, se comunicar e se posicionar (Dunnigan, 2003). Do ponto de vista estratégico, no contexto da Revolução dos Assuntos Militares (RMA), termos como guerra digital, guerra virtual, guerra eletrônica e guerra cibernética – mesmo sem fronteiras conceituais bem esclarecidas – passaram a ser empregados para identificar opções estratégicas, operacionais e táticas que habilitam a guerra à distância, minimizando o número de baixas, aumentando a precisão dos diversos tipos de ataque e a economia de recursos a partir de uma melhor sincronização no campo de batalha (Arquilla e Ronfeldt, 1997).

6. O USCYBERCOM é uma subunidade de comando subordinada ao Comando Estratégico das Forças Armadas do país. Integram o contingente do USCYBERCOM membros do Comando Cibernético do Exército, o 24º Batalhão da Aeronáutica, o Comando Cibernético da Marinha e um Comando Cibernético dos Fuzileiros Navais (United States, 2010b).

7. O “Setor Cibernético do Exército Brasileiro” diz respeito aos ambientes interno e externo da força. Este setor é apresentado em detalhes por Carvalho (2011, p. 9-16). As Portarias nºs 666 e 667, de 2010, ambas do comandante do Exército, apenas puseram em funcionamento um “Núcleo de Defesa Cibernética no âmbito do Exército”, submetido ao Departamento de Ciência e Tecnologia. Cabe lembrar que a END, adotada pelo Brasil em 2008, atribuiu ao Exército o papel de integrar e coordenar as Forças Armadas do país no que diz respeito às atividades de defesa relativas ao setor cibernético. Por conta disso, em 2011 e 2012, o Exército tomou medidas para aprofundar a institucionalização – inclusive pela via da adoção de um Decreto Presidencial – do Centro de Defesa Cibernética, previsto para funcionar plenamente em 2015. A “prova de fogo” do núcleo ocorreu na Rio+20. Mais informações a respeito estão na entrevista concedida à Folha de São Paulo pelo general José Carlos dos Santos, comandante do CD Ciber (Sá, 2012). A segurança cibernética, no Brasil, entendida como uma atividade mais abrangente que a defesa, e mais voltada para o estabelecimento de diretrizes e políticas de segurança a serem observadas na digitalização do Estado brasileiro, fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Mais informações em: <<http://dsic.planalto.gov.br>>.

Nos últimos anos, percebe-se, portanto, uma maior disposição e organização de esforços por parte dos Estados para preparar-se para a guerra cibernética e enfrentar ameaças que variam de acordo com as tipologias apresentadas anteriormente. A consciência desta necessidade implica, por sua vez, o desenvolvimento de capacidades de ataque, defesa e dissuasão no ciberespaço – e por meio do ciberespaço.

Além disso, dada a natureza descentralizada e distribuída dos recursos de infraestrutura do ciberespaço,⁸ bem como as diferentes teias sociais que se estabelecem a partir de seu emprego, muitos países vêm adotando estratégias coletivas de defesa cibernética. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, criou, em 2008, um Centro Cooperativo de Excelência em Defesa Cibernética com a finalidade de “aumentar a capacidade, a cooperação e a partilha de informações na Organização, entre seus membros e parceiros, na área da defesa cibernética, a partir de educação, pesquisa e desenvolvimento, lições compartilhadas e consultas”.⁹

Diante da crescente dependência e essencialidade das TIC para inúmeras esferas da ação humana, a compreensão das implicações mútuas entre defesa e digitalização vem sendo, portanto, relacionada à própria viabilidade existencial das sociedades (Klymburg, 2011, p. 42). Acontece, porém, que isto vem sendo feito de maneira confusa e imprecisa, carente de rigor conceitual e de capacidade analítica. A pergunta fundamental daí resultante diz respeito justamente aos limites que distinguem os diversos tipos de incidentes cibernéticos. A precisão desta resposta é condição necessária para que se possam avaliar as respostas dadas pelos diferentes países às diferentes ameaças cibernéticas.

Na tentativa de contribuir com parte dessas respostas, a seção a seguir se propõe a analisar algumas questões teóricas e práticas relativas à imbricação entre terrorismo e ciberespaço.

4 O TERRORISMO E O CIBERESPAÇO

O conceito de terrorismo ainda carece de definição consensualmente aceita. Além de envolver caracteres com campos semânticos bastante imprecisos, aplicá-lo – ou não – na caracterização de determinado evento é, por si só, uma questão política. Para auxiliar na compreensão do que pode configurar o ciberterrorismo, é fundamental destacar as definições de terrorismo propostas por Wardlaw (1982) e por Diniz (2002). Para o primeiro, terrorismo é:

8. O trabalho seminal de Baran (1964) foi o responsável por esclarecer as diferenças entre redes centralizadas, descentralizadas e distribuídas. Apesar de datar da década de 1960, o trabalho continua sendo um dos principais textos introdutórios ao estudo de redes computacionais. Para um aprofundamento a respeito de arquiteturas de redes computacionais, ver Kurose (2010).

9. O centro está sediado em Tallinn, na Estônia. Mais informações em: <<http://www.ccdcoe.org>>. Da mesma forma, a União Europeia realizou exercícios com simulação de ataques cibernéticos em 2010. A iniciativa intitulada *Cyber Europe* é coordenada pela Agência Europeia de Segurança de Redes e Informação (Enisa). Vale ressaltar que a ênfase da *Cyber Europe* não é, prioritariamente, militar. Mais informações em: <<http://www.enisa.europa.eu>>.

o uso, ou a ameaça do uso de violência por um indivíduo ou um grupo, atuando a favor ou contra uma autoridade estabelecida, quando essa ação é delineada para criar ansiedade extrema ou efeitos que induzem medo em um alvo mais amplo que as vítimas imediatas com o propósito de coagir aquele grupo a atender uma demanda política dos perpetradores (Wardlaw, 1982, p. 6, tradução nossa).

Diniz vai mais longe. Para ele, o terrorismo é

uma forma específica de luta política, um estrategema voltado para alterar rapidamente a correlação de forças. Tem como fim uma meta política; emprega como meio de ação uma forma específica de emprego da força – o terror; mas emprega-a não de forma a produzir imediatamente aquela meta política, isto é, não visa a dissuadir nem a compelir, mas sim a induzir no alvo um comportamento que permita derrotá-lo. (Diniz, 2002, p. 18).

Ou seja, terrorismo: *i*) representa o emprego de uma espécie de violência e/ou força ou ameaça do uso desta espécie de violência e/ou força (o terror); *ii*) age em prol ou contrariamente a uma autoridade estabelecida (ação política, tanto por agentes estatais, quanto não estatais); *iii*) objetiva, mirando parcelas representativas (vítimas diretas) de um grupo maior (vítima indireta), induzir coercivamente este a adotar determinado comportamento; e *iv*) milita em virtude de efeito psicológico (ansiedade, medo, etc.) imputado nele a partir da ação. Em conjunto, estes pontos permitem ressaltar, como faz Diniz (2002), que o terror se diferencia de outras espécies do uso da força pelos efeitos psicológicos que gera no alvo da ação política. Estes efeitos psicológicos da ação são o que Wardlaw (1982) chama de ansiedade extrema ou medo. E o alvo da ação política é mais amplo que o rol de pessoas afetadas pela ação imediata.

Se a própria definição de terrorismo é escorregadia e invariavelmente política em termos práticos, em torno da qual é difícil se alcançar consenso na comunidade internacional (Deen, 2005), há de se fazer menção especial ao hermetismo das áreas técnicas em TIC como um complicador adicional para se avaliar de forma satisfatória as verdadeiras ameaças e vulnerabilidades inerentes à – e decorrentes da – era digital. E isto não se aplica apenas aos tomadores de decisão em políticas públicas, mas também à população em geral, que é afetada em seus direitos e deveres por tais decisões e é parte fundamental no processo de *accountability* política.

Apesar do destaque atual que o tema vem recebendo nas agendas acadêmica e política, as imbricações entre ciberespaço e terrorismo não estão claramente definidas. Para alguns analistas, o termo ciberterrorismo seria inapropriado, uma vez que ataques cibernéticos jamais causariam o mesmo impacto e terror que ataques cinéticos. Para outros, ataques cibernéticos poderiam, sim, afetar significativamente a vida em sociedade, gerando caos comparável àquele oriundo de ações perpetradas em meio físico (Theohary e Rollins, 2011).

Diferentes definições são adotadas, ademais, pelo Federal Bureau of Investigation (FBI), dos Estados Unidos, e por Zuccaro (2011, p. 61), no documento intitulado *Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética*, lançado recentemente pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) do Brasil. No primeiro caso, ações de terrorismo cibernético são definidas como: *i*) ataques premeditados contra sistemas informáticos, que resultem em *ii*) violência ou danos contra alvos não combatentes, *iii*) por grupos subnacionais ou agentes clandestinos. A definição brasileira, por sua vez, é formulada a partir de três componentes: *i*) alvos identificados direta ou indiretamente com Estados ou grupos de Estados; *ii*) agência não estatal como força motriz; e *iii*) motivação política para a ação. A primeira definição é: específica no que diz respeito ao alvo – sistemas informáticos – e aos agentes – atores subnacionais ou agentes clandestinos; genérica no que diz respeito aos efeitos – violência ou dano; e silente no que diz respeito à motivação. A segunda, por sua vez, é: genérica no que diz respeito aos alvos; específica no que diz respeito à motivação – política – e aos agentes – agência não estatal; e silente no que diz respeito aos efeitos da ação.

Diante disso, evidenciam-se as insuficiências e os riscos inerentes à série de definições de ciberterrorismo que vem se proliferando nos últimos anos (Grauman, 2012). Em geral, estas definições não determinam de forma convincente o tipo de instrumento de terror – cinéticos, cibernéticos e/ou a combinação de ambos. Há uma tendência de se restringir sua autoria a grupos não estatais. E, o mais grave: não delimitam de forma precisa o traço que separa os efeitos do terror de outros tipos de emprego da violência politicamente motivada. Tais incertezas são agravadas pelo fato de que não há, até o presente momento, registros do emprego de terror contra, por, ou por meio de dispositivos computacionais e redes de computador.

Isso deve, entretanto, ser visto com a seguinte ressalva: algumas organizações, de 2009 em diante, passaram a chamar a atenção do mundo pela audácia de suas ações e pela ambição de sua agenda de demandas políticas. Grupos hacktivistas, como o Anonymous e o Lulsec,¹⁰ vêm lançando mão de ataques de negação de serviço – tornar determinada máquina, determinado servidor, inacessível por sobrecarga de tráfego – e desfiguração de sítios virtuais – invasão de servidores com alteração das informações e arquivos divulgados *on-line* – de governos, empresas e indivíduos apontados como inimigos. Outros grupos, como a Wikileaks e a Openleaks, desenvolveram plataformas de divulgação de informações governamentais e não governamentais sigilosas, adquiridas tanto por ações cibernéticas, quanto por contato direto com pessoas dispostas a revelar tais informações, a quem se garante o anonimato e o sigilo da fonte. Diante da severidade destas ações, especialmente diante do escândalo intitulado *Cablegate*, ganham espaço iniciativas de se catalogar como terroristas atores dedicados ao ativismo cibernético.¹¹

10. Para mais informações, ver: <<http://anonnews.org>> e <<http://lulzsec.co.uk>>.

11. Nesse sentido, ver McCullagh (2010).

Conforme um estudo publicado recentemente pelo grupo de pesquisa coordenado pelo professor Gabriel Weimann, da Universidade de Haifa, em Israel, no início dos anos 2000, todas as organizações terroristas, assim caracterizadas pelo *Antiterrorism and effective death penalty act* dos Estados Unidos, possuíam sítios na *web*. Além dos sítios oficiais, outras centenas de páginas eletrônicas revelavam apoio às causas destas organizações (Weimann, 2006).

Passados mais de dez anos, desde o início das pesquisas, não há indicativo de que a tendência de presença terrorista extensiva na rede tenha se modificado. O terrorismo na Internet não é apenas um fenômeno dinâmico, no sentido de que sítios aparecem e desaparecem da rede, modificando seus formatos e endereços periodicamente. A própria natureza e suas características estruturais fazem da Internet um espaço de interação para grupos terroristas distintos.

Em geral, a despeito de estarem crescendo as tentativas de controle estatal do acesso e do conteúdo *on-line*¹² e da grande exclusão digital ainda hoje registrada, a Internet oferece a estas organizações um ambiente de alcance mundial, bastante fragmentado em termos de regulamentação e de ação coordenada de contraterrorismo e combate ao crime organizado. Além disso, a manutenção de sítios é uma atividade de baixo custo e possibilita que células terroristas atinjam audiências potencialmente amplas e descentralizadas, por meio de mídias variadas. Soma-se a isto a velocidade com que os fluxos de informação ocorrem na rede, bem como a possibilidade de anonimato, a partir do emprego de ferramentas técnicas apropriadas, para grande parte das operações realizadas *on-line*.

O potencial anonimato da rede permite que células terroristas circulem em diferentes esferas, realizando uma gama variada de operações – tanto lícitas, quanto ilícitas¹³ – e com mais flexibilidade que em meios físicos convencionais. Este mesmo anonimato permite que estes grupos desenvolvam laços com organizações criminosas. Sabe-se, por exemplo, de criminosos que: alugam seus serviços de *hacking*; vendem números de cartões de crédito para a realização de fraudes;

12. Exemplos disso são iniciativas como o *Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA)* e projetos de lei dos Estados Unidos: Pipa (Bill S.968), Sopa (H.R. 3261) e Cispa (H.R. 3523). Estes foram formulados com a finalidade de auxiliar no combate à pirataria e à violação a direitos de propriedade intelectual a partir do controle da rede e do monitoramento dos usuários. O Cispa emprega estes mesmos mecanismos com o objetivo de monitorar ameaças à segurança nacional dos Estados Unidos. Iniciativas semelhantes são encontradas em inúmeros outros países e podem ser conhecidas a partir do sítio virtual OpenNet, disponível em: <<http://opennet.net/country-profiles>>. Para acessar o tratado e as legislações citadas, ver, respectivamente: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st12/st12196.es.11.pdf>> e <<http://www.govtrack.us>>.

13. Não se pode, *a priori*, dizer que é ilícito todo e qualquer uso da Internet por um indivíduo considerado terrorista pela legislação de determinado país. Como afirmar ilícito o uso que um indivíduo considerado terrorista faz da *web* para ler jornais e revistas? Quais são os limites que distinguem entre a licitude e a ilicitude das postagens de um *blogueiro* que se dedica a escrever sobre a cultura islâmica? Até que ponto suas manifestações, mesmo aquelas ofensivas ao Ocidente, devem ser protegidas sob o manto da liberdade de expressão, e a partir de que momento elas são atos passíveis de punição civil e/ou criminal? Tome-se o seguinte exemplo: sítios de leilões de objetos que fazem alusão ao nazismo são proibidos na Europa. São, portanto, ilícitos. Nos Estados Unidos, porém, estes sítios estão protegidos pela Primeira Emenda à Constituição, que garante a liberdade de expressão (Goldsmith e Wu, 2006). Isto significa que, dependendo do ordenamento jurídico em questão, a licitude ou a ilicitude do uso da Internet pode variar.

ou simplesmente usam a Internet para negociar drogas, armas e materiais embarcados (Wilson, 2008).¹⁴ Este tipo de associação ilícita oferece a grupos terroristas mercados alternativos de produtos e serviços, ao mesmo tempo em que expande a sua área de influência.

O anonimato traz ainda a possibilidade de vinculação de organizações criminosas – terroristas ou não – a Estados. Tal tipo de associação incrementaria a escala das ações cibernéticas, uma vez que Estados, em geral, possuem mais capacidade para a orquestração de ações complexas e podem despende uma quantidade maior de recursos para sua realização que grupos não estatais, ainda que estes sejam mais capacitados para operar no ciberespaço. Esta espécie de guerra por *proxies* vem sendo apontada por Clarke e Knake (2010) e Krekel, Adams e Bakos (2012), entre outros, como uma das principais atividades cibernéticas do Irã, da China e da Rússia para manterem um nível alto de hostilidade contra os Estados Unidos sem serem diretamente implicados em ações de contra-ataque.

Estas três possibilidades – o estabelecimento de laços com outros tipos de organizações criminosas, o potencial anonimato na rede, e o uso de *proxies* –, porém, são de difícil constatação empírica e apresentam alguns desafios intrínsecos para se efetivarem. No primeiro caso, porque a forma de se identificar o liame entre terrorismo e crime organizado é a partir do sucesso da ação repressiva de agências estatais. Além disso, há um *trade-off* que precisa ser considerado: o que é mais vantajoso para uma organização terrorista? Constituir capacidade interna para operar no ciberespaço – o que demanda tempo e recursos que poderiam ser direcionados a ações mais contundentes no plano físico – ou terceirizar estas atividades a outros atores – correndo mais riscos de monitoramento e interceptação? No segundo caso, porque são raros os registros de agressões e contra-ataques publicamente assumidos e cabalmente atribuíveis a qualquer ator, seja ele estatal ou não – como o caso do Stuxnet apresentado neste capítulo.

É importante perceber, porém, que o mesmo véu de anonimato que pode favorecer a ação de organizações terroristas pode fazer com que seus objetivos sejam frustrados. O motivo é simples: em geral, grupos terroristas querem atenção (Conway, 2011). O espetáculo – nefasto, naturalmente – oferecido pela explosão de dois aviões contra as torres gêmeas de Nova Iorque dificilmente seria superado por ações lançadas a partir da *web*. Em outras palavras, o 11 de Setembro tornou-se uma meta a ser superada por estas organizações. Basta pensar no impacto causado pelos atentados em Madri e Londres, em 2004 e 2005, respectivamente. Soma-se

14. É difícil estimar a parcela dos fluxos de dados da Internet dedicada a atividades ilícitas. Um complicador adicional a esta mensuração é a *deep web*, ou a *web* profunda. Ela diz respeito a parcelas da rede hospedadas em computadores e bases de dados específicas que empregam mecanismos técnicos para se tornar invisíveis a olhos leigos e a grande parte dos motores de busca – *google.com*, *yahoo.com* – que simplificam o processo de pesquisa de conteúdo. Mais informações sobre o tema podem ser encontradas em Bergman (2001).

a isto o fato de que muitos ataques cibernéticos poderiam passar despercebidos pela mídia, ou, pior, serem atribuídos a outras causas ou atores. Disto resulta que os custos de se levar a cabo um ataque cibernético poderiam superar os benefícios de fazê-lo com sucesso.

Pelas razões mencionadas, o uso que grupos terroristas fazem da Internet é, por ora, bastante semelhante ao do usuário comum. Em uma série de pesquisas, a equipe de Weimann (2004a; 2004b; 2005; 2006) registrou que o emprego terrorista da Internet ocorre, em geral, nas seguintes formas:

- a) meio de acesso a, divulgação e troca de informações;
- b) mecanismo de *networking*;
- c) mecanismo para trocas comerciais e financeiras, inclusive para captação de recursos;
- d) ferramenta para recrutamento e mobilização de novos membros;
- e) meio auxiliar para o planejamento e a coordenação de ações; e
- f) meio de guerra psicológica.

Além disso, há a possibilidade de que grupos terroristas estejam realizando campanhas de “cibermedo”, exagerando suas capacidades reais, a fim de aterrorizar a população – sem necessariamente empregar a força – sobre os danos que possíveis ataques a sistemas computadorizados acarretariam. A ideia não é de todo implausível. Cabe, contudo, ponderar em que medida este tipo de discurso não passa de retórica para impressionar e coagir os Estados a adotarem posturas que favoreçam os interesses terroristas. Até o momento, porém, de acordo com os critérios antes apontados, seria incorreto rotular tais ações como atos terroristas por excelência de acordo com as definições de Wardlaw e Diniz – ainda que, nos Estados Unidos, por exemplo, o *Patriot Act* de 2002 (Public Law Pub. L. 107-56) tenha equiparado tais usos da *web* a verdadeiros atos terroristas.

O que se observa, portanto, passados mais de dez anos do início da guerra global ao terror, é o emprego da Internet como um meio valioso para a articulação interna e externa de ações de grupos criminosos diversos, inclusive terroristas. O uso que estes grupos fazem da rede não difere substancialmente daquele feito por Estados, empresas e organizações não governamentais (ONGs).

A essa altura, pode-se fazer duas ressalvas. Primeiramente, à capacidade de grupos terroristas afetarem o funcionamento da Internet, seja por ataques virtuais, seja por ataques cinéticos. E, em segundo, ao uso que as mesmas organizações fazem da própria rede.

No primeiro caso, pode-se assegurar que a maior parte dos grupos terroristas – se não todos – não seria capaz de infligir danos consideráveis à estrutura robusta – uma complexa teia de infraestrutura física e lógica distribuída por todo o

planeta – que a Internet alcançou na atualidade (Zetter, 2012). No segundo caso, diante do potencial comunicacional que a Internet tem para a operacionalização de células terroristas na atualidade, pensá-la como um alvo chega a ser contraintuitivo.

O ciberespaço é instrumental a inúmeros tipos de organizações: Estados, sociedade civil organizada em geral, grupos criminosos e células terroristas. Se, neste caso, dar à Internet o *status* de alvo parece descabido, não se pode prescindir de segurança e proteção de sistemas informatizados que dão sustentação a atividades setoriais das mais distintas na atualidade – economia e finanças, saúde, infraestrutura crítica etc. –, em virtude das diferentes categorias de ameaças e riscos apontados anteriormente. Entretanto, a capacidade de gerar medo, terror e pânico generalizado e indiscriminado pelo ciberespaço é, por ora, apenas um exercício hipotético, cuja viabilidade está sujeita a escrutínio futuro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou revelar a impossibilidade de se tratar dos impactos da Internet – e, com isto, do ciberespaço – nos domínios da segurança nacional e internacional de maneira desvinculada de seus aspectos técnicos fundamentais e de uma conjunção política mais ampla. Se, entre outras coisas, o estudo da guerra e do terrorismo, em conjunto e isoladamente, representa um desafio extraordinário e multidimensional para as áreas dos estudos de segurança e para os estudos estratégicos, a adição do prefixo *ciber* – em um contexto de ubiquidade e pervasividade das TIC, bem como de convergência midiática, na vida contemporânea – a cada um destes termos amplia ainda mais a complexidade da tarefa.

Conforme se observou, os diferentes tipos de incidentes cibernéticos carecem de uma clara delimitação conceitual. A confusão semântica que se estabeleceu em torno desses conceitos não apenas prejudica a pesquisa, mas impõe desafios à adoção de políticas públicas relativas ao ciberespaço e à Internet. Afinal, quais incidentes cibernéticos devem ser alvo de políticas de segurança e defesa? Eventos ocorridos no ciberespaço? Através do ciberespaço? Contra o ciberespaço? Que garantias e direitos fundamentais devem ser observados neste processo? Quais os limites da ação do Estado no enfrentamento de ameaças cibernéticas?

Os casos apresentados ao longo do texto demonstram que, por ora, tanto a guerra quanto o terrorismo – os eventos mais severos no rol de ações violentas politicamente motivadas – têm utilizado o ciberespaço como mera plataforma de apoio a operações no mundo físico. Mas não é de hoje que militares e terroristas utilizam a *web* na tentativa de maximizar seus ganhos de inteligência, recrutamento ou divulgação. Se o espectro eletromagnético, neste caso a Internet, é instrumental a atores estatais e não estatais, suas diversas aplicações – *web*, governo digital, redes sociais – tornam-se alvos potenciais e merecem ser protegidos. Quanto maior a

dependência de tais aplicações por parte da sociedade, maior a relevância estratégica de ações ofensivas contra – e defensivas de – tais alvos.

A Internet é um conjunto de padrões tecnológicos que permite a interconexão de uma série de redes de *hardwares* distintos que, em conjunto com *softwares* variados, habilita a interconexão de um sem-número de outros tipos de redes – sociais, econômicas, políticas – espalhadas pelos quatro cantos do planeta. Por isso, a Internet é muito capilarizada, robusta e resiliente, e parece tarefa hercúlea inviabilizar toda esta infraestrutura de uma vez só, bem como bloquear todos os caminhos alternativos pelos quais os fluxos de dados e informações circulam de maneira geograficamente distribuída através de distintas linhas de comunicação.

Grande parte do alarme observável ultimamente, nesse sentido, se refere à *web*: uma única aplicação entre tantas outras, mas que continua sendo a principal porta de acesso à Internet. A *web* depende de um nodo centralizado – treze servidores raízes, replicados em todos os continentes – para o endereçamento alfanumérico de máquinas, uma espécie de agenda telefônica dos sítios eletrônicos existentes (Mueller, 2002). A despeito da relevância do modelo *web* para a Internet, a última não depende do primeiro para funcionar. Por isso é seguro afirmar que a Internet continuará existindo ainda que o modelo *web* venha a desaparecer. O conhecimento consciente das diferenças entre cada um destes conceitos é fundamental quando se pretende nortear investigações científicas e políticas públicas na era digital.

Isso se liga diretamente à outra questão oriunda da imprecisão conceitual em torno da securitização do ciberespaço: é útil se tratar o ciberespaço como um quinto domínio operacional, autônomo em relação aos demais, como vem acontecendo a partir da doutrina militar norte-americana? A criação de comandos cibernéticos em países como os Estados Unidos e o Brasil denota, por um lado, o reconhecimento da Internet como possível origem de ameaças à segurança daqueles países e, por outro, um elemento crítico à viabilidade socioeconômica e política de sociedades inteiras. Esta percepção parece correta, mas a existência destes comandos especializados revela um paradoxo que se relaciona com a natureza ubíqua e pervasiva da computação na atualidade. Como se sabe, dispositivos computacionais vêm sendo embarcados aos mais variados objetos. Soma-se a isto o fato de que os padrões tecnológicos que organizam o funcionamento da Internet habilitam a interoperabilidade e a convergência de inúmeras tecnologias digitais – televisão, telefonia, rádio etc. Com isto, é possível que a Internet venha a estar presente em praticamente todos os lugares e possa ser acessada por diferentes aparelhos interconectados, para diferentes finalidades. A reflexão sobre o ciberespaço, entretanto, sempre foi uma necessidade inerente à prática militar. É impossível pensar a guerra sem pensar, por exemplo, o papel das linhas de comunicação – por meio de diferentes tecnologias – pelas quais a informação é transmitida no – e ao – teatro de operações.

Por isso, uma vez que todas as armas – Aeronáutica, Exército e Marinha e, em alguns casos, o Comando do Espaço Sideral – fazem uso de diferentes parcelas do espectro eletromagnético que compõem o ciberespaço, por que tratá-lo como um quinto domínio operacional como preconiza a doutrina militar dos Estados Unidos – e que vem sendo seguida substancialmente pelo Brasil? Esta questão ganha consistência quando se considera que a própria doutrina norte-americana prevê a capacitação de suas forças para operações de amplo espectro no ciberespaço em conjunto com ações em outros domínios. Ou seja: pela ótica de um Estado, em um contexto de guerra, não faria sentido optar exclusivamente pelo emprego de armas cinéticas ou digitais.

Finalmente, parece razoável supor que qualquer ato de violência levado a cabo no, através do, ou contra o ciberespaço, para ser considerado um ato de guerra ou de terrorismo, terá de possuir implicações físicas diretas e/ou indiretas. Isto porque, por mais que a Internet tenha estendido seus tentáculos a praticamente todos os aspectos da vida em sociedade, a desvinculação completa do mundo terreno, ao contrário do que profetizou John Perry Barlow ao propor, em 1996, a desvinculação dos *netizens* da jurisdição soberana dos Estados, continua a ser ficção científica. Até o momento, não se viu uma ação perpetrada no – ou através do – ciberespaço que tenha gerado impacto comparável ao de outros atentados terroristas registrados até aqui, especialmente o de 11 de Setembro.

O que é inegável, contudo, é que vem crescendo o emprego de TIC como instrumento de ação política. Se – como afirmou Clausewitz – a guerra é a política por outros meios, espera-se que o emprego de TIC seja também instrumental nos pontos mais extremos do espectro de ações políticas, tanto de maneira unívoca, quanto em conjunto com os demais instrumentos à disposição da violência política. É justamente a gradação valorativa dos diferentes pontos deste espectro – como ativismo, terrorismo ou ato de guerra, por exemplo – que exige cautela e mais conhecimento a respeito do ciberespaço e de seu funcionamento.

No plano normativo, a guerra continua tendo as suas possibilidades e limitações de engajamento restringidas pelo direito internacional vigente. O emprego de TIC, especialmente da Internet, dificulta precisar, em geral, a origem do ataque e, portanto, o alcance que a retaliação legítima pode ter. Discute-se, neste caso, se ações ofensivas ou defensivas têm mais peso em estratégias militares. Não se sabe, ainda, além disso, se estratégias de dissuasão funcionam no ciberespaço da mesma forma que em caso de guerra nuclear. Apesar disso, os Estados inegavelmente têm – por sua maior capacidade de mobilização de recursos – posição de vantagem na preparação e na realização de atividades complexas que podem ser categorizadas como verdadeiras guerras cibernéticas, com o maior nível de complexidade e escopo possível.

Grande parte dos problemas analíticos e práticos do ciberterrorismo, pela ótica da ciência política e das relações internacionais, relaciona-se justamente ao tratamento a ser dado às ações de atores não estatais. Nesse ponto, repetem-se e replicam-se as controvérsias políticas e jurídicas relativas ao tratamento de combatentes ilegais, à guerra por *proxies* e, especialmente, aos tipos de prerrogativas que o Estado tem em termos de vigilância e monitoramento da população em um contexto securitizado. Como um reflexo próprio após mais de dez anos dos ataques terroristas aos Estados Unidos, o tratamento de ameaças não militares a partir de uma lógica militar – securitizada – reacende o *trade-off* normativo entre a segurança e o respeito a liberdades e direitos fundamentais. Em um cenário em que a Internet se espalha cada vez mais e se consolida como uma plataforma central para a vida em sociedade, soluções homogeneizantes para aquela equação são inaceitáveis. Especialmente pela ótica do mundo em desenvolvimento que, diante da inclusão digital mais avançada do mundo desenvolvido, tende a ser o principal espaço de crescimento do ciberespaço no próximo século.

REFERÊNCIAS

ARQUILLA, J.; RONFELDT, D. **In Athena's camp**: preparing for conflict in the Information Age. Santa Monica: Rand Publishing, 1997.

_____. **Networks and netwars**: the future of terror, crime and militancy. Santa Monica: Rand Publishing, 2001.

BARAN, P. **On distributed communications**: I. introduction to distributed communications networks. Santa Monica: Rand Corporation, 1964.

BARLOW, J. P. **A declaration of the Independence of Cyberspace**. Davos, 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/HFDh>>.

BERNES-LEE, T. **Information management**: a proposal. Mar. 1989. Disponível em: <<http://http://goo.gl/w92v>>.

BERGMAN, M. K. The deep web: surfacing hidden value. **The journal of electronic publishing**, v. 7, n. 1, Michigan, Aug. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/cytSeG>>.

BLUMENTHAL, M.; CLARK, D. The future of the Internet and cyberpower. *In*: KRAMER, F.; STARR, S.; WENTZ, L. **Cyberpower and National Security**. Washington, D.C.: National Defense University Press, 2009.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/3Tvttn>>.

_____. **Portaria nº 666, de 4 de agosto de 2010.** 2010a. Disponível em: <<http://tinyurl.com/aebz5yw>>.

_____. **Portaria nº 667, de 4 de agosto de 2010.** 2010b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/aebz5yw>>.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BYGRAVE, L. A.; BING, J. **Internet Governance: infrastructure and institutions.** New York: Oxford University Press, 2009.

CANABARRO, D. A governança da Internet: atores, aspectos institucionais e questões políticas em confronto. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 8., 2012, Gramado, Rio Grande do Sul. **Anais...** Gramado: ABCP, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/VDif3>>.

CARVALHO, P. S. M. **A defesa cibernética e as infraestruturas críticas nacionais.** Rio de Janeiro, 24 maio 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/1qjMf8>>.

CAVELTY, M. The militarisation of cyber security as a source of global tension. *In: MÖCKLI, D. Strategic trends 2012: key developments in global affairs.* Zurich: Center for Security Studies (CSS), 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/tBmeiu>>.

CLARKE, R.; KNAKE, R. **Cyber war: the next threat to national security and what to do about it.** New York: Ecco, 2010.

CONWAY, M. Against cyberterrorism: why cyber-based terrorist attacks are unlikely to occur. **Communications of the ACM**, v. 54, n. 2, p. 26-28, Feb. 2011.

CRYSYS LAB. **sKyWIper (a.k.a. Flame a.k.a. Flamer): a complex malware for targeted attacks.** Budapest: Budapest University of Technology and Economics, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/NS9W1>>.

DAVIS, J. Hackers take down the most wired country in Europe. **Wired magazine.** 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/RqGJu>>.

DEEN, T. U.N. member states struggle to define terrorism. **IPS News Agency**, July 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/XH2GFr>>.

DINIZ, E. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 3., 2002, Niterói, Rio de Janeiro. **Anais...** Niterói: ABCP, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/ndG74Z>>.

DRAKE, W. J. Introduction: the distributed architecture of network global governance. *In: DRAKE, W. J.; WILSON III, E. J. (Ed.). Governing Global Electronic Networks: international perspective on policy and power.* London: MIT Press.

DUNNIGAN, J. F. **How to make war**: a comprehensive guide to modern warfare in the twenty-first century. London: Harper Paperbacks, 2003.

DUQUE, M. G. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 3, dez. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/cbtvyps>>.

EISENBERG, J.; CEPIK, M. **Internet e política**: teoria e prática da democracia eletrônica. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

FOUNTAIN, J. E. **Building the Virtual State**: information technology and institutional change. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

GILES, K. Information Troops: a Russian cyber command? *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON CYBER CONFLICT, 3., 2011, Tallin. **Anais...** Tallinn: CYCON 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ZFJLyR>>.

GOLDSMITH, J.; WU, T. **Who controls the Internet?** Illusions of a borderless world. New York: Oxford University Press, 2006.

GRAUMAN, B. **Cyber-security**: the vexed question of global rules. Brussels: SDA, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/0fVTw1>>.

HANSEN, L.; NISSENBAUM, H. Digital disaster, cyber security, and the Copenhagen School. **International studies quarterly**, v. 53, n. 4, p. 1.155-1.175, 2009.

HEADRICK, D. **Technology**: a world history. Oxford: University Press, 2009.

HSIAO, L. C. R. China's cyber command? **China Brief**, v. 15, n. 10, p. 1-2, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ZFJLyR>>.

KASPERSKY. **Kaspersky Lab discovers 'Gauss'**: a new complex cyber-threat designed to monitor online banking accounts. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/GZBlg>>.

KLEINWÄCHTER, W. The history of Internet governance. *In*: OSCE. **Governing the Internet**: freedom and regulation in the OSCE region. Vienna: OSCE, 2007. Disponível em: <<http://www.osce.org/fom/26169>>.

KLYMBURG, A. Mobylysing Cyber Power. **Survival**, v. 53, n. 1, p. 41-60, 2011.

KRAMER, F. D.; STARR, S. H.; WENTZ, L. (Ed.). **Cyberpower and National Security**. Washington: National Defense University Press, 2008.

KREKEL, B.; ADAMS, P.; BAKOS, G. **Occupying the information ground**: Chinese capabilities for computer network operations and cyber espionage. Northrop Grumman, March 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/XM7y0Q>>.

KRILL, P. Cerf: turning off pieces of the Internet 'not sensible' as security strategy. **InfoWorld**. Sept. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/h0xOeQ>>.

KUEHL, D. From cyberspace to cyberpower: defining the problem. *In*: KRAMER, F. D.; STARR, S. H.; WENTZ, L. **Cyberpower and National Security**. Washington: National Defense University Press, 2009.

KURBALIJA, J.; GELBSTEIN, E. **Gobernanza de Internet: asuntos, actores y brechas**. Geneva: Diplo Foundation, 2005.

KUROSE, J. **Redes de computador e a Internet: uma abordagem top-down**. São Paulo: Addison Wesley, 2010.

LACHOW, I. Cyberterrorism: menace or myth. *In*: KRAMER, F.; STARR, S.; WENTZ, L. **Cyberpower and National Security**. Washington: National Defense University Press, 2009.

LIVINGSTONE, S. **Clarifying the CNN Effect: an examination of media effects according to type of military intervention**. Cambridge: The Joan Shorenstein Center, June 1997. (Research Paper R-18) Disponível em: <<http://goo.gl/WVBvkn>>.

MALCOLM, J. **Multi-stakeholder Governance and the Internet Governance Forum**. Wembley, Australia: Terminus Press, 2008.

McCULLAGH, D. Congressman wants WikiLeaks listed as terrorist group. **CNET**. 28 Nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/62KII>>.

MÖCKLY, D. **Strategic trends 2012: key developments in global affairs**. Zurich: Center for Security Studies (CSS), 2012. Disponível em: <<http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/Strategic-Trends-2012.pdf>>.

MUELLER, M. **Ruling the root: Internet governance and the taming of cyberspace**. Cambridge, USA: MIT Press, 2002.

REED, T. **At the Abyss: an insider's history of the Cold War**. New York: Presidio Press, 2004.

RICHARDSON, W. **Blogs, wikis, podcasts, and other powerful webtools for classrooms**. Londres: SAGE, 2009.

SÁ, N. General detalha implantação do Centro de Defesa Cibernética, novo órgão brasileiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 7 maio 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/blt8Y>>.

SANGER, D. Obama order sped up wave of cyberattacks against Iran. **The New York Times**. June 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/4SfG5>>.

SERRA, A. P. G. Convergência tecnológica em sistemas de informação. **Integração**, v. 12, n. 47, p. 333-338, 2006.

SOMMER, P.; BROWN, I. **Reducing systemic cybersecurity risk**. Jan. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/B0azWg>>.

STARR, S. Toward a preliminary theory of cyberpower. *In*: KRAMER, F.; STARR, S.; WENTZ, L. **Cyberpower and National Security**. Washington: National Defense University Press, 2009.

STUXNET 'hit' Iran nuclear plans. **BBC News**, Nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/mX9XB>>.

STROBEL, W. P. The CNN effect. **American Journalism Review**. May 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/KRqIj>>.

SYMANTEC. **W32. Duqu**: the precursor to the next stuxnet. Symantec, Nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/4ikDz>>.

UNITED STATES. **National Security Strategy**. May 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/pBBP>>.

_____. **U.S. Cyber Command Fact Sheet**. May 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/yi6Db>>.

VAN DIJK, J. **The Deepening Divide**: inequality in the information society. Thousand Oaks: Sage Publications, 2005.

WARDLAW, G. **Political Terrorism**: theory, tactics and counter-measures. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

WEIMANN, G. www.terror.net: how modern terrorism uses the Internet. **United States Institute of Peace**, Washington, n. 116, Mar. 2004a. Disponível em: <<http://goo.gl/0OMV1>>.

_____. Cyberterrorism: how real is the threat? **United States Institute of Peace**, Washington, n. 119, Dec. 2004b. Disponível em: <<http://goo.gl/KMsUo>>.

_____. Cyberterrorism: the sum of all fears? **Studies in conflicts and terrorism**, v. 28, n. 2, p. 219-149, 2005.

_____. Virtual Disputes: the use of the Internet for terrorist debates. **Studies in conflicts and terrorism**, v. 29, n. 7, p. 623-639, 2006.

WILSON, C. **Botnets, cybercrime, and cyberterrorism**: vulnerabilities and policy issues for congress. Jan. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/5L9H8W>>.

WINNER, L. **The Whale and the Reactor**: a search for limits in an age of high technology. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.

WORLD INTERNET USERS AND POPULATIONS. **Internet usage statistics**: the Internet big picture. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/L8hG>>.

ZETTER. **Meet 'flame', the Massive Spy Malware Infiltrating Iranian Computers.** May 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/R6UDb>>.

ZUCCARO, P. M. Tendência global em segurança e defesa cibernética: reflexões sobre a proteção dos interesses brasileiros no ciberespaço. *In*: BARROS, O.; GOMES, U. **Desafios estratégicos para a segurança e defesa cibernética.** Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011.

ZUKANG, S. Message by Sha Zukang, under-secretary-general, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). *In*: KLEINWÄCHTER, W. **Internet Governance Forum: the first two years.** 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/bRffKU>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FALLIERE, N.; MURCHU, L. O.; CHIEN, E. **W32. Stuxnet Dossier.** Symantec, Feb. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/qL71>>.

GUSTIN, J. F. **Cyber Terrorism: a guide for managers.** Lilburn: Fairmont Press, 2004.

NELSON, B. *et al.* **Cyberterror: prospects and implications.** Monterey: Center for the Study of Terrorism and Irregular Warfare, 1999.

PARISER, E. **The Filter Bubble: what the Internet is hiding from you.** New York: The Penguin Press, 2011.

THEOHARY, C.; ROLLINS, J. Terrorist use of the Internet: information operations in cyberspace. *In*: CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2011, Washington. **Anais...** Washington: CRS, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/li4Mhq>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

André de Mello e Souza

Diego Rafael Canabarro

Edson José Neves Júnior

Luís Moita

Marco Cepik

Marcos Alan S. V. Ferreira

Reginaldo Mattar Nasser

Renato Baumann

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Thiago Borne

ISBN 857811195-8

