

## GUERRA AO TERROR:

### Aspectos ideológicos do contraterrorismo.

FREDERICO CARLOS DE SÁ COSTA<sup>i</sup>, RODRIGO SETUBAL WUNDER<sup>ii</sup>

---

**Resumo:** O objetivo do presente artigo é oferecer uma breve análise dos aspectos ideológicos que envolvem o combate norte-americano ao terrorismo internacional, conhecido como “guerra ao terror” e sua utilização como justificativa para as ações coercitivas empreendidas. O artigo é dividido em cinco partes, onde a idéia central é permitir ao leitor o entendimento dos conceitos de terrorismo e contraterrorismo, além da aplicação desses termos como arcabouço ideológico para os interesses norte-americanos. A primeira parte descreve os antecedentes que levaram à gênese do terrorismo e da “guerra ao terror”. A segunda aborda os atentados de 11 de setembro de 2001 e suas conseqüências no embate contra o terrorismo mundial, que levaram, entre outros, ao “Ato Patriota” e a “Operação Iraqui Freedom”. A terceira parte do trabalho apresenta o terrorismo sob o ponto de vista de sua racionalidade interna e de seus objetivos “nacionais”. A quarta parte analisa a dificuldade em se definir, de modo consensual, o significado de “terrorismo” e estabelece as noções gerais do conceito de contraterrorismo. A última parte analisa a subjetividade implícita no conceito de “guerra ao terror” como retórica ideológica.

**Palavras-Chave:** Terrorismo, Contraterrorismo, Ideologia, Guerra ao Terror.

**Abstract:** The aim of this paper is to offer a brief analysis of the ideological aspects that involve U.S. combat international terrorism, known as the "war on terror" and its use as a justification for coercive actions taken. The article is divided into five parts, where the central idea is to allow the reader to understand the concepts of terrorism and counterterrorism, besides the application of these terms as ideological framework for American interests. The first part describes the background leading to the genesis of the terrorism and the "war on terror." The second addresses the terrorist attacks of September 11, 2001 and its consequences in the struggle against global terrorism, which led, among others, the "Patriot Act" and "Operation Iraqi Freedom." The third part the possibility to discuss the terrorism under the standpoint of its inner rationality and its “national” goals. The fourth part examines the difficult to define, by consensus, the meaning of "terrorism" and sets out the general notions of the concept of counterterrorism. The last part analyzes the subjectivity implicit in the concept of "war on terror" as ideological rhetoric.

**Keywords:** Terrorism, Counterterrorism, Ideology, War on Terror.

---

## INTRODUÇÃO

O fenômeno do terrorismo tem exercido fascínio entre os estudiosos do assunto, embora seja um campo para discussões amplas, complexas e muitas vezes intermináveis. A fascinação e a dificuldade em sua interpretação possuem as mesmas origens: seu caráter ultrajante, surpreendente e chocante. A ação terrorista através da história sempre motivou emoções violentas e opiniões divergentes acerca da construção de sua imagem. Do anarquista do passado, lançador de bombas, maltrapilho, com barba escura por fazer, portando um sorriso sarcástico no semblante ao suicida fanático de hoje, usando turbante, disposto ao sacrifício por sua crença, a face do terrorismo no imaginário popular já sofreu diversas transformações (Laqueur, 2009).

A origem da palavra “terror” vem do latim, vindo a ser incorporada à língua portuguesa no século XV, correspondendo, como em todas as línguas indo-européias, a uma “ansiedade extrema em face de um medo ou ameaça vagamente percebida, pouco familiar e altamente imprevisível”. Visto desta forma, o “terror” poderia ser compreendido tanto como consequência da ação humana, como também fruto de causas naturais (Brigagão, 2004).

Significado diverso foi fornecido em 1798, pelo suplemento do “Dictionnaire de l'Académie Française”: *systeme, regime de la terreur*. De acordo com esta definição, os jacobinos, em 1793, referiam-se a si mesmos desta maneira, de forma positiva, usando o terror como forma de governo (Laqueur, 2009). Após o 9 Termidor, entretanto, a expressão “terrorismo” passou a designar “um

abuso com implicações criminas, uma violência política exercida em nome do Estado”.

A eclosão de uma série de atentados praticados a partir de 1890, sob a égide de diferentes ideologias anarquistas, em diversos países como Itália, França e Espanha inverte a lógica do termo, transformando-o em um “ato praticado contra o Estado”. Para estes, o terror se apresentava como o mecanismo mais eficiente para destruir as instituições e convenções do Estado. O terrorismo, neste aspecto, se tornava uma verdadeira técnica de ação política que fazia do uso maciço da violência, uma ferramenta de propaganda da opressão do Estado.

A década de 1970 marcou o encontro entre o nacionalismo e a ideologia marxista. Violentos movimentos de ação revolucionária contextualizavam o terrorismo internacional no conflito leste-oeste. A dupla fonte de contestação – social e nacionalista – permitiu a proliferação numérica e geográfica de grupos armados que recorriam ao uso do terror. É o prenúncio da expansão e internacionalização do terrorismo, que foi a tônica do século XX (Brigagão, 2004). Mais recentemente, o termo tem sido usado com uma múltipla variedade de significados, cujo alargamento levou, de certa forma, a um esvaziamento no sentido, cobrindo grande quantidade de atos de violência, não necessariamente políticos (Laqueur, 2009).

Quarenta e cinco dias após o atentado terrorista de 11 de setembro foi aprovado pelo Congresso norte-americano, um conjunto de leis destinadas a aumentar a regulação, controle e fiscalização das atividades cotidianas dos cidadãos estadunidenses, exacerbando o poder de policiamento do governo (Rampinelli, 2007).

O chamado “Ato Patriota” representou o início da reação norte-americana aos ataques

suicidas que derrubaram, entre outros, as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova York e causaram a morte de aproximadamente três mil pessoas. Entretanto, este evento atroz, de proporções sem precedentes, mais do que representar um golpe devastador para o povo americano, que há muitas gerações não sofrera uma grave agressão de agentes estrangeiros dentro de seu próprio país, permitiu às autoridades governamentais locais e nacionais a adoção de uma agenda, tanto interna como externa, de característica amplamente repressiva.

O cerceamento da privacidade e dos direitos individuais de suspeitos, e a execução de diversas ações legais coercitivas e interventoras da garantia do *habeas corpus* são exemplos ilustrativos deste conjunto de leis (Public Law 107-56; Chevigny, 2004).

Em outubro de 2002, dando seqüência à política externa intervencionista do governo George W. Bush foi aprovada a resolução que concedia autorização ao presidente para o uso da força militar contra o Iraque (Press Secretary, 2002). Sob o pretexto de defender a segurança nacional dos Estados Unidos contra a contínua ameaça representada por aquela nação do Oriente Médio, que alegadamente possuía armas de destruição em massa, foi empreendida uma invasão militar conhecida como "Operation Iraqi Freedom", sob a forma de uma rápida ofensiva da coalizão formada, principalmente, por tropas norte-americanas e inglesas.

Apesar das muitas ações empreendidas contra terroristas e estrangeiros de forma geral desde os ataques terroristas de 11 de setembro, estes atentados em solo americano deixaram uma marca indelével de medo, insegurança, perplexidade e impotência na comunidade internacional, tornando seu estudo ainda mais importante (Brigagão, 2004; Maskaliunaite, 2002).

Todo o sistema tradicional de manutenção da paz internacional se tornou incapaz de evitar o surgimento de uma nova e sombria realidade na qual a violência passou a

ter ator desconhecido e seus alvos tornaram-se difusos (Brigagão, 2004).

## **TERRORISMO E CONTRATERRORISMO: EM BUSCA DO ENTENDIMENTO E DA DEFINIÇÃO**

A globalização da “guerra ao terror”, desde setembro de 2001, e a retomada das intervenções armadas estrangeiras por parte de uma grande potência que condenou formalmente em 2002 as regras e convenções até então aceitas para os conflitos internacionais, tornaram mais difíceis e complexas as ações de combate ao terrorismo (Hobsbawm, 2007).

Depois de setembro de 2001, os problemas para a definição do termo “terrorismo” tornaram-se flagrantes, uma vez que o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou uma série de medidas gerais de legislação contra o terrorismo, com sérias conseqüências legais, sem, no entanto, definir seu significado (Saul, 2005).

Os próprios antecedentes históricos do terrorismo evidenciam as dificuldades em se delimitar suas especificidades face às próprias mutações sofridas pelo termo ao longo do tempo. Neste sentido, os mecanismos de combate ao terrorismo evidenciam de forma clara uma necessidade de adaptação do direito internacional aos novos desafios gerados pelo incremento e mutação da ação terrorista ao longo do tempo. Esta exigência vai se deparar, todavia, com a dificuldade resultante das próprias contradições da comunidade internacional, em se definir universalmente o que venha a ser “terrorismo” e na revisão dos próprios mecanismos existentes de combate e repressão ao fenômeno (Brigagão, 2004).

A importância fundamental da busca por um conceito internacionalmente aceito acerca do fenômeno do terrorismo reside na necessidade de se distinguir uma definição de um julgamento de valor. A atual lacuna existente abre margem para que o alcance da

noção seja variável e, portanto, aberta ao jogo da política internacional em que os Estados tendem a qualificar um determinado comportamento ou ação como terrorista quando este lhe é hostil, ao passo que evitam tal definição para os regimes aos quais são favoráveis. Neste sentido, para o Ocidente o terrorismo é essencialmente um ato de violência individual ou em grupo ao passo que para parte dos países da comunidade árabe pode ser uma ação de governo ou de combate à uma determinada política hostil (Brigagão, 2004).

O contraterrorismo é tão antigo quanto o próprio terrorismo. Agentes governamentais sempre tiveram que desenvolver políticas, operações e programas de combate a opositores radicais dispostos a lançar mão da violência indiscriminada (Spencer, 2006).

O combate ao terrorismo engloba diversas atividades. Inclui uma política externa articulada com governos estrangeiros, agrupamento de inteligências e trabalho investigativo. Envolve, ainda, medidas financeiras para interromper o financiamento aos terroristas e, algumas vezes, o uso de força armada. Independente das formas de combate adotadas, a integração e a coordenação entre estas são fundamentais (Raposo, 2007).

A expressão “contraterrorismo”, segundo Álvaro Pinheiro, diz respeito à condução de medidas de caráter eminentemente ofensivo, tendo como alvo as diversas organizações terroristas, a fim de prevenir, dissuadir, ou retaliar atos terroristas. Seu objetivo primordial é desencadear operações, por elementos especializados, visando à captura de integrantes das organizações terroristas, bem como aquelas efetuadas para liberar instalações ou reféns que venham a cair sob o controle dessas organizações. A condição indispensável para o êxito destas operações é o planejamento e execução através de um sólido e bem estruturado sistema de inteligência. A informação precisa e oportuna, alicerçada numa análise apropriada é o fundamento básico de uma bem sucedida campanha de

combate ao terrorismo. A busca e a coleta multidisciplinares de informações, envolvendo todas as áreas, política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica são aspectos preponderantes das operações contraterroristas. A reunião e a análise dos dados de inteligência é a forma menos visível, mas não menos importante de contraposição. A inteligência é vista, em países como os EUA, como a “primeira linha de defesa” contra o terrorismo. Todavia, as informações mais específicas são raras e de difícil obtenção. Estas requerem a infiltração em grupos, que suspeitam de estranhos e não descuidam de sua segurança operacional. A maior parte das informações obtidas, portanto, é fragmentada, imprecisa e de credibilidade duvidosa (Friedman, 2005).

## **INTERREGNO: A RACIONALIDADE DO TERROR**

Um trabalho muito esclarecedor e provocador sobre o tema foi escrito por Robert A. Pape (2003), que pretendo seguir de perto na análise do terrorismo.

Como o título indica (A Lógica Estratégica do Terrorismo Suicida), o artigo de Pape concentra-se num tipo específico de terrorismo, o suicida, negando a asserção do senso comum de que essa modalidade terrorista seria irracional. Antes disso, porém, julgo ser válido começar pela definição de terrorismo que o autor apresenta.

Pape nos diz que o terrorismo é uma atividade que envolve o uso de violência por organizações outras que aquelas tradicionalmente destinadas a este fim pelo Estado Moderno, e que essa violência tem por objetivo intimidar, causar medo e sofrimento no seio de uma dada população-alvo.

Para que não se cometa qualquer tipo de confusão analítica, nosso autor diz que se deve evitar expandir o conceito na direção de atos cometidos por governos nacionais contra populações inimigas, já que há diferenças importantes a considerar. As diferenças indicariam: organizações terroristas e governos

nacionais têm acesso a diferentes níveis de recursos, estão imersos em dificuldades e pressões distintas, além de lidarem com conjuntos de recompensas e custos bastante singulares.

Em outras palavras, a estratégia terrorista é a estratégia do fraco, daquele que conduz um conflito assimétrico tendo, em geral, dois grandes propósitos: ganhar apoio para sua causa (da comunidade internacional ou doméstica) e submeter o oponente à coerção através da imposição de dor e medo sobre a população-alvo.

Três tipos de terrorismo podem segundo Pape, ser identificados. O terrorismo demonstrativo visa principalmente publicidade, quer seja para recrutar um maior número de quadros, ganharem atenção ou dos moderados do lado adversário ou de terceiros que possam pressionar em favor da causa em questão. Ações típicas seriam aquelas que usariam a possibilidade (ou ameaça) de violência em prol de publicidade: seqüestro de aviões e pessoas ou a explosão de bombas precedida por um anúncio público. Organizações que se encaixariam nesse modelo seriam, por exemplo, as Brigadas Vermelhas da Itália ou o Exército de Libertação Nacional, da Colômbia.

O terrorismo destrutivo é mais agressivo e procura coagir seus opositores assim como mobilizar apoio. O incremento de agressividade vai a ponto de se correr o risco de perda de simpatia pela causa em disputa. Ações e grupos que se encaixariam nesse modelo seria o terrorismo palestino na década de 1970 ou as FARC da Colômbia.

O terrorismo suicida é o mais agressivo e tenta matar o maior número possível de pessoas, procurando coagir a população inimiga e seus governantes, mesmo que a expensas de perder o apoio de sua própria comunidade de origem. O ataque suicida pode ser definido de duas formas: a primeira é aquela em que o terrorista comete suicídio durante a operação (um homem-bomba, por exemplo), a outra é aquela em que o terrorista espera ser morto por outros durante a operação (algum militante armado cuja missão

seja atirar indiscriminadamente sobre a população-alvo, sem contar com um plano pré-determinado de fuga).

A pedra de toque do artigo de Pape é ao que parece, a constatação de que o recurso ao fanatismo religioso não é suficiente para explicar as causas do terrorismo suicida. Segundo o autor, o grupo responsável pelo maior número de atentados suicidas no mundo não tem inspiração ideológica fundamentalista, mas sim marxista/leninista: são os Tigres Tamil, do Sri Lanka. Em acréscimo a essa constatação, o autor cita dados do período 1980-2001 que demonstram que, enquanto o número total de ataques terroristas no mundo diminuiu nesses vinte e um anos (de um pico de 666 em 1987 a um mínimo de 274 em 1998), o número de ataques suicidas, no mesmo período, aumentou de 31 nos anos 1980 para 104 nos anos 1990 e para 53 apenas no intervalo 2000-2001.

Uma primeira tentativa de explicar o fenômeno sugeria que, ou as razões dos ataques suicidas teriam fundamento religioso ou os militantes se encaixariam num determinado perfil (homem solteiro em torno dos 20 anos de idade, desempregado, com baixa escolaridade e socialmente desajustado). Essa primeira tentativa, porém, não resistiu à verificação empírica, que constatou que, apesar da motivação religiosa ser importante, não é determinante, por um lado, e, por outro lado, o terrorismo suicida não se limita ao fundamentalismo islâmico; em termos do perfil do militante, verificou-se que ele pode ter educação superior, casado ou solteiro, homem ou mulher e estar contido na faixa etária de 13 aos 47 anos de idade.

Como sabemos, uma boa teoria deve aproximar-se tanto quanto possível do mundo real. Em busca disso, Pape realiza o esforço de demonstrar que uma forma mais proveitosa de explicar o terrorismo suicida seria considerá-lo como uma atividade que segue uma lógica estratégica, que mesmo que os militantes suicidas sejam movidos por algum tipo de irracionalidade, a liderança dos grupos é perfeitamente racional e *goal oriented*.

Nessa linha de pesquisa, Pape (2003) indica um grupo de cinco descobertas principais.

1. O terrorismo suicida é estratégico. A maioria dos ataques suicidas não é isolada ou aleatória; ao contrário, ocorrem como parte de uma campanha maior orquestrada por um grupo que busca objetivos políticos específicos e publicamente anunciados. Os grupos organizados cessam os ataques assim que seus objetivos são total ou parcialmente alcançados.
2. A lógica estratégica do terrorismo suicida é projetada para exercer coerção sobre as democracias modernas a fim de que estas façam concessões a interesses nacionais de auto-determinação. Um corolário desta descoberta é a constatação de que regimes políticos fechados<sup>1</sup> têm sido imunes a ataques suicidas.
3. No período 1980-2001 o terrorismo suicida aumentou seus ataques e solidificou-se como forma de exercer coerção, principalmente porque os terroristas aprenderam que esta ação compensa. Isso é verificado ao se constatar que as reivindicações dos grupos suicidas são atendidas mais rapidamente do que aquelas feitas por grupos que praticam o terrorismo demonstrativo ou destrutivo.
4. Apesar de ataques suicidas moderados conduzirem a concessões moderadas, campanhas mais agressivas ou ambiciosas geralmente não conduzem a concessões proporcionalmente maiores. Quanto maior a ambição do grupo suicida, mais ameaçado o Estado-alvo se vê em interesses fundamentais (segurança ou prosperidade, por exemplo), interesses que não são negociáveis (no vocabulário do *The National Security Strategy of the United States of*

<sup>1</sup> Uso a expressão “regime fechado” para designar formas não-democráticas de governo, entendidas, procedimentalmente, como aquelas que não garantem, no mínimo, eleições livres e competitivas, liberdade de expressão, pensamento e culto religioso e acesso a algum tipo de processo de livre ascensão social.

*America. September, 2002.*, seriam *nonnegotiable demands*).

5. Por último, como conclusão de Pape e crítica à política Bush, a maneira mais eficiente de conter o terrorismo suicida seria reduzir ou eliminar a confiança dos terroristas em conseguir realizar ataques contra a população-alvo, o que indicaria a direção de se investir pesadamente na segurança doméstica e não em guerras de invasão a pretexto de se perseguir terroristas.

O artigo de Pape indica que o terrorismo suicida, mesmo sendo uma estratégia de coerção, não opera nas mesmas circunstâncias que a coerção militar usada por Estados. Seguindo o autor, temos que, nas circunstâncias da coerção militar convencional, aquele que coage sempre é o Estado mais forte, assim como aquele que é coagido é o mais fraco. Nessa relação convencional deve-se obrigar o adversário a cumprir nossa vontade, quer seja pelo uso efetivo da força, quer seja pela dissuasão.

O terrorismo suicida, todavia, opera na via inversa. Aqui, aquele que coage é o mais fraco e o coagido é o mais forte. Sendo o lado mais fraco, o terrorista não tem poder para obrigar um Estado a fazer sua vontade, mas tem poder de punir a população alvo fazendo-a crer que é vulnerável a ataques no presente e no futuro, incutindo-lhe medo e obrigando-a a pressionar seus governantes a tomar alguma atitude (algo possível somente em sociedades democráticas).

A sensação de vulnerabilidade cresce exponencialmente quando se levam em consideração elementos naturais, instintivos de qualquer ser vivo: o medo da morte e a vontade de viver. Quando a população-alvo percebe que o terrorista suicida não está sujeito a esse instinto, passa a levar a sério as reivindicações dos líderes das organizações terroristas.

Pape aponta três elementos através dos quais o desprezo pela morte torna exponencial o poder coercitivo da ação do suicida:

1. Os ataques suicidas, geralmente, são mais destrutivos que os praticados pelos outros tipos de terrorismo. Quem está disposto a

morrer cumpre sua missão mais eficazmente e causa o máximo possível de dano ao alvo. Além do mais, tal militante infiltra-se com maior facilidade em instalações ou locais com grande densidade demográfica, já que não tem (nem precisa) de um plano de fuga.

2. O suicídio em si é muito convincente. Indica que novos ataques virão e que nada, nenhuma retaliação poderá detê-los. O suicida é o mártir.

3. Organizações de terrorismo suicida deliberadamente ultrapassam normas relativas ao uso de violência, o que torna seu discurso mais crível quando aponta que novos custos serão infligidos.

Ainda mais três propriedades, consistentes com as acima indicadas, são apontadas nessa modalidade terrorista, que fecham esse ciclo esclarecedor do artigo de Pape e indicam o quão racional e *goal oriented* são as ações suicidas. As ações têm um *timing* próprio, fazem parte de campanhas maiores, são normalmente orientadas segundo interesses nacionais – *nationalist goals* – e têm como alvo países democráticos (*target selection*).

Um tipo de ação tão radical que corre o risco de perder o apoio até mesmo de sua própria comunidade só pode existir quando há um alto grau de comprometimento entre os membros da organização a respeito de um conjunto de objetivos. E o mais importante objetivo de uma comunidade é a independência de seu próprio território (*homeland*), sua liberdade da influência, controle ou ocupação estrangeira. O fato de as democracias serem os alvos indica que os objetivos nacionais invocados pelas lideranças terroristas estariam ameaçados pelos países democráticos. De fato, Pape aponta uma série de campanhas cujo objetivo é a retirada de um invasor ou a busca por autonomia de grupos nacionais minoritários: a retirada da França do Líbano em 1983 (Hezbollah), a retirada de Israel do Líbano de 1983 a 1985 (Hezbollah), obrigar o Sri Lanka a aceitar um Estado Tamil de 1990 a 2000 (Tigres Tamil), a retirada de Israel da Palestina em 1997 (Hamas), a retirada dos EUA da Arábia Saudita em 1996 (Al

Qaeda), são alguns exemplos dessas campanhas.

O trabalho de Pape também indica as estimativas de sucesso da ação terrorista e descreve em detalhe algumas campanhas levadas a cabo por essas organizações. Há implicações e conclusões que são importantes ressaltar. Em primeiro lugar, Pape considera que ações de ofensiva militar ou concessões raramente funcionam, se praticados isoladamente. Uma ação militar pode resultar na morte de alguns líderes terroristas e causar alguma descontinuidade nas ações, mas esses efeitos não permanecem no longo prazo. As concessões podem funcionar, mas desde que satisfaçam substancialmente aspirações nacionalistas das organizações terroristas, o que nem sempre pode ser feito, tendo em vista as *nonnegotiable demands*. O pior dos mundos, sempre segundo Pape, seria uma interpretação por parte dos terroristas de que se estaria adotando uma tática de atrasos (*delaying tactics*) no que se refere às concessões: isso daria tempo aos terroristas para radicalizar ainda mais os ataques e criar uma escalada de medo.

Em termos de ação política, o que se sugere é um incremento na segurança doméstica, trabalhar no sentido de impedir que militantes terroristas consigam entrar nos países inimigos, no seio das populações alvo. Pape sugere inclusive a adoção de políticas de severo controle de fronteiras e separação demográfica de populações. Vejamos as palavras do autor, usando o exemplo de Israel: “[...] o melhor curso a seguir para melhor a segurança de Israel pode muito bem ser uma estratégia combinada de abandono de território na Faixa Ocidental em conjunto com [a construção de] um muro que separe fisicamente as populações” (Pape, 2003).

Fica a percepção de que o autor é contrário à política Bush de invadir e ocupar países: isso traria resultados de curto prazo sem resolver o âmago da questão. Agora que núcleo do trabalho de Pape foi colocado, podem-se eleger alguns pontos que, a meu juízo, representam desafios à ação política.

Antes de tudo, aponto o avanço que esse trabalho representa no sentido de iluminar um debate que facilmente escorrega para o senso comum. A ação terrorista desperta emoções extremas de lado a lado, pois a mesma pessoa pode ser chamada, ao mesmo tempo, de terrorista, guerrilheiro, guerreiro da liberdade ou assassino. A população-alvo é, simultaneamente, vítima e alvo. Nesse emaranhado de emoções e violência é muito fácil perder de vista o rigor analítico e o norte da ação.

Sempre tendo em mente que a racionalidade apontada por Pape no terrorismo suicida está contida na ação da liderança dos grupos que promovem esses ataques, aponto para as ferramentas utilizadas pelo autor no trato do tema.

Em primeiro lugar, descreve-se a estratégia terrorista segundo um cálculo de utilidade:  $\Sigma U = P(B) - C$ , sendo que  $\Sigma U$  representa a utilidade esperada,  $P(B)$  representa o *pay-off* do benefício esperado e  $C$  representa o custo da ação. Os adeptos do terrorismo demonstrativo e destrutivo, e mesmo os adeptos do terrorismo suicida fazem esse cálculo quando esperam atingir alguns objetivos (conseguir simpatia para a causa, arregimentar quadros, causar o maior número de mortes possível ou alcançar concessões territoriais por parte de algum invasor).

O grau de comprometimento dos militantes entre si e destes com a causa em questão faz com que essas organizações sejam um bom modelo para a aplicação do teorema da utilidade esperada. Podemos observar que, dado um certo conjunto de opções, a organização terrorista escolhe aquele que melhor maximiza sua utilidade esperada de maneira a também maximizar o valor esperado do *pay-off* da ação em contrapartida dos custos esperados (Green e Shapiro, 1994). Outrossim, verifica-se um tipo de racionalidade que permite identificar um conjunto preciso de preferências e crenças presentes entre os atores – *thick rational accounts*, como propõem os autores supracitados.

Cabe aqui um exemplo ilustrativo. Entre março e setembro de 1997 o Hamas promoveu uma campanha contra Israel que compreendeu três ataques com homens usando cintos de bombas: um ataque num café de Tel Aviv e dois em Jerusalém, resultando num total de 24 mortos (sem contar os suicidas). Como Pape descreveu, os terroristas aprenderam que essas ações compensam, que, com elas, os resultados são alcançados com mais velocidade; assim, temos que a utilidade esperada do somatório de campanhas contra Israel (a retirada da Palestina) representa a comparação entre os benefícios esperados da ação (punir a população-alvo e induzi-la a pressionar o governo, ambos de alto valor) e o custo que ela impõe - perder a simpatia da comunidade internacional ou da comunidade doméstica, quando há vítimas pertencentes à comunidade dos atacantes. Esse custo é considerado baixo, tendo em vista o grande objetivo da libertação nacional (os terroristas são *goal oriented*) e o leque reduzido de opções à disposição dos terroristas (lembramos que sua operação se dá na via inversa da coação classicamente exercida por Forças Armadas regulares).

Outra contribuição do autor para discussão está na própria montagem de seu modelo, que se pretende abrangente e comprometido com a realidade, porém orientado pelo problema e não por obsessões de método (Green e Shapiro, 1994; in:apud Friedman, 1996).

Avançando agora em direção a um aspecto mais sombrio do texto de Pape, gostaria de apontar quatro momentos em que, ao que parece, o autor não pôde (ou não quis) percorrer seu próprio raciocínio até o fim.

Dois desses momentos podem ser pensados em conjunto. São aqueles em que o autor aborda os objetivos nacionalistas das organizações terroristas e, a seguir, indica que seus alvos preferenciais são países democráticos. Pape nos diz que as organizações e seus militantes perseguem, via de regra, objetivos ligados a causas de libertação nacional: a retirada de um invasor, o fim de alguma influência política ou econômica abusiva, a independência de um território e a

autonomia de uma dada população. Sua análise está amarrada a um ambiente político no qual a única saída para se atingir a causa é a ação terrorista.<sup>2</sup>

O raciocínio, sem embargo, não pode parar aqui. Pode-se perfeitamente tirar uma conclusão adicional: na trilha de Pape, o terrorista pode ser considerado um legítimo combatente de uma causa nacional<sup>3</sup> fazendo uso das estratégias da guerra assimétrica. Há, então, apenas dois juízes da ação do militante – o tempo e o resultado. O futuro julgará esses homens segundo sua *virtù*, caso vencedores, ou segundo sua crueldade, caso perdedores.

Se os terroristas têm objetivos nacionais e, concomitantemente, as democracias são os alvos, a conclusão lógica é a de que as democracias são as agressoras. Num de seus trabalhos, Norberto Bobbio (2000) de maneira bastante otimista, disse, em defesa da democracia como regime e como desiderato mundial, que pelo menos as democracias não faziam guerras entre si; esposava, assim, com sua autoridade, o que veio a se chamar doutrina da “paz democrática”. Hoje, relembramos que isso não basta, percebemos que as democracias podem ser invasoras, agressoras e prepotentes. Digo “relembramos” porque sabemos desses vícios desde Péricles (Tucídides, 2001), que dizia em sua célebre oração fúnebre em honra aos mortos na Guerra do Peloponeso:

Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia... Em suma, digo que nossa cidade, em seu conjunto, é a escola de toda a Hélade [...]

<sup>2</sup> Lembrando o exposto acima: terrorismo é a atividade que envolve o uso de violência por organizações outras que aquelas tradicionalmente destinadas a este fim pelo Estado Moderno, e que essa violência tem por objetivo intimidar e causar medo no seio de uma dada população-alvo.

<sup>3</sup> Ronald Reagan referia-se aos talibãs como patriotas em luta por seu país (*freedom fighters*).

Apesar dos 2.500 anos de distância, muito dessa retórica pode ser encontrado no elenco de *nonnegotiable demands* contido no *The National Security Strategy of the United States of America*, produzido em setembro de 2002.

Um terceiro momento, muito grave, apresenta-se no corolário da proposta de se fortalecer a segurança interna: a separação física de populações. Só consigo entender isso como uma rendição à barbárie e uma renúncia ao esforço humano de produzir instituições que dêem conta da criação de um ambiente que nos possibilite detectar comportamento oportunista sem o recurso a qualquer tipo de discriminação (Cornell, 1995).

Se isso não bastasse, ainda poderíamos tratar essa proposta como racista. Em primeiro lugar, porque a separação física de populações, como tem se apresentado no momento, é a construção da separação entre os brancos e ricos do primeiro mundo e os pobres de todas as raças do resto do mundo. Em segundo lugar, porque essa separação pode ser permeável na medida em que permita a entrada de pessoas destinadas a cumprir tarefas que as populações ricas das democracias ocidentais e industrializadas não aceitam mais realizar: limpar latrinas, serviço doméstico, trabalhar em granjas, enfim, todo serviço braçal, insalubre, difícil ou perigoso. E em terceiro lugar, a manutenção pacífica desses contingentes nessas ocupações subalternas só pode ser conseguida à custa de repressão policial.

O último momento, que aponto, apresenta-se logo nas primeiras linhas do artigo de Pape, quando o autor aponta uma regularidade histórica, a de que o terrorismo há muito faz parte da política internacional, não é novidade. O trabalho de Pape é suficientemente sólido do ponto de vista formal para destruir a especificidade que o *National Security Strategy* de 2002 tenta dar ao terrorismo pós 11 de setembro, que seria resultado da união entre fanatismo, tecnologia de ponta e acesso a armas de destruição em massa.

Se assim é, e acredito que seja, resta a constatação de que o terrorismo é um *issue* sujo, um tema que polui o debate político e

afasta a discussão mais profunda sobre temas centrais que deveriam estar na agenda política. Temas como o desenvolvimento sustentável dos países pobres, o papel dos países ricos e militarmente poderosos ou a remodelagem dos organismos internacionais de segurança, para citar apenas alguns. Esses são *core issues* e terrorismo é uma cortina de fumaça.

## A “GUERRA AO TERROR” COMO IDEOLOGIA

O conceito de ideologia pode ser formulado em um sentido amplo - consistindo numa falsa representação das relações de classe - e num sentido estrito - o qual se refere a um conjunto de crenças, idéias e valores que tem como finalidade inspirar a ação de agentes coletivos (Figueiredo, 2002). De acordo com Figueiredo, o caráter amplo e restrito das ideologias é indissociável, sendo apenas formas diversificadas da expressão dos interesses das classes dominantes, conferindo coesão à ordem social vigente. Neste aspecto, o pensamento vigente de uma sociedade seria a materialização do espírito das idéias dominantes (Figueiredo, 2002).

Segundo Costa (1986), a ideologia caracteriza-se como violência simbólica, pois faz com que os indivíduos “formem convicções subjetivamente não coercitivas, mas ilusórias, e que, por isso mesmo, passam a ser levados a gerar um ‘poder’ que pode ser usado contra esses mesmos participantes, no momento que se institucionaliza”. Para este autor, “a linguagem em seus conteúdos ou usos contextuais pode tornar-se um instrumento de violência”. Portanto, a linguagem da mídia, ao pretender enganar, iludir ou mesmo desviar a atenção da população de problemas sociais que devem ser encarados e combatidos, está carregada de violência. Podemos considerar que essa violência não fica restrita ao âmbito da palavra, pois é tomada pelos indivíduos como se verdade fosse, e, porque internalizada, passa a ser encarada como convicções próprias que determinam “atitudes concretas e observáveis

em suas relações com os demais” (Caniato, 2008).

Isto quer dizer que, apesar de a ideologia ser determinada socialmente, ela assimila-se à subjetividade do indivíduo de modo que ele seja levado a acreditar que aqueles valores são seus, passando a atuar de acordo com as premissas neles contidas. A vigilância pode ser considerada uma dessas ações concretas. A cultura do medo, com a disseminação da insegurança, não apenas promove a aceitação do vigiar do Estado ou de alguns grupos de poder, mas também acaba por transformar o cidadão vigiado em vigia do outro. À medida que a ideologia reinante é a de que todo mundo é potencialmente perigoso precisa-se ficar atento a tudo e a todos. É essencial ressaltarmos, entretanto, que tal clima de desconfiança mútua não é inaugurado pela “cultura do medo” e sim apenas intensificado e manipulado por ela (Caniato, 2008).

Os atentados de 11 setembro de 2001 agiram como um elemento catalisador no processo de transformação da política interna e externa norte-americana. A clara estratégia do governo Bush de guerra ampla e irrestrita, declarada ao terrorismo mundial após os atentados que derrubaram as torres gêmeas do World Trade Center, fizeram a poderosa máquina militar norte-americana apontar suas armas para um inimigo desconhecido, difuso. Ao invés de criar um mundo benigno, favorável a suas posições, a estratégia da “Pax Americana”, utilizando uma campanha militar expansiva, imperialista e ofensiva, que se baseia pesadamente na força militar para combater o terrorismo, provavelmente aumentará o ódio contra os Estados Unidos, complicando a tarefa de derrotar a Al-Qaeda e outras organizações terroristas ao redor do mundo (Mearsheimer, 2002).

. Dessa forma, as autoridades públicas dos Estados Unidos, tanto no âmbito local quanto no nacional, deliberadamente se aproveitaram da indignação e do medo causados pelos atentados de 11 de setembro de 2001 para tentar assumir o controle do povo, e até mesmo da política do país utilizando tanto

interna quanto externamente o argumento do combate ao terrorismo (Chevigny, 2004).

O “Ato Patriota” define terrorismo como “atos criminosos que ameacem a vida com o objetivo de influenciar a política do governo mediante a coerção”. Até agora não se instauraram processos por esse crime, mas parece claro que o governo tenta usar o temor criado pelo terrorismo internacional para atingir objetivos políticos internos (Chevigny, 2004).

O referido conjunto de leis prevê o uso maciço da vigilância e monitoramento eletrônico de qualquer cidadão norte-americano e, representou, de acordo com Bandeira, uma investida contra os direitos civis, com implicações tão amplas “que poderia ser usado contra qualquer tendência política que praticasse a desobediência civil”. Dessa forma, qualquer oposição ao regime político adotado estava passível de ser considerada uma manifestação antinacionalista, ou mesmo uma adesão ao terrorismo. Segundo o autor, não somente os direitos civis, mas também os direitos humanos dos americanos foram violentados, ao ponto de ter sido permitido efetuar detenções de cidadãos sem acusação prévia ou julgamento legalmente determinado. O “Ato Patriota” representou, portanto, uma investida contra as liberdades individuais e contra os cidadãos, e não a sua proteção, como se pretendeu fazer acreditar (Bandeira, 2009; Chevigny, 2004).

Melhor que empunhar uma espada para lutar contra inimigos difusos – ou até mesmo invisíveis – os Estados Unidos deveriam adotar a estratégia dos “corações e mentes”, como preconiza John Mearsheimer, um dos principais proponentes do chamado realismo ofensivo, que sustenta que os Estados não estão satisfeitos com uma determinada quantidade de poder, mas buscam sempre a hegemonia com objetivos de segurança. A estratégia dos “corações e mentes” estaria baseada em quatro pilares distintos. Em primeiro lugar, antes de se envolverem em uma guerra global contra o terrorismo, as atenções deveriam estar voltadas especificamente sobre

a Al-Qaeda e seus aliados próximos, evitando assim desperdiçar recursos frente a ameaças secundárias e criar inimigos fora das organizações terroristas citadas. Em segundo, as atenções norte-americanas deveriam estar voltadas para as armas nucleares do antigo arsenal soviético, provável fonte de recursos de organizações terroristas e Estados considerados hostis. Em terceiro lugar, os Estados Unidos deveriam enfatizar a diplomacia, as atividades de inteligência e ações militares ofensivas, dissimuladas, pontuais contra a Al-Qaeda. Finalmente, a adoção de políticas que melhorariam o desenfreio anti-americanismo no mundo islâmico. O sucesso dessas políticas faria com que indivíduos e Estados da região tivessem menos chances de apoiar a Al-Qaeda e mais dispostos a cooperar com os Estados Unidos na “guerra contra o terrorismo” (Mearsheimer, 2002).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário de proteção e segurança, podemos entender a vigilância como prática de uma sociedade – nacional ou global - de controle que prima pela manutenção de uma dada ordem política, social e econômica, ainda que, para isso, necessite violar direitos civis conquistados ao longo de séculos de lutas do “terceiro estado” contra os avoengos direitos aristocráticos de nascimento. Desse modo, é a proteção do capital (e não da vida ou do indivíduo) que aparece como prioridade e finalidade última da vigilância e da ideologia a ela correlata (Caniato, 2007).

O objetivo central da retórica do “poder americano” - prover segurança aos Estados Unidos em um mundo perigosamente caótico – que esteve, no decorrer do século XX, dirigido ao contencioso da Guerra Fria, foi alterado pelos atentados de 11 de Setembro de 2001. Embora ainda profundamente preocupados com a dinâmica nacional do poder político em escala global, sobretudo com a ascensão da China, os EUA têm agora que enfrentar novos atores não-estatais,

emergentes no cenário internacional, como a organização terrorista Al-Qaeda (Mearsheimer, 2002).

Embora o discurso seja este, de “guerra do bem contra o mal, sem campos de batalha ou cabeças de praia”, segundo as palavras de George W. Bush, o inimigo disperso e difuso composto por 19 seqüestradores foi logo convertido a um inimigo de grande envergadura, a fim de justificar a escalada das intervenções militares ao redor do planeta (Bandeira, 2009). Pode-se observar a adaptação estratégica da potência hegemônica: o inimigo difuso – impossível de ser derrotado – foi transformado num inimigo nacional. Essa transformação fornece racionalidade e legalidade à ação estatal empreendida em função de uma pretensa “guerra do bem contra o mal”.

O governo norte-americano criou dessa forma um estado de guerra global, infinita e indefinida, conta um inimigo abstrato e suas materializações (comprovadas ou não) nacionais. Tornava-se necessário fomentar a ideologia do pânico e do medo ubíquos, chocar a opinião pública mundial, lançá-la contra o novo inimigo islâmico, no sentido do “choque de civilizações” conceituado por Samuel P. Huntington. A guerra contra o terrorismo declarada por George W. Bush, em realidade, serviria como “rationale” para atacar o Afeganistão, o Iraque, o Irã e outros países muçulmanos, a fim de assegurar o controle sobre recursos sensíveis de quaisquer natureza, mormente o petróleo. Além disso, permitiu ao presidente George W. Bush, após uma eleição duvidosa e contestada, a legitimação e fortalecimento no poder (Bandeira, 2009).

Partindo desta ótica, a utilização do terrorismo suicida como fermento adicional do vasto repertório de justificativas lançadas pela Doutrina Bush para o avanço e concretização da “Pax Americana” fica clara com o discurso de Bush no dia 20 de setembro de 2001, quando lança o “*Partnership of Nations*”. Nesta verdadeira cruzada ideológica do bem contra o mal, o discurso não esquece de se referir aos terroristas como “elementos amorais e

doentes”, relegando suas ações ao plano do irracional e do inexplicável. Acrescenta ainda que “a América foi atacada por suas virtudes, a liberdade e a democracia” (Silva e Zhebit, 2009). O estudo de Robert A. Pape acerca destas “motivações suicidas” é revelador, indicando regularidades que apontam objetivos políticos racionalmente imaginados e metodicamente perseguidos, todos esses objetivos de cunho nacional, de expulsão de um pretense poder ilegítimo de ocupação.

O terrorismo (e o contraterrorismo, por extensão) não é, dessa forma, uma ideologia. Sempre constituiu tática de guerra e/ou expressão de revolta, e os meios empregados ao longo da história de acordo com a própria tecnologia militar. Quem desenvolveu as armas nucleares e biológicas não foram os terroristas, mas os cientistas das grandes potências industriais, sobretudo os Estados Unidos, o primeiro e único país a empregar a bomba atômica como instrumento de terror, ao bombardear as cidades de Hiroshima e Nagasaki, em 1945 (Bandeira, 2009).

Assim, a “cruzada contra o terrorismo”, o “America at war”, o “War on terror” representam símbolos, arcabouços ideológicos, peças de propaganda que refletem o âmago da política intervencionista norte-americana, em busca do “full spectrum of dominance” em termos mundiais, não obstante a partir de bases de poder nacional.

## REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. A. M. *Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Terceira Edição. 2009
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. São Paulo, Paz e Terra: 2000.
- BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. *Paz e Terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional: Missões de paz da*

ONU, *Europa e América*. São Paulo: Hucitec, 2004.

CANIATO, A. M. P.; NASCIMENTO, M. L. V. *A vigilância na contemporaneidade: seus significados e implicações na subjetividade*. Psicologia em Revista, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 41-68, jun. 2007.

CHEVIGNY, P. *A Repressão nos Estados Unidos Após o Atentado de 11 de Setembro*. Revista Internacional de Direitos Humanos. Ano 1, Número 1, Primeiro semestre de 2004.

CORNELL, B. *A Hypothesis on the origins of ethnic discrimination*. Rationality and Society, nº 7, 1995.

COSTA, J. F. *Violência e psicanálise*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FIGUEIREDO, E. L.; TEIXEIRA, C. S. *A Questão da Ideologia: Contribuições a um Estudo Teórico*. ALCEU, vol. 3, número 5, p. 103 – 134, jul/dez. 2002.

FRIEDMAN, T. L. *O Mundo é plano: uma breve história do século XXI*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

FRIEDMAN, J. *The rational choice controversy. Economic models of politics reconsidered*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996.

GREEN, D. e SHAPIRO, I. *Pathologies of rational choice. A critique of applications in political science*. New Haven, CT: Yale University Press, 1994.

HOBSBAWM, E. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

*The National Security Strategy of the United States of America*. September, 2002,

MASKALIUNAITE, A. *Defining Terrorism in the Political and Academic Discourse*. Baltic Defense Review. 8 (2): 36 -50, 2002

MEARSHEIMER, J. *Hearts and Minds*. National Interest n. 69. September, 2002

PAPE, R. *The strategic logic of suicidal terrorism*. American Political Science Review, vol. 97, 2003.

PILLAR, P. R. *Os instrumentos do contraterrorismo*. Agenda da política externa dos EUA, Washington, D.C., v. 6, n. 3, nov. 2001.

PRESS SECRETARY. *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq*. October 2, 2002.

PUBLIC LAW 107–56. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001*. OCT. 26, 2001.

RAMPINELLI, W.J. *Davis, Mike. Apologia dos bárbaros: ensaios contra o império*. Rev. Bras. Hist. 29 (58). São Paulo. Dezembro. 2009.

RAPOSO, A.C. *Terrorismo e Contraterrorismo: desafio do século XXI*. Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, v. 3, n. 4, set. 2007.

SAUL, B. *Definition of "Terrorism" in the UN Security Council: 1985 – 2004*. Chinese Journal of International Law (2005), Vol. 4, No. 1, 141–166.

SILVA, F. C. T. e ZHEBIT, A (orgs.). *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009

SPENCER, A. *The problems of Evaluating Counter-Terrorism*. UNISCI Discussion Papers, número 12, outubro de 2006.

<http://www.whitehouse.gov/nsc>, acesso em 02/11/2009.

*The National Security Strategy 2006.*  
<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>,  
acesso em  
02/11/2009.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso.*  
Brasília: UnB, 2001.

---

<sup>i</sup> Doutor em Ciência Política pelo Instituto  
Universitário de Pesquisas do Estado do  
Rio de Janeiro. Professor credenciado junto  
ao Programa de Pós-Graduação em  
Estudos Estratégicos do Departamento de  
Ciência Política da Universidade Federal  
Fluminense

<sup>ii</sup> Capitão-Tenente da Marinha do Brasil.  
Mestrando no Programa de Pós-Graduação  
em Estudos Estratégicos do Departamento  
de Ciência Política da Universidade Federal  
Fluminense.