



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

Terrorismo, uma ameaça global?

Marco Cepik (07/09/2017)

O número total de ataques terroristas no mundo aumentou desde o 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Dezesesseis anos depois, devemos nos perguntar em que medida o terrorismo se tornou uma ameaça à segurança global.

Afinal, uma das propostas debatidas na 9ª Cúpula do BRICS, realizada na China entre os dias 03 e 05 de setembro de 2017, foi a de se criar um Fórum de Inteligência dos países membros. A justificativa mencionada foi a de intensificar o combate ao terrorismo internacional. Na Declaração de Xiamen, cinco parágrafos são dedicados ao tema da ameaça terrorista, mencionando grupos como Talibã, Estado Islâmico (ISIS), Al-Qaeda, Movimento Islâmico do Turquistão Oriental, Movimento Islâmico do Uzbequistão, Haqqani, Lashkar-e-Taiba, Jaish-e-Mohammad, TTP e Hizb ut-Tahrir.

Pouco antes, no dia 21 de agosto, o presidente Donald Trump dos Estados Unidos anunciou sua estratégia para o Afeganistão. A proposta foi centrada na expansão das operações de combate ao terrorismo, também mencionando explicitamente o Estado Islâmico, a Al-Qaeda e os insurgentes do Talibã. Vale mencionar também o caso da Europa. Depois dos ataques em Barcelona no dia 17 de agosto, alguns países membros da União Europeia justificaram a necessidade de maiores controles nas fronteiras dentro do chamado espaço Schengen por causa da crescente ameaça terrorista, e não mais pelo aumento do fluxo de refugiados.

A percepção de ameaça dos líderes é compartilhada pela opinião pública. Segundo os dados da pesquisa realizada entre os dias 16 de fevereiro e 08 de maio de 2017 pelo Pew Research Center (<http://www.pewresearch.org>) junto a 41.953 pessoas em 38 países, o Estado Islâmico foi considerado uma grande ameaça à



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

segurança por 62% dos entrevistados. Em 18 países o Estado Islâmico foi considerado a maior ameaça. Este foi o caso nos Estados Unidos (71%), Alemanha (77%), França (88%), Rússia (58%), Índia (66%), Indonésia (74%) e Líbano (97%). Mesmo em países em que atentados do Estado Islâmico são raros ou não existentes, e onde a maioria dos entrevistados salientou outras ameaças à segurança (mudança climática, ataques cibernéticos, crise econômica, refugiados, etc.), uma proporção muito significativa ainda assim destacou o Estado Islâmico. Foi assim em países como o Brasil (52%), Argentina (54%), Coréia do Sul (62%), Japão (62%), México (40%) e África do Sul (45%).

Diante da convergência de opinião entre governantes e governados, a tarefa de um analista é avaliar se e em que medida a percepção de ameaça corresponde a um aumento real do risco. Somente assim poderemos apreciar adequadamente o que países como o Brasil tem feito para neutralizar a ameaça.

Desde a invasão do Iraque em 2003, há uma tendência nos países anglo-saxões de se juntar o terrorismo e a insurgência (dois fenômenos distintos) sob um rótulo comum. Utilizam-se termos diversos (guerra irregular complexa, guerra híbrida, guerra assimétrica, guerra de quinta geração, etc.) para descrever conflitos em que há a combinação de elementos estatais e não-estatais, cinéticos e informacionais, bem como escalabilidade organizacional desde indivíduos e células até forças armadas regulares. Pessoalmente, creio que conceitos muito abrangentes são piores, pois misturam crime, insurgência, terrorismo, guerra convencional e até mesmo a dissuasão nuclear.

Concordo com Eugênio Diniz (2004), que caracteriza o terrorismo como sendo *“o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a correlação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político”*. Esta definição tem a vantagem de capturar meios e fins específicos do terrorismo. Ao mesmo tempo, permite uma análise crítica e qualitativa acerca de atos e organizações específicos. Por outro lado, desde que



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

tomado este cuidado analítico, obviamente dados quantificáveis e legíveis por programas computacionais ajudam a dimensionar a ameaça e discernir respostas.

Por exemplo, a Global Terrorism Database (<http://www.start.umd.edu/gtd>) considera como incidentes terroristas as ocorrências que apresentam pelo menos dois de três critérios: a) O ato violento busca atingir alguma finalidade política, econômica, religiosa ou social? b) Deve haver evidência de intenção para coagir, intimidar ou transmitir uma mensagem para uma ou mais audiências maiores do que as vítimas imediatas. c) A ação violenta se dá fora dos preceitos do Direito Humanitário Internacional. Este terceiro critério é o mais problemático e questionado internacionalmente, pois representa o consenso dos especialistas e gestores do *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START), uma iniciativa liderada pela Universidade de Maryland com financiamento do Departamento de Segurança Interna (DHS) dos Estados Unidos.

Além disso, trata-se de uma base de dados apenas sobre atos cometidos por grupos não-estatais. Nela são registrados até 120 atributos para cada incidente, incluindo no mínimo 45 variáveis codificadas para análise estatística. Em setembro de 2017, a GTD incluía dados sobre 170 mil ataques terroristas ocorridos desde 1970, incluindo 83 mil atentados a bomba, 18 mil assassinatos e 11 mil sequestros. Com base nos dados da GTD, o Instituto para a Economia e a Paz (www.economicsandpeace.org) publica um relatório anual chamado *Global Terrorism Index* (GTI), o qual procura medir o impacto do terrorismo no mundo.

Segundo o GTI 2016, verifica-se que terrorismo é uma forma de emprego da força que afeta muitos países, mas de forma muito desigual, sendo conduzida por um número relativamente pequeno de organizações. Em 2015 houve 29.376 mortes causadas por atentados terroristas no mundo (10% a menos do que em 2014), sendo que 72% das mortes naquele ano aconteceram em cinco países (Iraque, Afeganistão, Nigéria, Paquistão e Síria). Mais de 74% das mortes foram causadas por quatro grupos (Estado Islâmico, Boko Haram, Talebã e Al-Qaeda), dentre os 274 existentes no mundo. Em termos econômicos, o custo global do terrorismo em 2015 foi de 89,6



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

bilhões de dólares, cerca de 1% do impacto global da violência, estimado em 13,6 trilhões de dólares.

Entre 1989 e 2014, o GTI indica que 93% de todos os ataques terroristas e 90% dos mortos ocorreram em países com altos níveis de conflito pré-existente, incluindo violência estatal. Fatores como desemprego, desigualdades, repressão, acesso a armas, altos índices de criminalidade e desconfiança nas instituições e nos demais grupos sociais são estatisticamente correlacionados com radicalização e extremismo, incluindo apoio e adesão a grupos terroristas.

Duas conclusões derivam da análise realizada até aqui. A primeira é a de que o terrorismo afeta desigualmente os países e grupos sociais. A segunda é que a percepção do terrorismo como ameaça global é desproporcional aos riscos reais de ocorrência de atentados, ainda que obviamente cada perda de vida humana importe e gere a mesma condenação veemente de todos nós.

O que explica o aumento da percepção de ameaça são fatos reais. Desde 2015, ao sofrer derrotas no Iraque e na Síria, o Estado Islâmico procurou sobreviver lançando ou estimulando ataques em 28 países (um aumento significativo em relação aos 13 países em 2014). Nos últimos dois anos houve ataques terroristas em 21 dos 34 países membros da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), com um número de vítimas maior na França e na Turquia.

Entretanto, além de condições prévias nos países que já concentravam a maioria dos atentados, existe correlação entre a participação em intervenções militares na África e Oriente Médio e o aumento dos ataques terroristas na Europa. Como demonstraram Robert Pape e James Feldman (2010), entre 1980 e 2003 houve menos de 350 ataques terroristas suicidas no mundo. Menos de 15% dos quais foram classificados como antiamericanos. Entre 2004 e 2009, depois da invasão do Iraque, o número de atentados suicidas aumentou para 1.833, dos quais 92% foram classificados como antiamericanos.

Enfim, o terrorismo é um estratagema muito arriscado, ao qual recorrem atores políticos militarmente fracos para enfrentar adversários muito mais poderosos. Seu



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

“sucesso” depende da desproporção entre o efeito psicológico e a destruição humana e material efetivamente causada. Por isso, o fato de haver um número muito grande de pessoas, governos e empresas ao redor do mundo que temem o terrorismo a ponto de demandarem escaladas de violência e restrições severas de liberdade é um indicador preocupante. Afinal, o terror é exatamente o efeito que o terrorismo busca produzir.

A efetiva neutralização da ameaça terrorista depende, portanto, de medidas preventivas que equilibrem eficácia e legitimidade (Gonçalves e Reis, 2017). Se as medidas preventivas falharem, uma estratégia de contraterrorismo deve centrar-se em reforçar a resiliência da sociedade e desbaratar as cadeias logísticas, financeiras, organizacionais e de apoio político e social dos terroristas. Tanto a prevenção quanto o desbaratamento dependem de suporte de inteligência, não apenas tática, mas, principalmente, analítica e estratégica. Afinal, exagerar ou negligenciar a ameaça são dois lados de uma mesma moeda.

No Brasil, as medidas de prevenção ao terrorismo no ciclo de grandes eventos internacionais ocorridos no Brasil até 2016 indicam que o tema é tratado com seriedade. Tanto a Política Nacional de Inteligência (Decreto 8.793/2016), quanto a Política de Defesa Nacional abordam o tema com clareza. Além disso, o Decreto 8.905/2016, que aprovou a atual Estrutura Regimental da ABIN, reforçou o Departamento de Contraterrorismo e Ilícitos Transnacionais na agência. Ainda assim, as controvérsias em torno da Lei Antiterrorismo (13.260/2016) indicam que ainda não escapamos da armadilha do medo. Conforme Guilherme France (2017), diferentes projetos de lei tramitam no Congresso Nacional para ampliar a definição de terrorismo, principalmente por meio da revogação da cláusula excludente de ilicitude das manifestações sociais.

Segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2016), entre janeiro de 2011 e dezembro de 2015 foram assassinadas 279.567 pessoas no Brasil, um número maior de mortos do que o da guerra da Síria no mesmo período (256.124). A combinação entre crise institucional, alto grau de polarização política, desigualdades, injustiça e violência cria vulnerabilidades num contexto de maior



CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

internacionalização da ameaça terrorista. O risco é de que as medidas legais em tramitação reforcem ainda mais tais vulnerabilidades ao invés de fortalecerem a capacidade de neutralização de ameaças que são reais, mas não igualmente graves em diferentes partes do mundo.

Por isso concluo destacando um outro trecho da Declaração de Xiamen, quando os países do BRICS reafirmam que a luta contra o terrorismo deve ser conduzida de acordo com o direito internacional, incluindo a Carta das Nações Unidas, o direito internacional dos refugiados e o direito humanitário, os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Leituras Recomendadas:

- CEPIK, Marco. **Combate ao terrorismo e estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares**. In: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur B. (org.) Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro, Loyola e PUC-Rio, 2010, pp. 121-145.
- DINIZ, Eugênio. **Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo**. In: BRIGAGÃO, C. PROENÇA JR, Domício. Paz e Terrorismo. São Paulo, Hucitec, 2004.
- FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Rio de Janeiro, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- FRANCE, Guilherme J. **Lei Antiterrorismo: siga a bula com atenção**. Revista Insight Inteligência, abril-junho de 2017 (29-44).
- GONÇALVES, Joanisval B.; REIS, Marcos V. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói-RJ, Impetus, 2017.
- IEP. **Global Terrorism Index: measuring and understanding the impact of terrorism**. New York-NY, Institute for economics & Peace, 2016.
- PAPE, Robert; FELDMAN, James K. **Cutting the Fuse: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it**. Chicago-IL, Chicago University Press, 2010.