

O TERRORISMO DE BAIXO CUSTO OU A AMEAÇA INVISÍVEL: O TERRORISMO E AS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE ANTITERRORISMO

Marcial A. G. Suarez¹
Igor P. Acacio²

Introdução: o Terrorismo no século XXI como um fenômeno complexo

O terrorismo ganhou importância política durante o século XIX como um instrumento de demanda política usado por grupos nacionalistas, anarquistas e revolucionários. Durante o final do século XIX e início do século XX, houve um aumento acentuado no uso do terrorismo como instrumento de ação política. A violência deixou de ser um tipo de ação dos Estados e passou a ser comumente praticada também por atores não estatais (Schmid 2004, 399).

Entre as principais características do terrorismo contemporâneo, podemos listar a organização descentralizada, o uso de tecnologias de ponta, retirando recursos de falhas no sistema financeiro internacional e o uso de meios de comunicação em tempo real. Se no início do século 20, a maioria dos ataques terroristas foram tentativas de assassinato usando armas de fogo ou explosivos, no século 21, os fenômenos do terrorismo só podem ser limitados pela sofisticação e recursos dos perpetradores e, inversamente, a falta de sofisticação e recursos das autoridades responsáveis pelas políticas de contraterrorismo. Estes incluem terrorismo biológico, terrorismo nuclear, terrorismo simbólico, terrorismo químico.

1 Marcial A.G. Suarez , Departamento de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense.

2 Igor P. Acacio, Universidade da Califórnia, Riverside.

Bauman (2002) desenvolveu um argumento destacando o caráter peregrino da suposição de que o território garante segurança. Os ataques de 11 de setembro mostraram como essa suposição é frágil, já que os estados eram incapazes de detectar recursos que pudessem levar à prevenção de tais ataques. Essa falibilidade tem uma relação intrínseca com o crescente acesso que as sociedades têm nos sofisticados meios de comunicação e na fluidez da nova fronteira:

“O espaço global assumiu o caráter de uma fronteira. Nas fronteiras, a agilidade e astúcia contam mais do que uma pilha de armas. Nas fronteiras, cercas e paliçadas marcam intenções e não realidades. Os esforços para dar aos conflitos uma dimensão territorial, para fixar as divisões e inimizades mútuas, raramente trazem resultados. Suspeitando desde o início de ser ineficaz, eles tendem a ser indiferentes de qualquer maneira: estacas de madeira sinalizam a falta de autoconfiança manifestada por paredes de pedra ou de concreto. Capturar o território, que eles ocuparam ontem, não significa a vitória de hoje sobre os adversários, muito menos a “interrupção das hostilidades”. Certamente, isso não garante um futuro seguro. No curso da interminável guerra fronteiriça, as trincheiras raramente são cavadas. Os adversários são conhecidos por estarem constantemente em movimento. Seu poder e capacidade de fazer incômodos residem em sua velocidade e na imperceptibilidade e aleatoriedade de seus movimentos. Para todos os efeitos e propósitos práticos, nesta realidade, os adversários são extraterrestriais” (Bauman 2002, 83, tradução nossa).

Os conflitos acabam por se desenvolver em um território, mas Bauman refere-se à fluidez que deriva inerentemente dos avanços tecnológicos e dos fluxos mais rápidos de pessoas, informação e finanças na globalização. É difícil distinguir alianças ou separar combatentes de não-combatentes e alianças entre grupos são questões de conveniência (2002: 85, tradução nossa). Além disso, a insegurança advinda da contemporaneidade é ampliada pela sensação de que ataques com armas químicas, biológicas e nucleares podem ocorrer a qualquer momento em estados que não podem manter todos seguros, dada a fluidez territorial acima mencionada.

Kaldor (2003), reagindo aos ataques pós-9/11, questiona as motivações sob as quais o governo britânico aderiu aos esforços da guerra global contra o terror (GWOT). O autor menciona que havia um interesse limitado em compartilhar informações com o Parlamento ou a população. O terrorismo é definido como uma técnica cada vez mais usada por extremistas religiosos e/ou movimentos nacionalistas como parte de um conjunto de formas de violência dirigidas principalmente a civis. Os indivíduos que compõem

as fileiras desses grupos são jovens que não encontram seu lugar nas sociedades modernas, incapazes de se inserir produtivamente na sociedade por causa de sua baixa renda financeira e, às vezes, precisam legitimar atividades semi-criminosas pelas quais derivam seus benefícios. Esses jovens se encontram em uma lacuna entre a tradição e a globalização, na qual não podem reconhecer claramente seu espaço e seus papéis sociais. O terrorismo é visto por Kaldor como uma forma de globalização regressiva. Grupos terroristas transnacionais usam a amplitude técnica fornecida pela globalização, isto é, usam a mídia como a televisão e a internet para compartilhar sua ideologia, tática e fortalecer suas organizações. Para Kaldor (2003), os grupos terroristas transnacionais têm quatro características principais:

- A) Seu objetivo é o poder político, geralmente visando o controle do Estado.
- B) Os grupos se percebem como opositores da modernidade.
- C) Ênfase na necessidade de regenerar e unificar uma sociedade corrupta.
- D) Eles acreditam ser parte de uma grande guerra contra o outro³:

Resumindo, o terrorismo contemporâneo não é dirigido apenas contra alvos indicados como estratégicos do estado oposto e é um fenômeno complexo que parte das vulnerabilidades da palavra tecnologicamente globalizada. Apresenta violência indiscriminada contra qualquer pessoa, não apenas agentes do Estado e tal violência não é meramente simbólica e passível de ocorrer no que Kaldor (2003) chama de “buracos negros da ilegalidade”, isto é, lugares onde uma cultura de violência é criada. Além desta primeira seção introduzindo o terrorismo no século XXI como um fenômeno complexo, o presente artigo irá proceder da seguinte maneira. A nova seção enquadra a questão das políticas antiterrorismo como um processo de macrosseguritização, trabalhando a partir dos conceitos de estudos críticos de segurança. A terceira seção descreve e define uma importante mudança tática nos ataques terroristas, pela qual se pode perpetrar tais atos causando danos consideráveis com recursos limitados. Rotulamos isso como “terrorismo de baixo custo”, fornecemos dados descritivos dessa tendência crescente e narramos brevemente alguns desses eventos ocorridos em cidades europeias nos últimos cinco anos. A quarta seção revisa uma literatura recente sobre ciência política que trata de uma troca entre segurança e liberdade no contexto de democracias que enfrentam os desafios de criar políticas de contraterrorismo. A quinta seção discute as políticas brasileiras de contraterrorismo baseadas

³ A ideia do “outro” adquire significado não apenas o outro como não-eu, mas como alguém com quem os grupos não compartilham crenças centrais.

em breves narrativas históricas e análises de legislação, apontando as tensões entre a estrutura recém-elaborada e seus usos potenciais para atividades não relacionadas ao terrorismo, e destacando sua inadequação para enfrentar o “Terrorismo de Baixo Custo”. A última seção conclui este artigo e aborda algumas implicações de nossos argumentos.

Políticas antiterrorismo como processo de macrosseguritização

O terrorismo do século XX após a Segunda Guerra Mundial poderia ser resumido de acordo com as táticas usadas em cada ataque: os anos 60 eram o tempo das bombas, os anos 70 eram o tempo dos seqüestros de aviões e os anos 1980 e 1990 eram o tempo de ambos. Em 11 de setembro de 2001, porém, algo novo aconteceu em Nova York quando dois aviões comerciais foram usados como mísseis contra dois dos edifícios mais famosos da cidade, e outro avião colidiu deliberadamente com o Pentágono em Washington, DC.

O que esses ataques demonstraram ao mundo? Várias respostas a essa pergunta são possíveis, mas gostaríamos de enfatizar que o principal objetivo dos terroristas não era apenas espalhar o medo entre o público americano, mas demonstrar que o poder militar mais poderoso do mundo era vulnerável ao ataque de “armas inesperadas”. A Caixa de Pandora foi aberta naquela manhã e o contraterrorismo se tornou a questão mais importante na agenda de segurança internacional.

A violência extrema usada pela al-Qaeda nos ataques de 11 de setembro mobilizou toda a comunidade internacional para questionar como tais ataques eram possíveis. A resposta a essa pergunta pode ser analisada se entendermos o que aconteceu naquela manhã. O terrorismo do alcance global difere fortemente de ataques terroristas anteriores e outras formas de luta violenta.

Quando levamos em conta o ambiente político, temos que considerar a relação não-linear imposta por múltiplos cenários, o que significa que estamos analisando estados diferentes, cada um com seus interesses, status regional e global, população e assim por diante. O problema de definição do terrorismo surge como uma das questões centrais da ciência política, porque a essência desta questão de pesquisa não está nos aspectos mais familiares do terrorismo, como violência, tática e objetivos, mas com uma ampla compreensão da esfera política.

O terrorismo também está relacionado à questão das armas de destruição em massa (WMD), *weapons of mass destruction*, já que a capacidade

tecnológica de produzi-las não pertence exclusivamente às grandes potências, mas também foi alcançada por Estados pequenos e fracos e atores potencialmente não-estatais. Isso aumenta a dificuldade de se chegar a um amplo acordo sobre a definição de terrorismo. É necessário, então, explicar diferentes ambientes políticos e a possibilidade de cenários imprevisíveis.

O próprio processo de definição do terrorismo após os ataques de 11 de setembro pode ser caracterizado como problemático porque começou a abranger muitos tipos diferentes de violência que povoaram a imaginação de toda a comunidade internacional - biológica, química, terrorismo nuclear, para citar alguns. Como as possibilidades do terrorismo eram ilimitadas, o conceito tornou-se o mais amplo possível. Nesse sentido, o que o governo dos EUA chamou de Guerra Global ao Terrorismo (GWOT) poderia ser considerado como parte de um processo de macrossecuritização de uma questão de segurança na agenda global. Segundo Buzan e Weaver (2009: 257), a macrossecuritização pode ser entendida como um processo de securitização em maior escala, em que o nível de agregação é maior do que o estado-nação:

Macrossecuritizações são definidas pelas mesmas regras que se aplicam a outras securitizações: identificação de uma ameaça existencial a um objeto de referência valorizado e a solicitação de medidas excepcionais. A principal diferença é que eles estão em uma escala maior do que as coletividades tradicionais no nível intermediário (estados, nações) e buscam agrupar as securitizações desse nível em uma ordem “superior” e maior (tradução nossa).

Eles apresentam uma lógica mais inclusiva e buscam mais decisivamente convencer o público em geral da necessidade de se proteger de uma ameaça. Exemplos são o GWOT, a Guerra Fria ou o aquecimento global. Uma condição para os processos de macrossecuritização é a disponibilidade de ideologias universalistas. Buzan e Weaver (2009) categorizam quatro tipos de universalismo, que funcionam como um elemento coeso e inclusivo para ocupar uma posição privilegiada na agenda de segurança global. “Universalismo inclusivo” refere-se a crenças sobre como otimizar a condição humana (seja por meios religiosos ou não - por exemplo, o liberalismo, o marxismo, o cristianismo, o islamismo). Eles são universalistas no sentido de que se aplicam a toda a humanidade. Por sua vez, essas crenças ideológicas que reivindicam direitos e status superiores para um grupo sobre o resto da humanidade são chamadas de “universalismo exclusivo”. Exemplos incluem doutrinas imperiais europeias e nazismo. “Universalismos de ordem existentes” são reivindicações políticas sobre ameaças a uma ou mais instituições da sociedade

internacional, que são universalistas no sentido de que se referem à estrutura social internacional de nível global. “Universalismos de ameaça física” têm como objeto de referência o futuro físico da humanidade, com danos potenciais em escala global devido ao terrorismo, armas nucleares, doenças infecciosas ou aquecimento global (Buzan e Waever 2009: 260-1).

Para Bigo (2006), o ambiente de segurança internacional pós 11 de setembro é marcado pelo surgimento da vigilância eletrônica de indivíduos e pelo uso da retórica de segurança para legitimar práticas de exceção. É um período que reforça um estado permanente de exceção ou emergência, reforçando o discurso de que a insegurança é a característica central do ambiente global. Uma das soluções que se espalhou foi o uso de tecnologia de vigilância para prevenir ataques terroristas, com o lado negativo de um dano potencial aos direitos fundamentais de privacidade e dignidade humana (Bigo 2006, 49, tradução nossa).

A conseqüência mais arriscada do GWOT (além da tortura e da guerra preventiva) é o processo contínuo de normalização que permite que essas medidas de emergência sejam amplamente percebidas como soluções para lidar com questões de segurança no contexto pós-11 de setembro (ibidem, 63, tradução nossa).

[...] Concentrar-se apenas nas políticas antiterroristas governamentais, na Baía de Guantánamo e na tortura no Iraque ou em outros lugares, sem ver a relação com o tratamento diário de estrangeiros nas fronteiras e a suspeita de qualquer comportamento desviante, é enganosa. Precisamos insistir nessa normalização da emergência como uma técnica de governo por mal-estar e no sucesso da diferenciação entre uma população normalizada que tem o prazer de ser monitorada “contra o perigo” e uma “alienação” de alguns grupos de pessoas consideradas como “outros” perigosos. A vigilância e o monitoramento do movimento de cada indivíduo estão crescendo, mas controles eficazes e restrições coercitivas da liberdade estão concentrados em alvos específicos. Esses alvos são construídos como “inimigos invisíveis e poderosos em redes” e as narrativas referentes a essas ameaças são anteriores a 11 de setembro e até mesmo ao fim da bipolaridade [...]

A partir de percepções fornecidas por autores como Bigo (2006) e Buzan e Waever (2009), podemos notar que o terrorismo é apresentado como uma ameaça existencial e perene para todo o sistema internacional - de acordo com o governo dos Estados Unidos. Esse processo de securitização, por sua vez, proporciona aos países incentivos consideráveis para a adoção de políticas antiterroristas que se baseiam em medidas excepcionais (ou seja, além do espectro da democracia)

Terrorismo de baixo custo: a ameaça do terrorismo invisível

Temos testemunhado no início do século XXI grupos terroristas que atuam na arena internacional usando algumas combinações de métodos bem conhecidos de ataques e organização (por exemplo) usando armas de fogo, bombas, etc. Entretanto, terrorismo de baixo custo significa ataques violentos que usam uma quantidade mínima de organização e requisitos técnicos do método ou até mesmo do perpetrador.

Os bancos de dados consolidados sobre terrorismo não classificam especificamente os eventos como “terrorismo de baixo custo”. Portanto, é necessário procurar eventos que poderiam ser incluídos em nossa definição para ter uma estimativa do tamanho desse problema. O Gráfico 1 mostra o número de ataques terroristas classificados pela Global Terrorism Database (GTD) em três rubricas.

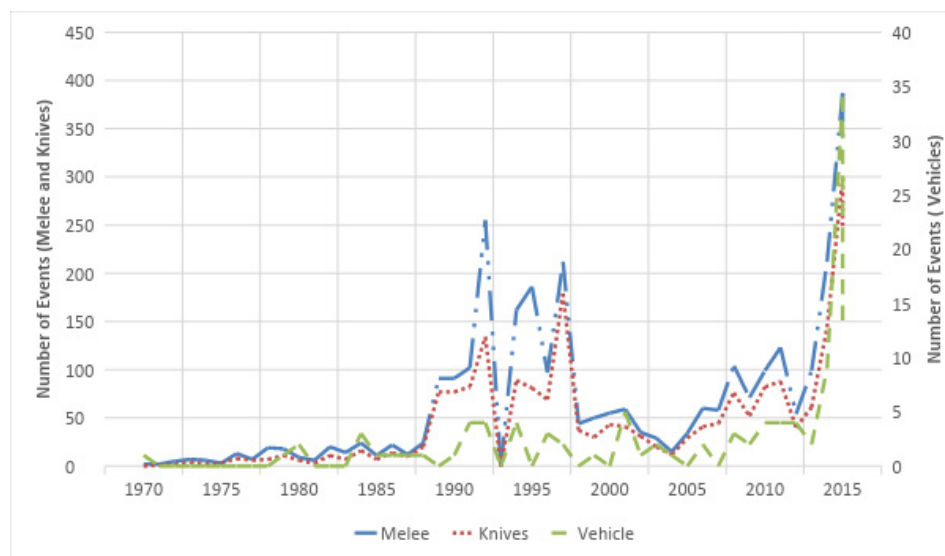


Gráfico 1 - Número de Ataques de Terrorismo de Baixo Custo (1970-2017)

Fonte: Global Terrorism Database (2018).

Sob a rubrica “corpo a corpo” (melee, no original), o GTD codificou ataques perpetrados usando facas e ataques perpetrados usando veículos como arma de escolha (excluindo carros-bomba). Um ataque corpo-a-corpo atinge pessoas e não envolve um projétil no qual o usuário e o alvo estão em contato com ele simultaneamente. As armas usadas nos ataques corpo a corpo são geralmente objetos contundentes, mãos, rações e punhos, facas e

objetos pontiagudos, cordas e estrangulamento e asfixia (Livro de Regras do GTD: 29). Os ataques de veículos acontecem quando o automóvel é usado em um incidente que não incorpora o uso de explosivos, como um carro-bomba ou um caminhão-bomba (GTD Codebook: 27).

No total, de 1970 a 2016, 3338 ataques corpo a corpo ocorreram, 307 na Europa Ocidental, 60 na América do Norte, 188 na América do Sul e 1160 no Oriente Médio e Norte da África. O Global Database compilou 116 eventos para ataques terroristas perpetrados usando veículos, com um pico radical na ocorrência de tais eventos: 50% de todos os ataques nesta modalidade aconteceram depois de 2013. 10 desses ataques aconteceram na Europa Ocidental, 12 na América do Norte e 60 no Oriente Médio e Norte da África. Tais ataques ainda representam uma pequena porcentagem do número total de ataques terroristas documentados desde 1970, mas é importante enfatizar tanto a tendência de crescimento quanto a intensa cobertura da mídia que eles vêm recebendo.

Além de mostrar alguns dados agregados de um banco de dados bem conhecido de eventos terroristas, a abordagem que escolhemos para avançar nosso argumento é demonstrar a relevância do conceito de terrorismo de baixo custo examinando mais de perto os recentes ataques nas democracias ocidentais desenvolvidas, que têm recebido uma enorme atenção das agências de notícias. Vamos analisar, ainda que superficialmente, o ataque ao jornal Charlie Hebdo.

Os irmãos Said e Chérif Kouachi mataram 12 pessoas no dia 7 de janeiro de 2015, na sede do jornal satírico francês em Paris. Entre as vítimas estavam o diretor da publicação, alguns dos cartunistas mais renomados do país e dois policiais. Os irmãos Kouachi eram franceses de origem argelina, órfãos, que cresceram em um centro educacional em Treignac, na região de Limousin, no centro-oeste da França. Ambos Said e Chérif, acusados dos atos contra a sede da Charlie Hebdo, faziam parte de um grupo de jovens muçulmanos franceses doutrinados durante os anos 2000 em Paris.

Outro caso recente e emblemático de terrorismo foram as ações que resultaram em 129 vítimas fatais em Paris, apenas dez meses depois do ataque ao jornal satírico Charlie Hebdo. Os terroristas realizaram uma série de ataques à capital francesa, matando mais de 120 pessoas, 70 no salão de concertos Bataclan. As investigações chegaram aos terroristas que tinham entre 20 e 31 anos, a maioria deles de nacionalidade europeia. Além do Bataclan, os bombardeiros atacaram as explosões causadas nas proximidades do Stade de France, ao norte de Paris, em que houve um amistoso entre a equipe francesa e alemã. Os terroristas de Bataclan foram mortos durante o ataque policial, mas mais de 100 pessoas foram mantidas como reféns, e 70 delas foram

mortas.

As formas de aliciamento assumiram novos contornos desde o lançamento do aplicativo Telegram, que tem um sistema de mensagens criptografadas que gradualmente se tornou a plataforma preferida de membros de grupos terroristas como o Estado Islâmico. Anteriormente, as ações online de terroristas se depararam com barreiras impostas pela censura em conteúdo violento em plataformas como Facebook, Twitter e YouTube. Nesse sentido, o aplicativo baseado na Rússia ajudou a facilitar o contato entre os que cooptam e possíveis novos jihadistas a milhares de quilômetros de distância.

Outro fator, igualmente crucial, além das plataformas utilizadas, é sem dúvida o que Farhad Khosrokhavar (2015)⁴ chama de “carisma à distância”. Para isso basta a presença de um líder convincente e popular. Em pelo menos oito casos entre 2016 e 2017, os criminosos usaram seus veículos como armas, incluindo ataques em cidades como Edmonton, Barcelona, Paris, Estocolmo, Londres, Berlim, Nova York e Nice, e em todos esses casos parece haver um padrão de violência: o uso dos automóveis como forma de realizar atos terroristas. Tais ataques são de custo relativamente baixo e quase impossíveis de evitar, já que aglomerações de pessoas fazem parte da vida cotidiana e o uso de automóveis. Embora essa tática terrorista não seja exatamente algo novo, seu emprego é uma realidade crescente no cenário internacional. Em uma era em que a difusão da informação acontece à velocidade da luz - e também o recrutamento para grupos terroristas - é justo esperar que esses ataques continuarão acontecendo, já que sua ocorrência pode alimentar outros. Essa tendência, argumentamos, será reforçada nos próximos anos, à medida que as políticas contraterroristas que foram aplicadas desde o 11 de setembro, restringiram substancialmente os meios pelos quais os indivíduos podem perpetrar ações terroristas. Por exemplo, é consideravelmente mais difícil assumir o controle de aviões ou estar em posição de colocar um dispositivo explosivo onde haja grande aglomeração de pessoas.

A troca entre liberdade e segurança

Uma literatura recente em ciência política tem tentado avaliar empiricamente as causas e os efeitos das políticas contraterroristas e sua relação com a democracia. Em uma análise para o período entre 1990 e 2010, Chenoweth (2012) mostra que o terrorismo é um fenômeno predominante nas democracias e aumentou em “anocracias”. Na revisão da literatura sobre a

⁴ Sociólogo franco-iraniano, pesquisador da Foundation Maison des Sciences de L’homme-FMSH. Paris

relação terrorismo e democracia, o autor destacou que “se há uma mensagem comum emergindo de pesquisas recentes é a de que a melhor defesa de um país contra o terrorismo é aumentar sua legitimidade, não apenas através de práticas democráticas, mas também através de práticas liberais genuínas tanto em casa como no exterior” (Chenoweth 2013: 375, tradução nossa). Ash (2016) mostra que a democracia e a representação podem ser uma forma de lidar com o terrorismo a longo prazo porque galvanizam atores políticos e criam amplo consenso para combater essas ameaças. O problema parece então ser quando as democracias adotam práticas não liberais.

A revisão das evidências quantitativas transnacionais mostra que a ocorrência de ataques terroristas enfraquece consideravelmente as liberdades civis e os direitos políticos nas democracias. O efeito de ataques terroristas para o enfraquecimento da democracia é mais preponderante em democracias menos consolidadas, mas uma palavra de cautela é necessária em políticas abrangentes de contraterrorismo, já que há sempre a possibilidade de gerar um efeito difundido na democracia (Hunter 2016, 187).

As possíveis soluções para o problema premente de lidar com o terrorismo internacional, equilibrando os interesses da segurança nacional e dos direitos individuais, variam desde não adotar tais práticas de coleta de informações a ignorar os direitos individuais em nome de “proteger o domínio”. E a solução intermediária está construindo instituições judiciais sólidas que aplicam a proporcionalidade em uma base caso a caso, avaliando os méritos com base na necessidade e na evidência (Lowe, 2016).

Além da troca entre segurança e liberdade, os estados devem, então, identificar o princípio para estabelecer uma abordagem ética à coleta de informações. Lá, os métodos, o contexto e o alvo precisam ser avaliados para navegar entre privacidade e segurança (Walsh e Miller 2016). Garcia e Geva (2016) avaliam empiricamente a troca entre liberdade e segurança nos Estados Unidos usando evidências experimentais. Os autores fornecem evidências de que o público está mais disposto a aceitar maiores reduções nas liberdades civis sob uma ameaça maior de terrorismo somente quando a eficácia percebida dessas políticas para prevenir futuros atos de terrorismo for alta.

Os ataques que podem acontecer em qualquer lugar sob a premissa de que os perpetradores não precisam de recursos ou de altos níveis de organização implicam em um aumento substancial do sentimento de incerteza sobre a ocorrência de tais ataques. A literatura aponta para um debate sobre a priorização da segurança sobre liberdades no contexto de ameaças de segurança, no qual os estados são obrigados a promulgar políticas de segurança que priorizem a vigilância de indivíduos dentro de seus territórios, a fim de evitar a ocorrência de ataques. O ponto final desse processo é o sistema de

estados que normaliza práticas de vigilância e exceção, pelo qual o controle é uma prioridade das políticas de segurança.

Políticas de Contraterrorismo: o caso brasileiro⁵

E quanto às possíveis respostas brasileiras à ameaça terrorista? Ao analisar o conceito de terrorismo e seu uso freqüente no ambiente político internacional, é necessário enfatizar que sua importância aumentou consideravelmente. Pode-se dizer assim que o terrorismo passou por um processo de securitização. Esse processo na América do Sul é marcado pela ausência de uma definição precisa de terrorismo, que abre espaço para o uso flexível desse conceito político, permitindo que os estados forneçam o significado mais adequado aos seus interesses políticos. A política antiterrorista do Brasil, por meio de uma lei “antiterrorista”, só foi aprovada em 2016.

Para entender o atraso do Brasil em reagir a esse “processo de macros securitização”, é preciso reconhecer o significado do terrorismo nos países sul-americanos. O terrorismo teve um caráter único na política sul-americana, especialmente durante os anos 1960 e 1970. Durante esse período, tanto atores estatais quanto não-estatais usaram táticas para empregar a violência política.

Depois de 1959, ano da Revolução Cubana e no contexto da Guerra Fria, o governo dos Estados Unidos estava empenhado em apoiar sistematicamente o surgimento de regimes militares de direita nas Américas. O terrorismo na América do Sul significava, principalmente, o terrorismo de Estado, pelo qual os regimes autoritários reprimiam brutalmente os cidadãos que eles consideravam oponentes políticos. Nesse contexto, surgiram grupos de resistência contra os regimes militares. Exemplos incluem a RM-8 e a ALN no Brasil; os Montoneros na Argentina; os Tupamaros no Uruguai; o MIR no Chile; as FARC e o ELN na Colômbia. Esses grupos eram considerados terroristas pelos governos desses países, embora pudessem ser chamados de insurgentes ou guerrilheiros no exterior.

No Brasil, a securitização do terrorismo ocorreu de maneira complexa. Isso é especialmente verdadeiro se levarmos em consideração a história brasileira e a ambiguidade com a qual o termo “terrorismo” foi usado na política e na lei. Durante o período da ditadura militar que governou o país de 1964 a 1985, os “terroristas” eram membros de grupos armados de esquerda que se

⁵ Esta seção é uma versão atualizada de nossos escritos anteriores. Para uma versão mais detalhada da adoção de políticas de contraterrorismo no Brasil, ver Suarez, Brancoli e Acácio (2017)

opunham ao governo. O governo realizou grandes campanhas armadas contra grupos “terroristas” tanto em terreno urbano quanto rural. Nesse sentido, os militares rotularam grupos nacionais que se opunham ao regime como elementos potencialmente destrutivos da sociedade, uma “ameaça existencial”, e empregaram as forças armadas contra eles, apesar de seu status como cidadãos. As ações contra esses grupos foram caracterizadas pela desconsideração dos direitos humanos fundamentais. A existência desses “inimigos da pátria” constituía um estado de exceção no qual os militares confrontavam a oposição por meio de tortura, assassinatos ilegais e desaparecimentos. A anexação discursiva de “grupos terroristas” autorizou, assim, agentes estatais a operar por meio de medidas extremamente coercitivas.

Este desvio histórico é perspicaz para explicar porque a Constituição Brasileira de 1988, aprovada após a saída do poder militar, condena atos de terrorismo, sem definir realmente o que eles realmente são. O novo governo civil queria revogar os usos discursivos das ameaças terroristas do regime anterior, ao mesmo tempo em que se distanciava das violações dos direitos humanos cometidas no passado. Além disso, parte da nova elite política (políticos de esquerda, jornalistas, advogados e ativistas sociais) foi presa sob acusações de terrorismo durante a ditadura e é muito cuidadosa ao se referir a esse termo para enquadrar qualquer comportamento violento.

O contexto pós-9/11 no Brasil é único por três razões específicas. Primeiro, o Brasil procurou aumentar sua projeção no sistema internacional. Segundo, a macrossegurização do terrorismo como uma ameaça global. Terceiro, a consolidação da democracia brasileira e a falta de legitimidade de uma estrutura antiterrorista criada durante o regime autoritário. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o pânico legislativo varreu muitos países e, sob a orientação dos esforços da guerra global contra o terrorismo dos Estados Unidos, as leis penais foram alteradas para dar respostas fortes ao mesmo. Como resultado desse processo, mesmo países que nunca haviam sido vítimas de ataques terroristas adotaram leis draconianas contra o terrorismo. Por todas as indicações, o Brasil enfrentou um problema muito complexo para tentar responder às demandas internacionais por uma estrutura antiterrorista. O país precisava atualizar suas perspectivas políticas, legais e estratégicas para lidar com a situação de ser um alvo potencial para grandes ataques terroristas. Lafer (2003) fornece uma visão geral do status brasileiro em meio aos ajustes rápidos que o processo de securitização do terrorismo como uma ameaça global exigia no contexto pós-11 de setembro. Nesse período, o Brasil rapidamente adotou um conjunto de padrões internacionais. O país juntou-se a este processo global de securitização do terrorismo de uma forma mimética. Cabe ressaltar que o país o fez sem um profundo debate interno que permitisse

uma adaptação das normas internacionais aos objetivos e interesses da política interna e externa brasileira. Internamente, o Brasil inicialmente resistiu às pressões para adotar uma nova legislação antiterrorista e não sucumbiu à tendência de usar o terrorismo como justificativa para restringir os direitos individuais. Imediatamente após o 11 de setembro, Brasília conseguiu expressar sua rejeição aos ataques contra civis, enquanto ao mesmo tempo manteve distância do GWOT patrocinado pelos EUA. Washington repetidamente pediu apoio ao Brasil para lidar com indivíduos suspeitos de fazer parte de grupos terroristas islâmicos na fronteira comum com a Argentina e o Paraguai. Além de atividades ilícitas, a maior questão é que a área abriga uma população muçulmana em crescimento de cerca de 30.000 habitantes - cerca de 10% da população local -, a maioria de origem síria e libanesa. Isso chamou a atenção da política de segurança dos EUA após o 11 de setembro. O governo Bush argumentou que membros do grupo libanês Hezbollah operavam nessa área sem controle. Nesse sentido, concordamos com Villa (2014) ao analisar o impacto do processo de macross securitização realizado pela política externa dos EUA na América do Sul. No entanto, a recusa do governo brasileiro em rotular tais grupos como terroristas demonstrou que o país não estava completamente inserido na esfera de influência dos EUA.

A Constituição Federal do Brasil (artigo 4º, parágrafo VIII) classifica a condenação do terrorismo como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, e o Brasil tem uma participação significativa em instrumentos internacionais de contraterrorismo. A necessidade de absorver a legislação internacional contra o terrorismo é indiscutível. Em 19 de fevereiro de 2001, o Brasil adotou, por meio de decreto, a Resolução 1333 do Conselho de Segurança da ONU, aprovada em 2000⁶. O país também adotou com firmeza a luta contra a lavagem de dinheiro, corrupção e organizações criminosas. Enquanto o Brasil repudia o terrorismo internacional, tem uma postura extremamente cautelosa quanto ao uso da força militar para enfrentar essa ameaça, destacando a necessidade de resolução pacífica de conflitos e abordando as “causas-raiz” econômicas e sociais dos fenômenos.

A Constituição Brasileira não oferece uma definição de terrorismo, e o desenvolvimento de legislação nacional específica sobre a questão do terrorismo tem sido em grande parte irregular ou pouco claro. As leis brasileiras que tiveram algum conteúdo antiterrorista foram as aprovadas durante o período autoritário e seu principal exemplo é a Lei de Segurança Nacional 7.170/83, que permite sanções contra atos terroristas. Inicialmente, nenhuma mudança

6 A Resolução 1333 do Conselho de Segurança da ONU do ano 2000 foi, entre outras penalidades, destinada a bloquear os recursos financeiros e organizacionais de Osama bin Laden.

foi feita em reação ao 11 de setembro e o Brasil absteve-se de criar uma estrutura legal para aprofundar o contraterrorismo.

A transformação do arcabouço jurídico do Brasil para enfrentar o terrorismo teve suas raízes no substancial crescimento econômico do país, após a eleição do presidente Lula da Silva (2003). O Brasil se beneficiou do aumento dos preços das commodities e do crescimento econômico da China, aproveitando os ganhos financeiros para tentar angariar capital simbólico na arena internacional. É principalmente devido a esses desenvolvimentos que o país passou a sediar uma série de grandes eventos, incluindo a Rio + 20 (2012), a Copa do Mundo de Futebol (2014) e as Olimpíadas de Verão (2016).

A intenção de internacionalizar o país, hospedando delegações internacionais com uma frequência cada vez maior, entrou em conflito com a falta de capacidade operacional para lidar com as ameaças que tais eventos acabam trazendo. A ausência de ataques terroristas islâmicos no país significava que as agências militares e de segurança nacional não possuíam conhecimento ou estrutura para lidar com atos terroristas. Além disso, como mencionado anteriormente, o próprio ato de falar de nomear “terror” como uma ameaça fez com que alguns setores da sociedade lembrassem as ações criminosas da ditadura militar, que aumentaram o custo político de mudanças na política de segurança com relação ao terrorismo. Dois eventos exemplificam o problema de denominar situações de revolta violenta: em 2006, o PCC, uma organização criminosa em São Paulo, realizou ataques que acabaram matando 86 pessoas; em 2010, ataques da quadrilha do Comando Vermelho no Rio de Janeiro também foram considerados “terroristas” por partes da opinião pública. A resposta institucional, no entanto, sempre foi não tratar esses eventos como terrorismo, mas como crimes comuns.

A resposta das forças de segurança aos protestos brasileiros em junho de 2013 foi particularmente violenta⁷. Durante esses eventos, jovens em várias cidades recorreram à estratégia de fechar grandes vias como atos de contestação social. Imagens da Polícia Militar do Rio de Janeiro usando violência excessiva contra manifestantes rapidamente se espalharam pela internet, o que encorajou certos segmentos dos manifestantes a também operar violen-

7 Até mesmo o Conselho de Direitos Humanos da ONU expressou preocupação com a volta das forças de segurança brasileiras em direção a práticas mais repressivas. Em 10 de junho de 2015, um adendo ao Relatório do Relator Especial sobre o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação (Conselho de Direitos Humanos da ONU 2015) referiu-se aos episódios de violência política: “O Relator Especial continua preocupado com as alegações de excesso de violência política. Uso da força pela polícia contra manifestantes pacíficos em uma série de assembleias e nas alegações de prisões em massa de indivíduos com o objetivo de intimidar os críticos e desencorajar a participação em manifestações públicas.”

tamente. As manifestações foram acompanhadas por intensos debates na opinião pública, com as primeiras páginas dos jornais preenchidas com fotos de manifestantes atacando bancos e ônibus. Políticos conservadores e a imprensa começaram a empregar a palavra “terror” para descrever essas ações.

Enquanto isso, algumas estruturas burocráticas internacionais que ganharam força durante a era Bush continuaram a exercer influência sobre os países para priorizar o contraterrorismo em suas políticas de segurança. Uma dessas estruturas é o Grupo de Ação Financeira (FATF). Esse grupo, criado para melhorar a cooperação internacional no combate à lavagem de dinheiro, ganhou super poderes em 2001 para também ser responsável por medidas financeiras para combater o terrorismo. O FATF faz uma série de recomendações e publica uma lista negra de países que não as implementam. Estar na lista negra pode afetar seriamente o crédito de um país. Durante o governo Lula, os burocratas do FATF tentaram pressionar o Brasil a criar uma legislação específica para criminalizar o terrorismo.

A combinação de pressões externas por uma estrutura antiterrorista para o discurso dos megaeventos e das forças conservadoras contra os protestos fez com que o país atualizasse sua lei antiterrorista. Nesse processo, que pode ser definido como movimento de securitização, o Brasil começou a acelerar o desenvolvimento de sua estrutura legal de combate ao terrorismo por meio do Decreto Presidencial 7606, de 17 de novembro de 2011. Essa legislação expressou o compromisso brasileiro de combater o terrorismo e implementar a Resolução 1989 do Conselho de Segurança da ONU, adotado em 2011⁸. O processo tornou-se mais estritamente focado em ameaças à segurança doméstica após os protestos de junho de 2013. No caso do Rio de Janeiro, o então senador Crivella propôs o projeto de lei 728/2011, que buscava aumentar a segurança ao limitar o acesso a áreas ao redor dos estádios das partidas da Copa das Confederações e da Copa do Mundo àqueles indivíduos que tinham ingressos. Este projeto de lei não foi aprovado, entre outras coisas, devido à imprecisão dos conceitos utilizados.

Em nível nacional, o projeto de lei 2016/2015 foi uma primeira tentativa de estabelecer uma definição do crime de terrorismo no país. É altamente controverso e foi sujeito a numerosas modificações. Em sua versão original, caracterizou o terrorismo da seguinte forma (Congresso Nacional Brasileiro 2016, tradução nossa):

8 Esta resolução reafirma um conjunto significativo de resoluções contraterrorismo prévias: 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) e 1988 (2011).

Organizações terroristas são aquelas cujos atos preparatórios e executórios ocorrem por razões ideológicas e políticas, por motivos de xenofobia, discriminação ou preconceito baseado em raça, cor, etnia, religião ou gênero, e cuja finalidade é causar terror, pôr em perigo pessoas, bens, público segurança ou paz pública, ou coagir as autoridades a fazer ou não fazer alguma coisa.

Quando o projeto de lei acima mencionado foi finalmente aprovado pelo Congresso brasileiro - e depois de considerável pressão social - ele eliminou de seu conteúdo razões ideológicas e políticas entre as motivações para o terrorismo. Houve considerável controvérsia sobre o que seriam considerados atos de terrorismo, especialmente desde que o projeto de lei listou uma série de táticas frequentemente empregadas por manifestantes, como sabotar ou apreender o controle dos meios de comunicação ou transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais e locais que realizam serviços públicos. A natureza contestada e a fragilidade dos conceitos utilizados também se manifestam na cláusula de exclusão prevista no terceiro parágrafo do projeto de lei 2016/2015, que afirmava que certos tipos de atividade política não poderiam ser classificados como terrorismo. Isso traz à luz o problema da imprecisão na definição de terrorismo. Este artigo foi vetado pela então presidente Dilma Rousseff ao sancionar a lei

Atos terroristas são definidos pela legislação brasileira como “usar ou ameaçar usar, transportar, armazenar, transportar ou transportar explosivos, gases tóxicos, venenos, biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou causar destruição em massa” (Governo brasileiro, 2016, tradução nossa).

Além disso, foi mantida a linguagem para definir atos terroristas como potencialmente destruidores de infraestruturas críticas do país, pois um ato terrorista significa “obstruir a operação ou apreender, com violência, grave ameaça à pessoa ou usando mecanismos cibernéticos, controle total ou parcial, mesmo temporariamente, meios de comunicação ou transporte, portos, aeroportos, estações de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionam serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás, e serviços bancários e sua rede de serviços” (Governo brasileiro, 2016, tradução nossa). As penalidades impostas, pendentas da violação, variam de cinco a trinta anos na prisão e multas a serem estabelecidas por um juiz.

É importante ressaltar que a definição de terrorismo adotada pela atual lei antiterrorista do Brasil já está desatualizada para lidar com ações que

encaixam na descrição da nossa definição de “Terrorismo de Baixo Custo”. Se um indivíduo, motivado por razões políticas, decide apunhalar alguém ou dirigir um carro em uma área lotada, como nos ataques brevemente narrados no presente documento, isso simplesmente não é considerado um ato de terrorismo sob a lei brasileira. Os autores teriam que ser julgados sob outros artigos do código penal do Brasil.

A lei antiterrorista 13.260 de março de 2016⁹ respondeu com firmeza ao desejo de combater o “terrorismo internacional” quando os Jogos Olímpicos de 2016 se aproximaram do horizonte. Ao mesmo tempo, deixa lacunas de definição suficientes que abrem a possibilidade de sua aplicação a grupos domésticos e protesto social. Neste contexto, existe um discurso emergencial excessivo. O ato de fala de apontar para os manifestantes como terroristas, em última análise, autoriza uma série de medidas de emergência. Ao entender o processo de securitização como o deslocamento de um amplo processo político para uma agenda política dominada pelo discurso da segurança, pode-se considerar que o Brasil está aderindo tardiamente ao processo de macrossecuritização descrito por Buzan e Waever (2009).

Conclusões

Quando as democracias precisam lidar com a ameaça do terrorismo, elas também devem refletir cuidadosamente sobre as implicações que a aplicação de tais políticas pode ter para a proteção necessária dos direitos humanos dos indivíduos que habitam esses territórios. Na maioria das vezes, as políticas contraterroristas concedem ao poder executivo uma grande dose de poder discricionário sob a premissa de que, na troca entre segurança e liberdade, a primeira supera a última. Com o terrorismo de baixo custo em ascensão, a comunidade internacional tem alternativas limitadas além de aumentar os esforços de vigilância de indivíduos e compartilhamento de informações, possivelmente com eficácia limitada - já que é virtualmente impossível evitar ataques que dependam de táticas empregadas como facas ou correndo em um veículo em uma multidão aberta.

À medida que entendemos as implicações da crescente ameaça do Terrorismo de Baixo Custo, poderemos claramente pensar e ver qual é o problema. Nosso ponto é explorar o novo perfil de alguns atores violentos não estatais, incorporados em sociedades de alta tecnologia e como eles usam todas as possibilidades para fazer avanços tecnológicos contra essas sociedades.

⁹ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm, acessado em 8 de junho de 2018.

Além dessa discussão conceitual, este artigo procurou contextualizar as políticas antiterroristas do Brasil, narrando brevemente como foram elaboradas em um contexto de macrossecuritização e necessidades domésticas. O resultado do debate proposto é que o estado brasileiro enfrenta um desafio permanente de estabelecer uma estrutura legal para abordar a questão do terrorismo sem recorrer a medidas de emergência legais e políticas. O ambiente de “estado de emergência” que pode ser decretado por aplicação indevida de políticas contra terroristas é um risco que o Brasil assume sem ter um profundo debate sobre a questão do terrorismo. Existem problemas potenciais em se adotar uma estrutura legal amplamente baseada em normas e percepções internacionais que não são adequadas a novas formas de ataques terroristas e que não são capazes de compreender um novo tipo de atores políticos perpetrando violência. Além disso, a imprecisão dos conceitos nas leis adotadas pode criar uma área cinzenta na qual o protesto social - que é inteiramente razoável em uma democracia - poderia ser enquadrado como terroristas, o que é particularmente problemático em tempos de agitação social e política com os quais o país teve de tratar desde 2013 e que incluem protestos de rua, procedimentos de impeachment de um presidente, intervenção militar na segurança pública de um dos principais estados do Brasil (Rio de Janeiro) e uma greve geral de motoristas de caminhão que causou grandes transtornos ao fluxo de bens, pessoas e a prestação de serviços públicos na maior parte do país.

O processo de securitização do terrorismo internacional levantou uma ampla gama de questões com relação à sua implementação pela legislação interna. No caso do Brasil, pode-se ver que esse processo levou a adoção da legislação antiterrorista à agenda de segurança brasileira. Resta saber se deixará marcas adicionais nas instituições do país, especialmente no que diz respeito à aplicação futura do quadro legal recentemente criado. Quanto ao Terrorismo de Baixo Custo, a adoção tardia do Brasil de leis antiterroristas é amplamente incapaz de resolver tais problemas e, se acontecesse em solo brasileiro, os tribunais no país provavelmente teriam que julgar perpetradores de outros crimes comuns presentes no direito penal brasileiro.

REFERÊNCIAS

- Ash, Konstantin. 2016. “Representative Democracy and Fighting Domestic Terrorism.” *Terrorism and Political Violence* 28 (1): 114–34. doi:10.1080/09546553.2014.880836.
- Bauman, Zygmunt. 2002. “Reconnaissance Wars of the Planetary Frontier-

- land.” *Theory, Culture & Society* 19 (4): 81–90. doi:10.1177/0263276402019004006.
- Bigo, Didier. 2006. “Security, Exception, Ban and Surveillance.” In *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond*, edited by David Lyon. London: Willan Publishing.
- Buzan, Barry, and Ole Waever. 2009. “Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory.” *Review of International Studies* 35 (35): 253–76. doi:10.1017/S0260210509008511.
- Chenoweth, Erica. 2012. “Is Terrorism Still a Democratic Phenomenon?” *Uluslararası İlişkiler* 8 (32): 85–100.
- . 2013. “Terrorism and Democracy.” *Annual Review of Political Science*, no. 16. doi:10.1146/annurev-polisci-032211-221825.
- Garcia, Blake E, and Nehemia Geva. 2016. “Security Versus Liberty in the Context of Counterterrorism: An Experimental Approach.” *Terrorism and Political Violence* 28 (1). 2016: 30–48. doi:10.1080/09546553.2013.878704.
- Hunter, Lance Y. 2016. “Studies in Conflict & Terrorism Terrorism , Civil Liberties , and Political Rights : A Cross-National Analysis Analysis.” *Studies in Conflict & Terrorism* 39 (2). Taylor & Francis: 165–93. doi:10.1080/1057610X.2015.1084165.
- Kaldor, Mary. 2003. “Terrorism as Regressive Globalisation.” *Open Democracy*, no. September 23: 1–6.
- Khosrokhavar, Farhad. 2015. *Inside Jihadism: Understanding Jihadi Movements Worldwide*. London and New York: Routledge.
- Lafer, Celso. 2003. “A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo.” In *Terrorismo e Direito: Os Impactos Do Terrorismo Na Comunidade Internacional e No Brasil – Perspectivas Político-Jurídicas*, edited by Leonardo N. C. Brant. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- Lowe, David. 2016. “Surveillance and International Terrorism Intelligence Exchange: Balancing the Interests of National Security and Individual Liberty.” *Terrorism and Political Violence* 28 (4). Taylor & Francis: 653–73. doi:10.1080/09546553.2014.918880.
- Schmid, Alex. 2004. “Terrorism - The Definitional Problem.” *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2/3): 375–419.
- Suarez, Marcial A. G., Fernando L. Brancoli, and Igor D. P. Acácio. 2017. “Counterterrorism Policies in Brazil: A Securitization Syndrome?” In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, edited by Marcial A.G. Suarez, Rafael Duarte Villa, and Brigitte Weiffen, 273–93.

London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-57382-7.

Villa, Rafael Duarte. 2014. "O Paradoxo Da Macrossegurização: Quando a Guerra Ao Terror Não Seguritiza Outras 'Guerras' Na América Do Sul." *Contexto Internacional* 36 (2): 349–83.

Walsh, Patrick F, and Seumas Miller. 2016. "Rethinking ' Five Eyes ' Security Intelligence Collection Policies and Practice Post Snowden." *Intelligence and National Security* 31 (3). Routledge: 347–70. doi:10.1080/02684527.2014.998436.

RESUMO

Propomos o estudo de uma inflexão tática na ação política dos ataques terroristas: somados aos carros bombas e ataques ao público realizados por células terroristas organizadas, ataques crescentemente têm sido realizados com baixo custo organizacional e material. Propomos definir tais ataques como "terrorismo de baixo custo", tomando como referência eventos recentes Paris, Londres, Bruxelas e Barcelona. Além desta visão teórica e a caracterização do terrorismo como processo de macrossegurização, discutimos a legislação antiterrorista brasileira neste contexto e destacamos as inconsistências e inadequações do país para lidar com o fenômeno do terrorismo, em particular o "terrorismo de baixo custo".

PALAVRAS-CHAVE

Terrorismo de baixo custo, Políticas anti-terrorismo brasileiras, Seguritização.

Traduzido por Fernanda Gomes Carvalho