

O combate ao terrorismo: uma análise das principais causas e das estratégias e modelos contraterroristas

The fight against terrorism: an analysis of the main causes and counterterrorist strategies and models

Ana Cláudia Souza Cruz Teodoro*
Diana Gonçalves Ramalho**

Resumo

O Sistema Internacional tem diversos meios para enfrentar a ameaça terrorista, entretanto, as respostas reativas - as que lidam com os ataques depois de terem acontecido - tendem a obter a maior parte da atenção. Assim, a importância das medidas preventivas precisa ser discutida, a fim de tentar impedir o terrorismo em primeiro lugar. Para isso, será apresentada, neste artigo, uma breve explicação sobre as causas do terrorismo, então serão expostos os diferentes modelos de contraterrorismo e como eles se relacionam com a prevenção ou a reação. Posteriormente, será demonstrado a importância, bem como os obstáculos, da prevenção.

Palavras-Chave: Terrorismo. Combate. Contraterrorismo. Prevenção.

Abstract

The International System has several means to deal with the terrorist threat, however, reactive responses - those dealing with attacks after they have happened - tend to garner most of the attention. Thus, the importance of preventive measures needs to be discussed in order to try to prevent terrorism in the first place. In order to do that, a brief explanation of the causes of terrorism will be presented in this article, then the different models of counterterrorism and how they relate to prevention or reaction will be exposed. Subsequently, the importance, as well as the obstacles, of prevention will be demonstrated.

Keywords: Terrorism. Combat. Counterterrorism. Prevention.

* Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e graduanda em Jornalismo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: souzacruzcacau@gmail.com.

**Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: diana.gramalho@hotmail.com.

Introdução

A luta contra o terrorismo contemporâneo foi abordada por diferentes frentes. Não é de se admirar, desse modo, que o tema em questão não tenha uma definição única ou muito menos práticas definidas. Logo, o combate ao terrorismo não se dá de forma homogênea no Sistema Internacional, de modo que diversos fatores influem na escolha da conduta a ser tomada. Existem diversas teorias que abordam o contraterrorismo de uma maneira subjetiva e complexa, associando o mesmo ao processo político, já que o primeiro será sempre resultado do último (CRENSHAW, 1981). De modo simplificado, é possível exemplificar o modelo de guerra e o modelo de justiça criminal. O primeiro encara o terrorismo como um ato de guerra, respondendo, assim, com uma postura militar focada em *hard power*. O segundo modelo, por sua vez, trata o terrorismo como crime, colocando-o sob os princípios da lei e da democracia (RINEHEART, 2010).

A questão central deste artigo é que os meios de combate ao terrorismo adotados amplamente no Sistema Internacional tendem a focar em ações responsivas ou reativas, de forma que lidam com o terrorismo depois que um ataque já tenha acontecido (FILHO, 2016). Entretanto, para obter resultados concretos, se faz crucial ainda a aplicação de medidas preventivas de combate a essa ameaça (CRELINSTEIN, 2014).

Dessa forma, este artigo se propõe a analisar tal conduta preventiva. Para isso, primeiro foi realizada uma investigação das possíveis causas do terrorismo, para que se possa compreender melhor as formas de prevenção. Em seguida, foi realizada uma exposição teórica acerca dos dois principais modelos citados e, por fim, foi feita uma análise da necessidade da conduta preventiva, das suas formas de aplicação e, ainda, das suas limitações.

As possíveis causas do terrorismo

Existem muitos estudos sobre as causas do terrorismo, no entanto, nenhum consenso foi alcançado até o momento. Isso acontece uma vez que um consenso sobre a definição também não existe - e ele é necessário para uma análise das causas (SCHMID, 2005).

Além disso, a causalidade é um conceito complexo que, para ser provado, precisa ser testado. No entanto, no campo do terrorismo, nem sempre é possível colocar as teorias em teste, isolando

variáveis, pois esse fenômeno é sempre fortemente influenciado pelo contexto. Ademais, a causalidade é difícil de ser detectada, considerando que é improvável ter controle sobre todas as variáveis envolvidas. Ou seja, é complicado identificar qual variável é causa e qual é consequência, além de que podem haver variáveis envolvidas que não foram percebidas pelo pesquisador. Dessa forma, é mais plausível investigar relações entre alguns fatores específicos e o terrorismo, ao invés de relações de estrita causalidade (SCHMID, 2005).

Todo engajamento em terrorismo tem relação com fatores do nível sistêmico e nível individual (HORGAN; TAYLOR, 2006).

Se seguirmos este meio, implicará, pelo menos a partir de uma perspectiva psicológica, uma compreensão mais clara do terrorista em seu ambiente, e significativamente, a fim de fazer isso, uma combinação muito mais explícita de análises políticas e psicológicas. De fato, talvez essa análise também leve o estudo do terrorismo para dentro de um quadro ecológico mais amplo, abrangendo fatores psicológicos dentro de seu contexto político¹ (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 587, tradução nossa).

Ou seja, o terrorismo deve ser entendido como um processo que engloba tanto as características psicológicas quanto o seu contexto político e social. John Horgan e Max Taylor (2006) defendem que este processo é constituído por três variáveis: uma configuração de eventos, os fatores pessoais e o contexto social, político e organizacional. A primeira variável é composta pela influência do contexto passado do indivíduo, que contribuiu para sua formação. Já a segunda representa o contexto ambiental e psicológico do indivíduo no presente. A última, por sua vez, diz respeito ao contexto externo ao qual o indivíduo está inserido, envolvendo política e a expressão de ideologias. Entretanto, o contexto externo seria, para os autores, uma variável de peso maior que o contexto de vida pessoal - ou seja, o contexto organizacional, político e social, e ainda sua expressão através de ideologias, teria grande capacidade de exercer controle sobre o comportamento individual, tendo, então, um papel decisivo para o engajamento com o terrorismo (HOR-

1. If we follow this through, it will imply at least from a psychological perspective a clearer understanding of the terrorist in his or her environment, and significantly, in order to do this, a much more explicit bringing together of political and psychological analyses. Indeed, perhaps such an analysis will also bring the study of terrorism within a broader ecological framework, embracing psychological factors within their political context (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 587).

GAN; TAYLOR, 2006).

No desenvolvimento posterior do terrorismo, talvez mediado por respostas pessoais ao envolvimento individual no terrorismo, poderíamos hipotetizar que a importância do contexto social/político/organizacional cresce em importância no cálculo decisório individual, e a influência da configuração dos eventos e fatores pessoais diminui. De fato, nosso conhecimento sobre a formação terrorista sugere que, explicitamente (através do treinamento) e implicitamente (por meio da atribuição do significado), a ideologia política e os fatores organizacionais se tornam cada vez mais influentes na determinação do comportamento do indivíduo e das escolhas feitas² (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 594, tradução nossa).

Portanto, em sociedades onde há carência de justiça, de bem-estar e segurança, as ideias extremistas encontram um terreno mais próspero para se difundir e proliferar (SCHMID, 2005).

Para se analisar as variáveis correlacionadas ao terrorismo deve-se levar em consideração os diferentes níveis de análise: indivíduo, grupo e sistema. As causas que levam um indivíduo ao terrorismo não são as mesmas que levam à ocorrência desse fenômeno em um Estado. Pensando nisso, é possível analisar a questão das causas à luz dos *push* e *pull factors*. *Push factors* são aqueles relacionados às estruturas do ambiente que abrem espaço para o surgimento do terrorismo (como, por exemplo, pobreza, desemprego ou discriminação), enquanto *pull factors* são mais instrumentais, como fatores desencadeantes - os que levam à radicalização (por exemplo, ideologia do grupo, sensação de pertencimento ou perspectiva de glória) (HASSAN, 2012).

Um fator fatores recorrentemente considerados causas do terrorismo no nível sistêmico (*push factors*) é a falta de democracia. Schmid (2005) defende que ela é essencial, pois, através dela, líderes podem ser depositos e criticados. Além disso, uma boa administração e justiça social também são fatores que evitam o terrorismo, uma vez que com isso a chance de resistência contra a corrupção e a chance de revolta contra líderes que se colocam acima da lei são

2. In the later development of terrorism, perhaps mediated by personal responses to individual involvement in terrorism, we might hypothesize that the significance of social/political/organisational context grows in importance in the individual decisional calculus, and the influence of setting events and personal factors diminish. Indeed, our knowledge of terrorist formation suggests that explicitly (through training) and implicitly (through attribution of meaning), political ideology and organisational factors become increasingly influential in determining the individual's behavior and the choices made (HORGAN; TAYLOR, 2006, p. 594).

minimizadas. A lei não deve ser usada como instrumento de opressão e deve respeitar os fracos e as minorias - pois essas condições também abririam espaço para a radicalização de indivíduos contra o sistema (SCHMID, 2005).

Dessa forma, é imprescindível considerar o comportamento do Estado nas causas do terrorismo, uma vez que este provoca reações no comportamento de atores não estatais. Segundo Schmid (2005),

uma razão para isso é que o monopólio da violência do Estado nunca foi completo. Outra é que houve abuso de poder por parte dos detentores do poder do Estado, incluindo o terrorismo de Estado. As causas profundas do terrorismo por atores não estatais raramente podem ser entendidas sem olhar também o comportamento de atores estatais e patrocinados pelo Estado. O Estado pode, tanto através de sua fraqueza (que fornece oportunidades para a revolta) quanto através de sua força (que pode causar o abuso do poder estatal e trazer sobre a resistência da sociedade civil e incivil), contribuir para o surgimento do terrorismo³ (SCHMID, 2005, p. 130, tradução nossa)

O cientista político Charles Tilly (1978), por sua vez, chama atenção para outro aspecto relevante da democracia como um possível precursor do terrorismo: a liberdade de expressão. Segundo ele, enquanto em regimes ditatoriais a repressão vai suprimir a expressão política e, com isso, a incidência de terrorismo, em regimes democráticos, a falta dessa opressão, a liberdade de expressão e associação política podem levar a esse fenômeno (TILLY, 1978). Além disso, em democracias, a perseguição e acusação de terrorismo se tornam mais complexas do que em governos autocráticos, uma vez que é preciso respeitar os direitos civis dos cidadãos. Por último, a liberdade de imprensa em democracias também faz com que a oposição tenha voz, abrindo a possibilidade para atrair adeptos, e, mais ainda, faz com que atentados terroristas recebam toda a atenção necessária para seu sucesso - o que pode ser limitado em autocracias (CHENOWETH, 2016).

3. One reason for this is that the monopoly of violence of the state has never been complete. Another is that there has been abuse of power by those holding state power, including state terrorism. The root causes of terrorism by non-state actors can rarely be understood without also looking at the behavior of state- and state-sponsored actors. The state can, both through its weakness (which provides opportunities for revolt) and through its strength (which might cause abuse of state power and bring about resistance from both civil and uncivil society) contribute to the emergence of terrorism (SCHMID, 2005, p. 130).

Entretanto, não existe evidência suficiente para sustentar que a falta de democracia é uma causa direta do terrorismo (ou o contrário), uma vez que o mesmo não aparece em todos os Estados não democráticos e, além disso, a democracia não assegura a ausência deste fenômeno, uma vez que existe ocorrência deste em Estados democráticos (GAUSE III, 2005).

Num estudo amplamente citado de eventos terroristas na década de 1980, os cientistas políticos William Eubank e Leonard Weinberg demonstram que a maioria dos incidentes terroristas ocorre em democracias e que, em geral, tanto as vítimas quanto os perpetradores são cidadãos de democracias⁴ (GAUSE III, 2005, p. 63, tradução nossa).

Além disso, existem autores que preveem uma correlação entre democracia e terrorismo, mas não assumem a mesma como causalidade, como é o caso de Robert Pape (GAUSE III, 2005).

Robert Pape conclui que os alvos dos terroristas suicidas são quase sempre democracias, mas que a motivação dos grupos por trás desses atentados é lutar contra a ocupação militar e para a autodeterminação. Os terroristas não são impulsionados por um desejo de democracia, mas pela sua oposição ao que eles vêem como dominação estrangeira⁵. (GAUSE III, p. 63, tradução nossa)

Assim como a democracia, e as demais variáveis muitas vezes apontadas como causas do terrorismo, a religião não explica, sozinha, o fenômeno - ela necessita, assim, estar relacionada a outros fatores - políticos, econômicos ou sociais (CLUB DE MADRID, 2005).

Os estudiosos concordam que, embora a religião tenha sido um fator importante nos recentes atos de terrorismo, raramente é a única. Ideologias, metas e motivações são muitas vezes entrelaçados com aquelas que são econômicas, sociais e políticas. A decisão do grupo de recorrer à violência é geralmente situacional e é endêmica à tradição religiosa à qual o grupo está relacionado. O Islã não causa terrorismo, nem qualquer outra religião com a qual tenham

4. In a widely cited study of terrorist events in the 1980s the political scientists William Eubank and Leonard Weinberg demonstrate that most terrorist incidents occur in democracies and that generally both the victims and the perpetrators are citizens of democracies (GAUSE III, 2005, p. 63).

5. Robert Pape finds that the targets of suicide bombers are almost always democracies, but that the motivation of the groups behind those bombings is to fight against military occupation and for self-determination. Terrorists are not driven by a desire for democracy but by their opposition to what they see as foreign domination. (PAPE apud GAUSE III, p. 63)

side associados atos terroristas⁶ (CLUB DE MADRID, 2005, p. 27, tradução nossa).

O que há de particular em relação ao terrorismo de caráter religioso é a sua dimensão transcendental. Os perpetradores consideram que seus atos são justificáveis de forma sagrada, o que os torna mais propensos a maiores níveis de violência. Dessa forma a religião, em muitos casos, confere uma certa legitimidade para o ato terrorista (HOFFMAN, 1995)

Já acerca da relação entre pobreza e terrorismo, também não existe muito consenso, entretanto, Abadie (2004) não encontra, em seus estudos, uma associação entre variáveis econômicas e terrorismo. (ABADIE, 2004) Além dele, Piazza (2006) defende que fatores socioeconômicos não levam diretamente ao terrorismo e que essa relação “pode ser complexa ou, talvez, ilusória” (PIAZZA, 2006, p. 161, tradução nossa⁷).

Outros autores como Martha Crenshaw (1981), consideram que o terrorismo ocorre tanto no contexto da resistência violenta ao estado quanto no serviço dos interesses do Estado, dessa forma seria todo e qualquer ação que se configura um ato político. O terrorismo é uma estratégia atraente para pequenas organizações de diversa vertentes ideológicas - sejam elas religiosas, políticas, étnicas - que desejam atrair a atenção para a causa deles, provocam o governo, intimidam os oponentes, atraem a simpatia de civis, impressionam uma audiência ou promovem a adesão dos fiéis (CRENSHAW, 1981).

Mesmo as afirmações mais persuasivas sobre o terrorismo não são lançadas sob a forma de proposições testáveis, nem são de origem comparativa. Muitas são análises parciais, de alcance limitado ao terrorismo revolucionário de esquerda, e não ao terrorismo, que é uma forma de protesto ou uma reação à mudança política ou social. Também é usual um foco histórico ou geográfico estreito e a maioria das explicações diz respeito aos fenômenos modernos. De acordo com Crenshaw, em geral, as proposições sobre o terrorismo não possuem comparabilidade lógica (CRENSHAW, 1981).

6. The scholars agreed that while religion has been a major factor in recent acts of terrorism, it is seldom the only one. Religious ideologies, goals and motivations are often interwoven with those that are economic, social, and political. A group's decision to turn to violence is usually situational and is seldom endemic to the religious tradition to which the group is related. Islam does not cause terrorism, nor does any other religion with which terrorist acts have been associated. (CLUB DE MADRID, 2005, p. 27)

7. [...] the relationship between level of economic or social development and the phenomenon of terrorism may be complex or, perhaps, illusory. (PIAZZA, 2006, p. 161)

Dessa forma, é possível concluir que não existe evidência concreta de uma relação linear entre democracia - ou o grau de liberdades dos cidadãos -, religião, ou pobreza/condições socioeconômicas e a incidência de terrorismo - entretanto, ao mesmo tempo, existem diversos estudos que evidenciam alguma relação, principalmente não linear e indireta. Pensando nisso, Piazza (2007) propõe, alternativamente, um estudo da relação entre Estados falidos e terrorismo, apontando que os mesmos fornecem condições para a emergência de novos grupos terroristas e fornecem, também, ambiente para o surgimento de novos grupos. Isso se dá uma vez que Estados falidos não possuem instituições de governo sólidas, falhando em prover condições básicas de vida para seus cidadãos e também na capacidade de controlar conflitos. Desse modo, a legitimidade desses governos passa a ser questionada e, em muitos casos, até mesmo desafiada pelos próprios cidadãos. Além disso, por não conseguir projetar seu poder internamente, os Estados falidos muitas vezes se tornam um ótimo ambiente para que grupos terroristas coloquem em prática o seu próprio poder (PIAZZA, 2007).

Dessa maneira, Estados falidos podem se configurar tanto como um ambiente propício ao surgimento do terrorismo, quanto como um lugar no qual grupos terroristas já existentes vêm espaço para ação e recrutamento - já que a sociedade, em geral, não está satisfeita com as condições de vida. Além disso, existem, em Estados falidos, condições para que esses grupos terroristas consigam ativos operacionais e financeiros até mesmo por parte de agentes estatais ou elites - podendo então gozar de bases de treinamento e comunicação, ou, ainda, patrocínio. Por último, como o governo não consegue impor ou fiscalizar leis, é possível que permita que os grupos ajam ilegalmente dentro do seu território, seja praticando contrabando, tráfico ou falsificação (PIAZZA, 2007).

Entretanto, autores como Aidan Hehir (2007) discordam que exista uma relação causal entre Estados falidos e terrorismo, de forma que o primeiro seja um fator exclusivo do segundo. Ele argumenta que esta relação é somente uma forma de deslegitimar um inimigo ou ainda de servir como pretexto para o intervencionismo e liderança do ocidente. Além disso, a natureza dos Estados falidos é diversa e pode se manifestar como incapacidade coercitiva ou administrativa - e, mais ainda, existe uma grande quantidade de Estados considerados falidos que não apresentam ocorrência de terrorismo, como é o caso do Sudão e Haiti. Ademais, existe a pre-

sença de múltiplas organizações terroristas em Estados que não se configuraram como Estados falidos. Portanto, segundo o autor, essa relação é ilusória (HEHIR, 2007).

Alan Krueger e Jitka Maleckova (2003), por sua vez, defendem que é possível considerar vigorosamente a relação entre a ausência de direito civis e o terrorismo - mais ainda do que se comparada à relação entre o mesmo e outros fatores socioeconômicos, principalmente levando-se em conta o caráter político do fenômeno. (KRUEGER; MALECKOVA, 2003) Chama-se atenção também para uma possível relação entre liberdade política e terrorismo, mas de forma que os Estados com nível médio de liberdade seriam os mais propensos à atividade terrorista (ABADIE, 2004).

Países com níveis intermediários de liberdade política mostram-se mais propensos ao terrorismo do que países com altos níveis de liberdade política ou países com regimes altamente autoritários. Este resultado sugere que, como aconteceu recentemente no Iraque e anteriormente na Espanha e na Rússia, as transições de um regime autoritário para uma democracia podem ser acompanhadas por aumentos temporários do terrorismo⁸ (ABADIE, 2004, p. 3, tradução nossa).

Por último, Sirseloudi (2004) propõe uma lista de variáveis que podem ter relação com o terrorismo, ainda que não se saiba de que forma se dá essa relação e, ainda, se é necessário um arranjo determinado dessas variáveis. Dentre elas, encontram-se: ausência de democracia, ausência do Estado de direito, ausência de boa governança, ausência de justiça social, alta desigualdade distributiva, Estados falidos, dentre outros. Além disso, propõe ainda possíveis aceleradores ou fatores precipitadores, funcionando como catalisadores para a ocorrência de terrorismo, tais como: declínio do apoio, conflitos políticos violentos, grupos rivais com sucesso, humilhação de grupos, ameaças, eleições, dentre outros (SIRSELOUDI, 2004).

Pensando nisso, faz-se necessária uma análise minuciosa para determinar com exatidão quais características do ambiente realmente influem - e se influem direta ou indiretamente, como precursores ou catalisadores - no surgimento do terrorismo. E, além disso, se existe um certo arranjo específico dessas variáveis - para

8. Countries with intermediate levels of political freedom are shown to be more prone to terrorism than countries with high levels of political freedom or countries with highly authoritarian regimes. This result suggests that, as experienced recently in Iraq and previously in Spain and Russia, transitions from an authoritarian regime to a democracy may be accompanied by temporary increases in terrorism (ABADIE, 2004, p. 3).

que um combate ou uma estratégia de contraterrorismo possa ser efetiva. Além disso, não se pode de forma alguma desconsiderar o contexto de cada evento em particular, uma vez que o terrorismo pode surgir como resposta a diferentes situações (SAWALHA, 2017). Entender as condições para esse surgimento são essenciais para que seja possível determinar e analisar as formas de combate ao terrorismo.

Modelos de combate ao terrorismo

De acordo com Paul Winkinson (2006), o contraterrorismo não é uma medida universal - o tipo de ação é decidido levando-se em consideração cada conflito específico (WILKINSON, 2006). No entanto, nas democracias, os direitos civis e a liberdade devem ser preservados neste processo, uma vez que o próprio objetivo do contraterrorismo é preservar os princípios democráticos e as liberdades civis que estão ameaçadas (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001).

Para Martha Crenshaw (1981), a resposta ao terrorismo envolve o trabalho conjunto de instituições governamentais (independentemente de correntes políticas ou níveis de governo), mídia, grupos de interesse e elite, mas da mesma forma, a população. Assim, apesar do sigilo inerente à formulação e implementação de políticas sobre questões tão delicadas, o debate público não deve ser excluído. Uma vez que as fontes do terrorismo são múltiplas, qualquer sociedade ou política que permita oportunidades para o terrorismo é vulnerável. As reações governamentais que são inconsistentes, vacilando entre a tolerância e a repressão, parecem ser mais propensas a encorajar o terrorismo (CRENSHAW, 1981).

Dois dos modelos existentes de combate ao terrorismo são: o modelo de guerra e o modelo de justiça criminal. O primeiro tende a tratar a questão como um ato de guerra, concentrando os esforços nas respostas militares e colocando a força armada a cargo da operação. Por outro lado, o modelo de justiça criminal coloca o princípio da lei e os princípios da democracia liberal acima de tudo, restringindo, assim, a ação do governo e, provavelmente, reduzindo a eficácia (RINEHEART, 2010). É importante notar que, na realidade, nenhum desses modelos existe e funciona puramente - muitas vezes há uma mistura de modelos diferentes e também adaptações para lidar com os problemas reais (ERBAY, 2012).

O modelo de guerra tornou-se mais evidente na era pós-11 de setembro. Por tratar o terrorismo como um ato de guerra, e uma vez que as guerras são travadas entre Estados, ele tende a dar crédito e elevar o status de grupos terroristas. Está centrado no uso máximo da força para dominar um inimigo, entretanto deve seguir as leis de guerra (deve, mas nem sempre é o faz) (CRELINSTEN, 2014).

As desvantagens deste modelo são que, geralmente, leva muito tempo para ser completado, uma vez que seu sucesso depende da derrota do inimigo. Isso leva, então, a uma extensão dos esforços de guerra (CRELINSTEN, 2014). Assim, os Estados nem sempre têm os recursos para manter as guerras por muito tempo (ERBAY, 2012). Outra desvantagem é o “risco de consequências não intencionais que podem aumentar a violência”⁹ (CRELINSTEN, 2014, p. 4, tradução nossa). Em primeiro lugar, o uso excessivo da força que pode acontecer pode levar a sentimentos de vingança entre os terroristas. Então, o primeiro grande risco é a chance de retaliação e o uso da violência na mesma escala. Além disso, pode levar a mais radicalização de indivíduos. Outro risco é que o uso de respostas militares pode criar a necessidade de o alvo melhorar suas próprias táticas e aumentar a coesão, desta forma, levando ao fortalecimento do grupo. (ERBAY, 2012) O modelo de guerra também tem um grande risco de falsos positivos, ou seja, matar pessoas inocentes - uma vez que a distinção entre combatentes e civis pode ser imprecisa (STEINBERG; ESTRIN, 2014).

Embora o uso da força contra terroristas possa ser eficaz na destruição de suas capacidades coercivas no curto prazo, há também uma alta probabilidade de criar ciclos de violência e contra-violência, vingança e contra-vingança ou criar mais alavancagem política para terroristas, criando simpatia pública, que por sua vez fornece um novo campo de recrutamento para organizações terroristas¹⁰ (ERBAY, 2012, p. 12, tradução nossa).

Ao colocar respostas militares acima de soluções políticas, existe o risco de “militarização da política” - “uma tendência na so-

9. risk of unintended consequences that can escalate violence (CRELINSTEN, 2014, p. 4).
10. [...] although use of force against terrorists can be effective in destroying their coercive capabilities in the short term, there is also a high probability of creating cycles of violence and counter-violence, revenge and counter-revenge or creating more political leverage for terrorists by creating public sympathy, which in turn provides a new recruitment ground for terrorist organizations (ERBAY, 2012, p. 12).

cidade de lidar com problemas políticos através do uso de armas”¹¹ (ERBAY, 2012, p. 5, tradução nossa). Ao tentar defender os direitos civis e as democracias liberais, os Estados podem facilmente acabar usando os mesmos métodos que são contra o que estão tentando defender. Assim, a abordagem da guerra pode colocar os direitos civis em risco, tanto quanto o próprio terrorismo (NEUMAN, 2004).

O último problema relacionado à sociedade pode ser chamado de problema de legitimidade, e também decorre do potencial das organizações militares para usar força excessiva. Os Estados culpam as organizações terroristas por causa do uso da força ilegal. Mas se os Estados usam a força sem considerar a legalidade, eles arriscam ser moralmente equivalentes às organizações terroristas. Nos casos em que os Estados não aderem à regra da lei, eles correm o risco de perder o status de vítima e perder a legitimidade de sua luta contra o terrorismo, tanto a nível nacional como internacional¹² (ERBAY, 2012, p. 6, tradução nossa).

O modelo de justiça criminal considera o terrorismo como um crime comum, portanto, tende a deslegitimar os terroristas, não lhes dar nenhum tratamento especial e focando na criminologia das ações e não nos motivos ideológicos (CRELINSTEN, 2014). Neste caso, a luta contra o terrorismo é colocada sob o domínio da lei - considerando o medo de que as democracias percam sua legitimidade se os direitos civis não forem respeitados, pois são a base dessa mesma democracia (JERVIS, 1997).

O problema com esta abordagem é que coloca as liberdades civis acima da eficiência e que depende fortemente das burocracias e instituições do Estado, o que pode resultar em um processo muito lento (CRELINSTEN, 2014). Isso funciona em favor do terrorista, uma vez que há uma grande preocupação em evitar falsas convicções - o que então leva ao aumento da chance de falsos negativos (considerar um culpado inocente) (STEINBERG; ESTRIN, 2014).

Tanto o modelo de guerra quanto o de justiça criminal funcionam como respostas ou reações ao terrorismo - eles lidam com

11. a tendency in society to deal with political problems through the use of arms. (ERBAY, 2012, p. 5)

12. The last problem related to society can be called the legitimacy problem, and it also stems from the potential of military organizations to use excessive force. States blame terrorist organizations because of their use of illegal force. But if states use force with no regard for legality, then they risk being morally equivalent to the terrorist organizations. In those cases when states fail to adhere to the rule of law, they risk losing their status of victim and lose the legitimacy of their fight against terrorism, both domestically and internationally. (ERBAY, 2012, p. 6)

ele depois de um ataque acontecer. O objetivo do modelo de justiça criminal é punir aqueles que cometem atos de terrorismo, que são contra a lei, enquanto o modelo de guerra responde ao terrorismo como sendo atos de guerra (ERBAY, 2012). Embora o modelo de guerra ofereça um esforço na prevenção (através da tentativa de incapacitar e dissuadir), ele traz vários riscos - especialmente de levar a retaliação. Por isso, na maioria dos casos não é eficaz para prevenir o terrorismo sozinho. (STEINBERG; ESTRIN, 2014)

É importante ressaltar que estes modelos são teóricos e não existem de forma pura quando aplicados à realidade (ERBAY, 2012). Principalmente após o 11 de setembro, o mundo se voltou para a questão do terrorismo, de forma que diversas medidas foram tomadas no Sistema Internacional (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2017).

Algumas das principais medidas tomadas desde então envolvem a proibição do financiamento ao terrorismo, bem como da provisão de fundos, tanto por parte do Estado, como também de seus cidadãos; o comprometimento dos Estados em evitar ataques, principalmente através da troca de informações; negação de asilo a terroristas ou colaboradores; e controle de movimento através de maior fiscalização de fronteiras e de documentos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001).

Ademais, Jeffrey D. Simon (2013) aponta, ainda, outras medidas tomadas ao longo dos anos, principalmente pelos Estados Unidos, à medida que a ameaça terrorista crescia no cenário internacional. Dentre elas, encontram-se: desenvolvimento de estratégias de interceptação de bombas; evolução de tecnologias de detecção, como máquinas de raios-X em aeroportos; implementação de monitores do ar para detecção de armas biológicas; expansão de circuitos de câmeras em locais públicos; aprimoramento de tecnologias de biometria; bem como ampliação no monitoramento de atividades pela internet (SIMON, 2013).

Entretanto, essas medidas não se fazem suficientes, pois, mesmo com o aprimoramento de técnicas de segurança e serviços de inteligências, a ação de tais órgãos é limitada e estes não são capazes de identificar todos os casos de radicalização. Além disso, o crescente monitoramento da população por parte dos serviços de inteligência é um aspecto muito criticado por defensores da liberdade civil. Dessa forma, a resposta ao terrorismo com serviço de inteligência e esforços de segurança é importante, mas deve ser

usada de forma complementar e não exclusiva (SPAALIJ, 2012). Esse tipo de resposta deve ser combinada, então, com medidas voltadas para as reais causas do terrorismo (FILHO, 2016).

A conduta preventiva no combate ao terrorismo

Com essas limitações em mente, pode-se dizer que, para alcançar a maior eficácia, uma estratégia contraterrorista precisa de medidas preventivas sólidas. (CRELINSTEIN, 2014) Desta forma, pode ajudar a reduzir o número de ataques e, ainda, reduzir o medo - diminuindo o efeito do terrorismo. Além disso, também é crucial que a estratégia de combate ao terrorismo esteja de acordo com os direitos humanos (uma vez que é basicamente empreendida para prevenir violações de direitos humanos). (WHITE, 2013)

Existem diferentes maneiras de pôr em prática a conduta preventiva. Primeiro, há a prevenção de curto prazo e a prevenção a longo prazo. O primeiro foca na prevenção apenas de um ataque, mas não abrange o terrorismo como um todo. O segundo, por outro lado, concentra-se em abordar as causas profundas do terrorismo em geral. (STEINBERG; ESTRIN, 2014)

Este último tipo envolve abordar as causas profundas do terrorismo, determinando por que os indivíduos participam de atividades terroristas em primeiro lugar, como se tornam extremistas violentos ou o que os obriga a se juntar a organizações terroristas, além de como mobilizar governos e públicos para apoiar os esforços contraterroristas. Existe uma tensão entre esses dois tipos de prevenção. A incapacitação de terroristas através da detenção ou assassinato direcionado pode prevenir ataques a curto prazo, mas pode paradoxalmente trabalhar contra a prevenção a longo prazo. O uso da força contra terroristas pode gerar retaliação¹³ (STEINBERG; ESTRIN, 2014, p. 166, tradução nossa).

Prevenção a curto prazo inclui o que Crelinsten (2014) considera como um contraterrorismo pró-ativo. (CRELINSTEN, 2014) A abordagem proativa inclui o que é considerado um terceiro modelo

13. This latter type involves addressing the root causes of terror, determining why individuals participate in terrorist activities in the first place, how they become violent extremists, or what compels them to join terrorist organizations, as well as how to mobilize governments and publics to support counterterrorism efforts. There is tension between these two types of prevention. Incapacitation of terrorists through detention or targeted killing may prevent attacks in the short term, but may paradoxically work against prevention in the long term. The use of force against terrorists can backfire (STEINBERG; ESTRIN, 2014, p. 166).

de contraterrorismo, combinando os modelos de guerra e justiça criminal. É chamado de “justiça criminal expandida” e abrange os dois modelos anteriores, resultando em uma combinação deles. Este modelo utiliza a força militar, mas também se preocupa em não violar as regras legais. (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001) Esta alternativa tenta combinar as forças armadas e a sua eficácia, no entanto, com menos prejuízo para os princípios democráticos. (STEINBERG; ESTRIN, 2014)

A “justiça criminal expandida” considera o terror como um fenômeno excepcional e, portanto, apesar da aspiração de aderir o máximo possível ao “Estado de direito”, os limites legais são estendidos para permitir uma resposta mais efetiva ao terrorismo, ao mesmo tempo em que renuncia alguns princípios liberais e em geral abusa da liberdade de expressão e ação. No entanto, contrariamente ao modelo de “guerra”, os meios exercidos no quadro do modelo intermediário não são suficientes para violar completamente os limites da ampla definição do sistema político democrático¹⁴ (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001, p.6, tradução nossa).

Este modelo inclui a detecção antecipada e meios proativos, apoiando-se em políticas de inteligência, com vigilância e monitoramento (CRELINSTEN, 2014). Também significa, entre outras coisas, criminalizar atos cometidos antes de um ataque - como financiamento, apoio e recrutamento (LABORDE, 2006).

A longo prazo, as medidas preventivas incluem iniciativas de *soft power* projetadas para abordar as chamadas causas raiz. Incorporam medidas direcionadas aos fatores estruturais para evitar o surgimento do terrorismo. Essas medidas podem incluir iniciativas de desenvolvimento, envolvendo questões econômicas, regulação do mercado, distribuição de terras, e etc; iniciativas de direitos humanos, preocupadas com a promoção dos direitos civis, educação, igualdade de gênero, inclusão de grupos oprimidos; e muitas outras. É essencial impedir que os indivíduos se tornem terroristas em primeiro lugar, especialmente através de programas de combate à radicalização e oferecendo alternativas ao terrorismo (RINEHEART, 2010). As medidas preventivas devem incluir também inicia-

14. The “expanded criminal justice” regards terror as an exceptional phenomenon and therefore, despite the aspiration to adhere as much as possible to the “rule of law”, legal boundaries are extended to enable a more effective response to terror while partially foregoing certain liberal principles and in general abusing freedom of expression and action. Nevertheless, contrary to the “war” model, the means exercised in the frame of the intermediate model are not enough to violate completely the boundaries of the broad definition of the democratic political system (PEDAHZUR; RANSTORP, 2001, p.6).

tivas para o desenvolvimento social e também ideais de segurança humana - abraçando a promoção dos direitos humanos.

Elas também envolvem medidas de contraterrorismo persuasivas, o que significa comunicação, a fim de induzir o público a essas alternativas. Neste caso, mensagens de que o terrorismo é ineficaz e contraproducente tentam minar a propaganda e a ideologia dos terroristas (CRELINSTEN, 2014).

O contraterrorismo de longo prazo refere-se a iniciativas que não prometem correções rápidas, mas se desempenham a longo prazo. Isso inclui o domínio das “causas raiz” e os fatores mais estruturais que podem criar um clima adequado para a promoção e uso do terrorismo¹⁵ (CRELINSTEN, 2014, p. 9, tradução nossa).

Com isso em mente, Onofre Filho (2016) reitera a insuficiência das medidas retaliatórias, responsivas ou reativas - incluindo a melhoria da segurança, o desenvolvimento de tecnologias de detecção e monitoramento -, pois tentam abordar as questões terroristas ignorando suas causas reais. Ou seja, eles tratam o terrorismo como uma questão de segurança, ignorando seus aspectos políticos (ou sociais, econômicos e étnicos). Um bom exemplo é a política de guerra dos Estados Unidos contra o terror (FILHO, 2016).

O problema da guerra ao terror é que, além de ter feito isso, suspendeu direitos fundamentais e adotou uma estratégia de combate que considerava passível de ataque qualquer grupo ou lugar que os EUA julgassem existir uma ameaça terrorista. Além de colocar sob suspeita qualquer Estado, isso restringiu o problema a uma mera questão de segurança, descuidando-se de outros fatores sociais e políticos que alimentam o terrorismo (FILHO, 2016).

Portanto, esse tipo de resposta deve ser combinada com medidas voltadas para as raízes do terrorismo. (FILHO, 2016) De acordo com Filho (2016), é necessário pensar uma estratégia que combina o curto e longo prazo - desenvolvendo respostas preventivas e reativas no curto prazo, mas ao mesmo tempo se concentrando em abordar as questões políticas e sociais, no longo. Assim, as situações de injustiça que levam os indivíduos ao caminho do terrorismo diminuiriam. (FILHO, 2016)

Por isso, torna-se crucial atacar as causas profundas que levam os indivíduos à radicalização e não o terrorismo depois que

15. Long-term counterterrorism refers to initiatives that do not promise quick fixes, but play out in the long term. This includes the realm of ‘root causes’ and the more structural factors that can create a suitable climate for the promotion and use of terrorism (CRELINSTEN, 2014, p. 9).

já é um problema consolidado - ou seja, o contraterrorismo deve se concentrar no tratamento dos “sintomas” e não da “doença” em si. Essa é uma tarefa árdua que exige anos, uma vez que existem muitas variáveis diferentes correlacionadas, e, que requer, ainda, a cooperação entre os Estados a favor do mesmo objetivo (MORELL; WINNEFELD; VINOGRAD, 2016).

Abordar as raízes das causas em uma estratégia de longo prazo não é uma tarefa simples. Primeiro porque, como abordado no início deste artigo, não há consenso sobre essas causas. Não existem fatores específicos ou comprovados que levem ao terrorismo (SCHMID, 2005). E, mesmo que existisse, não há nenhuma prova de que tal estratégia teria um efeito - especialmente quando se considera que o terrorismo ocorre em democracias sólidas e não apenas em Estados fracos ou falidos (JERVIS, 2005).

[...] mesmo se opressão política, Estados fracos, pobreza e desigualdade econômica fossem as raízes reais, “há poucas razões para pensar que possamos lidar com elas efetivamente”. [...] “não podemos apontar evidências sólidas de que fazer isso faria muita diferença”. [...] A assistência pode aumentar o padrão de vida, o nível de educação e a qualidade de vida geral em alguns países. No entanto, é difícil argumentar que os locais recorreriam ao terrorismo ou a violência política sem ela. Além disso, as teorias da causa raiz deveriam discutir o fato de que os terroristas locais se radicalizam e realizam ataques em países democráticos, bem como em nações fracas e falidas - e que, embora a pobreza e a desigualdade econômica sejam prevalentes em todo o mundo, o terrorismo não é¹⁶ (RINEHEART, 2010, p. 38, tradução nossa).

O terrorismo tem suas origens em uma ampla gama de contextos diferentes e, portanto, tem uma ampla gama de causas (RINEHEART, 2010). Uma estratégia eficaz de contraterrorismo não pode se concentrar em alguns únicos aspectos, mas precisa ser ampla e incluir todos os diferentes tipos de ação. Porque o terro-

16. [...] even if political oppression, weak states, poverty, and economic inequality were the real root causes, “there is little reason to think that we could deal with them effectively”. [...] “we cannot point to solid evidence that doing so would make much difference.” [...] Aid may well increase the standard of living, level of education and general quality of life in some countries. Yet it is difficult to argue that locals would turn to terrorism or political violence without it. Furthermore, such root cause theories would have to address the fact that homegrown terrorists do indeed radicalize and carry out attacks in democratic countries as well as weak and failing nations – and that while poverty and economic inequality are prevalent throughout the world, terrorism is not (RINEHEART, 2010, p. 38).

rismo precisa ser analisado à luz dos diferentes níveis de análise - o contraterrorismo precisa trabalhar em vários níveis, como supranacionais, nacionais e locais. Deve também levar em conta o aspecto transnacional do terrorismo e, em seguida, envolver a cooperação entre os Estados. Um contraterrorismo efetivo deve, também, incluir todas as estratégias possíveis, como as táticas de curto e longo prazos, as abordagens políticas e econômicas, os modelos de justiça criminal e de guerra, e assim por diante (CRE-LINSTEN, 2014).

Conclusão

Após esta pesquisa, é possível concluir que todas as estratégias de contraterrorismo apresentadas podem ser úteis em circunstâncias específicas. O terrorismo é um fenômeno que depende fortemente do seu contexto (SCHMID, 2005), o que significa que é impossível elaborar regras precisas sobre como lidar com ele em geral. Os Estados devem poder trabalhar com uma série de estratégias diferentes, para que possam escolher entre elas, ou combiná-las, quando conveniente - levando em consideração as especificidades de cada caso em particular. O que não pode ser esquecido é a importância das medidas preventivas, porque elas oferecem a chance de evitar ataques terroristas em primeiro lugar.

Estas devem ser voltadas para as causas do terrorismo, a fim de impedir e dissuadir sua existência, em primeiro lugar, e não só minimizar ou impedir seus efeitos. Dessa forma, tais medidas se concentram em um esforço voltado para as estruturas sistêmicas que podem contribuir com o surgimento do terrorismo, sendo, então, endereçadas às causas e não aos sintomas. Com isso, se fazem necessárias medidas voltadas para melhorar as condições de vida das populações e para evitar a radicalização. É possível notar que o caminho para o combate ao terrorismo ainda é longo, entretanto, um longo passo foi dado com a percepção de que esta não é somente uma questão de segurança, mas sim, um fenômeno que deriva de questões políticas e sociais. Um bom resultado só pode ser alcançado através do engajamento entre o governo e as comunidades locais, bem como entre Estados - e, através do fortalecimento de medidas estruturais que sejam focadas nas desigualdades, discriminações e injustiças sociais.

Referências

- ABADIE, Alberto. **Poverty, political freedom, and the roots of terrorism**. Massachusetts: National Bureau of Economy Research, 2004.
- CHENOWETH, Erica. **The inadvertent effect of democracy on terrorist group emergence**. BCSIA Discussion Paper 2006-06, Kennedy School of Government. Massachusetts: Harvard University, 2006.
- CLUB DE MADRID. **Addressing the causes of terrorism**: The club de Madrid series on democracy and terrorism. Madrid: Club de Madrid, 2005. Disponível em: <http://www.clubmadrid.org/img/secciones/Club_de_Madrid_Volume_I_The_Causes_of_Terrorism.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.
- CRELINSTEN, Ronald. Perspectives on counterterrorism: from stovepipes to a comprehensive approach. **Perspectives on Terrorism**, [S.I.], v. 8, n. 1, p. 2-15, Nov. 2015.
- CRENSHAW, Martha. The Causes of Terrorism. **Comparative Politics**, [S.I.], v. 13, n. 4, p. 379-399, Jul. 1981.
- ERBAY, Tayfun. **The role of the military in counterterrorism**: unintended consequences. 2004. 87f. Thesis (master) - Naval Postgraduate School, Monterey, California, 2012.
- FILHO, Onofre dos Santos. **Interview**: Onofre dos Santos Filho. [S.I.]: O Tempo, Aug. 2016. Interview granted to Raquel Sodré. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/mundo/guerra-ao-terror-falha-ao-ignorar-natureza-pol%C3%ADtica-do-tema-1.1351037>> Acesso em: 25 mai. 2017.
- GAUSE III, Gregory F. Can democracy stop terrorism? **Foreign Affairs**, [S.I.], v. 84, n. 5, p. 62-76, 2005.
- HASSAN, Muhsin. Understanding drivers of violent extremism: the case of Al-Shabab and Somali youth. **Combating Terrorism Center**, [S.I.], 23 Aug. 2012.
- HEHIR, Aidan. The myth of the failed state and the war on terror: a challenge to the conventional wisdom. **Journal of Intervention and Statebuilding**, [S.I.], v. 1, n. 3, p. 307-332, 2007.
- HOFFMAN, Bruce. "Holy Terror": The implications of Terrorism Motivated by a Religious Imperative. **Studies in Conflict and Terrorism**, United Kingdom, v. 18, p. 271-284, 1995.
- HORGAN, John; TAYLOR, Max. A Conceptual Framework for Addressing Psychological Process in the Development of the Terrorist. **Terrorism and Political Violence**, Fife, v. 18, n. 4, p. 585-601, 2006.
- JERVIS, Robert. **System Effects**: Complexity in Political and Social Life. Princeton NJ: Princeton University Press, 1997.
- JERVIS, Robert. **American Foreign Policy in a New Era**. New York: Routledge, 2005.
- KRUEGER, Alan B.; MALECKOVA, Jitka. Education, poverty and terrorism: is there a causal connection? **Journal of Economic Perspectives**, [S.I.], v. 17, n. 4, p. 119-144, 2003.

- LABORDE, Jean Paul. **Countering terrorism: new international criminal law perspectives**. Work presented at the 132nd International Senior Seminar Visiting Experts' Papers, sponsored by UNAFEI, in January 2006, [S.I.].
- MORELL, Michael; WINNEFELD, Sandy; VINOGRAD, Samantha. The scourge of extremism: move beyond the symptoms and treat the disease. **War on the rocks**, [S.I.], 03 ago. 2016. Disponível em: <<https://warontherocks.com/2016/08/the-scourge-of-extremism-move-beyond-the-symptoms-and-treat-the-disease>> Acesso em: 25 mai. 2017.
- NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **A ONU e o Terrorismo**. [S.I.]: ONUBR, 2017. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>>. Acesso em: 17 set. 2017.
- NEUMAN, Gerald L. Comment, counter-terrorist operations and the rule of law. **The European Journal of International Law**, [S.I.], v. 15, n. 5, p. 1019-1029, 2004.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolution 1373 (2001)**, [S.I.], 2001. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>> Acesso em: 17 set. 2017.
- PEDAHZUR, Ami; RANSTORP, Magnus. A tertiary model for countering terrorism in liberal democracies: the case of Israel. **Terrorism and political violence**, London, v. 13, n. 2, p. 1-26, 2001.
- PIAZZA, James A. Rooted in poverty?: terrorism, poor economic development, and social cleavages. **Terrorism and Political Violence**, [S.I.], v. 18, n.1, p. 159-177, 2006.
- PIAZZA, James A. Draining the Swamp: democracy promotion, State failure, and terrorism in 19 Middle Eastern countries. **Studies in Conflict and Terrorism**, [S.I.], v. 30, p. 521-539, 2007.
- RINEHEART, Jason. Counterterrorism and Counterinsurgency. **Perspectives on Terrorism**, [S.I.], v. 4, n. 5, p. 31-47, Nov. 2010.
- SAWALHA, Inab Hanna. A context-centred, root cause analysis of contemporary terrorism. Disaster Prevention and Management: **An International Journal**, [S.I.], v. 26, n. 2, p.183-202, 2017.
- SCHMID, Alex P. Root causes of terrorism: some conceptual notes, a set of indicators, and a model. **Democracy and Security**, [S.I.], v. 1, p. 127-136, 2005.
- SIMON, Jeffrey D.. **Lone Wolf Terrorism: understanding the growing threat**. Amherst: Prometheus Books, 2013.
- SIRSELOUDI, Matenia P. Early detection of terrorist campaigns. **Forum on Crime and Society**, [S.I.], v. 4, n. 1/2, p. 71-89, 2004.
- SPAALJ, Ramon. **Understanding lone wolf terrorism: global patterns, motivations and prevention**. New York: Springer, 2012.
- STEINBERG, James B.; ESTRIN, Miriam R. Harmonizing policy and principle: a hybrid model for counterterrorism. **Journal of National Security Law & Policy**, [S.I.], v. 7, n. 1, p. 161-207, 2014.
- TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Massachusetts: Addison-Wesley, 1978.

WHITE, Nigel D. Preventive counter-terrorism and international law. **Journal of Conflict and Security Law**, Oxford, v. 18, n. 2, p. 181-192, 2013.

WILKINSON, Paul. **Terrorism Versus Democracy**: The Liberal State Response. New York: Routledge, 2006.

Recebido em: 05/08/2017

Aprovado em: 30/08/2017