

# O TERRORISMO NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA: IMPLICAÇÕES E ESTUDOS

Laura Vendruscolo<sup>1</sup>

## RESUMO

O terrorismo desencadeou novas percepções, estratégias e entendimentos nas áreas acadêmica, política e militar após o 11 de setembro de 2001. O presente artigo visa traçar um panorama geral sobre o terrorismo contemporâneo tanto do ponto de vista mais tradicionalista, quanto do mais crítico. Compreendeu-se que o fenômeno pode ter origens distintas, ou mesmo complementares, a partir da fragilidade estatal e do aumento dos níveis de aceitação da violência política. O último fator também está relacionado às estratégias de contraterrorismo que, por vezes, exacerbam o dano causado pelos insurgentes em um primeiro momento. Destacou-se também, como este processo pode se relacionar com a violência política e ao terrorismo de Estado e suas implicações para a contemporaneidade.

**Palavras-chaves:** Terrorismo, Contraterrorismo, Teoria Crítica, Fragilidade Estatal, Violência Política.

## INTRODUÇÃO

O terrorismo desencadeou novas percepções, estratégias e entendimentos nas áreas acadêmica, política e militar após o 11 de setembro de 2001. O presente artigo visa traçar um panorama geral sobre o terrorismo contemporâneo, explorando suas relações com os Estados falidos, o aumento da aceitação da violência e as visões críticas mais recentes. Estudos como estes se fazem relevantes tendo em vista a centralidade desta questão na política de segurança dos Estados e a necessidade de visões críticas quanto aos impactos deste fenômeno. Inicialmente, procurar-se-á dimensionar o papel do terrorismo na política internacional atual, estabelecendo, em seguida, uma relação com a falência estatal. Por fim, abordar-se-ão o processo de barbarização e as perspectivas críticas, relacionadas à violência política e ao terrorismo de Estado.

## A RELEVÂNCIA DO TERRORISMO NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Apesar do termo terrorismo ter sido empregado diversas vezes ao longo do século XX, e ser conhecido há mais de 2 mil anos (ASPREY, 1994 apud SILKE, 2009,

p. 46), somente a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 a questão se tornou prioritária na agenda de segurança, sobretudo dos Estados Unidos, passando a ser considerada a sua principal ameaça (SOUZA; MORAES, 2014). A temática moldou a política externa estadunidense, assim como a política internacional contemporânea, na medida em que as ameaças terroristas se estendem aos países apoiadores destes grupos, bem como, aos ameaçados. Assim, as dinâmicas de poder entre Estados no Sistema Internacional (SI) ganham novas percepções a partir do momento em que se utiliza do ato terrorista para realizar ações violentas “por procuração”, violando as normas do Direito Internacional e expandindo as estratégias de ataque (SOUZA; MORAES, 2014).

Conforme destacam Souza e Moraes (2014), mesmo sendo superestimado como ameaça concreta, o terrorismo continua sendo relevante nos estudos de segurança. No contexto acadêmico, a definição do termo não possui consenso, pois os autores atribuem diferentes enfoques no processo, como a natureza dos atores e a motivação dos ataques. Encontram-se, portanto, desde conceitos mais amplos até mais específicos, mas que concordam em determinados aspectos, sobretudo

quanto à intencionalidade e ao modo de ataque. Verifica-se que as ações buscam atingir uma audiência maior do que seus alvos primários por meio do medo e da repercussão, tendo como objetivo promover algum tipo de mudança política a partir da coerção decorrente do terror (ROGERS, 2013).

Os ataques ao Pentágono e ao *World Trade Center* desencadearam tanto a expansão deste estudo no século XXI (ver SILKE, 2009), quanto novos episódios em diversas partes do mundo. De acordo com Souza e Moraes (2014), entre 2003 e 2011, houve um aumento significativo de ataques considerados terroristas pelo *Global Terrorism Database*, sobretudo no Oriente Médio e Norte da África (+163%); na África Subsaariana (+9%); no Sul da Ásia (+183%); no Sudeste Asiático (+123%); e na Rússia (+58%). Do mesmo modo, o número de mortes é correlato e proporcional a estes dados. Em suma, percebe-se que as estratégias contraterroristas por parte de alguns países parecem ter afastado esses ataques de seus territórios, no entanto, ao mesmo tempo, tem-se uma significativa expansão dos mesmos nas regiões supracitadas (SOUZA; MORAES, 2014) que requerem atenção por parte da comunidade internacional e reforçam a importância da temática.

## A RELAÇÃO ENTRE ESTADOS FALIDOS E TERRORISMO

Uma das possibilidades de explicação do terrorismo global é através do enfraquecimento dos Estados. Francis Fukuyama (2005), em seu livro *Construção de Estados: governos e organização mundial no século XXI*, aponta que os Estados fracos são a maior problemática do século XXI, pois além de desencadear questões humanitárias também abriga terroristas, como é o caso do Afeganistão e da Al-Qaeda. Nesse sentido, sua fragilidade passa a ser um assunto de segurança, uma vez que, a incapacidade de projetar poder dentro das fronteiras causa um grave problema de ordem (em todos os níveis), sendo, portanto, uma fonte de instabilidade, migrações e violência (ROTBERG, 2002).

Um Estado fraco pode ser caracterizado pela ausência de capacidade institucional para implementar políticas e forçar o cumprimento destas, isto é, é a deterioração da legitimidade e da autoridade sob o sistema político como um todo (FUKUYAMA, 2005). Ademais, como ressalta Rotberg (2002), o processo de enfraquecimento e seus resultados não são homogêneos, pois podem se originar de diferentes circunstâncias polí-

ticas, geográficas e históricas. O mesmo autor mostra, por exemplo, que questões econômicas, como a diminuição do padrão de vida e a redução das reservas monetárias, abrem espaço para que a corrupção entre as elites se prolifere. Na medida em que uma classe da população se torna mais poderosa em um cenário crítico deste, ocorre também a subversão das normas democráticas, a coação de legislações e burocracias e o estrangulamento da independência judicial (ROTBERG, 2002).

Desse modo, os serviços públicos, sobretudo aqueles ligados à segurança, se tornam cada vez mais escassos, fato que gera maior insegurança à população e torna o Estado mais propenso a protestos e a conflitos violentos (ROTBERG, 2002). Em suma, Rotberg (2002, p. 4) assume que estes Estados compartilham das seguintes características:

[...] a rise in criminal and political violence; a loss of control over their borders; rising ethnic, religious, linguistic, and cultural hostilities; civil war; the use of terror against their own citizens; weak institutions; a deteriorated or insufficient infrastructure; an inability to collect taxes without undue coercion; high levels of corruption; a collapsed health system; rising levels of infant mortality and declining life expectancy; the end of regular schooling opportunities; declining levels of GDP per capita; escalating inflation; a widespread preference for non-national currencies;

and basic food shortages, leading to starvation.

Nota-se, portanto, que, dado o cenário de anarquia doméstica em que os regimes projetam pouquíssimo poder sobre seu território, configuram-se como locais propensos a ação de agentes não-estatais, tais como grupos paramilitares e terroristas.

## **DIMENSÕES CRÍTICAS AO TERRORISMO: VIOLÊNCIA POLÍTICA, TERRORISMO DE ESTADO E NOVOS ENTENDIMENTOS**

Além da relação com Estados falidos, existem outras abordagens que permitem diferentes entendimentos acerca do surgimento e da caracterização do terrorismo. Eric Hobsbawm (2007), por exemplo, sugere o aumento generalizado dos níveis de aceitação da violência e da ação não-institucional desde o fim da Primeira Guerra Mundial. Segundo ele, essa evolução faz parte de um processo de barbarização crescente na sociedade que se aplica tanto aos insurgentes, quanto aos próprios Estados (HOBBSAWM, 2007). Desse modo, afirma-se que “a ascensão do mega terror no século XX não reflete a ‘banalidade do mal’, e sim a substituição dos conceitos morais por imperativos superiores”

(HOBSBAWM, 2007, p. 128), isto é, ambos os lados possuem justificativas morais legítimas, em suas visões, para a barbárie.

Nesse sentido, o autor destaca que as estratégias de contraterrorismo empregadas, sobretudo pelos Estados Unidos, globalizaram a Guerra ao Terror uma vez que aumentaram as intervenções armadas estrangeiras e, dada a forma de ocorrência, condenaram-se as normas e convenções sobre conflitos internacionais até então aceitas (HOBSBAWM, 2007, p. 135). Relativo a isso, aponta-se que os problemas de barbarização e uso excessivo de violência refletem os desequilíbrios sociais e a crise dos sistemas tradicionais de autoridade, hegemonia e legitimidade do Ocidente, causados pelo fracasso da descolonização e do fim da estabilidade do SI após a queda da União Soviética (HOBSBAWM, 2007, p. 137).

Como citado anteriormente, as ações contraterroristas muitas vezes extrapolam os limites normativos vigentes e põem em risco mais vidas do que as vitimadas à princípio. De acordo com Jackson, Murphy e Poynting (2010), as campanhas diretas não conseguem diferenciar os inocentes dos culpados e respondem desproporcionalmente às insurgências, buscando aterrorizar ou in-

timidar a população como um todo ou uma comunidade específica em submissão. Nesse sentido, existe uma linha tênue entre o contraterrorismo e o que pode ser considerado terrorismo de Estado, tendo em vista que, por vezes, ambos os casos envolvem tortura, aprisionamento e assassinatos direcionados a terroristas 'suspeitos', como é o caso das prisões de Guantánamo e Abu Ghraib (JACKSON; MURPHY; POYNTING, 2010).

Mesmo que os estudos sobre estas duas vertentes do terrorismo sejam pouco compreendidas, alguns autores como Jackson, Murphy, Poynting (2010) e Blakeley (2010) se propõem a entendê-los. Na visão dos primeiros, existem basicamente cinco objeções à expressão e a existência do terrorismo de Estado, são elas: a) a definição de terrorismo envolve a violência praticada somente por atores não estatais e o Estado não pode ser terrorista porque este detém o uso legítimo da força; b) na ação do Estado, as vítimas não são aleatórias e os cidadãos sabem se defender, ao contrário do que ocorre num ataque terrorista; c) a repressividade estatal não é terrorismo porque os agentes do Estado não procuram a publicidade, mas sim esconder seu envolvimento; d) o termo significa a mesma coisa que repressão e

abuso dos direitos humanos, e seus atos já estão circunscritos no Direito Internacional não precisando de análise e, e) embora os Estados façam isso, é qualitativamente diferente em objetivos, moldes e resultados.

De acordo com a exposição, percebe-se o claro aspecto político do uso deste termo que pode estar relacionado ao entendimento de que os Estados ocidentais são as vítimas e não os perpetradores do terrorismo, seja ele direcionado a um alvo externo ou interno. No entanto, deve-se levar em consideração que no século XX, os Estados modernos foram responsáveis pela morte de mais 170 milhões de pessoas sob regimes de Josef Stalin, Mao Tse-Tung, Kampuchea e as ditaduras na América Latina (JACKSON; MURPHY; POYNTING, 2010). Cabe destacar ainda, como o legado colonialista contribui para a formação de Estados violentos que possibilitam a ocorrência deste tipo de terrorismo, além dos outros, o que pode ser visto em várias regiões da África, América Central, Sudeste Asiático e Oriente Médio (JACKSON; MURPHY; POYNTING, 2010).

Diante da ausência de consenso quanto à definição do termo terrorismo, Blakeley (2010) entende que os conceitos estão, em sua maioria, relacionados ao

ato em si e não, especificamente, à natureza do perpetrador. Sob esta perspectiva, os agentes estatais podem sim ser classificados como terroristas quando couber. Objetivamente, a autora elenca quatro pontos para a definição do terrorismo de Estado, são eles:

(a) there must be a *deliberate act of violence against individuals that the state has a duty to protect*, or a threat of such an act if a climate of fear has already been established through preceding acts of state violence; (b) the act *must be perpetrated by actors on behalf of or in conjunction with the state*, including paramilitaries and private security agents; (c) the act or threat of violence *is intended to induce extreme fear* in some target observers who identify with that victim; and (d) the *target audience is forced to consider changing their behaviour* in some way (BLAKELEY, 2010. p. 15, grifo próprio).

Considerando o exposto, é relevante pensar no aprofundamento da pesquisa acerca da temática, afinal, como lembra Cox (1981 apud TOROS; GUNNING, 2009), a teoria é sempre para alguém e para algum propósito. Concordando com os teóricos críticos, a ciência não é objetiva e livre de valores, constitui um elemento ideológico, mesmo que inconsciente, e deriva de um conjunto particular de conceitos e valores (TOROS; GUNNING, 2009). Assim como a segurança, o terrorismo é um campo de estudos onde os autores interpretam os acontecimentos conforme seus vieses políticos, mais do que em outras áreas.



Como pontuam Toros e Gunning (2009, p. 91), “afirmando ser objetiva, a teoria tradicional obstrui as relações de poder, os interesses partidários e a perspectiva do contexto específico”.

Assim, de modo a expandir os entendimentos tradicionais, os autores propõem desafiar a noção estado-cêntrica de terrorismo, reconhecendo que a tática pode ser, e já foi, utilizada por atores estatais (TOROS; GUNNING, 2009, p. 95). Além disso, aponta-se que as pesquisas deveriam ter como objeto de análise o contraterrorismo violento, assim como, a violência estrutural, a desigualdade institucionalizada e a relação entre a violência política e a doméstica. Do mesmo modo, Toros e Gunning (2009) chamam atenção para a necessidade de contextualizar os atos e agentes terroristas de maneira a evitar generalizações identitárias e compreender a dinâmica em que os indivíduos estão inseridos. Por fim, sugere-se que a maneira como os estudos se dão e como as políticas são implementadas servem para sustentar indiretamente o mesmo status quo que cria condições para a emergência do terrorismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou traçar um panorama geral sobre o terrorismo contemporâneo tanto do ponto de vista mais tradicionalista, quanto do mais crítico. Compreendeu-se que o fenômeno pode ter origens distintas, ou mesmo complementares, a partir da fragilidade estatal e do aumento dos níveis de aceitação da violência política. O último fator também está relacionado às estratégias de contraterrorismo que, por vezes, exacerbam o dano causado pelos insurgentes em um primeiro momento. Nesse sentido, a Teoria Crítica contribui para a discussão uma vez que considera o aspecto político inerente ao terrorismo, chamando atenção para novos objetos de estudo e novas formas de análise dos mesmos. Uma compreensão profunda de fenômenos como este é fundamental, tendo em vista o lugar de destaque que ocupa na política internacional contemporânea e os impactos das ações pró e contraterrorismo.

## Nota

<sup>1</sup> Graduanda de Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília. E-mail: [laura\\_vend@hotmail.com](mailto:laura_vend@hotmail.com).  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3067-9371>.

## Referências

BLAKELEY, R. State terrorism in the social sciences: theories, methods and concepts. In: JACKSON, R.; MURPHY, E.; POYNTING, S (ed.). **Contemporary State Terrorism: theory and practice**. Abington e Nova Iorque: Routledge, 2010.

JACKSON, R.; MURPHY, E.; POYNTING, S (ed.). **Contemporary State Terrorism: theory and practice**. Abington e Nova Iorque: Routledge, 2010.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governos e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

HOBSBAWN, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ROGERS, P. Terrorism. In: WILLIAMS, P. D (ed.). **Security Studies: an introduction**. 2. ed. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2013.

ROTBURG, R. I. Failed States in a World of Terror. **Foreign Affairs**, vol. 81, nº 4, p.127-140, July/August 2002.

SILKE, A. Contemporary terrorism studies: issues in research. In: JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. (ed.). **Critical Terrorism Studies: a new research agenda**. Abington e Nova Iorque: Routledge, 2009.

SOUZA, A. M.; MORAES, R. F. Relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil. In: SOUZA, A. M.; NASSER, R. M. MORAES, R. F. **Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI**. Brasília: Ipea, 2014.

TOROS, H.; GUNNING, J. Exploring a critical theory approach to terrorism studies. In: JACKSON, R.; SMYTH, M. B.; GUNNING, J. (ed.). **Critical Terrorism Studies: a new research agenda**. Abington e Nova Iorque: Routledge, 2009.