

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

CEL INF PAULO EDSON SANTA BARBA

**VIOLÊNCIA, ALVOS CIVIS E MENSAGEM POLÍTICA:
TRÊS CONDIÇÕES *SINE QUA NON* PARA O
TERRORISMO**



Rio de Janeiro

2017

VIOLÊNCIA, ALVOS CIVIS E MENSAGEM POLÍTICA: TRÊS CONDIÇÕES *SINE QUA NON* PARA O TERRORISMO

O presente ensaio constitui publicação do Observatório Militar da Praia Vermelha, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, de natureza acadêmica e sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação. O conteúdo do presente trabalho expressa as opiniões do autor, sem, contudo, definir o posicionamento oficial deste Estabelecimento de Ensino, ou do Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro
2017

VIOLÊNCIA, ALVOS CIVIS E MENSAGEM POLÍTICA: TRÊS CONDIÇÕES SINE QUA NON PARA O TERRORISMO

Cel Inf PAULO EDSON SANTA BARBA¹

Há mais de 200 definições para o termo terrorismo no mundo.² Esses diferentes conceitos não variam apenas devido ao momento histórico, mas particularmente em função dos atores envolvidos, sejam eles estatais ou não, que possuem diferentes motivações para definir o tema. Atualmente, há muitos “especialistas” no assunto que, seja pela bagagem superficial de conhecimento que possuem ou por interpretarem equivocadamente uma determinada situação, logo aparecem na mídia classificando uma ação qualquer como terrorista. O objetivo deste artigo é apresentar os três elementos fundamentais para que determinada ação possa ser enquadrada como terrorismo: a ação faz uso da **violência** ou ameaça utilizá-la, seja ela física ou psicológica; a ação é praticada contra **civis ou não combatentes**; a ação é motivada por uma **mensagem política (ou objetivo político)**.

Um breve panorama da história do terrorismo

O terrorismo não é um problema atual; na verdade, trata-se de um problema milenar recorrente em diversos locais e períodos da história da humanidade. Além disso, o estabelecimento de um ponto de partida para o estudo do terrorismo depende do significado dado ao termo, bem como da existência de relatos históricos que possam ser comprovados. Admitindo-se que o objetivo do terrorismo é espalhar o medo por meio do ataque intencional a não combatentes com o intuito de influenciar comportamentos de diferentes públicos, então segundo Carr os romanos devem ser considerados os primeiros a terem feito uso dessa estratégia.³

A destruição de Cartago por Roma em 146 AC levou “não apenas à completa erradicação dos lares do inimigo, mas também de muitos, quiçá da maioria do seu povo: homens, mulheres, crianças, até mesmo os idosos”⁴, com o intuito de dissuadir outros povos de enfrentarem as claras consequências da insubmissão às políticas de Roma. Outro exemplo é a crucificação de cerca de 6.000 homens de Spartacus ao longo da Via Ápia, no caminho de Cápuia a Roma, em 71 AC.⁵ Em ambos os casos, o terror foi espalhado de cima para baixo: foi empregado pelos fortes contra os fracos.

No entanto, a maioria dos estudiosos entende que o terrorismo surgiu no século I DC, quando os Zelotes utilizaram a sica — um pequeno punhal ou adaga curva — para espalhar o medo entre os “invasores” romanos na Palestina. Eles eram um grupo de extremistas da

Judeia que acreditava “que tinha que prestar contas somente a Deus”⁶ e cujos alvos não eram apenas cidadãos romanos, mas qualquer pessoa que simpatizasse ou apoiasse os invasores. Richardson cita que a “tática preferida [pelo sicário] era a de misturar-se às multidões em um festival ou outro grande encontro, localizar o oponente, puxar uma adaga escondida debaixo de suas roupas, esfaquear a vítima e depois desaparecer no meio da multidão.”⁷

Cerca de mil anos depois, os *Assassinos* tornaram-se conhecidos por espalhar o terror no Oriente Médio. Com raízes no Irã e na Síria, eram uma seita muçulmana xiita que tinha por objetivo “reconstituir o Islã como uma única entidade religiosa”⁸ e cujos alvos eram as elites muçulmanas e os ocidentais (principalmente os cruzados).⁹ Eles normalmente se infiltravam em cidades ou em aldeias e, com o tempo, estabeleciam conexões pessoais com suas vítimas visando a criar situações que permitissem chantageá-las ou esfaqueá-las em público¹⁰. Nestes dois casos, o terrorismo foi, de fato, uma estratégia utilizada pelos fracos contra os fortes.

A despeito desses exemplos históricos, o vocábulo terrorismo somente veio a ser utilizado pela primeira vez em 1793 por Edmund Burk¹¹ para descrever o que Robespierre inaugurou como o *Régime de la Terreur*: “Subjuguem pelo terror os inimigos da liberdade e vocês terão razão, como fundadores da República.”¹² O Comitê de Segurança Pública, controlado pelos jacobinos, usou o poder do Estado para enviar à guilhotina qualquer um que o Tribunal Revolucionário declarasse culpado de ser contra as novas ideias introduzidas pela Revolução Francesa. A intenção era clara: “É necessário que o terror causado pela guilhotina espalhe-se por toda a França e traga à justiça todos os traidores. Não há outros meios para se inspirar o terror necessário que consolidará a Revolução.”¹³

Os principais desenvolvimentos tecnológicos da Revolução Industrial, sobretudo na área das comunicações, dos transportes e na química (particularmente a invenção da dinamite), associados a uma nova ordem capitalista, influenciaram fortemente o que hoje é conhecido como terrorismo moderno, que começou no final do século XIX e continua até os dias atuais. Para Rapoport, este período pode ser dividido em quatro ondas distintas: a primeira onda, conhecida como anarquista, começou na Rússia na década de 1880 “com as campanhas de assassinato de oficiais proeminentes”;¹⁴ a segunda onda — anticolonialista — começou na década de 1920 e terminou na década de 1960; a terceira onda ficou conhecida como a nova onda da esquerda, que ainda está presente em alguns lugares e concentra-se nos movimentos marxistas/leninistas e separatistas; e a onda religiosa, que começou em 1979.¹⁵

Deste ponto em diante, o terrorismo abordado neste artigo refere-se apenas ao terrorismo moderno, uma vez que essa é a forma de violência mais comum nos dias atuais.

Além de não respeitar fronteiras, ele se aproveita da globalização, da falência do Estado e da tecnologia para disseminar o problema rapidamente para diferentes regiões do globo com celeridade, tornando-o uma questão internacional: “atividades semelhantes ocorrem em vários países, impulsionadas por uma energia comum predominante que molda as características e as relações mútuas dos grupos participantes”.¹⁶

Definindo terrorismo: três elementos indispensáveis

O *The Routledge Handbook of Terrorism Research* de 2011 fornece 261 definições para a palavra terrorismo. Como um vocábulo pode ter tantas interpretações diferentes? Bjørge argumenta que isso se deve ao fato de o terrorismo ser “um conjunto extremamente complexo de fenômenos, abrangendo uma grande diversidade de grupos com diferentes origens e causas”.¹⁷ Outra razão importante é que cada parte interessada tenta delinear o termo de acordo com suas próprias “prioridades e interesses particulares”.¹⁸ Dependendo de quem faz uso do termo, a palavra terrorismo pode tanto ser entendida como algo bom quanto ruim.

Segundo Marighella:

A acusação de “violência” ou “terrorismo” sem demora tem um significado negativo. Ele tem adquirido uma nova roupagem, uma nova cor. Ele não divide, ele não desacredita, pelo contrário, ele representa o centro da atração. Hoje, ser “violento” ou um “terrorista” é uma qualidade que enobrece qualquer pessoa honrada, porque é um ato digno de um revolucionário engajado na luta armada contra a vergonhosa ditadura militar e suas atrocidades.¹⁹

Já nas palavras de Robespierre, “O terror não é outra coisa senão uma justiça ágil, severa, inflexível; ela é, portanto, uma emanção da virtude, não é tanto um princípio específico como uma consequência do princípio geral da democracia aplicado às necessidades mais prementes da pátria.”²⁰ Para a organização Narodnaya Volya (A Vontade do Povo), “a atividade terrorista consiste em destruir as pessoas mais nocivas do governo, defendendo o partido contra a espionagem, punindo aqueles que realizam feitos notáveis de violência e arbítrio no governo e na administração.”²¹ É patente que, para os autores dos exemplos anteriormente citados, os fins justificam os meios e que seus pontos de vista estão corretos. Neste artigo, entretanto, deve-se entender que tais definições são apenas narrativas criadas por esses grupos com o objetivo de corromper o real significado do termo.

A maioria dos países também tem suas próprias definições, que por vezes diferem entre seus próprios ministérios, agências e departamentos. Martin afirma que uma definição norte-americana do vocábulo combinando as expressões utilizadas pelo Departamento de Defesa, do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e do Departamento de Estado deveria ser semelhante a algo assim:

O terrorismo é um ato premeditado e ilegal em que grupos ou indivíduos **ameaçam utilizar-se ou se utilizam de força ou violência contra pessoas** ou propriedade. Esses grupos ou indivíduos agem dessa maneira com o intuito de intimidar governos ou pessoas, fazendo-os adotar políticas ou comportarem-se **de acordo com um objetivo político desejado** pelo grupo.²² [negrito nosso]

Na primeira seção do capítulo 11 do *Terrorism Act 2000*, pode-se encontrar a definição utilizada pelo Reino Unido:

(1) neste Ato entende-se como “terrorismo” a **utilização ou a ameaça** de ação em que: a ação recai na subseção (2); o uso ou a ameaça é projetado para **influenciar o governo** ou uma organização governamental internacional ou para **intimidar a população ou parte dela**; o uso ou a ameaça é feita com a **finalidade de se atingir uma causa política**, religiosa ou ideológica. (2) a ação recai nesta subseção se: **envolve violência** grave contra pessoa; envolve sérios danos à propriedade; põe em risco a vida de uma pessoa, exceto daquela que comete a ação; cria um grave risco à saúde ou à segurança da população ou de parte dela; é projetado com o intuito de interferir ou para interromper um sistema eletrônico.²³ [negrito nosso]

Para as Forças Armadas brasileiras, terrorismo é definido como uma:

Forma de ação que consiste no **emprego da violência física ou psicológica**, de forma premeditada, por indivíduos ou grupos adversos, apoiados ou não por Estados, com o intuito de **coagir um governo, uma autoridade**, um indivíduo, um grupo ou mesmo toda a **população a adotar determinado comportamento**. É motivado e organizado por razões políticas, ideológicas, econômicas, ambientais, religiosas ou psicossociais.²⁴ [negrito nosso]

A lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, em seu artigo 2º, conceitua o vocábulo da seguinte forma:

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a **finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa**, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.²⁵ [negrito nosso]

E no parágrafo 1º do referido artigo estão relacionados os atos englobados nesta definição:

I - **usar ou ameaçar usar**, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de **causar danos ou promover destruição em massa**; ... IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, **com violência, grave ameaça a pessoa** ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; V - atentar **contra a vida ou a integridade física de pessoa**.²⁶ [negrito nosso]

De acordo com Richardson, “Terroristas são atores subestatais que atacam violentamente não combatentes para comunicar uma mensagem política a terceiros”.²⁷ Hoffman define terrorismo como “a criação e a exploração deliberadas do medo por meio da violência ou da ameaça de violência na busca de mudanças políticas. Todos os atos terroristas

envolvem violência ou ameaça de violência”.²⁸ Ganor sustenta que “o terrorismo é uma forma de luta violenta em que a violência é deliberadamente usada contra civis para se alcançar objetivos políticos (nacionalistas, socioeconômicos, ideológicos, religiosos etc.)”.²⁹

Schmid, em *The Routledge Handbook of Terrorism Research* de 2011, fornece uma definição consensual acadêmica para o termo:

O terrorismo refere-se, por um lado, a uma doutrina sobre a suposta eficácia de uma forma especial ou **tática de geração de medo, violência política coercitiva** e, por outro lado, a uma prática conspirativa de uma **ação violenta** calculada, demonstrativa e direta sem restrições legais ou morais, visando principalmente a **atingir civis e não combatentes**, realizadas contra várias audiências e partes conflitantes devido a seus efeitos propagandísticos e psicológicos.³⁰
[negrito nosso]

Em todas as definições apresentadas, pode-se observar a existência de três elementos considerados fundamentais para a classificação de determinado ato como terrorismo: o uso ou a ameaça do uso da violência, seja ela física ou psicológica; o alvo de tal ato sejam civis e não combatentes; o ato praticado tenha um objetivo político ou, em outras palavras, vise a transmitir uma mensagem política. Acadêmicos renomados e a maioria dos países concordam que é condição sine qua non a presença desses elementos para que uma ação seja rotulada como terrorista.

Embora haja consenso quanto aos elementos *violência* e *mensagem política* do ato, há divergências no tocante ao quesito *alvo* da ação, ou seja, contra quem a ação é dirigida. Há países que julgam que o termo envolve não apenas civis e não combatentes, mas também combatentes. No caso dos Estados Unidos, uma ação realizada por grupos insurgentes com emprego de veículos-bomba contra uma instalação militar sempre será considerada um ato terrorista.

Há ainda opiniões divergentes quanto ao termo civis. Indivíduos responsáveis pela decisão de emprego de força, mesmo sendo civis, não poderiam ser enquadrados nesse grupo. Tal fato se justifica uma vez que uma ação realizada contra eles pode ser entendida como um esforço para interferir no processo de tomada de decisão que não tem a intenção de transmitir uma mensagem política. Em outras palavras, se a população não é o alvo, mas apenas militares ou membros do governo acima descritos, tal ato não pode ser tipificado como terrorismo, pois se trata de uma forma diferente de crime, já que apenas dois elementos fundamentais se fazem presentes. Nesse caso, como sugere Ganor, não há intenção de mudar as avaliações ou as percepções dos indivíduos de uma sociedade — que estão preocupados com seu bem-estar causado pelo senso de insegurança — para levá-los a pressionar o governo a reagir da forma planejada pelos terroristas.

Uma definição que englobe os três elementos fundamentais pode assim ser resumida: terrorismo é uma estratégia utilizada por atores não estatais que envolve a ameaça ou uso de violência premeditada contra civis e não combatentes para comunicar uma mensagem a um governo com o intuito de alcançar um objetivo político. O termo civis, neste caso, não abrange membros do governo que possuem autoridade para empregar forças ou, em função dos cargos que ocupam, tenham autoridade para solicitar o emprego de força.³¹

Finalmente, o maior problema em não haver uma definição mundialmente consensual sobre o terrorismo é que tais discordâncias dificultam a cooperação internacional no combate a organizações ou redes terroristas. As Nações Unidas, por exemplo, ainda não chegaram a uma definição consensual sobre o assunto.

Nos dias atuais, qualquer nação pode ser vítima de terrorismo, uma vez que possíveis alvos podem estar localizados dentro de suas fronteiras, mesmo que a ação terrorista não se destine a influenciar a população do país onde ela é realizada. Cabe a você, leitor, antes de acreditar cegamente em comentaristas ou em “especialistas de plantão”, analisar se determinado ato rotulado como terrorista engloba os três elementos apresentados: violência, alvos civis e não combatentes, e objetivo político. Mas o mais importante é não esquecer que “o terrorismo, seja qual for a definição utilizada, sempre desafiou a estabilidade das sociedades e a paz de espírito das pessoas”³², um cenário que infelizmente tende a perdurar.

¹ O autor é Coronel do Exército Brasileiro (EB). Ao longo de sua carreira, serviu como oficial subalterno, intermediário e superior em Organizações Militares de Operações Especiais do EB; foi Comandante da Equipe de Segurança da Embaixada do Brasil na Colômbia, em 2007; e fez mestrado em Estudos Avançados de Defesa na *Naval Postgraduate School* (EUA), entre 2013 e 2014. Atualmente, é o Comandante do 1º Batalhão de Forças Especiais.

² Bjørge, Tore, ed. *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality and Ways Forward* (New York: Routledge, 2005), 1. Tradução nossa.

³ Carr, Caleb. *The Lessons of Terror: A history of Warfare against Civilians* (Random House, 2003), 17. Tradução nossa.

⁴ *Ibid.*, 18.

⁵ Martin, Gus. *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues* (Sage Publications, 2010), 23. Tradução nossa.

⁶ Chaliand, Gérard, and Arnaud Blin, eds. *The History of Terrorism: From Antiquity to al Qaeda*, (University of California Press, 2007), 56. Tradução nossa.

⁷ Richardson, Louise. *What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the Threat* (New York, NY: Random House, 2007), 24. Tradução nossa.

⁸ *Ibid.*, 26.

⁹ Chaliand and Blin, eds., *The History of Terrorism*, 66-73. Tradução nossa.

¹⁰ Richardson, *What Terrorists Want*, 26. Tradução nossa.

¹¹ Martin, *Understanding Terrorism*, 24. Tradução nossa.

-
- ¹² Robespierre, Maximilien. “Justification of the Use of Terror,” in *Terrorism: Primary Sources* (Farmington Hills, MI: Gale, 2009) 47-54. Tradução nossa.
- ¹³ Schmid, Alex P., ed. *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (Taylor & Francis, 2011), 41. Tradução nossa.
- ¹⁴ Rapoport, David C. “The Four Waves of Modern Terrorism,” in *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, eds. Audrey K. Cronin and James M. Ludes (Georgetown University Press, 2004), 47. Tradução nossa.
- ¹⁵ Ibid.
- ¹⁶ Ibid.
- ¹⁷ Bjørgo, ed., *Root Causes of Terrorism*, 1. Tradução nossa.
- ¹⁸ Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism* (NY: Columbia University Press, 2006), 31. Tradução nossa.
- ¹⁹ Marighella, Carlos. *Manual do Guerrilheiro Urbano*, 3, 1969, disponível em www.sabotagem.revolt.org.
- ²⁰ Schmid, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, 99. Tradução nossa.
- ²¹ Ibid.
- ²² Martin, *Understanding Terrorism*, 43-4. Tradução nossa.
- ²³ United Kingdom, HM Government, *Terrorist Act 2000*, c. 11, 1, 2000. Tradução nossa.
- ²⁴ Ministério da Defesa, *Glossário das Forças Armadas*, MD35-G-01, (Brasília, DF: 2007), 253.
- ²⁵ Brasil. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ Richardson, *What Terrorists Want*, 20. Tradução nossa.
- ²⁸ Hoffman, *Inside Terrorism*, 40. Tradução nossa.
- ²⁹ Ganor, Boaz. *The Counter-Terrorism Puzzle: a Guide for Decision Makers* (Transaction Books, 2008), 17. Tradução nossa.
- ³⁰ Schmid, ed., *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, 86. Tradução nossa.
- ³¹ Como exemplo, um ataque contra o Ministro da Defesa não pode ser considerado uma ação terrorista, desde que não cause ferimentos a civis não combatentes. O mesmo se aplica a um ataque realizado contra instalações militares. No entanto, se um civil for gravemente ferido na ação, ela será automaticamente classificada como terrorista: nenhum tipo de “dano colateral” é aceitável.
- ³² Martin, *Understanding Terrorism*, 3. Tradução nossa.