Economia e Terrorismo

Capitão
Osvaldo José Gonçalves Oliveira

Today, we were unlucky. But remember we have only to be lucky once. You will have to be lucky always.
Irish Republican Army (IRA)
Suicide Bombing is a corporate effort.
The Economist

1. Introdução

A Economia da Defesa é uma componente relativamente recente da Teoria Económica. *Defence Economics studies all aspects of war and peace and embraces defence, disarmament and conversion. This definition includes studies of both conventional and non-conventional conflict such as civil wars, revolutions and terrorism* [meu sublinhado][1]. Com uma geometria política marcada por um ambiente estratégico cada vez mais interdependente, com economias crescentemente abertas ao exterior, e, com transferências de poder para redes transnacionais, o terrorismo assume-se como uma das principais ameaças ao modo de vida Ocidental - *Coldly efficient bombings tear at the fabric of trust that hold societies together*[2]. Neste ambiente operacional, cada vez mais complexo, o terrorismo constitui uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacional, sendo reconhecido como tal pelas Nações Unidas: *We strongly condemn terrorism in all its forms and manifestations, committed by whomever, wherever and for whatever purposes, as it constitutes one of the most serious threats to international peace and security*[3].

Historicamente, o terrorismo remonta ao século primeiro no Médio Oriente onde os Sicarii e os Zealots, grupos Judeus na Antiga Palestina, fomentavam revoluções contra as forças ocupantes Romanas. É possível traçar um paralelismo entre a actividade por eles desenvolvida e pelo terrorismo actual, na medida em que, tal como no passado, o objectivo principal de alguns grupos terroristas continua a ser o provocar contra-medidas

indiscriminadas por parte do sistema político dominante.

Os Assassins[4] foram outra seita religiosa que usou o terrorismo para alcançar os seus objectivos, sendo conhecidos pelas inovações introduzidas na arte das estratégias do terrorismo, nomeadamente, as missões suicidas e o uso de disfarces e da dissimulação. De acordo com Poland, citado por Purpura[5], *Assassins inspired subsequent generations in a campaign of suicide bombings beginning in the 1980s to today by Hizballah, HAMAS, al Aqsa Martyrs Brigades, al-Qaida, and Islamic Jihad.*

2. Terrorismo

Não existe consenso quanto à definição de Terrorismo, o que tem sido um dos principais obstáculos a contra-medidas eficientes de cariz internacional, na medida em que o seu significado não só se alterou com o tempo, mas, ele próprio depende do contexto e do ponto de vista[6]. Para o Departamento de Estado Norte-Americano, terrorismo traduz-se em violência premeditada e politicamente motivada, perpetrada contra não-combatentes por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos, geralmente pretendendo influenciar uma audiência. Para as Nações Unidas, *one state's "terrorism" is another state's "freedom fighter"*[7]. O apelo ao uso do terrorismo, e dos atentados suicidas[8] em particular, decorre do elevado rácio eficiência/custo[9], e, da elevada cobertura mediática, sendo *the ultimate smart bomb*[10]. Nas palavras de Gaston Bouthoul[11], um filósofo francês, *the "anonymous, unidentifiable threat creates huge anxiety, and the terrorist tries to spread fear by contagion, to immobilize and subjugate those living under this threat"*. Existe um carácter assimétrico entre os terroristas e a sociedade, na medida em que é necessário proteger todo o território para um eventual atentado, e os terroristas podem concentrar-se num único ponto vulnerável que eventualmente exista.

A importância crescente dos actos de terrorismo no contexto geoestratégico actual encontra suporte nos dados estatísticos. De acordo com dados fornecidos pelo MIPT Terrorism Knowledge Base, a média anual do número de mortos causados por actos de terrorismo decorrentes de incidentes internacionais[12] na década de oitenta foi de 386,8, registando um decréscimo de 76,9% na década de noventa, e um crescimento de 162% nos primeiros sete anos do século XXI face à última década do século XX. Se, em termos de alvos, o espectro é bastante alargado, desde os relacionados com Aborto, Transportes e Média, destaca-se claramente em termos de vítimas os relacionados com Cidadãos e Propriedade Privada, Polícia, Governamentais e Empresariais, com cerca de ¾ dos 39 767 vítimas de actos terroristas em todo o mundo desde 1 de Janeiro de 2000 até 6 de Junho de 2007. Destas, aproximadamente 80% resultou de assaltos armados e ataques bombistas[13], concentradas no Médio Oriente/Golfo Pérsico e Sul da Ásia[14].

Em termos de grupos terroristas[15] destaca-se a Al-Qaeda, a Qa'idat al-Jihad Fi Bilad al-Rafidayn, os Taliban, as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejercito del Pueblo e o grupo Ansar Al-Sunnah[16].

3. A Perspectiva Económica da Actividade Terrorista

Uma das premissas económicas fundamentais é a racionalidade dos agentes económicos. Os economistas preocupam-se com o comportamento dos agentes, e, mesmo os terroristas são considerados como agentes racionais: assume-se que, para alcançarem os seus objectivos, escolhem o onde, o quando, e o como dos ataques, sujeitos a um conjunto de restrições. Estas restrições surgem devido às "preferências " dos terroristas, às suas funções produção, bem como aos recursos disponíveis. Recursos financeiros[17], logísticos, e outros, tais como campos de treino, intelligence, formação. Estes recursos são passíveis de ser incrementados através de treino, lucros de negócios decorrentes de economia paralela e/ou subterrânea, ou adesão de novos recrutas à causa[18]. Das quatro maiores categorias de atentados, ou seja, uso de explosivos, tomada de reféns, assassinatos e ameaças, o rebentamento de explosivos é o método mais utilizado, ao que não será alheio um critério económico[19] – barato, logisticamente simples, e difícil de detectar - um baixo custo de utilização atrai mais actividade. Temos assim estabelecido um paralelismo entre terroristas e uma empresa, com a diferença que o bem produzido não é um serviço, mas, antes um anti-serviço. Se existe uma oferta, quem procurará estes bens? A literatura económica refere o auto-consumo - produzem para a sua própria satisfação[20].

Assim sendo, na óptica do produtor, estamos perante um problema de produção em condições adversas, nomeadamente, as medidas governamentais para diminuir o seu rendimento, e/ou medidas que venham a aumentar os seus custos de produção. Tais medidas terão efeitos em tudo semelhantes relativamente à redução do output, logo, será o equivalente à aplicação de uma "taxa" ao negócio do terror. Se os efeitos serão semelhantes, as autoridades políticas poderão escolher qual o melhor dos instrumentos a utilizar (ou do lado do rendimento, ou do lado dos custos de produção).

Se até aos ataques às torres gémeas e ao edifício do Pentágono a 11 de Setembro de 2001, as medidas eram essencialmente passivas e do lado dos custos, após essa data passou-se para uma adopção de medidas mais activas, mais do lado do rendimento. *The U.S. government famously introduced the use of metal detector devices at airports in early 1973, doubled U.S. embassy security budgets in 1976, passed anti-terrorist laws (...) and undertook embassy fortification measures in 1985 and 1986. (...) Among active, offensive measures the U.S undertook (...) more recently, attacks on suspected terrorist facilities in Sudan, Afghanistan, and elsewhere*[21].

Porém, os Governos devem ter em consideração os custos que envolve a adopção de um ou outro procedimento, na medida em que, para a diminuição do rendimento se tornar efectivo é necessário uma extrema cooperação entre todas as nações, com custos bastante superiores aos de uma intervenção unilateral. *Disturbingly, one cheap measure is to "collude" with terror organizations, an implicit arrangement by which the terror organization will not be pursued domestically so long as attacks take place elsewhere*[22].

Por outro lado, os Governos devem tentar antecipar as reacções das organizações terroristas, na medida em que pode ocorrer um efeito de substituição de produto: e.g., se dificultamos os desvios de aviões, aumentam o número de atentados bombistas. *In choosing the appropriate "terror tax", government must choose not just the cheapest but the optimal option across the terrorist' available product mix, and an optimal option not just for the government budget but for society-at-large*[23].

Se os Governos tentam aplicar essa "taxa" da forma mais eficiente possível, as "empresas" tentam encontrar formas de as evitar, o que, infelizmente, pode ser conseguido de inúmeras formas. Primeiramente, podem procurar outras formas de financiamento, de forma a ultrapassar sanções económicas[24]; uma segunda opção consiste em deslocar a produção, i.e., aumentar os atentados em países menos protegidos, as chamadas externalidades transnacionais; uma terceira opção consiste em aguardar que a "taxa" se atenue, ou seja, esperar que o nível de alerta ou as medidas de segurança diminuam - o terrorismo move-se em ciclos, dependendo a sua duração da complexidade logística da operação - *there is empirical evidence that terror attacks and antiterrorist action have moved in cycles whereby an attack is followed by intense counter-terrorist measures, and these in turn are followed by a delay in a further round of attacks*[25]; outra alternativa, de forma a compensar o aumento dos custos, é aumentar a eficiência das operações através da exploração de economias de escala e/ou de aglomeração, designadamente através da partilha de campos de treino entre várias organizações terroristas, da utilização de diferentes tipos de atentados, de operar num mesmo território, bem como utilizar conhecimentos adquiridos por outros grupos; como visto anteriormente, pode ocorrer um efeito substituição, ou *product mix*, não só entre o tipo de acção empregue, mas também, dentro de um mesmo tipo de atentado, ocorrer substituição entre um acto sem baixas para um com baixas[26]; podemos estar perante substituição intertemporal, em que ataques planeados são diferidos para o futuro aguardando por um ambiente mais favorável; a estratégia de inovar na oferta de produtos também é uma estratégia utilizada para compensar eventuais decréscimos de rendimento, por exemplo, através da libertação de gás neurotóxico em estações de metro, da utilização de mulheres bomba, do sequestro de crianças em teatros, ou da utilização de aviões comerciais como arma de arremesso contra edifícios; por fim, podem organizar-se em *clusters* - dados empíricos revelam a existência de *clusters* terroristas - aumentando a sua eficácia ao actuar simultaneamente face a um mesmo inimigo comum, levando a uma diluição da capacidade de resposta da entidade sob ataque.

Desta forma, qual deve ser o papel do Governo face às possibilidades que as organizações terroristas dispõem de responder à "taxa" a elas imposta? A defesa das suas fronteiras será sempre um objectivo primordial. Contudo, essa mesma defesa só será efectiva se contar com a colaboração da comunidade internacional. Porém, quanto menor a probabilidade de eu sofrer um ataque terrorista menor será a minha disponibilidade para a partilha e a recolha de informação. Todavia, se eu consigo afastar os ataques ao meu território, irá aumentar a probabilidade de que ele ocorra noutro local, aumentando o incentivo para esses mesmos países cooperarem[27]. O problema reside nos custos da implementação deste tipo de políticas, na medida em que as nações mais poderosas

deverão colocar recursos à disposição das nações com mais dificuldades económicas de forma a poderem defender-se de uma forma eficaz. O efeito de substituição é um efeito que os decisores políticos devem ter bastante presente, na medida em que decorre daí a necessidade de proteger alvos potencialmente substitutos. Neste contexto é importante ter presente que os esforços financeiros por parte do mundo ocidental, e dos Estados Unidos em particular, em treinar forças policiais em países menos desenvolvidos, ao aumentar os custos relativos de um ataque nesses países, pode conduzir a uma deslocação dos alvos para os países financiadores da ajuda.

Por fim, temos um problema económico de escolha - todo o terrorista antes de o ser teve a opção de escolher sê-lo, ou não. Assim sendo, devem provavelmente, repensar-se as políticas de interacção e cooperação com países patrocinadores de terrorismo.

4. Conclusão

As Forças Armadas não podem descurar um problema económico básico - a necessidade de tomar decisões num contexto de crescente incerteza. Neste ambiente estratégico assume particular relevância a questão do terrorismo: *according to one source, more than 80 percent of all suicide bombings around the world since 1968 have occurred after the 9/11 attacks*[28].

Desta forma, estaremos provavelmente a criar em alguns pontos do globo sociedades "teia-de-aranha"[29]: *it looks strong from the outside, but touch it and it will fall apart*[30].

Contrariamente à opinião pública, os terroristas agem de forma racional, não matando de forma indiscriminada: tiram vidas de forma deliberada, ou utilizam a ameaça de retirar vidas como meio de negociação para alcançar os seus objectivos ao menor custo. Analiticamente, e num sentido puramente económico, não existe diferença entre o produtor de um bem ou serviço, ou o produtor de um anti-serviço. Abstrairmo-nos do carácter mais sangrento dos actos terroristas, permite-nos uma análise mais objectiva dos custos da acção terrorista, do impacto em termos de custos e rendimento das decisões governamentais, bem como dos modos de que as organizações produtoras de terror dispõem para melhorar a sua performance no mercado, tornando o seu negócio mais rentável.

O combate ao terrorismo será sempre uma batalha dura, longa[31] e sofrida[32], na medida em que, para algumas organizações, os meios a utilizar são justificados pelos fins a atingir. Apesar de, de acordo com Francisco Abreu, poder ser considerada como uma versão ultra-simplificada do pensamento de T'ai Kung[33], *para garantir a vitória deveremos utilizar todos os recursos, todas as modalidades de acção e todos os estratagemas que se afigurem necessários (...). A finalidade suprema do saber estratégico consiste em determinar o «como vencer», custe o que custar, quaisquer que sejam as consequências e os meios a utilizar* [meu sublinhado][34]. Desta forma, deve

tentar-se que as acções antiterroristas sejam transnacionais, inter-agências, e com a maior amplitude possível - e*verything, everywhere, all the* time. Porém, e de acordo com um dos maiores estrategas e líderes militares de todos os tempos, *nunca há uma revolução social sem terror*[35]!

5. Bibliografia

AAVV, *Special Report: Suicide Terrorism: Martyrdom and Murder*, The Economist, 10 January, 2004.

AAVV, *Suicide Terrorism*, Columbia International Affairs Online Focus, Junho 2007. Website em *http://www.ciaonet.org/*, acedido a 15 Junho de 2007.

AAVV, *Suicide Terrorism: A Global Thtreat*, Jane's Intelligence Review, 20 October 2000.

AAVV, *Terrorist Assets Report*: *Calendar Year 2003*, Twelfth Annual Report to the Congress on Assets in the United States of Terrorist Countries and International Terrorism Program Designees.

Amos, O., Economic Literacy: A Comprehensive Guide to Economic Issues from Foreign Trade to Health Care, Career Press, 1994.

Arce, D., e Sandler, T., *Counterterrorism: A Game-Theoretic Analysis*, Journal of Conflict Resolution, Vol. 49, nº 2, April 2005, pp. 183-200.

Bonaparte, N., Como Fazer a Guerra, Clássicos do Pensamento Estratégico, Edições Sílabo, 2003.

Brauer, J., *On The Economics of Terrorism*, Phi Kappa Phi Forum, 12 March 2002.

Brauer, J., *The Terrorist Firm: Innovation, Substitution, and Productivity*, Presentation at the NATO Defense College, Rome, Italy, 14 October 2004.

Brauer, J., *Rational Terrorists: How Terrorist Organizations Employ Economic Principles to Conduct Their Beastly Business*, Public Lecture, University of North Carolina, Asheville, 20 April 2006.

Gold, D., *Some Economic Considerations in the U.S. War on Terrorism*, The Quarterly Journal, Vol. III, Nº 1, March 2004.

Hartley, K., *Defence Economics: Its Contribution and New Developments*, Centre for Defence Economics, University of York.

Hartley, K., *Defence Economics*, Research Monograph, Centre for Defence Economics, University of York, July 2006.

Hoffman, B., Inside Terrorism, Columbia University Press, 1998.

Hoffman, B., *The Logic of Suicide Terrorism*, The Atlantic Monthly, Vol. 291, nº 5, June 2005. Website em *http://www.theatlantic.com/doc/200306/hoffman*, acedido a 18 Junho de 2007.

Kegley, C., The New Global Terrorism; Characteristics, Causes, Controls, Prentice-Hall, 2003.

Kung, T'ai, Os Seis Ensinamentos Secretos, Clássicos do Pensamento Estratégico, Edições Sílabo, 2003.

Napoleoni, L., *Money and Terrorism*, Strategic Insights, Vol. III, Issue 4, April 2004.

Neves, J., Introdução à Economia, Editorial Verbo, 1997.

Parker, C., *The U.S. National Security Strategy and the Global War on Terror "Force Multiplier"*, CIDE, nº 117, April 2005. Website em *http://www.ciaonet.org/wps/cid097/cid097.pdf*, acedido a 22 de Junho de 2007.
Purpura, P., Terrorism and Homeland Security: An Introduction with Applications, Elsevier, 2007.
Ruffin, R. e Gregory, P., Principles of Economics, Scott, Foresman and Company, 1990.
Samuelson, P. e Nordhaus, W., Economia, McGraw-Hill, 2005.
Sandler, T., *Collective Action and Transnational Terrorism*, Paper presented as a Leverhulme Globalisation Lecture at the University of Nottingham, 2003.
Sandler, T., e Siqueira, K., *Global Terrorism: Deterrence versus Preemption*, Working Paper, January 2006.
Schiller, B., The Economy Today, Random House Business Division, 1989.
Shapiro, J., *The Greedy Terrorist: A Rational-Choice Perspective on Terrorist Organizations' Inefficiencies and Vulnerabilities*, Strategic Insights, Vol. IV, Issue 1, January 2005.
Sousa, A., Análise Económica, Universidade Nova de Lisboa, 1990.

Websites

http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publ_terrorism&language=
http://www.rand.org/research_areas/terrorism/
http://www.st-andrews.ac.uk/academic/intrel/research/cstpv/
http://www.state.gov/s/ct/
http://www.tkb.org/
http://www.un.org/terrorism/

* Licenciado em Economia pela Universidade de Évora, e mestre em Economia Monetária e Financeira pelo ISEG. Autor de um livro e de vários artigos em Ciência Económica. Alferes de Administração Aeronáutica na Esquadra de Administração e Intendência da Base Aérea Nº11.

1 Hartley, K. (2006), p. 2.
2 Hoffman, B. (2003), p. 1.
3 2005 World Summit Outcome.
4 Significa literalmente "hashish-eater", droga que se crê que por eles era ingerida antes de assassinarem alguém.
5 Purpura, P., Terrorism and Homeland Security: An Introduction with Applications, p. 6.
6 O reinado de terror (1793-94) em França, de onde derivou a palavra "terrorismo", foi visto de um ponto de vista positivo, na medida em que seria um catalisador para promover ideais democráticos. Por outro lado, a questão Palestiniana é um exemplo do debate sobre qual das partes pratica actos terroristas.
7 Purpura, P., Op. Cit., p. 14.
8 *Human-borne suicide improvised explosive device(IED);the vehicle-borne suicide IED; the motorcycle-borne suicide IED; naval craft-borne suicide IED; scuba diver-borne suicide IED; and aerial-borne suicide IED*. Cf. Jane's Intelligence Review, 20 October 2000, p. 4.

9 De acordo com dados fornecidos pela Rand Corporation, os ataques suicidas matam quatro vezes mais que os restantes actos terroristas, não custando mais que $150 a montar a operação, e, sem necessidade de rota de fuga.
10 Hoffman, B. (2003), p. 1.
11 Citado por Hoffman, B. (2003), p. 2.
12 Entendido como *Incidents in which terrorists go abroad to strike their targets, select domestic targets associated with a foreign state, or create an international incident by attacking airline passengers, personnel or equipment.*
13 Mantendo a sua importância relativa mesmo quando se alarga o período em estudo para cerca de 4 décadas. Em termos de evolução sobressai a diminuição do número de vítimas decorrentes de desvios de aeronaves, que de 229 passou para 18 aeronaves desviadas, resultando numa diminuição do número de mortos de 482 (de 1968 a 2007) para 23 (de 2000 a 2007).
14 24 001 e 6 698, respectivamente, representando cerca de 77% do total de vítimas do período em análise.
15 De acordo com o MIPT Terrorism Knowledge Base, entende-se por grupo terrorista *a collection of individuals belonging to an autonomous non-state or subnational revolutionary or anti-governmental movement who are dedicated to the use of violence to achieve their objectives. Such an entity is seen as having at least some structural and command and control apparatus that, no matter how loose or flexible, nonetheless provides an overall organizational framework and general strategic direction. This definition is meant to include contemporary religion-motivated and apocalyptic groups and other movements that seek theological justification or divine sanction for their acts of violence.*
16 Sendo, curiosamente, a Europa Ocidental a registar o maior número de grupos terroristas nas últimas 4 décadas (312).
17 Para se manter uma rede terrorista é necessário incorrer-se em elevadas despesas, nomeadamente com viaturas, aluguer de veículos, aquisição de armamento e material de vigilância sofisticados, bem como ter acesso a locais e bens de luxo. Contudo, o maior investimento advém da formação e treino, visto que têm de saber lidar com vários tipos de armamento, explosivos, armas químicas e bacteriológicas.
18 *The reports of al-Qaida training campus in Afghanistan, and training campus of other groups elsewhere, make perfect sense to an economist. We would see this as an investment that pays off in terms of future terrorist productivity, i.e., increased effectiveness per incident*. Cf. Braue, J., (2002), p. 3.
19 No atentado ao World Trade Center, em 1993, foi utilizado um engenho explosivo que custou $400, tendo causado danos num montante de $550 milhões.
20 Contudo, não existirão outros potenciais clientes para este “mercado de terror”?
21 Brauer, J. (2004), p. 2.
22 Idem, p. 7.
23 Idem, p. 3.
24 Desde 1995 que a Administração Norte-Americana utiliza sanções económicas contra organizações terroristas internacionais, tendo-se intensificado e alargado o espectro de actuação desde os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, através da emissão da Ordem Executiva do Presidente George W. Bush 13224, “Blocking Property and Prohibing Transactions With Persons Who Commited, Threaten to Commit, or Support

Terrorism". A Ordem Executiva 13224, conjuntamente com a 12947 e a 13099 (ambas emitidas pelo Presidente Bill Clinton), tinha congelado até ao final de 2003 activos de organizações terroristas no valor de $5,991,931 (Al-Qaida, Hamas, Palestinian Islamic Jihad, Kahane Chai e Taliban), e $1,287,400,000 de activos, nos Estados Unidos, de países patrocinadores de actos terroristas (Cuba, Iran, Iraq, Libya, North Korea, Sudan e Syria). Cf. AAVV, *Terrorist Assets Report*: *Calendar Year 2003*.

25 Brauer, J. (2004), p. 3.

26 Existe evidência empírica de que não só o tipo de ataque depende da "taxa" imposta a esse modo de ataque, mas, também o número de vítimas dos atentados tem aumentado desde 1979. Cf. Braeur, J. (2004), p. 4.

27 *If a leader leads, the follower will follow because of the implicit threat of becoming a substitute target*. Cf. idem p. 5.

28 CIAO Focus (2007).

29 Conceito introduzido pelo Secretário-geral do Hizbollah, Sheikh Hassan Nasrallah.

30 Hoffman, B. (2003), p. 2.

31 *Current ideological intervention is unlikely to affect the current crop of late teens and early 20+ old martyrs. Terror will be with us for at least another generation, and probably more than that.* Cf. Brauer, J. (2002), p. 4.

32 *(...) competition - in this case of a terror organization with government agencies - breeds innovation and breeds efforts to increase productivity*. Cf. Brauer, J. (2004), p. 4.

33 Autor de *um dos maiores monumentos que até hoje se erigiu no domínio do pensamento estratégico* Kung, T'ai (2003), p. 12.

34 Idem.

35 Bonaparte, N. (2003), p. 29.